

Dinámicas de la población, territorio y desarrollo local en Cuba



Colectivo de autores

**Dinámicas de la población,
territorio y desarrollo local
en Cuba**

Dinámicas de la población, territorio y desarrollo local en Cuba

- Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana para la inclusión de la dinámica de la población en los programas de desarrollo de la Zona Priorizada para la Conservación”. Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.
- Proyecto “Sala para la Gestión del Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de Vida”. Gobierno Municipal de Santa Cruz del Norte.
- Proyecto “Dinámica de la población y sus interrelaciones”. Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana.
- Oficina en Cuba del UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Comité de Redacción y Revisión Técnica:

Plan Maestro:

MSc. Pablo Fornet Gil

Lic. Giselle Pérez Rodríguez

Gobierno de Santa Cruz del Norte:

MSc. Jorge Luis Bacallao Bacallao

CEDEM:

Dr. Antonio Aja Díaz

Dra. Grisell Rodríguez Gómez

Dr. Rafael E. Araujo González

UNFPA:

Dr. Rolando García Quiñones

Dra. Marisol Alfonso de Armas

Dra. Dixie Edith Trinquete

Dra. Livia Quintana Llanio

Edición y corrección: *Anette Jiménez Marata y Daylin Rodríguez Javiqué*

Diseño interior, de cubierta y maquetación: *Otane González*

© Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana

© Proyecto “Sala para la Gestión del Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de Vida”, gobierno de Santa Cruz del Norte

© Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana (CEDEM)

© UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas

© Fundación Friedrich Ebert (FES)

Sobre la presente edición:

Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana (CEDEM), 2018

La edición de esta obra ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Ebert (FES), su contenido no refleja necesariamente los puntos de vista de la FES.

ISBN 978-959-725-310-5

Índice

Introducción 7

Capítulo 1. Aspectos normativos e institucionales/ 9

1.1 Contexto nacional. Respaldo normativo e institucional/ 9

1.2 Marco de referencia internacional/ 11

1.3 El proceso de descentralización. Planeación, gestión, recursos/14

1.4 La institucionalidad y normatividad en materia de población y desarrollo local/ 16

1.5 Marco normativo territorial desde las experiencias/ 17

Capítulo 2. Hacia un concepto de dinámicas de la población/ 20

2.1 ¿Cómo se definen desde las dinámicas demográficas las principales características del estado de una población?/ 22

2.2 Variables demográficas/ 23

2.3 Conceptualizando otras dimensiones relevantes en el marco de las dinámicas demográficas/ 24

2.4 Acercamiento metodológico y fuentes de información/ 26

2.5 Las dinámicas de población en la política/ 26

2.6 Algunas particularidades para la incorporación de las dinámicas demográficas en las estrategias de desarrollo a nivel local/ 28

Capítulo 3. Presentación de tres experiencias cubanas / 29

3.1 La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, un ejemplo en el rescate de la identidad histórica / 29

Centro Histórico de La Habana. Restaurando edificios y almas/ 32

3.2 Santa Cruz del Norte. Un territorio en experimento/ 41

La hora del agua/ 42

3.3 Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana. Un aporte desde la academia/ 51

La población marca la pauta/ 52

3.4 ¿Cuáles son los elementos comunes entre las experiencias?/ 62

3.5 Recomendaciones/ 63

3.6 Bibliografía/ 65

La publicación que se presenta tiene el propósito de documentar tres experiencias que promueven e implementan la incorporación de las dinámicas demográficas¹ cubanas en los planes de desarrollo a nivel local y nacional. Estas han sido desarrolladas en el marco del Programa de País del UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, con el gobierno de Cuba para el período 2014 – 2019.

En ella se comparten los procesos metodológicos seguidos, los resultados obtenidos, las lecciones aprendidas, así como recomendaciones derivadas de los siguientes proyectos:

- “Sala para la Gestión del Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de Vida”, coordinado por el Gobierno Municipal de Santa Cruz del Norte.
- “Fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana para la inclusión de la dinámica de la población en los programas de desarrollo de la Zona Priorizada para la Conservación”, coordinado por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.
- “Dinámica de la población y sus interrelaciones”, coordinado por el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana.

La sistematización de este trabajo, por varias razones, significa el cierre de una etapa, pero también pretende dejar el mensaje del inicio de una siguiente, que implica la utilización de los resultados y lecciones resultantes del camino hasta aquí recorrido. Es por ello que, dejar escrito un documento con tres vertientes metodológicas diferentes, pero con objetivos similares, constituye un producto que pudiera ser de gran utilidad.

El Programa de País del UNFPA con el gobierno de Cuba suscribe cuatro compromisos, consensuados y basados en las prioridades nacionales, así como alineados con la agenda global del UNFPA. Uno de estos compromisos se encaminó al fortalecimiento de las instituciones académicas y estadísticas nacionales para abordar las dinámicas demográficas e incorporarlas en los planes nacionales y territoriales de desarrollo. Para alcanzar los resultados esperados, se identificaron estrategias que incluyeron: a) la sensibilización y formación de los encargados de la toma de decisiones y especialistas de las principales instituciones; b) la provisión de asistencia técnica a las instituciones gubernamentales para la generación de datos y la gestión del conocimiento a nivel nacional y territorial y c) el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales para la planificación del desarrollo a nivel local considerando las dinámicas de la población. Fundamentalmente bajo esta tercera estrategia se han desarrollado las tres experiencias.

Las dinámicas demográficas cubanas se han convertido en una temática clave en el contexto político del país, con especial énfasis en los últimos diez años. Sin embargo, siempre ha existido voluntad política explícita dirigida a mejorar el nivel de vida de la población, teniendo en cuenta las diferencias entre grupos y la identificación de aquellos que están en condiciones de desventaja.

A partir del año 2011, cuando se aprueban los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, temáticas como el envejecimiento demográfico y la sostenida baja fecundidad han estado presentes no solo en el ámbito de la política, sino también en el debate público y en la vida cotidiana de los cubanos y cubanas. En este mismo documento, se visibiliza la importancia de promover procesos de descentralización y desarrollo

¹ A lo largo del texto se utilizará “dinámicas demográficas” o “dinámicas de la población” para referirse al mismo proceso.

local. Posteriormente, en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, se realiza la actualización de los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016 – 2021*, finalmente aprobados en junio de 2017, donde se reafirma la prioridad hacia el desarrollo local y territorial en los planes.

La publicación que se ha elaborado comprende tres experiencias prácticas de la intersección de los dos ejes temáticos mencionados antes: dinámicas de la población y desarrollo local. Se espera sirva de referencia a otros gobiernos, instancias administrativas locales y centros académicos del país.

Por un lado se presenta la experiencia del centro histórico ubicado en la capital del país. Este proyecto tiene la peculiaridad de comprender partes de dos municipios diferentes dentro de la ciudad, lo cual lo convierte en un programa complejo desde el punto de vista local y, a su vez, muestra la forma de gestionar la experiencia desde una perspectiva que trasciende los límites de la división político-administrativa del país. Asimismo, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana posee un marco legal que le permite tomar ciertas decisiones que facilitan el papel protagónico que puede desempeñar un proyecto de este tipo dentro de la estrategia de desarrollo del territorio.

Una segunda experiencia muestra cómo se ha incluido el tema de las dinámicas demográficas en la estrategia de desarrollo local en el municipio de Santa Cruz del Norte, el cual pertenece a la provincia de Mayabeque. Este forma parte de un experimento que está dentro de la estrategia de descentralización que se ha venido llevando a cabo en el país y a partir de una nueva división político-administrativa que se realiza en el 2011. Su peculiaridad radica en que se instauró un modelo de gestión de manera experimental en el cual se separan los poderes de los Consejos de la Admi-

nistración y las Asambleas provinciales y municipales del Poder Popular. Este hecho le ha otorgado al municipio una cierta autonomía en función de que las estrategias y las decisiones sean tomadas desde y para el propio territorio a partir de sus necesidades. En este contexto el proyecto con el UNFPA ha ido insertando las dinámicas de la población en su estrategia de desarrollo local.

Por último la experiencia del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana (CEDEM) es un ejemplo de cómo acompañar las estrategias de desarrollo local desde la academia. Este centro ha logrado, desde una metodología única pero ajustada a cada contexto, insertar las dinámicas demográficas en la gestión de varios territorios a lo largo de todo el país. A partir de la asesoría técnica, la creación de grupos de trabajo, la capacitación y el acompañamiento, el CEDEM ha llevado el tema de la población a las agendas de casi todas las provincias del país.

En cada experiencia se documenta cómo se ha desarrollado el proceso, los resultados alcanzados hasta el momento y las lecciones aprendidas. Toda esta información da paso a una última parte que incluye las recomendaciones derivadas del trabajo de los tres proyectos, las cuales muestran elementos que marcan un camino que aún queda por recorrer en el tema.

En el proceso de elaboración del presente documento se ha contado con la colaboración de diferentes personas e instituciones entre las que vale destacar la Oficina Regional del Fondo de Población de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Paulo Lara, asesor de población y desarrollo de la Oficina del UNFPA en Colombia y la Dirección de Organismos Económicos e Internacionales del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX). También se agradece el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert (FES).

Capítulo 1. Aspectos normativos e institucionales

1.1 Contexto nacional. Respaldo normativo e institucional

El desarrollo local forma parte de las prioridades nacionales inscritas en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*.² En varias de sus secciones, ese documento incluye referencias y/o directrices explícitas orientadas hacia el desarrollo integral territorial y local.

En el acápite I. Modelo de gestión económica se establecen los siguientes lineamientos:

36. Se normarán las relaciones de las funciones estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios con las que desarrollan los Organismos de la Administración Central del Estado, dejando definidos los límites de sus competencias, vínculos, reglamentos de trabajo y las metodologías de actuación que se aplicarán.
37. El desarrollo de proyectos locales, conducidos por los Consejos de Administración Municipales, en especial los referidos a la producción de alimentos, constituye una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal, favoreciendo el desarrollo de las miniindustrias y centros de servicios, donde el principio de la autosustentabilidad financiera será el elemento esencial, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la economía nacional y de los municipios. Los proyectos locales una vez implementados serán gestionados por entidades económicas enclavadas en el municipio.

En el acápite VI, dedicado a política social, quedó establecido, por primera vez, un lineamiento relacionado con la política de población:

144. Brindar particular atención al estudio e implementación de estrategias en todos los sectores de la sociedad para enfrentar los elevados niveles de envejecimiento de la población.

En el acápite VII sobre política agroindustrial se acordó:

178. Adoptar un nuevo modelo de gestión, a tenor con la mayor presencia de formas productivas no estatales, que deberá sustentarse en una utilización más efectiva de las relaciones monetario-mercantiles, delimitando las funciones estatales y las empresariales, a fin de promover una mayor autonomía de los productores, incrementar la eficiencia, así como posibilitar una gradual descentralización hacia los gobiernos locales.
180. Lograr la autonomía de gestión de las distintas formas de cooperativas e introducir de forma gradual las cooperativas de servicios en la actividad agroindustrial a escala local.
185. Organizar la producción agropecuaria en aquellas actividades generadoras de ingresos externos o que sustituyan importaciones, aplicando un enfoque sistémico o de cadena productiva que comprenda no solo la producción primaria, sino todos los eslabones que se articulan en torno al complejo agroindustrial. Estas cadenas se desarrollarían con los propios recursos del sistema, a partir de los ingresos netos por exportaciones o de los ahorros por sustitución de importaciones. En la organización de la producción del resto de las actividades, deberá predominar, sobre todo, un enfoque territorial, dirigido al autoabastecimiento a ese nivel, con énfasis en la ejecución del programa de la agricultura suburbana, que deberá extenderse a todo el país.

Tras un proceso de consulta popular y otros análisis de los lineamientos, quedó aprobado un

² Aprobados por el Parlamento, el 18 abril de 2011.

documento final el 31 de mayo de 2017, denominado *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*, donde se reafirma la prioridad hacia el desarrollo local y territorial en los planes nacionales.

En su sección I, el acápite III referido a los territorios y que, igualmente, corresponde al modelo de gestión económica, se suscribe:

15. Avanzar en el experimento de las cooperativas no agropecuarias, priorizando aquellas actividades que ofrezcan soluciones al desarrollo de la localidad.
17. Impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades. Elaborar el marco jurídico correspondiente.

Entre los lineamientos adscritos a la parte IV sobre política inversionista se acuerda:

91. Se elevará la calidad y la jerarquía de los planes generales de ordenamiento territorial y urbano a nivel nacional, provincial y municipal, su integración con las proyecciones a mediano y largo plazos de la economía y con el Plan de Inversiones, garantizando la profundidad y agilidad en los plazos de respuesta en los procesos obligados de consulta.
92. Continuar el proceso de descentralización del Plan de Inversiones y cambio en su concepción, otorgándoles facultades de aprobación de las inversiones a los organismos de la Administración Central del Estado, a los consejos de la administración, al sistema empresarial y las unidades presupuestadas.

En el acápite VI, dedicado a política social, bajo un enunciado específico de dinámicas demográficas se mantiene un lineamiento relacionado con la política de población, pero con una formulación más completa y con el número 119, en lugar de 144.

119. Garantizar la implantación gradual de la política para atender los elevados niveles de envejecimiento de la población. Estimular la fecundidad con el fin de acercarse al remplazo de la población en una perspectiva mediata. Continuar estudiando este tema con integralidad. En mayo de 2017 fue presentado el nuevo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PANDES).³ En la parte introductoria de este documento se anticipa la necesidad de fortalecer la coherencia y armonización entre los objetivos de desarrollo.

En la sección II, bajo la denominación: “Principios rectores y ejes temáticos para la elaboración del PANDES 2030”, quedó estipulada la:

22. Adecuada distribución territorial de las fuerzas productivas, conjugando la dimensión nacional y sectorial con la local y el desarrollo de ciudades modernas, zonas rurales y montañosas.

Asimismo, en el capítulo 4, relativo a las “Características principales de la política social”, se precisa: “Las políticas públicas priorizan integralmente la atención a la situación demográfica y el envejecimiento de la población. Es promovida la cultura del respeto, así como la convivencia con las personas de la tercera edad. Se adecua el entorno urbanístico y los servicios a la población, en particular, los especializados de salud y cuidados, a la vez que se fomenta la participación activa de los adultos mayores en la vida social y económica, y el empleo de las personas aptas para trabajar.

³ Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba, 31 de mayo de 2017.

Se brinda esmerada atención a la fecundidad y la promoción de mecanismos que la estimulen”.

En el documento *Aspectos fundamentales de las bases para la elaboración del PANDES 2016-2030* ya había quedado definida esta directriz por el Acuerdo 19/14 del Consejo de Ministros de Cuba (marzo, 2015).

En 2014 se instaura la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), un programa de apoyo al desarrollo territorial cubano que propicia el fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de planificación y gestión del desarrollo territorial, los procesos de descentralización, así como el desarrollo económico y social a nivel territorial. PADIT tiene, como antecedente directo, el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) desarrollado en Cuba por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre 1998-2013.

El PDHL se inició en las provincias de Granma, Pinar del Río y en La Habana, en el municipio de La Habana Vieja, y posteriormente amplió el alcance de sus acciones a 6 provincias más para un total de 9 provincias (Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba, Guantánamo, Cienfuegos, Sancti Spiritus, Pinar del Río, La Habana con el municipio de La Habana Vieja) y 69 municipios de todo el país.

El PDHL y la Iniciativa ART Internacional (Articulación de Redes Territoriales, desde el 2005) fueron importantes esfuerzos programáticos y de gestión en favor de la articulación multinivel y del desarrollo local. Partiendo de la experiencia del PDHL y de ART Internacional, PADIT ofrece una plataforma programática y de gestión para la articulación de actores a nivel territorial, nacional e internacional. Se trata de una articulación de actores y una integración multinivel para el desarrollo local con una visión integradora (Araujo, 2016).

Entre sus objetivos PADIT busca:

1. Promover la visión integral territorial e incorporar la innovación en los mecanismos de gestión mediante la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (municipales y provinciales) con estrategias y políticas nacionales impulsando los procesos de descentralización.
2. Potenciar relaciones interterritoriales para escalar en oportunidades del desarrollo local utilizando estrategias concertadas, potenciando recursos y fortalezas comunes, ampliando la conexión de la agenda de desarrollo local con programas proyectos ejecutados por entes nacionales e internacionales.
3. Abordar la complejidad estratégica, haciendo operacional las relaciones entre gobiernos territoriales y los sectores productivos y de servicios tanto estatal como no estatal, permitiendo así establecer articulaciones horizontales de nuevo tipo.
4. Fortalecer el diálogo con la cooperación internacional para la descentralización y la cooperación bilateral y multilateral con el objetivo de fomentar la innovación y el intercambio de experiencias a través de acciones de cooperación Sur-Sur y triangular entre territorios.

Con lo explicitado hasta aquí, queda claro el respaldo gubernamental, normativo e institucional que se le ha venido otorgando al desarrollo integral territorial y local en Cuba como parte de sus políticas y estrategias de desarrollo económico y social.

1.2 Marco de referencia internacional

Cuando en septiembre de 1994 tuvo lugar la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en El Cairo, Egipto, Cuba ya tenía crecimientos bajos de la población, elevada esperanza de vida al nacer, baja mortalidad infantil, baja fecundidad, población con elevados niveles de escolaridad y regímenes de asistencia y seguridad

social que se implementaban con eficiencia en el país. A partir de El Cairo tomó aún más fuerza una perspectiva de trabajo a partir de la visión integral de salud sexual y reproductiva y el ejercicio de los derechos para alcanzarla, además de un enfoque de género que fue potenciado por dicha conferencia y por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, de Beijing, celebrada en 1995. El hecho de que ya Cuba tuviera avances en planes y programas dirigidos a la atención priorizada de grupos vulnerables de la población facilitó que se aprobara e implementara el Programa de Acción de El Cairo, el Plan Nacional de Seguimiento a la Conferencia de Beijing, y otros que refrendaron aspectos de la política del país que, en no pocos casos, ya se encontraban implementados.

El gobierno cubano respaldó la continuidad del Programa de Acción de El Cairo 20 años después, así como su concepción esencial de que “los seres humanos son el elemento central del desarrollo (...) en tanto derecho universal e inalienable (...) y parte integrante de los derechos humanos fundamentales (...) y, por tanto, los factores demográficos deben ser integrados en las estrategias de desarrollo, la planificación, la adopción de decisiones y la asignación de recursos a todos los niveles” (Naciones Unidas, 1994), incluido el desarrollo territorial y local.

Durante la I Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo celebrada en Uruguay, en agosto de 2013, los representantes de los países de América Latina y el Caribe, y entre ellos Cuba, acordaron un documento clave que quedó rubricado como el Consenso de Montevideo. Este es el acuerdo intergubernamental más importante logrado en la región en materia de población y desarrollo, el cual se transformó en una pieza fundamental del proceso de revisión del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y su seguimiento después de 2014.

El Consenso de Montevideo estableció un grupo de medidas prioritarias, como parte de la agen-

da regional en población y desarrollo. Entre ellas se insertan algunas relacionadas con el desarrollo territorial y local, tales como:

- (4) Asegurar la plena integración de la población y sus dinámicas en la planificación del desarrollo sostenible, las políticas sectoriales y las políticas y programas públicos en general, en particular, en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a escala nacional y subnacional, haciendo uso del conocimiento y la información sociodemográfica y aprovechando los avances tecnológicos.
- (76) Construir territorios más articulados, integrados y cohesionados, mediante el diseño y ejecución de planes, políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana gestados de manera participativa, con una visión centrada en las personas, dentro del marco de los derechos humanos y con perspectiva de género y un enfoque de sostenibilidad y gestión del riesgo ambiental.
- (78) Ampliar y perfeccionar los procesos de descentralización, desconcentración y planificación participativa en los ámbitos subnacionales y locales, favoreciendo la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios básicos, educación y salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva y la prevención de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres.

Cuba, además de suscribir los acuerdos y las medidas propuestas en el Consenso de Montevideo, ha formado parte de la Mesa Directiva de las Conferencias Regionales de Población y Desarrollo para América Latina y el Caribe; por consiguiente, tiene un liderazgo a nivel regional en el marco de los esfuerzos por impulsar la agenda, incluyendo lo relacionado con la incorporación de las dinámicas de población en el desarrollo territorial integral y local.

La cooperación del UNFPA con Cuba se inició desde principios de los años setenta, con un pri-

mer apoyo otorgado, en 1971, para el desarrollo de un Curso Nacional de Demografía patrocinado por la Universidad de La Habana, y se formalizó, durante la Conferencia Mundial de la Población celebrada en Bucarest en 1974, cuando se firmó el primer acuerdo de colaboración entre el gobierno de Cuba y el UNFPA.

Los temas del UNFPA en Cuba fueron atendidos inicialmente por un oficial del Programa de PNUD hasta 1990, año durante el cual se decidió abrir una oficina en La Habana. Desde el año 1975 hasta la actualidad se han desarrollado ocho ciclos de cooperación, correspondiendo el octavo al período 2014-2018, extendido hasta 2019.

El Programa de País (2014-2018), aprobado por la Junta Ejecutiva UNFPA/PNUD en su sesión ordinaria de septiembre de 2013, se elaboró mediante un proceso altamente participativo donde intervinieron el gobierno, las principales instituciones nacionales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la agenda del UNFPA, así como las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU). El proceso estuvo caracterizado por el elevado nivel técnico, el dominio del contexto político y la experiencia en el trabajo con el SNU. Teniendo en cuenta que el proceso de formulación se produjo entre 2011 y 2013, cuando el país ya había definido de manera clara la relevancia de apoyar los procesos de descentralización, así como la necesidad de abordar los desafíos de las dinámicas demográficas cubanas a nivel nacional y territorial, una de sus singularidades fue la participación de representantes de gobiernos municipales en el proceso de construcción de áreas de trabajo estratégicas.

El actual Programa de País refleja las prioridades del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para el período 2014-2018, el cual tuvo en cuenta los desafíos en las siguientes cuatro áreas: a) Dinámicas de población y calidad, desarrollo y sostenibilidad de los servicios sociales y culturales; b) Desarrollo económico sos-

tenible; c) Seguridad alimentaria y nutricional; y d) Sostenibilidad ambiental y gestión de riesgo de desastres. El programa de cooperación del UNFPA con el gobierno de Cuba, contribuye a los dos resultados comprometidos en el área prioritaria “Dinámicas de población y calidad, desarrollo y sostenibilidad de los servicios sociales y culturales”, uno de ellos denominado “Programas de desarrollo incrementan la integración de las dinámicas de población, de género y generaciones, y las especificidades territoriales”, de manera que el programa incluye el compromiso de contribuir de manera sustantiva desde un enfoque de género, generacional y territorial. En uno de sus cuatro productos esperados, el programa incluye de manera explícita el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y las instituciones territoriales para la planificación del desarrollo a nivel local incluyendo las dinámicas demográficas en esa planificación.

Aun cuando en la actual Agenda de Desarrollo 2030 no existe un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) específico para el tema de dinámicas demográficas, la población es transversal a los 17 ODS y su atención diferenciada queda explícita cuando se llama a “no dejar a nadie atrás”. Esta agenda tiene la peculiaridad de estar orientada tanto a países en desarrollo como a países desarrollados y además expresa un carácter subnacional. Estos elementos, unidos a temas como pobreza, alimentación, salud, equidad de género y empleo, expresan elementos de las dinámicas demográficas que apuntan al logro de objetivos orientados hacia un bienestar de la población, que se basa en la cooperación de todos los países con un protagonismo importante del desarrollo local.

Ejemplo de ello pudiera ser el ODS 2 referido a la mejora de la alimentación de la población mundial, a partir de una agricultura sostenible, donde se hace mención a que se consideren los pequeños agricultores y las pequeñas granjas para garantizar la seguridad alimentaria en el

mundo, reconociendo el papel del desarrollo a pequeña escala. El 10, que trata sobre la necesidad de reducir desigualdades, hace referencia a la inequidad entre lo urbano y lo rural, lo cual sugiere nuevamente la importancia de promover el desarrollo local, pues se reconocen explícitamente las desventajas en las zonas rurales. Asimismo el ODS 11, desde su propio enunciado, coloca a las ciudades y los asentamientos humanos como protagonistas en la gestión de su desarrollo y en que ese desarrollo sea sostenible.

De modo general es importante aprovechar las ideas tanto implícitas como explícitas de la agenda 2030, especialmente en la inclusión de las dinámicas a pequeña escala en función de un desarrollo que garantice sostenibilidad y aumento de la calidad de vida y equidad entre todos los seres humanos del planeta.

1.3 El proceso de descentralización. Planeación, gestión, recursos

En 1976 se estableció en Cuba una nueva División Político-Administrativa (DPA), sustentada, principalmente, en las características físico-geográficas, la distribución de la población, la regionalización económica existente y las perspectivas de desarrollo de los diferentes territorios. Como resultado se constituyeron 14 provincias y 169 municipios y se suprimió la región como instancia intermedia que había funcionado desde principios de la década del sesenta.

La creación de los Órganos Locales del Poder Popular (de gobierno local), aparejada a la implementación de la nueva DPA, significó la intención de descentralización de la mayoría de las actividades económicas y sociales bajo la administración de las instancias municipales. Su consolidación durante la década de los ochenta permitió elevar las condiciones de vida de la población, tanto en zonas urbanas como rurales, hasta alcanzar indicadores no solamente apropiados, sino con relativamente pocas di-

ferencias entre los diferentes municipios. En aras de la universalidad, las políticas no particularizaban en territorios específicos, con lo cual los instrumentos de planificación, casi siempre marcados por el carácter sectorial, apuntaban hacia un desarrollo basado en la equidad y la justicia social donde los municipios recibían los beneficios de un progreso diseñado centralmente.

La extensión de los consejos populares a principios de los años noventa, como estructura inframunicipal constituida por los delegados de circunscripción y representantes de organizaciones y entidades productivas y no productivas presentes en su demarcación, tuvo como propósito acercar el proceso de gestión a la población. El país contaba entonces con 169 Asambleas Municipales y 1540 consejos populares. Esta nueva estructura quedó finalmente respaldada en el año 2000 por la Ley 91, que dispone que “es un órgano del Poder Popular, local, de carácter representativo (...) apoya a la Asamblea Municipal del Poder Popular en el ejercicio de sus atribuciones y facilita el mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los pobladores en su área de acción” (Gaceta Oficial de Cuba, 2000). Asimismo, se le asignaron dos grandes funciones: fiscalizar y controlar todas las actividades dentro de la demarcación (control popular) y promover la participación de la población.

Las nuevas modificaciones sitúan al municipio como el espacio local, con personalidad jurídica propia, y como escenario clave donde la sociedad espera encontrar respuestas a sus necesidades y aspiraciones económicas, materiales y espirituales. Pero también, lo posicionaron como un lugar donde transcurre el vínculo más directo entre el pueblo y su gobierno, cuya responsabilidad primera es garantizar adecuadas condiciones de vida.

La implantación de la Dirección por Objetivos a mediados de los noventa en el sistema del Poder Popular encarnó la intención de unificación de los diagnósticos sectoriales y tomó en consideración

los planteamientos de los electores, lo cual debía constituir la columna vertebral de las acciones, aunque realmente no logró compensar la carencia de una estrategia municipal de desarrollo.

Entre los años 1995-1998 funcionó el Grupo Ministerial de Trabajo Comunitario Integrado, cuyo equipo técnico asesor elaboró un conjunto de estudios e investigaciones que significaron un antecedente necesario para abordar los temas locales en Cuba.

Desde un grupo de sectores se han tomado decisiones que se materializan en programas y líneas de acción que descentralizan actividades hacia los municipios. Así, por solo citar algunos ejemplos, se crean las delegaciones municipales de la agricultura, desde las cuales se han entregado tierras en usufructo (Decreto ley 259), se ha fortalecido la base productiva (donde predomina el sector cooperativo) e impulsado el Programa de Desarrollo Agrario Municipal (PADAM), que incluye la agricultura urbana, la suburbana, los polos productivos y la reforestación.

En agosto de 2010 la Asamblea Nacional de Cuba aprobó nuevos cambios en la organización territorial del país. De esa forma el país quedó dividido en 15 provincias y 168 municipios. Las nuevas provincias de Artemisa y Mayabeque comenzaron a funcionar a partir del 1 de enero de 2011.

En el sentido de la descentralización, igualmente, hay varios lineamientos dirigidos a continuar impulsando la estrategia de priorizar los territorios, como son, por ejemplo:

- 21. El pago a los Consejos de la Administración Municipal por parte de las empresas y cooperativas donde operan sus establecimientos, de un tributo territorial, definido centralmente, teniendo en cuenta las particularidades de cada municipio, para contribuir a su desarrollo.
- 103. La promoción de Zonas Especiales de Desarrollo que permitan incrementar la exportación, la sustitución efectiva de importaciones, los pro-

yectos de alta tecnología y desarrollo local; y que contribuyan con nuevas fuentes de empleo.

- 186. La vinculación adecuada de los polos productivos agropecuarios y la industria procesadora, a fin de garantizar el abastecimiento a las grandes ciudades, a la exportación y al mercado interno en divisas.
- 197. El desarrollo de una política integral que contribuya a la repoblación gradual del campo, adoptando medidas que estimulen la incorporación, permanencia y estabilidad de la fuerza laboral del sector y contemple el asentamiento familiar definitivo.
- 198. La priorización de medidas que incentiven la incorporación y permanencia de jóvenes al sector agropecuario y en particular propiciar la entrega de tierras en usufructo como vía de empleo.
- 294. La construcción, conservación y rehabilitación de viviendas en el campo, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar las condiciones de vida y las particularidades que hacen más compleja esta actividad en la zona rural, con el objetivo de contribuir al completamiento y estabilidad de la fuerza de trabajo en el sector agroalimentario.

Desde el año 2012 se adoptó un modelo de gestión novedoso (“experimental”) en las nuevas provincias de Artemisa y Mayabeque, en el que se instaura la separación de los Consejos de Administración (provinciales y municipales), de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular; se establece el *status* de profesional de la política a determinados puestos en las asambleas y se reducen algunas posiciones administrativas en los gobiernos locales.

La escala local comienza a definirse como determinante en el proceso de descentralización y el desarrollo del país, por su significado y sus posibilidades, lo que conduce a la promoción del despliegue de las potencialidades existentes en la misma

y una gestión eficiente y eficaz. Los municipios pueden, y deben, convertirse en figuras activas e interdependientes dentro del Sistema de Planificación de la Economía Nacional, teniendo como resultado el fortalecimiento de las relaciones entre todos los niveles.

1.4 La institucionalidad y normatividad en materia de población y desarrollo local

Hasta el momento en Cuba no se ha considerado necesario constituir una instancia gubernamental u órgano encargado de las políticas de población de manera explícita. En una concepción del desarrollo basada en equidad y justicia social, garantía de igualdad de oportunidades y acceso universal a servicios básicos, las políticas de población han estado integradas a las políticas sociales y sectoriales. Ello posibilitó una transición demográfica acelerada y avanzada, así como el alcance de indicadores sociodemográficos en muchos casos similares a los de países desarrollados. La concepción de población y desarrollo adoptada por el país, en congruencia con los acuerdos de la Conferencia Internacional de Población (Maciones Unidas, 1994) y su Plan de Acción, centró en el ser humano los programas de desarrollo económico y social.

En los últimos años, particularmente en el marco de la aprobación de *los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, se reconoció la compleja situación de las actuales dinámicas demográficas del país. Para cumplir con los propósitos definidos en este marco programático se creó un Grupo de Trabajo Técnico e Interinstitucional en la Comisión Gubernamental de Implementación de los Lineamientos que ha venido operando en la formulación de un programa de medidas y recomendaciones relacionadas con las dinámicas de población y sus interrelaciones con los factores del desarrollo socioeconómico.

A solicitud de las autoridades del gobierno, la academia cubana formuló una propuesta de enfoque estratégico para abordar estos desafíos, particularmente la baja fecundidad y el envejecimiento de la estructura por edad de la población. Finalmente, a fines de 2014, se aprobó un grupo de medidas para atender el impacto de las dinámicas demográficas, lo cual allana el camino para la formulación futura de una Política de Población, desde la premisa de que las personas se mantengan como objeto y sujeto del desarrollo.

Desde el triunfo de la Revolución, la población cubana ha recibido una alta prioridad en las políticas sociales, en correspondencia con las normas jurídicas diversas de protección a sus derechos. En el momento en el que se realiza esta publicación el país se encuentra en un proceso de consulta de una propuesta de reforma a la Constitución de la República. Esta propuesta, a la vez que mantiene y amplía los derechos ya contenidos en la constitución vigente, contiene cambios profundos principalmente en temas relacionados con la formación de familia, el régimen económico, la estructura del Estado, las formas de propiedad, la participación popular, el protagonismo de lo local y los derechos ciudadanos. Desde la propia introducción se declara de manera abierta que con esta propuesta “los municipios adquieren mayor relevancia a partir del reconocimiento de su autonomía, la que ejercen en correspondencia con los intereses de la nación”. Será entonces el Consejo de la Administración Municipal (CAM) quien, a cargo de un intendente como figura principal, dirija la Administración Municipal.

Específicamente en el artículo 96, inciso c, de la propuesta de reforma constitucional se hace alusión de manera explícita al protagonismo local: “cada órgano estatal desarrolla, dentro del marco de su competencia, la iniciativa encaminada al aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales y la incorporación de las organizaciones de masas y sociales a su actividad”.

Asimismo en su artículo 163 refiere que: “El municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica, propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales. Cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del gobierno de la República, en función del progreso económico, el desarrollo social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de una Asamblea del Poder Popular y su Consejo de la Administración”.

Forma parte de la Constitución de la República de Cuba también brindar derechos al órgano del poder del Estado a nivel local cuando en su artículo 180 enuncia que: “La Asamblea Municipal del Poder Popular es el órgano superior local del poder del Estado en su demarcación y, en consecuencia, está investida de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en su territorio; para ello, dentro del marco de su competencia, ejerce las atribuciones que la Constitución y las leyes le asignan”.

Por otro lado, la nueva propuesta no solo le concede importancia al protagonismo del municipio como instancia local, sino que también asume a los consejos populares como espacios locales con cierta autonomía cuando en su artículo 193 refiere: “El consejo popular es un órgano local del Poder Popular de carácter representativo, investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones y, sin constituir una instancia intermedia a los fines de la división político-administrativa, se organiza en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales, a partir de los delegados elegidos en las circunscripciones de su demarcación, los cuales deben elegir entre ellos quien lo presida”.

1.5 Marco normativo territorial desde las experiencias

Cada experiencia presentada se conecta con el marco normativo nacional e internacional a la vez que ha generado instrumentos específicos para el contexto en que se desarrolla. Conocer ese marco normativo local resulta de vital importancia para entender el desarrollo de cada uno de los proyectos que aquí se describen, pues los objetivos, el alcance y los resultados dependen en buena medida de esta estructura regulatoria a nivel micro.

Como experiencia concreta, en el caso de Santa Cruz del Norte, los elementos normativos que sustentan la experiencia son:

Ley no. 110 “Modificativa de la Ley 1304 de fecha 3 de julio de 1976 de la División Político-Administrativa”, aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1ro. de agosto del 2010. Posteriormente en enero del 2011 se publica el “Codificador de la División Político-Administrativa” en Cuba por la Oficina Nacional de Estadística y así surgen dos nuevas provincias: Artemisa y Mayabeque. Su importancia radica en el hecho de ser una ley de descentralización que coloca a las dos nuevas provincias como experimento que incluye dos elementos básicos: la planificación desde el propio territorio y la separación de funciones entre la Asamblea Municipal del Poder Popular y el Consejo de la Administración Municipal.

La Ley 91 del 2000 aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 13 de julio de 2000, que da la posibilidad de crear las áreas geográficas de los consejos populares, lo que permite un mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los pobladores.

Este territorio tiene como característica principal que forma parte de un experimento nacional de descentralización que se ha estado poniendo a prueba en el país hace poco menos de una década.

Este elemento le brinda a la experiencia ciertas facultades a nivel local que pudieran ser aprovechadas desde el desarrollo local en beneficio de su población.

La característica que define al centro histórico de La Habana Vieja es su carácter patrimonial y por tanto la existencia de mecanismos legales específicos, tanto nacionales como internacionales, que rigen su funcionamiento. Es por ello que resulta importante conocer esas normativas nacionales e internacionales específicas de las zonas patrimoniales bajo las que funciona la experiencia de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Atendiendo a esto, el proyecto ha sustentado su experiencia en los siguientes mecanismos legales:

A nivel nacional

La Ley no. 1, del Patrimonio Cultural, y no. 2, de los Monumentos Nacionales y Locales, ambas de 1977. Un año después el Centro Histórico fue reconocido como Monumento Nacional por la Resolución no. 3 de la Comisión Nacional del Monumentos.

El Decreto-ley 143 (1993) “Sobre la Oficina del Historiador”, que le otorga facultades especiales para impulsar el proyecto de rehabilitación en la Zona Priorizada para la Conservación. Fue modificado en 2011 (DL 283) para incluir nuevas competencias en relación con el trabajo por cuenta propia.

El Acuerdo 2951 (1995) del Consejo de Ministros declara el Centro Histórico como Zona de Alta Significación para el Turismo. Un año después, una resolución conjunta (MINTUR-MINJUS-INV-IPF-OHCH) estableció un régimen especial para trámites legales sobre la vivienda en dicha zona.

A nivel internacional

Cartas Internacionales sobre el Patrimonio, que incluyen la Convención sobre el Patrimonio Mundial de la UNESCO (1972). La Habana Vieja y su

sistema de fortificaciones fue incluida en la Lista del Patrimonio Mundial en 1982.

Redes internacionales que incluyen la Organización de Ciudades Patrimonio Mundial (OCPM).

Al igual que Santa Cruz del Norte, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana ha sido objeto del proceso de descentralización en Cuba. Con sus propias características, el tratamiento ha sido diferente en cada experiencia, y es justamente la propia oficina la que ha tenido un mayor nivel de autonomía en cuanto a sus funciones administrativas y jurídicas. El marco legal que ha sustentado esta autonomía es el siguiente.

El Decreto-Ley 143 sobre la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana estableció en uno de sus “por cuanto” que “la restauración del Centro Histórico demanda de una atención priorizada, y es menester para el cumplimiento de estos fines, la ampliación del marco de autoridad de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana y el fortalecimiento de su condición de institución cultural con personalidad jurídica propia, dándole jerarquía adecuada con el objeto, entre otros, de permitirle la obtención de recursos financieros”.

El Decreto 331 del Consejo de Ministros publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba el 30 de octubre del 2015, sobre las “Zonas Especiales” establece un “tratamiento diferenciado” para determinados territorios del país en función de su “significado ambiental e histórico-cultural”, su importancia para el “desarrollo económico”, o su “interés para la defensa y la seguridad”. Dichas zonas “deben contar con un Plan de Ordenamiento ajustado a su escala, que contemple las regulaciones territoriales y urbanísticas, los planes de manejo y las disposiciones especiales que se establezcan”.

El CEDEM, por su parte, se basa en un marco normativo más amplio, pues al trabajar en varios territorios del país, se debe adaptar a marcos internacionales y nacionales comunes y además a normas territoriales que pueden ser diversas. Sin perder la esencia general en materia normativa, en cada territorio las exigencias pueden variar y, a partir de las necesidades de cada uno, el CEDEM adapta su experiencia. De modo general los principios básicos en el marco normativo que guían el proyecto son los siguientes:

Desde el punto de vista internacional el CEDEM se rige por:

- Las Conferencias Internacionales de Población y Desarrollo.
- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas con sus respectivos Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- El Consenso de Montevideo, especialmente la medida G. *Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad*, con sus acuerdos correspondientes.
- Los intercambios y experiencias adquiridas a partir de la reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local realizada en Santiago de Chile en octubre de 2006.

En el contexto cubano se sostiene sobre tres documentos fundamentales:

- La actualización de los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016 – 2021*, específicamente el 119.
- La *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, aprobada en el 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba en julio del 2017.
- El *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*, documento

presentado y discutido en el marco de una reunión con los delegados al 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba en abril de 2016.

El hecho de tener la característica de trabajar en varios territorios del país, exige que los marcos legales que sustentan la experiencia dependan de cada territorio en el que se trabaja. Los elementos comunes que viabilizan la implementación del proyecto y en los que se apoya la experiencia de CEDEM a nivel local se pueden identificar como:

- Planes de Desarrollo Integral de los municipios y provincias.
- Instrumentos para la estrategia de gestión municipal y provincial.
- Acuerdos de los Consejos de la Administración Municipal y Provincial. Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT).
- Carteras de proyectos existentes en las provincias y municipios.
- Bancos de problemas levantados en los territorios, unido a las solicitudes que se reciben por parte de las localidades.

Este escenario regulatorio internacional, nacional y territorial permite comprender mejor cuál ha sido el contexto en el que se han sustentado las experiencias que serán descritas en el documento. En Cuba existe una voluntad política explícita de incluir las dinámicas de la población en los planes de desarrollo, a partir de analizar las características de la población y su evolución futura. Asimismo, existen normas, regulaciones y otros instrumentos que estimulan el desarrollo local y la voluntad de ir descentralizando los procesos para que sea en los propios territorios donde se proyecte el desarrollo a partir de sus propias necesidades.

Capítulo 2. Hacia un concepto de dinámicas de la población

El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, de El Cairo, 1994, constituye el referente de mayor trascendencia en el abordaje de las dinámicas demográficas desde una perspectiva integral y amplia. Específicamente en su capítulo III “Relaciones entre la población, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible”, incorpora la articulación de las políticas demográficas y de desarrollo. A la vez, el capítulo IX “Distribución de la población, urbanización y migración interna”, reconoce la necesidad del desarrollo local y su vinculación con las dinámicas de la población. El capítulo visibiliza a los pequeños centros urbanos y los desafíos del desarrollo sostenible en las zonas rurales.

Para el caso específico de América Latina, el Consenso de Montevideo, documento resultante de la I Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, celebrada en el 2013, destaca la importancia del desarrollo y la gobernabilidad local. De manera concreta, la medida prioritaria 76, se refiere a: “Construir territorios más articulados, integrados y cohesionados, mediante el diseño y ejecución de planes, políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana gestados de manera participativa, con una visión centrada en las personas, dentro del marco de los derechos humanos y con perspectiva de género y un enfoque de sostenibilidad y gestión del riesgo ambiental; así como la importancia de tomar en cuenta las dinámicas de la población a nivel territorial”.

Los elementos incluidos en la formulación anterior ponen de manifiesto la necesidad de contar con un concepto de dinámicas demográficas para el nivel subnacional que trascienda los enfoques tradicionales centrados, exclusivamente, en las tres variables demográficas. El Consenso de Montevi-

deo refiere el territorio como espacio de gestión política y social, cuyo centro son las personas, en su interrelación con el medio ambiente y los contextos socioeconómicos, desde los enfoques de género y derechos humanos.

En concordancia con esta perspectiva, en Cuba, los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* actualizados en el año 2017 focalizan la potencialidad del desarrollo local, a la par que legitiman a la investigación y a las acciones en torno a las dinámicas de la población cubana, como elementos clave de la política.

Teniendo en cuenta que este documento sistematiza tres experiencias de desarrollo territorial, cuyo eje central son las dinámicas de la población, se hace necesaria la construcción de forma consensuada y participativa de un concepto de dinámicas de la población que sea válido para su articulación con el desarrollo territorial.

En la literatura revisada se aprecia, con frecuencia, un uso indistinto de los términos *dinámicas demográficas* y *dinámicas de la población*. Sin que sea objetivo de este capítulo promover un debate profundo sobre los conceptos, vale la pena dejar establecidos algunos elementos relacionados con los motivos que han provocado su utilización de manera indistinta en esta publicación. Pareciera ser que el término dinámicas de la población es de más fácil apropiación por parte de una mayor diversidad de actores, aspecto que facilita su incorporación de forma más rápida en el discurso, en el diseño de políticas, programas y planes y en su implementación. El empleo del término dinámicas de la población pudiera ser el resultado del interés en visibilizar el tránsito desde enfoques centrados en los componentes clásicos hacia una perspectiva amplia donde converjan condicionantes y consecuencias de los cambios de las poblaciones. Como

fue referido en la introducción de este documento, y tomando en consideración los criterios anteriores, serán utilizados de manera indistinta los términos dinámicas demográficas y dinámicas de la población.

Para tales propósitos se explicita qué se entiende por población: Conjunto de individuos que desarrollan las actividades de su vida en el marco de ciertas comunidades sociales, generalmente identificadas por un territorio único y estable. Excluye a las colectividades transitorias (evento deportivo, fábrica, ejército) y a las colectividades que no se reproducen (Bueno, 1994).

El estudio de las dinámicas de la población no es exclusivo de la demografía, aunque sea esta ciencia reconocida por ello. Otras ciencias sociales alcanzan en sus objetivos las dimensiones más conocidas de las dinámicas demográficas, desde otras miradas, entre ellas la geografía, la economía y la sociología han realizado importantes contribuciones a la comprensión de los fenómenos demográficos. En consecuencia, no resulta tan sencillo llegar a una definición única y aceptada por todos los ámbitos. Se presentan, a continuación, algunas definiciones relacionadas con las dinámicas demográficas que dan cuenta de ello:

- Una unidad de estado y movimiento. La población es un flujo que se procesa en el espacio y en el tiempo, a partir de acontecimientos concretos como son el nacimiento, la muerte y las migraciones (Vieira-Pinto, CELADE, 1975).
- Estado y movimiento: el movimiento proporciona una definición del estado en situaciones que no son directamente observables (Vallin, CELADE, 1991).
- Los componentes del cambio, que serían nacimientos, defunciones y migración. En una definición más amplia se adiciona matrimonios y divorcios, familia, morbilidad. Ello, interrelacionado con la composición por sexo y edad (Swanson y Siegel, 2004).

- El análisis de las interacciones entre las estructuras por edad y sexo, y el movimiento de una población, provocado por la incidencia de los fenómenos demográficos en la misma. El impacto de la fecundidad, la migración y la mortalidad en una población solo puede ser explicado cuando se analizan de manera integral, ubicando su acción en el devenir histórico-social de dicha población y en el contexto ecológico en el que cada población vivió y al que se adaptó (Albizu-Campos, 2017).

Las definiciones anteriores ponen de manifiesto que no es posible hablar de dinámicas de la población sin hacer referencia al análisis de su estado o composición por características diversas en el transcurso del tiempo. Entre ellas, la edad y el sexo han sido consideradas las más relevantes en la determinación del estado de una población. Sin embargo, en los últimos años se han incorporado de manera creciente los enfoques de género y de curso de vida, trascendiendo los análisis tradicionales y dando paso a marcos explicativos que incluyan el género y las identidades de género, además del sexo y el enfoque de curso de vida cuando se abordan las cohortes y/o generaciones. Asimismo, otras categorías como el color de la piel, la zona de residencia, la situación laboral, la escolaridad y la situación conyugal son claves para caracterizar la composición de la población.

Las dinámicas demográficas incluyen, además de la composición o estado de una población, los cambios que esta experimenta. Esto significa que una población enmarcada en un espacio determinado, variará en el transcurso del tiempo, atendiendo a la entrada y salida de personas, ya sea por concepto de nacimientos, defunciones (movimientos naturales) o como resultado de la inmigración o emigración (movimientos mecánicos).

Adicionalmente, los cambios de una población dependen de otros elementos como la formación y disolución de uniones, las características y tipos de familias, la participación en la actividad económica y el perfil epidemiológico. Estos cambios, si bien pueden generar salidas y entradas, atendiendo a las categorías definidas para su operacionalización, son reconocidos por su capacidad de cualificar estas variaciones.

Aun cuando ya se ha planteado de manera indirecta, es necesario dejar explícito que las dinámicas de la población están relacionadas a un espacio delimitado, ya sea geográfico y/o político-administrativo y además deben referirse a un período de tiempo determinado.

Teniendo en cuenta la revisión de la literatura y las contribuciones de los procesos participativos con representantes de las tres experiencias que se documentan, se propone la siguiente definición:

“Interrelaciones entre los componentes del cambio demográfico y los contextos sociales y económicos específicos, que dan lugar a nuevas configuraciones de las sociedades. Dichos componentes son expresión de los movimientos naturales, mecánicos y sociales de la población. En sus interacciones incorporan la salud sexual y reproductiva, el género, el ejercicio de los derechos, en vínculo armónico con el medio ambiente”.

2.1 ¿Cómo se definen desde las dinámicas demográficas las principales características del estado de una población?

- *Edad*: es un atributo de la población que se puede estudiar con diferentes niveles de desagregación, ya sea según edades simples, grupos quinquenales o decenales y otras agrupaciones de interés específico como, por ejemplo, edades reproductivas, adolescentes, adultos mayores. Las características de una población atendien-

do a su edad, permiten, por otra parte, ubicarla como demográficamente joven o envejecida. Según acuerdos internacionales, se tiende a conceptualizar estas estructuras de edad según el porcentaje de población de 60 años y más con relación al total. Aunque existen varias tipologías, como generalidad una población con el 12% de sus habitantes con 60 años y más, se define con una estructura por edades envejecida. Una medida relevante relacionada con la edad es el índice de dependencia, el cual relaciona la cantidad de personas en edad laboral con las que están fuera de estos límites etarios.

- *Sexo*: Es una característica esencial de la composición de una población. Permite diferenciar comportamientos en términos de morbilidad, mortalidad y migración. En la evolución de los estudios de la población se ha transitado del análisis de los diferenciales por sexo a la incorporación de la categoría género para su interpretación. Con ello, se legitiman las posibilidades de la demografía para articular las contribuciones que desde diferentes ciencias se realizan a la comprensión de las dinámicas de la población. En particular se enriquece la producción de conocimiento sobre sexualidad, reproducción, formación de familias y distribución espacial, entre otros. Una de las medidas más utilizadas es el índice de masculinidad, que expresa la relación entre hombres y mujeres y cuya denominación ha ido sustituyéndose por la razón de sexos.

- *Situación conyugal*: se distingue a la población según su condición marital. En función de esta, pueden ser catalogadas las personas como: solteras, casadas, unidas, separadas, divorciadas, viudas. Si es de interés, es posible realizar dos agrupaciones: con vínculo y sin vínculo conyugal. En algunos casos se emplea el estado civil, para referir situaciones maritales resultantes de las formalizaciones legales.

Para la caracterización del estado de una población y la interpretación de las dinámicas demográficas, se utilizan otras categorías como la escolaridad, la situación laboral, el color de la piel y la zona de residencia, teniendo en cuenta la impronta que tienen como marcadores del comportamiento de la fecundidad, la migración y la mortalidad.

- *Color de la piel*: El atributo color de la piel, como elemento de diferenciación social entre grupos de personas, ha venido evolucionando en su conceptualización así como en el enfoque metodológico para su abordaje. En el marco de las dinámicas demográficas es relevante su inclusión como elemento explicativo de algunos comportamientos diferenciales, como la morbilidad, la mortalidad, las migraciones y la fecundidad. Sin embargo, es necesaria tener en cuenta la interseccionalidad cuando se pretende emplear el color de la piel como marcador. Las clasificaciones al interior de la categoría pueden variar según las intenciones del estudio, aunque las más utilizadas suelen ser: blanco, negro y mestizo.

- *Escolaridad*: se refiere al último nivel o grado escolar vencido, según la intención de la indagación pueden realizarse las agrupaciones que se consideren precisas.

- *Situación laboral*: se trata del estatus laboral de la persona, incorporando los sectores o áreas en los que se encuentra vinculado.

- *Zona de residencia*: con frecuencia se refiere a la distribución de la población según zonas urbanas y rurales, aunque pueden hacerse otras delimitaciones de los territorios. Por ejemplo, diferenciar la población en una zona rural concentrada, en una zona rural dispersa, atendiendo a distintos tipos de urbanización, etc.

2.2 Variables demográficas

- *Fecundidad*: capacidad efectiva de producir un nacimiento vivo. Indicadores recomendados:

Tasa Global de Fecundidad (TGF), medida resumen que se refiere a los hijos nacidos vivos por mujer y Tasas Específicas de Fecundidad por edad (TEF), que permite el estudio de la fecundidad en grupos de edad, ya sean simples, decenales o lo más comúnmente utilizado: quinquenales. Mientras que la TGF posibilita conocer el nivel de la fecundidad en una población, las TEF presentan los niveles de fecundidad en grupos de edades particulares.

En este sentido, vale destacar que, desde la perspectiva de análisis de la salud sexual y reproductiva como un derecho, es posible y a veces obligatorio, incorporar algunos indicadores en términos de acceso, salud, disponibilidad, etc., para comprender con mayor precisión la situación encontrada en torno a la variable. Si bien la fecundidad tradicionalmente se analiza en la mujer, son cada vez más los estudios y visiones que incorporan un acercamiento al comportamiento en torno a la reproducción de los hombres.

- *Mortalidad*: acción de la muerte sobre los integrantes de una población. Indicadores recomendados: Tasas Brutas de Mortalidad tipificadas (TBM) que miden la frecuencia de la muerte en una población, las tasas específicas de mortalidad (m), referidas al comportamiento según edades, las tasas de mortalidad según causas de muerte y la esperanza de vida al nacer. Dentro de ella son mayormente utilizadas la tasa de mortalidad infantil y la razón de mortalidad materna como indicadores de alta sensibilidad y, por ende, útiles para expresar el riesgo de morir al que ha estado expuesta una población.

Sin embargo, ambos indicadores son muy sensibles tanto en lo relativo a su cálculo como a su interpretación. En el caso de la Tasa de Mortalidad Infantil que expresa la probabilidad de morir por

cada 1000 nacidos vivos (en su expresión clásica), con frecuencia se enfrenta, a nivel subnacional, a la limitación de que el número de eventos (nacimientos) no se acerca a los 1000. Este es un elemento a tomar en cuenta en su cálculo y utilización, para evitar errores en la interpretación de la tendencia del indicador en el tiempo y su comparación.

Por su parte la razón de mortalidad materna es un indicador que relaciona eventos diferentes (muertes y nacimientos), por lo que, en sentido estricto, no se trata de una tasa, ni expresa riesgo de muerte materna. Ello no la limita de ser empleada en poblaciones pequeñas. Sin embargo, cuando se refiere a territorios en los que se producen pocos nacimientos, puede mostrar grandes oscilaciones, sin que esto represente un incremento o una disminución real a muerte por esa causa.

En ambos casos, ello puede condicionar sesgos para el empleo de estos indicadores. Ante la necesidad de trabajar en territorios con poblaciones pequeñas y pocos eventos, una opción es utilizar números o valores absolutos que permitan implementar acciones para la reducción de las muertes y, a la par, acudir a su explicación a través de la búsqueda de causas de muerte específicas.

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, hoy se han desarrollado alternativas e instrumentos para el estudio de los componentes del cambio demográfico en poblaciones pequeñas que permitan aislar estos efectos.

Asociado al estudio de la mortalidad, se encuentra el estudio de la morbilidad, que se refiere al modo en que esa población se enferma, cuáles son las enfermedades recurrentes y el perfil epidemiológico en general. Ello posibilita una mayor cualidad en torno al proceso salud-enfermedad de una población en estudio.

- *Migración*: desplazamiento con traslado de residencia de los individuos de un lugar a otro, traspasando los límites de una división geográfica. Puede entonces referirse a migración

internacional, cuando se refiere a traspasar los límites de un país, o migración interna cuando se traspasan límites al interno de un país. Pero del mismo modo, según la definición que se adopte, se puede considerar migración al interior de regiones de una nación, de provincias, de municipios o a menor escala. Indicadores recomendados: corrientes migratorias, referidas a los volúmenes de población que se trasladan de un lugar a otro; saldo migratorio, referido a la relación entre inmigrantes y emigrantes, y su relativización en tasas.

2.3 Conceptualizando otras dimensiones relevantes en el marco de las dinámicas demográficas

- *Recursos laborales*: población en edad laboral, apta para trabajar, aunque no esté vinculada y aquella que se encuentra laborando fuera de la edad. Es importante incorporar un estudio de los recursos laborales siempre que sea factible.
- *La familia*: grupos sociales cuya estructura responde a relaciones de afinidad, descendencia y consanguinidad y que se constituyen como unidades de reproducción humana. El concepto de familia está estrechamente vinculado a las relaciones de parentesco, grupos domésticos y hogares. La familia presenta un doble carácter o funcionalidad. Por un lado, es reconocida por sus miembros y por el resto de la sociedad y, por otro lado, se refiere a reglas, patrones y modelos culturales. El hogar emerge como un concepto más operativo y de más fácil medición, a través de las fuentes de datos tradicionales existentes en la demografía. Así, los estudios demográficos de la familia frecuentemente se basan en los datos sobre estructura de hogares definidas a partir de tipologías. Las mismas presentan la limitación de ofrecer un abordaje estático del ámbito familiar, reducido al espacio de residen-

cia y dejando fuera las interacciones familiares que lo trascienden. Estudios históricos y demográficos, entre otros, establecieron de forma indiscutible que algunas etapas dentro del ciclo de vida son reversibles y repetibles y no están, solamente, relacionadas con la edad biológica y cronológica. Entre ellas se pueden enumerar el matrimonio, el divorcio y la procreación. No obstante, prevalecen otros eventos que presentan, claramente, una relación dependiente de la edad y ocurren solo una vez en la vida, como la menarquía y la menopausia: aunque de naturaleza fisiológica, influyen en el inicio y en el fin del ciclo reproductivo. Existen otros que ocurren una única vez en la vida, pero han surgido en los tiempos modernos como eventos que no están necesariamente asociados a la edad, como es el caso del primer hijo y del primer matrimonio, que, tradicionalmente, ocurrían durante la juventud.

- *La perspectiva de género y derechos*: la categoría género es una definición de carácter histórico, social y cultural acerca de los roles, identidades y valores que son atribuidos a las personas en dependencia de su sexo biológico e internalizados mediante los procesos de socialización y es transversal, en tanto atraviesa todo el entramado y contextos sociales de inserción. La perspectiva de género es entonces el marco conceptual que incorpora el reconocimiento de las relaciones entre los géneros, la orientación sexual y la identidad de género, desde sus particularidades y condicionamientos. Enfoques actuales de los estudios sobre la fecundidad colocan el énfasis en las relaciones de género. Desde estos enfoques emerge la importancia del abordaje de las decisiones individuales relativas a la fecundidad, al papel de los miembros de la pareja y familiares, influenciado por los comportamientos resultantes de las construcciones socioculturales de lo masculino y de lo femeni-

no. Desde un enfoque de derechos, se entiende las decisiones relacionadas con la sexualidad, la reproducción, la migración y los cuidados de salud en condiciones de no discriminación e igualdad de oportunidades para todas las personas.

- *Salud sexual y reproductiva*: si bien en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, en 1994, se acuñó el término salud reproductiva solamente, es posible encontrar en su posterior desarrollo y operacionalización la necesidad de ampliar su alcance a la salud sexual como componente importante del ejercicio de los derechos de las personas. Así, desde los acuerdos de El Cairo, es entendida como “un estado general de bienestar físico, mental y social (...) y entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y a planificar la familia según su elección, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan embarazos y partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos (...). Salud sexual incluye también el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual”. (Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo 1994.) Este concepto ha sido clave en la comprensión de las decisiones reproductivas y el estudio de la fecundidad desde una mirada más integral y basada en derechos.

- *La perspectiva ambiental*: se refiere a la incorporación de una visión que articule a la población en interacción con el medio ambiente en el que se encuentra insertada, de manera que sea

comprendida la influencia recíproca y las oportunidades y riesgos de la acción mutua, visibilizando a la población como un componente esencial del medio ambiente.

2.4 Acercamiento metodológico y fuentes de información

Tradicionalmente los estudios demográficos apelan a la utilización de una metodología cuantitativa con técnicas diseñadas a propósito. Sin embargo, los estudios de las dinámicas de la población actuales tienen una mirada que permite integrar a este análisis un enfoque cualitativo. Todo ello con el empleo de técnicas que poseen la peculiaridad de aportar información amplia y detallada sobre los comportamientos de las personas, y así profundizar en descripciones e interpretaciones de los mismos. Permite encontrar, además, la explicación de las variables asociadas a factores socioculturales, coyunturales y particulares. Así, desde lo particular, es posible ampliar y esclarecer las regularidades más generales. Por tanto, existe la posibilidad de realizar las indagaciones desde perspectivas cualitativas, cuantitativas o mixtas.

La comprensión de las dinámicas desde la perspectiva compartida antes precisa contar con información que posibilite explicarla. En este caso es posible acceder a información previamente existente, realizar un diseño específico que posibilite la recogida de la información necesaria o utilizar tanto la existente como complementarla.

Los estudios demográficos por excelencia distinguen dos tipos de fuentes de información:

- Fuentes continuas o registros de estadísticas vitales de nacimientos, defunciones y movilidad.
- Fuentes estáticas o de momento: censos de población y viviendas y encuestas demográficas o de temas específicos.

Cuando se trabaja a nivel territorial se cuenta con la información ya levantada previamente, a

partir de censos, encuestas o registros, a partir de la cual es posible caracterizar las dinámicas de una población en un espacio concreto. Sin embargo, se pueden identificar y diseñar fuentes complementarias en los territorios, que respondan a los contextos específicos y permitan profundizar en temas relevantes para la gestión de los gobiernos y la toma de decisión.

Como parte de este proceso, es importante la participación de los actores de la propia comunidad o territorio en los procesos de diseño, levantamiento e identificación de información. Para ello se propone la inclusión de líderes formales e informales, representantes de los distintos grupos etarios y de los sectores clave para la búsqueda y construcción de la información necesaria. Es también necesario tener en cuenta a los actores de la comunidad en la disseminación de la información, así como en el monitoreo y evaluación de las acciones que de ella deriven.

Para el trabajo a diferentes escalas es pertinente disponer de información sobre el volumen y estructura de la población en distintos escenarios temporales. Una herramienta de la que dispone la ciencia demográfica para ello son las proyecciones de población, entendida como el conjunto de resultados que dan cuenta de su evolución futura. Estas se realizan a partir de supuestos basados en hipótesis probables respecto al curso que seguirán la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. El período cubierto por las proyecciones es variable atendiendo a los propósitos de la misma, tomando en cuenta que en la medida que sea mayor, las estimaciones se vuelven más imprecisas.

2.5 Las dinámicas de población en la política

Es posible identificar, al menos, dos tipos de relación de las dinámicas de población con la política, en la que la mayoría de los estudiosos parecen

coincidir. Por una parte, la delimitación de políticas de población y, por otra, la incorporación de las dinámicas de la población en los procesos de toma de decisión.

En el primer caso, ¿qué entender por política de población?

Al decir de Miró, (2001) “existe una política de población, cuando hay una decisión del sector público de actuar para modificar alguna variable demográfica”. En este sentido, política de población es una de las políticas del Estado con diversos objetivos relativos a variables demográficas, tomando en cuenta el comportamiento global de la variable demográfica.

En el campo de las políticas de población, se debe tener en cuenta que cualquier cambio en el comportamiento de una variable demográfica, afectará en general el comportamiento de las dinámicas demográficas, por lo que los efectos deben ser previstos de manera integral. Esto pone de manifiesto que cualquier meta definida por la política de población se debe realizar tomando en cuenta la evolución del comportamiento que la variable demográfica venía mostrando y los posibles factores que pudieran incidir en su estado actual y evolución.

La toma de decisión en materia de dinámicas demográficas busca, fundamentalmente, elevar el nivel y la calidad de vida de la población. Por esta razón, los cambios que se persiguen nunca serían el resultado de una imposición unilateral por parte del Estado, sino un proceso participativo y consensado con la contribución de los distintos grupos sociales. Estos procesos se desarrollan en el marco del respeto de los derechos humanos fundamentales, principalmente los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, teniendo en cuenta las particularidades de las adolescentes y las jóvenes, así como los derechos de niños y niñas.

Por otra parte, y no menos relevante están las llamadas *políticas implícitas de población* que si bien directamente no se proponen la variación

de un indicador de las dinámicas, son políticas sociales y económicas que indirectamente están condicionando cambios en los componentes de las dinámicas de la población. Vale destacar que, en ocasiones, pueden ser estas mismas políticas medios para lograr alguna meta de la política de población explícita.

Es preciso llamar la atención, en este sentido, sobre la importancia de ganar en cada vez mayores niveles de sensibilización entre actores políticos, de modo que, en el planteamiento de políticas sociales en general, sea posible identificar en alguna medida las sinergias que se establecen entre diferentes políticas nacionales y entre políticas territoriales y nacionales. Por ello es imprescindible contemplar los posibles escenarios de incidencia de las políticas sociales sobre los indicadores de las dinámicas de la población. A continuación se presentan dos maneras específicas de desarrollar esto:

- Articular la política o las políticas que se emprendan en cualquier sector con las características demográficas del territorio.
- Proponer estrategias específicas encaminadas a incidir e interactuar con las dinámicas demográficas en su conjunto o con algunos de sus componentes.

En tercer lugar, es posible distinguir otra forma de relacionar la política con las dinámicas de la población, y es a través de la incorporación de esta en los procesos de toma de decisión por parte de los gobiernos.

Una de las variantes más efectivas podría ser mediante la incorporación de las dinámicas de la población en las estrategias de desarrollo a nivel local. Para ello, además de la necesaria sensibilización al respecto, el camino o vía sería establecer una interrelación entre indicadores, elementos o prioridades de una estrategia nacional o de una política nacional y las particularidades del territorio,

es decir, articulación entre intenciones nacionales con las escalas más pequeñas. En correspondencia, trazar estrategias de desarrollo local que incorporen explícitamente a la población en tanto sujeto y objeto de ese desarrollo. En estos espacios, la participación y apropiación de la población se erigen como condiciones para el éxito de las políticas o programas que se implementen.

2.6 Algunas particularidades para la incorporación de las dinámicas demográficas en las estrategias de desarrollo a nivel local

El primer elemento imprescindible a ubicar es la posibilidad real e incluso necesaria de que se incorporen las dinámicas de la población en cualquier estrategia de desarrollo a escala local. Para ello, pueden identificarse diferentes caminos metodológicos que permiten acompañar dichos procesos, pero el primer paso es nuevamente que los encargados de trazar o diseñar las estrategias estén sensibilizados con la importancia de incorporarla. No obstante, desde el punto de vista técnico y conceptual, se pueden identificar algunos elementos que deberían ser tomados en cuenta:

- 1- Existencia de fuentes de información a nivel local. Es importante realizar un levantamiento de la información que existe o que permite caracterizar las dinámicas de la población en

el territorio. En ocasiones hay determinadas estadísticas o indicadores ya calculados para niveles de agregación mayores y es importante delimitar la utilidad de ellos y la factibilidad de su empleo.

- 2- Definición de cuáles son los indicadores a los que es posible acceder y contextualizarlos según las necesidades y posibilidades de cada lugar o territorio.
- 3- Atención especial al traslado de indicadores elaborados para poblaciones de mayor tamaño al trabajo a pequeñas escalas con poblaciones menores. Existen técnicas específicas para trabajar con poblaciones pequeñas y que permiten arribar a indicadores de manera acertada y perfectamente comparables.
- 1- La demografía tiene una capacidad predictiva de altísima utilidad en los trazados de políticas a diferentes escalas. Específicamente es importante incorporar las proyecciones y diversas estimaciones que acompañarían y fertilizarían los procesos de toma de decisión a escalas locales.
- 5- La participación de la población debe ser un elemento que acompañe la inclusión de las características de las dinámicas demográficas en las estrategias de desarrollo, concebidas desde los procesos de diagnóstico hasta la construcción y ejecución de las propuestas, con un rol activo en la evaluación y monitoreo de dichas estrategias.

Capítulo 3. Presentación de tres experiencias cubanas

La oficina del UNFPA en Cuba ha acompañado tres experiencias que han logrado incorporar las dinámicas de la población en las estrategias de desarrollo local. Existen tanto elementos comunes como diferencias que radican en la propia naturaleza de cada territorio y las exigencias de cada contexto, sin embargo las tres han logrado que se incluya a la población de manera explícita en los planes de desarrollo y las agendas locales y que se tracen políticas a partir de las asesorías de cada proyecto.

En este capítulo serán documentadas estas experiencias cubanas y se realizará una breve descripción de cómo han logrado incorporar a la población en sus estrategias de desarrollo local. Cada una, con sus propias características y con análisis y resultados diferentes, representa un antecedente importante en el proceso de inclusión de las dinámicas de la población en las agendas gubernamentales en el país. De la misma manera existen elementos que pudieran tomarse como punto de partida a la hora de replicar estas experiencias en otros territorios. Cada una de ellas ha seguido su propio camino y ha tenido sus resultados distintivos que muestran particularidades y revelan también puntos en común y desafíos.

3.1 La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, un ejemplo en el rescate de la identidad histórica

Centrado inicialmente en el levantamiento y divulgación de datos censales, el trabajo de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH) en el marco del proyecto UNFPA fue derivando hacia otras acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades y la sensibilización de los

actores locales, y finalmente a la sistematización de la experiencia en su condición de “proyecto de impacto territorial”. Es cierto que ya existían alianzas con otros actores (especialmente la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), que había brindado sistemáticamente una importante asistencia técnica en el levantamiento de los datos censales), pero el nuevo proyecto permitía desarrollar un programa más integral, en el que participaban funcionarios, especialistas y ciudadanos, y que abarcó temas como “estadísticas demográficas y desarrollo local”, “relaciones intergeneracionales” y “género”. Asimismo el proyecto creó capacidades en el territorio, a partir del trabajo realizado y de alianzas con la academia, para construir, procesar y analizar la información demográfica así como para comprender la relación población-desarrollo en función del propio desarrollo local.

La participación de la OHCH en el proyecto del UNFPA, espacio donde convergen entidades nacionales —e incluso de la cooperación internacional— que inciden directamente en la conformación de la política demográfica desde diversas aristas, permite a la OHCH conocer de primera mano e interactuar en diferentes ámbitos en los que se discute y decide en relación con las políticas de población en Cuba hoy.

El proyecto funciona a su vez como “pivote”. La OHCH se nutre de esta experiencia y la trasmite, a su vez, en su condición de coordinadora de la Red de Ciudades Patrimoniales de Cuba, de lo que son una prueba los eventos sobre “gestión de centros históricos” que se organizan anualmente en La Habana.

¿En qué contexto se ha trabajado?

La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana es una institución fundada en el año 1938

y ha desempeñado desde sus orígenes un rol fundamental en la salvaguarda del patrimonio socio-cultural de la ciudad. Conduce desde 1993 el proceso de rehabilitación en la Zona Priorizada para la Conservación (ZPC),⁴ a través de un amplio programa de recuperación física del patrimonio y un significativo programa social y cultural.

En correspondencia con las prioridades definidas a nivel nacional respecto a las dinámicas de la población, en años recientes la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana ha venido trabajando conjuntamente con el UNFPA en un proyecto orientado al fortalecimiento de las capacidades técnicas para la inclusión de población en los programas de desarrollo, que incluye el procesamiento, análisis y difusión de información demográfica, así como la capacitación de especialistas y la sensibilización de actores locales sobre la necesidad e importancia de considerar las características de la población en los planes de desarrollo a nivel local.

¿Qué caracteriza la experiencia?

Desde los mismos inicios del proyecto de recuperación del centro histórico, los planes estuvieron encaminados a la restauración de edificaciones con fines de vivienda y culturales. Asimismo, proyectos emblemáticos como la rehabilitación de la Plaza Vieja pusieron sobre la mesa el tema de la recuperación del hábitat y la conservación de la población residente, si bien este último tema estaba lejos de generar consenso.

Con la crisis económica de los años noventa en Cuba, el proyecto se paralizó, y no fue hasta 1993,

como una de las respuestas que dio el país para superar la crisis económica, que se relanza el proyecto con la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión que partía del reconocimiento de una “entidad líder” (la OHCH) y la articulación de tres pilares básicos: la capacidad para planear el desarrollo de manera integral, la gestión integrada del proceso de rehabilitación urbana (incluyendo la potestad de conceder permisos para obras y usos) y el fortalecimiento de la capacidad financiera y de los recursos humanos. En este contexto se creó dentro de la OHCH el Plan Maestro, entidad que dirige desde entonces (y con frecuencia quinquenal) el “plan de desarrollo integral” (hoy Plan Especial de Desarrollo Integral, PEDI), un instrumento de planeación ajustado a los requerimientos del proyecto.⁵

Uno de los elementos clave de este proceso fue la articulación que logró entre la planeación y la gestión, un eslabón que con frecuencia hizo fracasar ejercicios de planificación previos. Desde la implementación del nuevo modelo, el Plan Maestro no solo coordina los planes sino que participa activamente en su gestión e implementación, asegurando una participación amplia de las instituciones públicas, de las autoridades formales e informales en los barrios y la propia ciudadanía. El Plan Maestro evalúa toda nueva obra o uso que se pretenda desarrollar en el territorio de la ZPC, en función de lo establecido en el PEDI y las regulaciones urbanas. Para ello se apoya en una importante herramienta que es el Sistema de Información Territorial, una plataforma informática que reúne datos actualizados de unos 4000 edificios.

5 En Cuba, el “sistema de la planificación física” es responsable de coordinar y elaborar los planes de desarrollo para las diferentes escalas territoriales, y es quien aprueba los nuevos usos y obras que se ejecutan en cada territorio. Se trata de una estructura piramidal que incluye el nivel nacional (Instituto de Planificación Física, IPF), provincial (Dirección Provincial de Planificación Física, DPPF) y municipal (Dirección Municipal de Planificación Física, DMPPF).

4 Debe advertirse que la ZPC comprende, en su área urbanizada, parte de dos municipios: La Habana Vieja, en el que ocupa un 50% de su superficie total y casi dos terceras partes de su población; y Centro Habana, que incluye la casi totalidad de su frente marítimo (el malecón tradicional), donde residen poco más de cinco mil habitantes. El hecho de tratarse de parte de dos municipios diferentes (aunque en la práctica las relaciones de trabajo son mucho más fuertes en el caso de La Habana Vieja), le confiere una singularidad al territorio desde el punto de vista de la gestión.

Una de las principales competencias asignadas a la OHCH por el decreto-ley 143 fue la posibilidad de captar e invertir recursos financieros propios en el territorio, a partir de un esquema descentralizado que favorecía la adquisición e intervención en inmuebles vacíos o subutilizados para su rehabilitación y puesta en función, en muchos casos (según su tipología y valor patrimonial) asignándole un uso comercial o de servicio, a partir de estudios detallados de factibilidad. La creación de dos nuevas empresas, una para la gestión turística (Habaguanex) y otra inmobiliaria (Fénix) puso en marcha un mecanismo financiero que permitió rehabilitar y con el tiempo poner en uso unas 200 instalaciones (tiendas, hoteles, cafeterías y restaurantes), que generaban utilidades para ser reinvertidas en el propio “sector rentable” y, de manera creciente, en obras sociales (especialmente construcción de nuevas viviendas, atención a grupos vulnerables) y culturales (red de instalaciones y programa cultural).

La normativa concibió asimismo el pago de una “contribución a la restauración” para toda actividad rentable —externa a la OHCH— que se desarrollara en la ZPC, una suerte de impuesto que comprendió inicialmente las entidades enclavadas en el territorio y luego también a los trabajadores por cuenta propia.

Dada la integralidad y crecimiento del proyecto fue necesario conformar una estructura más amplia y diversificada, que abarcaba desde la planeación urbana y la realización de los proyectos de arquitectura, hasta la gestión de las propias instalaciones sociales, culturales o comerciales que se ponían en marcha. La OHCH llegó a generar unos 13 000 empleos directos, de los que aproximadamente 7 000 estaban involucrados directamente en el proceso de rehabilitación. Una parte importante de esos puestos eran ocupados por personas que residían en el Centro Histórico. Es importante conocer todas estas estrategias y políticas implemen-

RESTAURANDO EDIFICIOS Y ALMAS

Pensar en las personas antes que en las construcciones, una esencia de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo, de 1994, ha sido el eje central en la gestión del centro histórico habanero, desde que en la década de los 80 del pasado siglo xx arrancó esa obra restauradora que ha dado importantes frutos.

“La Habana Vieja para sus habitantes”, es la máxima del doctor Eusebio Leal, Historiador de la Ciudad, que insiste en que parte importante de los ingresos del turismo se destinen a restaurar escuelas, mantener un centro materno o convertir un antiguo convento en un gran centro para la tercera edad.

Declarada Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1982, La Habana Vieja vive actualmente quizás el momento de mayor dinamismo constructivo de las últimas cuatro décadas.

Pero esa labor no ocurre a ciegas. En el centro histórico capitalino cada acción tiene detrás una tremenda labor investigativa, de encuestas y consulta con sus habitantes. Y, por supuesto, la producción y análisis de datos estadísticos específicos de la población del territorio, en alianza con el UNFPA y la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI).

“En este proyecto la participación de actores locales y en especial de la población residente en el proceso de desarrollo local ha sido una de las fortalezas. La participación ha sido concebida como un elemento clave en la elaboración de los planes y en la implementación directa de los proyectos”, asegura Pablo Fonet, vicedirector del Plan Maestro de la Oficina del Historiador.

En el camino de incorporar miradas a las dinámicas de población en los proyectos de desarrollo

tadas en el Centro Histórico para entender en qué contexto se ha desarrollado el proyecto de inclusión de las dinámicas demográficas en el territorio. En este sentido es válido destacar que, como bien se explica en el capítulo 2, existen políticas que aunque no estén orientadas explícitamente a modificar una variable demográfica, indirectamente están condicionando las dinámicas de la población.

El proyecto de rehabilitación del Centro Histórico de la Ciudad de La Habana constituye una experiencia pionera en materia de descentralización administrativa y de gestión urbana sostenible. Delineado en medio de la severa crisis económica que vivió el país a mediados de los años noventa, el proyecto se fue articulando con el paso del tiempo para adecuarse a las nuevas estrategias y prioridades del territorio. Las prioridades establecidas en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* del país a inicios de la presente década encontraron eco inmediato a nivel local, gracias a la diversidad de líneas de actuación y capacidad de gestión de la institución, así como la inserción de iniciativas innovadoras, algunas de las cuales eran promovidas por la Cooperación Internacional. Programas como la construcción de viviendas,⁶ la atención a grupos vulnerables y de empleo se convirtieron en referencias nacionales, asumidas en muchos casos como experiencias piloto.

Por otra parte, el reconocimiento de una singularidad territorial (como es el caso del Centro Histórico) y la asignación de competencias que permiten impulsar procesos de desarrollo descentralizado, ha sido por años objeto de debate tanto institucional como ciudadano. La experiencia exitosa de la OHCH ha puesto el tema sobre la mesa

y con ello su posible transferencia a otras partes de la ciudad y el país (la experiencia ya está siendo implementada con distinto grado de profundidad a través de la Red de Ciudades Patrimoniales, pero también en esos casos se trata de áreas urbanas menores y con ciertas ventajas comparativas). Según evaluaciones del modelo implementado (el tema es también objeto de debate a nivel internacional, dada la singularidad política y económica de Cuba), son varias las premisas que favorecen este éxito y sustentabilidad. Pueden sintetizarse en: la voluntad política y reconocimiento de una entidad líder; la planeación y gestión integrada, multidimensional y participativa; y la implementación de mecanismos financieros que garanticen su sostenibilidad en el tiempo.

En los últimos años, estas premisas no solo se han mantenido sino que se fortalecen en los nuevos escenarios que vive el país, de lo que son una prueba la normativa y procedimientos aprobados a la OHCH en relación con el trabajo por cuenta propia y la gestión de la vivienda.

Los instrumentos que ahora comienzan a generalizarse en los diversos territorios y especialmente en cuanto a la gestión de los gobiernos municipales, permiten avizorar una ampliación de esta herramienta y el desarrollo de un modelo de descentralización para aprovechar las potencialidades locales y encauzar los recursos donde más se necesita.

¿Cómo comenzaron a incluirse las dinámicas demográficas en el proyecto?

La inserción de las “dinámicas demográficas y su inclusión en los planes de desarrollo” en la agenda de la OHCH se ha dado por tres vías fundamentales:

- El trabajo que ya venía desarrollando la OHCH en la atención a personas vulnerables que residían en el Centro Histórico, sobre todo en el aseguramiento —a medida que avanzaba el proceso de rehabilitación— de condiciones adecuadas de habitabilidad, lo que condujo a la

puesta marcha de un programa social cada vez más amplio.

- La práctica internacional referida a proyectos de rehabilitación urbana, y la premisa de garantizar la permanencia de la población residente e impedir el impacto negativo de procesos de gentrificación y vaciamiento, tan común en otros centros históricos.
- La participación activa de la OHCH en diversos espacios, incluyendo la cooperación internacional, que favoreció la identificación de esta problemática y una articulación con proyectos similares (a partir de la participación en un proyecto con el UNFPA y la relación en ese ámbito con entidades como el gobierno de Santa Cruz del Norte y el CEDEM).

El Plan Maestro coordina, cada cinco años, la realización y puesta en marcha del Plan Especial de Desarrollo Integral (PEDI). Este es un instrumento propio de la OHCH/ZPC, que a diferencia de los “planes convencionales” integra criterios de “ordenamiento urbano” con programas sectoriales, bajo un enfoque de “gestión del desarrollo” (que comprende la dimensión social, cultural, económica, ambiental e institucional) y de gestión financiera.

Por otro lado, la OHCH ha desarrollado en los últimos años otros instrumentos de planeación en:

- Territorios fuera del Centro Histórico pero que forman parte también de la ZPC (el Plan Especial del malecón tradicional),
- Estrategias temáticas prioritarias (la Estrategia Ambiental de la ZPC),
- Territorios asociados a la ZPC con un fuerte contenido patrimonial (el Plan de Manejo Cultural de la Bahía de La Habana y su entorno, territorio declarado como Zona de Protección en el año 2014).

El contexto cubano en que se desenvuelve este proyecto local ha estado relacionado con un grupo

y gestión patrimonial, inclusivos y sostenibles, que rodean la labor del centro histórico, junto a la monumental obra restauradora sobre edificios fabulosos y la puesta en marcha de un sistema de aulas-museo en la amplia red de instituciones culturales del territorio, se han concebido también espacios para la atención especial de adolescentes, embarazadas de riesgo o personas que superan los sesenta años.

La incorporación de la población se ha realizado con el apoyo permanente de procesos de comunicación que incluyen el uso de materiales impresos, audiovisuales y programas y mensajes radiales, sobre todo a través de un programa semanal que tiene Plan Maestro en Habana Radio, la emisora local del centro histórico, abunda Fernet.

Por esa ruta avanza el rescate patrimonial de la zona. Se trata de considerar la ciudad no solo para verla, sino también para vivirla y de garantizar condiciones para que sea habitada por personas de diferentes edades, condiciones de salud o económicas, entre otros elementos, ha explicado Leal en múltiples ocasiones.

Por solo poner un ejemplo, actualmente más de 600 personas mayores del municipio La Habana Vieja se benefician con los programas del Centro Integral de Atención a la tercera edad, en el conocido convento de Belén, además de cuatro residencias para la población de este segmento etario, que cuentan con atención médica permanente y otros apoyos esenciales. Tales empeños resultan de gran importancia, si se tiene en cuenta que el envejecimiento demográfico en esta zona de la capital supera el 20 por ciento.

Para Lourdes Baldoquín, especialista de la Oficina del Historiador, la vida sociocultural de estos centros tiene un rol fundamental y sobresale la atención durante el día, pues si bien la mayoría de las abuelas y abuelos que acuden tienen familias, sus integrantes estudian o trabajan.

⁶ El programa de vivienda de la OHCH fue finalista de los Premios Mundiales de Hábitat en el año 2010 (<https://www.bshf.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists>), presentado como caso de estudio para el “Perfil de la Vivienda en Cuba” e identificada en 2016 como Buena Práctica en el Informe presentado por Cuba a la Cumbre de Hábitat III (ambos trabajos coordinados por el IPF).

de instrumentos de planeación local dentro de los que se pueden identificar:

- Los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* en el 2011 y la actualización para el período 2016-2021.
- Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030.
- Plan director del municipio 2017.
- Directiva 1/2005 y 2010 DC. Dirigida a la preparación, organización y planificación del país para la reducción de desastres que propone la tarea VIDA con el fin de disminuir la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.

Se ha dotado a hombres y mujeres de la comunidad con los conocimientos y habilidades básicas y se ha propiciado actitudes favorables para realizar acciones en forma eficiente en diversos terrenos, preferiblemente en el estudio y seguimiento de las dinámicas de población y de algunos grupos específicos como las mujeres y los adultos mayores, sobre todo aquellos atendidos por enfermedades crónicas.

En la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana una de las claves del proyecto ha sido el establecimiento de alianzas con otros actores/socios, lo que ha permitido crear sinergias con programas ya existentes o fomentar nuevos, aprovechando las potencialidades de cada institución. Los actores son los siguientes:

- *Actores nacionales:* Dependencias del gobierno central y OACE con interés en el territorio, porque lo incluyen entre sus prioridades —el caso del Ministerio del Turismo (MINTUR), por ejemplo, con los planes de desarrollo del polo turístico; y del Ministerio del Transporte (MITRANS), por su papel en el proyecto de transformación del puerto— o por iniciativas impulsadas por la propia OHCH. Desde el punto de vista “demográfico”, cabe destacar la alianza entre la OHCH y la Oficina Nacional de Estadísticas e

Información para el levantamiento sistemático de la información poblacional del territorio.

- *Actores locales:* Incluye a los gobiernos provincial y municipal (especialmente de La Habana Vieja y en menor medida de Centro Habana), con los que la OHCH mantiene una estrecha relación de trabajo en diversos temas, sobre todo con las entidades que gestionan la vivienda y el hábitat. Contempla de manera especial a las autoridades de los consejos populares. En los temas demográficos las relaciones a este nivel son limitadas.
- *Academia:* La OHCH ha establecido estrechos lazos con actores dentro del ámbito académico, especialmente de la Universidad de La Habana y la Universidad Tecnológica de La Habana. Un número importante de investigaciones y proyectos se han desarrollado sistemáticamente con diversas facultades y centros de investigación. En el tema poblacional cabe destacar el trabajo realizado con CEDEM (co-parte en el proyecto del UNFPA) y el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).
- *Medios de comunicación:* La OHCH ha mantenido por casi treinta años un programa sobre la historia y el patrimonio habanero en la televisión nacional: “Andar La Habana”, conducido por el doctor Eusebio Leal, Historiador de la Ciudad, un programa que ha devenido importante herramienta de divulgación, al que se suman una emisora radial propia, orientada a la difusión acerca del patrimonio nacional y su salvaguarda (Habana Radio), una casa editorial (Ediciones Boloña), medios impresos y digitales. La labor de la OHCH tiene una presencia sistemática en otros medios de comunicación, lo que se considera una de las principales fortalezas del proyecto en materia de sensibilización.
- *Cooperación internacional:* Gracias a la probada capacidad de gestión por parte de la OHCH, la ZPC se ha afianzado como escenario de varia-

dos proyectos promovidos por la cooperación internacional, los que se han orientado básicamente a temas identificados como prioritarios (vivienda, infraestructuras, gestión cultural, gestión ambiental y participación). En términos de “dinámicas de población” ha resultado de vital importancia la sostenida relación con el UNFPA y otros actores como el PNUD, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Proyectos sociales emblemáticos como el Centro para la Tercera Edad del Convento de Belén o el Centro de Adolescentes han contado con el sistemático apoyo de la cooperación internacional.

En este proyecto la participación de actores locales y en especial de la población residente en el proceso de desarrollo local ha sido una de las fortalezas. La participación ha sido concebida como un elemento clave en la elaboración de los planes y en la implementación directa de los proyectos. En el PEDI 2011-2015 se trabajó a partir de un proceso de consulta con las instituciones y en los barrios, que aun cuando no alcanzó los indicadores cuantitativos previstos en su inicio sí permitió dar mayor calidad y solidez a la propuesta técnica. Esta experiencia pionera sirvió de “base” para el proyecto que desde el año 2013 desarrolló la OHCH con el apoyo de COSUDE y que tuvo como objetivo “contribuir al proceso de descentralización en Cuba a través del fortalecimiento del modelo de gestión de la Oficina del Historiador y su transferencia a otros territorios del país”. Conocido como Gestión Participativa Local en la Rehabilitación del Centro Histórico de La Habana (GEPAC), el proyecto se orientó al desarrollo de instrumentos de consulta pública y un ejercicio piloto de “presupuesto participativo”,⁷ bajo criterios de equidad social y género.

⁷ El ejercicio del presupuesto participativo se trabajó a partir de una metodología que incluyó reuniones en circunscripciones del conse-

En particular, el proyecto sociocultural del Convento de Belén, es uno de esos sitios que cambia la vida de los que asisten. Ubicado en un bellísimo inmueble donde una vez estuvo un colegio y el primer observatorio meteorológico en Cuba, hoy centenares de adultos mayores se reúnen en el patio claustral, las galerías, o acuden a consultas especializadas de oftalmología, charlas sobre nutrición sana o jornadas de confección colectiva de artesanías disímiles.

En un total de 19 talleres destacan las actividades manuales, la confección de postales, muñecas, tejidos, y la creación de origamis. Además desarrollan peñas culturales, juegos de mesas, tienen un grupo de teatro, uno de baile y un coro.

De esta forma durante toda la semana en el Convento de Belén se realizan actividades culturales y recreativas, en las cuales han asistido solistas, grupos musicales y humoristas.

“Yo le tenía pánico a la vejez. Había quitado los espejos de mi casa. No tenía ilusión de lo que era la vida. Cuando llegué aquí el primer día estaban hablando de cómo la tercera edad tenía que arreglarse y tenía que sentir ansias de vivir, fui a mi casa y saqué los espejos”, ha confesado Eliza Mirabal, una de las abuelas con presencia habitual en el lugar.

A partir del año 2016 un segundo ejercicio de planeamiento participativo tuvo lugar en el marco del proceso del PEDI-2030 y otros como el Plan de Desarrollo del Malecón Tradicional y la Estrategia Ambiental de la ZPC.

A nivel puntual, se han desarrollado importantes experiencias en la comunidad, entre las que se destaca el consejo popular Catedral, con amplia participación de diversos actores locales, y especialmente en el barrio del Santo Ángel, donde se ha logrado una alianza público-privada en beneficio de la comunidad. Las experiencias participativas incluyen acciones concretas en diversos ámbitos como la vivienda, la cultura y la economía local.⁸

La incorporación de la población y otros actores ha tenido en cuenta, en cada momento, una campaña de comunicación, que incluye la información directa en las dependencias de la OHCH, el uso de materiales impresos (plegables, pegatinas, posters), audiovisuales (por ejemplo, el video *Hablemos de La Habana Vieja*), programas y mensajes radiales (sobre todo a través del programa semanal que tiene el Plan Maestro en Habana Radio) y divulgación a través de la web (especialmente www.planmaestro.ohc.cu).

¿Qué se ha logrado?

Numerosos han sido los resultados alcanzados dentro de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana a partir de la experiencia implementada. De manera general, se pudieran resumir los resultados de la siguiente manera:

- La consolidación y sistematicidad de una herramienta de desarrollo (PEDI) que ya va por su tercer período de renovación, el actual comprende hasta

jo popular Catedral y la presentación de propuestas por parte de los ciudadanos. Las propuestas más votadas fueron la rehabilitación de una escuela secundaria básica y el equipamiento de un centro de atención a adultos mayores.

⁸ Véase el libro sobre experiencias participativas en La Habana Vieja, de las autoras Martha Pérez y Maidolys Iglesias.

el 2030. Ese proceso consolidó un espacio permanente de participación que intenta fortalecer las capacidades de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Se han instaurado a partir del proyecto diversos espacios de participación social donde se presentan y consultan los proyectos de la oficina.

- Proyectos sociales innovadores que no surgen a partir del trabajo con el UNFPA, en su mayoría venían de antes, pero se han enriquecido y se ha logrado incluir el tema de la población de manera explícita a partir del proyecto. Existen además proyectos vinculados a grupos en condiciones de vulnerabilidad, como es el caso del centro diurno para la atención de la tercera edad, que es de referencia nacional, el centro de referencia del adolescente que se desarrolla con el apoyo de UNICEF, y el hogar materno y el taller permanente para el trabajo con los discapacitados. Esto ayuda a articular el trabajo entre varias instituciones y también relaciona a la oficina con otras instituciones del país. Todos estos proyectos tienen un componente fuerte de cooperación internacional no solo en la implementación sino en su desarrollo y, a partir de la experiencia que aquí se presenta, han logrado una mayor eficiencia en el trabajo y una mayor claridad en la identificación de problemáticas locales y en la intervención comunitaria.
- El programa de vivienda de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana es el más complejo por la cantidad de personas que aún viven en condiciones inadecuadas a pesar del trabajo que ya se ha hecho. Si bien este programa es previo al proyecto, el análisis de las dinámicas demográficas a partir de diagnósticos realizados desde la colaboración con el UNFPA y otras instituciones, ha permitido reorientar los objetivos e incluir variables que antes no se habían considerado. Se identifican dos proyectos emblemáticos: el primero es el de viviendas pro-

tegidas para la tercera edad, una modalidad que prácticamente es única en el país, donde en vez de construir viviendas convencionales se identifican matrimonios de adultos mayores, se realiza un trabajo social muy fuerte y se le entrega una de estas viviendas. Ya son cuatro los edificios que se han entregado. El otro es que, a partir de este año, este programa de vivienda ha dejado a un lado la construcción de viviendas que se hacían fuera del Centro Histórico y en este momento solo se están construyendo dentro de este. Cada uno de esos proyectos se corresponde directamente con el marco teórico-metodológico en términos de población, el primero tiene relación directa con el envejecimiento demográfico y el segundo responde a evitar la continuidad de la pérdida de población en esta zona.

- Sistematización en el levantamiento, difusión y uso (sobre todo por parte de la propia OHCH) de datos censales y su incorporación al Sistema de Información del Plan Maestro.
- Fortalecimiento de instituciones orientadas al trabajo con grupos en condiciones de vulnerabilidad, especialmente adultos mayores (Convento de Belén y Centro Geriátrico), mujeres (Hogar materno Leonor Pérez) y jóvenes (Centro de adolescentes de la manzana 148). En todos los casos se gestionan a partir de una estrecha relación entre la OHCH y socios nacionales, locales e internacionales.
- Conformación de un grupo permanente de trabajo local y realización de acciones de sensibilización sobre temas de población.
- Se realizó el procesamiento y análisis de 18 variables seleccionadas del Censo de Población y Viviendas del 2012,⁹ a partir de un trabajo conjunto

⁹ La selección de estas 18 variables fue de hecho una de las acciones del proyecto, que permitió evaluar el uso efectivo de las variables levantadas en los censos anteriores (1995 y 2001) y la factibilidad de utilizar las del Censo Nacional de 2012 (poco más de 30 variables en cada caso) en función de la planeación y la gestión urbanas.

con la ONEI y se publicó un folleto, que fue distribuido a directivos, especialistas y ciudadanos.

- Se trabajó en un mapeo institucional y en la elaboración de un diagnóstico sobre el estado de los temas demográficos en el territorio y sus instituciones.
- A partir de los procesos participativos se identificaron temas prioritarios tales como género, envejecimiento y juventud, los cuales fueron abordados en talleres temáticos dirigidos a sensibilizar a especialistas y tomadores de decisión sobre las necesidades y motivaciones de los diferentes grupos de la población. De la misma manera se logró incorporar el enfoque de género en los diferentes análisis a nivel local.

Desde su surgimiento en 1994, el Plan Maestro dio la mayor prioridad al levantamiento de información sobre la población residente. En fecha tan temprana como 1995 una alianza con la ONEI permitió realizar un Censo de Población y Viviendas para el Centro Histórico, que tuvo su continuidad con uno similar para la ZPC en 2001 y luego un procesamiento *ad hoc* del Censo Nacional de Población y Vivienda en 2012. En todos los casos, la información obtenida contribuyó a lograr un mejor conocimiento del territorio y en última instancia a fortalecer el programa social de la OHCH, destinado a satisfacer las necesidades de una población que disminuye por año, que envejece a ritmo acelerado, y que ve transformarse su estructura de hogares y la ocupación de las viviendas, entre otras características.

El primer Plan de Desarrollo Integral, aprobado en 1998, destacaba la importancia de aquellos proyectos sociales pioneros, al tiempo que establecía como una de las cinco políticas del proyecto: la “conservación de la población residente y la mejora en sus condiciones de habitabilidad”, evitando los procesos de “gentrificación” tan comunes en otros centros históricos de Latinoamérica y el mundo. Este primer plan puso énfasis en los resultados derivados

del Censo de Población y Viviendas realizado tres años antes, y en la capacidad de esa población para “involucrarse de manera activa en el proyecto”. Un enfoque que tomaría un nuevo impulso en 2011, cuando se comenzó a trabajar en la elaboración de un nuevo plan a partir de un proceso amplio de consulta pública que incluyó a instituciones y ciudadanía, y fue trabajado a partir de acciones del propio proyecto con la oficina de UNFPA, un proceso que habría de repetirse luego en 2015, esta vez en el marco de un proyecto que contó con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, orientado al fortalecimiento de los instrumentos de participación en la conformación de los planes y la gestión urbana.

Un análisis detallado del PEDI-2030 permite reconocer, de forma explícita, la “temática poblacional” en los siguientes aspectos:

- En cuanto al ordenamiento territorial: Necesidad de lograr una diversidad de funciones “manteniendo la función residencial” (OG 2.4), así como “diversificar los tipos de vivienda para dar respuesta a la variedad de demandas existentes” (OG 2.16). Una de estas demandas estaba vinculada con el tema del envejecimiento, el cual fue analizado a partir del proyecto en cuestión y fue diagnosticado en función de elementos teóricos ya mencionados en el capítulo 2.
- En su diagnóstico se considera como fortaleza “la existencia de instituciones y programas sociales orientados a la salud y la atención a la tercera edad”, mientras valora como debilidad “el deterioro del fondo construido, principalmente de edificaciones de uso residencial” y entre las amenazas “el incremento descontrolado de la población flotante y el consecuente déficit de infraestructuras de transporte y servicios”.
- En la publicación *El Centro Histórico en datos* se presenta un breve bosquejo de su evolución histórica y diversos datos obtenidos del Censo del 2012, se incluyen elementos como la po-

blación por sexos, edades, personas con necesidades especiales, color de la piel, migración interna, nivel educativo y situación laboral, caracterización que también responde a unas bases teórico-metodológicas desde el punto de vista demográfico que fueron consideradas en el proyecto.

- Advierte que “el decrecimiento de la población que se aprecia en el Centro Histórico es visible también en el resto del municipio. La Habana Vieja resulta ser uno de los siete que, a nivel nacional, presentan los mayores balances negativos en la última década”.
- El PEDI dedica un acápite exclusivo a la vivienda, considerada la problemática de mayor complejidad en el territorio. Hace un resumen de los datos derivados del Censo del 2012, incluyendo personas y piezas por vivienda, tipo y disponibilidad de servicios, lo cual ha sido reconocido y afianzado en la estrategia de desarrollo a partir de una sensibilización y diagnósticos realizados en el marco del proyecto.
- Se presta atención especial al equipamiento de educación y salud, la cantidad y estado de las instalaciones, y su “capacidad para satisfacer la demanda”, lo cual es el resultado de un análisis de las dinámicas demográficas del territorio.
- En cuanto a la Gestión del Desarrollo, el PEDI habla de “desarrollar proyectos sociales, con énfasis en los grupos vulnerables, considerando el enfoque de género en su dimensión transversal” y atendiendo a un concepto amplio de las dinámicas demográficas, tal como ha sido enunciado en las bases teórico-metodológicas del presente documento.

El PEDI-2030 ratifica como una de sus políticas la “conservación del carácter residencial del Centro Histórico garantizando la permanencia de la población residente según parámetros de habita-

bilidad apropiados”. Casi un 50% del presupuesto anual de la OHCH se destina a atender problemas sociales, como la construcción de viviendas adecuadas (incluso especiales para personas de la tercera edad), acciones dirigidas a grupos vulnerables, el apoyo a proyectos de interés socioeconómico (empleo, por ejemplo) y ambiental (gestión del agua y de los residuos sólidos).

Este plan, como la propia publicación del censo de la Zona Priorizada para la Conservación, llama la atención sobre algunas variables que parecieran mostrar un mejoramiento en las condiciones de habitabilidad en el territorio, y que sin embargo deben ser evaluadas con cautela, como la disponibilidad de baño o servicio sanitario al interior de las viviendas (buena parte de los cuales se ha construido de manera inadecuada), o la misma condición de “apartamento” —en lugar de “habitación en ciudadela”— por una interpretación de la variable dada por el Censo Nacional.

¿Cómo se garantiza el seguimiento y la evaluación del proyecto?

En la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana el monitoreo y evaluación de la experiencia se realiza a través de:

- El seguimiento de los indicadores definidos por el PEDI para cada una de las “dimensiones” contempladas (institucional, social, cultural, ambiental y económica).
- La evaluación del proyecto, su impacto en el territorio y la capacidad de manejo institucional, mediante “reportes periódicos” que realiza regularmente el Centro del Patrimonio Mundial (la OHCH funge como “administradora del bien” en la Habana Vieja y el sistema de fortificaciones).
- Evaluaciones específicas, como la que promovió la UNESCO en 2004, a diez años de la puesta en marcha del nuevo modelo de gestión, con la sistematización de lo que consideró una “expe-

riencia singular” y un “modelo exitoso de intervención en áreas patrimoniales”. Dos expertos extranjeros hicieron una evaluación del modelo y sus resultados. La OHCH recopiló y sacó a la luz datos sobre el territorio, el proceso de rehabilitación y la gestión financiera.

- Todas las acciones realizadas desde que la OHCH se incorporó de manera activa en el programa de la Oficina en Cuba del UNFPA (2014-2018) han tenido un permanente seguimiento y se han cumplido con los indicadores previstos. Esto se refleja en los informes anuales que rinde la Oficina al UNFPA.

¿Cuáles fueron las lecciones aprendidas?

- 1- La inclusión del tema “población” ha sido una constante en los planes de desarrollo del Centro Histórico. A partir de la experiencia del proyecto se constató que contar con un capítulo que aborde las dinámicas demográficas de forma explícita en estos documentos, no garantiza que sea un componente transversal en la toma de decisiones.
- 2- La pérdida de población que se aprecia en el Centro Histórico ha sido entendida y abordada de manera diferente por técnicos, tomadores de decisión y ciudadanía, así como por las instituciones. Las acciones del proyecto demostraron que resulta de vital importancia conciliar lo que se entiende por “dinámicas de población”, de qué manera se va a reflejar dentro del plan de desarrollo y cómo se van a implementar las políticas en función de lo concebido en el documento.
- 3- La ausencia de un sistema de indicadores integral y único que tenga en cuenta las dinámicas de población limita el monitoreo más efectivo de la gestión local.
- 4- El proyecto utilizó la participación como una herramienta para la elaboración de los planes y su gestión. El proceso demostró que además de

ser un elemento clave, mientras más sostenida y equilibrada sea la participación de las instituciones, los territorios y los diferentes grupos poblacionales, más efectivas serán las acciones que se proponen e implementan.

5- La experiencia ha demostrado que existen temas que en el propio proceso de desarrollo imponen nuevos restos. El caso, por ejemplo, del trabajo con los adultos mayores, ha transitado del Centro Diurno para Adultos Mayores y las viviendas protegidas, a modalidades más orientadas a las “cadenas del cuidado” y este ha sido el resultado de análisis enfocados en las características y necesidades de este grupo etario en el contexto del Centro Histórico.

6- Las dinámicas nacionales (no solo las demográficas) impactan directamente sobre la identidad local y la vida en comunidad de un territorio, lo cual va más allá de puras estadísticas. El país modifica su política (se abre a la compra-venta de viviendas, por ejemplo, se impulsa el trabajo por cuenta propia y se apuesta por un crecimiento de la actividad turística), y ello repercute en zonas de atractivo inmobiliario y turístico e impacta la cohesión social. Este contexto demanda de la elaboración de nuevas estrategias desde lo local a partir de las nuevas dinámicas que se presentan.

7- Las acciones realizadas demuestran la importancia de dar prioridad a aquellos temas que atraviesan el tejido social como son el género y la integración intergeneracional, operativamente más complejos pero de mayor impacto a nivel de la comunidad.

8- El análisis de los datos estadísticos será más efectivo si además de manejar aquellos que generan instituciones de un perfil puramente estadístico, como es la ONEI, se utilizan también las que manejan otras entidades más cercanas a la gestión local, como las Direcciones Municipales de Salud y Educación.

9- Una adecuada estrategia de comunicación favorece la visibilidad del proyecto y permite gestionarlo mejor. Contar con medios diversos (publicaciones, radio, medios digitales) contribuye con el objetivo de vincular a las instituciones que coordinan los proyectos y la ciudadanía como beneficiaria y parte del proceso de gestión del mismo.

10- Contar con un marco legal e institucional para el desarrollo integral garantizó la inserción de programas sociales especialmente dirigidos a grupos vulnerables dentro de la gestión urbana.

11- La confluencia de condiciones básicas como la voluntad política, el conocimiento y los liderazgos formales e informales ha posibilitado la efectividad de acciones encaminadas a la inclusión de las dinámicas demográficas en las estrategias de desarrollo.

Finalmente es imprescindible agradecer la participación en el proyecto de varias personas que han hecho posible el trabajo en estos cuatro años, ellas son: Lourdes Baldoquín de la Peña, Niurka Cruz Sosa, Olivian Álvarez Llanes, Martha Pérez Cortés, Maidolys Iglesias Pérez, Mariana Gandarilla Bermejo, Dariadna Barrios Tabares, Dariana Rodríguez Barral, Maybel Chávez Cañizares, Malena Roche Parés, Denisse Cortinas Pérez y Laura Molina Gutiérrez. Cada una de ellas ha aportado una parte importante en la implementación del proyecto y en el logro de los resultados alcanzados.

3.2 Santa Cruz del Norte. Un territorio en experimento

El proyecto de cooperación con la Oficina en Cuba del UNFPA tiene sus inicios en el año 2012 y a partir de entonces se han ido estrechando lazos y obteniendo resultados en materia de población.

Inicialmente se comienza a trabajar en temas de salud y bienestar de la población en el municipio de Santa Cruz con importantes alianzas estratégicas con el departamento municipal de colaboración económica, la dirección de infraestructura e inversiones para la asesoría técnica en la formulación de proyectos locales. Este trabajo formaba parte de las acciones vinculadas al Centro para el Desarrollo Local del Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), y se insertaba en los Programas para el Desarrollo Local.

Poco a poco se fueron incorporando y adaptando las acciones a las condiciones particulares del territorio y se incluyeron algunos elementos teórico-metodológicos que permitieron tener una visión más amplia e inclusiva de las dinámicas demográficas. En este proceso las alianzas con la academia fueron determinantes, la Oficina en Cuba del UNFPA tuvo un papel relevante como mediadora y facilitadora para la creación y fortalecimiento de estos lazos. En este contexto comenzó el trabajo con el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana y la Universidad de Externado en Colombia. Actualmente el proyecto cuenta con resultados importantes que han sido producto de un trabajo conjunto y se continúa trabajando en temas de vital importancia en el territorio, además se ha logrado una inserción en los procesos de planificación a nivel local, lo cual garantiza la inclusión de los temas demográficos de manera explícita en la política y en los planes de desarrollo local.

¿En qué contexto se ha trabajado?

Como resultado de una reciente división político-administrativa realizada en el país, en enero de 2011, el municipio de Santa Cruz del Norte pasó a formar parte de la provincia Mayabeque, según el Acuerdo VII-49, del 3 de agosto de 2010 de la Asamblea Nacional del Poder Popular, donde se aprobó la Ley 110 modificativa de la Ley 1304 del

LA HORA DEL AGUA

El agua fue escasa durante muchos años en el batey San Juan, del municipio de Santa Cruz del Norte, en la provincia de Mayabeque, a menos de 100 kilómetros de La Habana. Hasta que un proyecto que vinculaba las dinámicas de población a la gestión del desarrollo local ayudó a definir nuevas prioridades.

Escondido entre montañas, pero paradójicamente a unos pocos metros de una de las carreteras más importantes de Cuba, nada menos que la que enlaza a la capital con el popular balneario de Varadero, el batey, actualmente parte del consejo popular Bacunayagua, vivió primero en torno a las dinámicas de un central azucarero y en años más recientes, en las últimas décadas del siglo xx, vinculado a un plan genético ganadero.

Cuando ambos proyectos, por razones diversas, dejaron de existir, el ritmo económico de la zona disminuyó y las fuentes de agua, deterioradas tras muchos años de explotación con fines diversos, dejaron de cubrir las necesidades de una población rural dispersa, pero no tan escasa como podría pensarse a simple vista.

Según Julio César García Tápanes, delegado del Poder Popular (instancia local de gobierno), el batey que inicialmente contaba con unas 14 o 20 viviendas hoy suma cerca de 300 y más de 700 habitantes, a pesar de los procesos migratorios que han caracterizado al territorio y al país.

“La población que antes estaba dispersa por estas lomas se ha ido acercando al batey, entre otras cosas gracias al impacto del plan genético que construyó edificios de viviendas”, contó el funcionario de gobierno.

Pero durante años los datos demográficos de la zona, aunque constaban en publicaciones oficiales, no eran parte de la información cotidiana para la toma de decisiones. Hasta que, a partir de

3 de julio de 1976. Hoy constituye uno de los 22 municipios de las dos nuevas provincias (Mayabeque y Artemisa) en experimento, que dan prioridad a los procesos de descentralización. Es un territorio costero, que cuenta con una población de 34 000 habitantes, con problemas ambientales por resolver y constituye un polo industrial del país y el polo turístico de la mencionada provincia. Es el territorio en el que se desarrolla la experiencia del proyecto de cooperación con el UNFPA: “Sala para la Gestión del Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de Vida”.

Desde el punto de vista demográfico, el municipio se caracteriza por tener un elevado nivel de envejecimiento de la población, con una proporción de personas de 60 años y más del 20,9 % para el 2017, indicador que en cinco de los seis consejos populares se encuentra por encima de la media nacional y municipal. A ello se une que la población económicamente activa sufrirá una disminución sostenida a partir del 2018. La fecundidad, por su parte, es baja en el municipio como en todo el país, experimentando una disminución en el número de nacimientos que pasa de un total de 373 nacidos vivos en el 2015 a 333 en el 2017. Asimismo el territorio muestra tasas de saldo migratorio negativo y numerosos movimientos intramunicipales. Pese a la identificación de diversas problemáticas, aún son insuficientes las investigaciones y acciones sobre la importancia de atender la vulnerabilidad sociodemográfica como parte de la adaptación al cambio climático y a las condiciones físico ambientales cubanas actuales.

¿Qué caracteriza la experiencia?

La experiencia de Santa Cruz del Norte tiene como objetivo fortalecer la gestión de gobierno mediante la incorporación de las dinámicas de la población en la planificación del desarrollo local a través de la elaboración de diagnósticos, el diseño de proyectos, la generación de análisis y recomen-

daciones. Esto se ha realizado con el apoyo de la academia para la toma de decisiones y la implementación eficiente de las políticas públicas locales, con el fin de potenciar la relación entre dinámicas demográficas, salud y calidad de vida de la población.

En este municipio reunir los pormenores de experiencias exitosas de actores sociales locales en el empeño por formular planes de desarrollo ha permitido al gobierno local poner en marcha y apropiarse de una estrategia de desarrollo local que reconoce y coloca a la población en un lugar privilegiado. Esto se ha logrado a partir de la estrategia del proyecto de incluir las dinámicas de la población en la agenda local, la cual ha contribuido a ordenar de manera coherente la gestión en las políticas públicas dirigidas a la calidad de vida y la salud de la población.

Se han vinculado y abarcado facetas múltiples de carácter social, patrimonial, educativo, histórico, y todo ello ocupa un lugar cimero. Por esto se destaca una experiencia documentada y que además puede ser avalada por testimonios de eventos y comentarios de especialistas grabados y filmados para la radio y la televisión local en este territorio, en los coloquios locales realizados hasta su XIV edición (mayo 2018). Programas como “Conozca de salud”, “Salud al día”, “Población, desarrollo y salud”, y materiales como noticieros, multimedias, documentales, han hecho que los santacruceños conozcan las ideas y acciones realizadas en este territorio, en aras del desarrollo local sostenible y sustentable.

En la estación radial local: “Radio La Voz del Litoral”, medio de divulgación encaminado a promover en el municipio la cultura y los valores morales y patrióticos, se ha creado un espacio que rescata las radioconferencias bianuales. Se tratan temas relacionados con las dinámicas demográficas que son el resultado del proyecto con UNFPA. Este espacio de participación y debate se identifica como una de las actividades culturales más importantes de este municipio.

En el 2013 el Gobierno Municipal establece una alianza con el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, y así surgen los talleres de capacitación y socialización con gestores locales y grupos de especialistas que se ocupan de la atención social, comunitaria y a la tercera edad y promueven acciones educativas en beneficio del modo y estilo de vida del adulto mayor.

Además, las instituciones locales multiplican sus acciones y siguen desarrollando, modificando y perfeccionando su labor, especialmente en lo referente al aumento de capacidades en gestión de proyectos, que se describen en los informes anuales, imprescindibles para conocer mejor esta gestión.

Es preciso destacar que la asistencia técnica y la colaboración financiera con el UNFPA han permitido lograr la “Sala de Gestión del Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de Vida”, un beneficio social en esta municipalidad cubana. Este espacio de participación materializa acciones que satisfacen las necesidades de la comunidad, tarea que exige generar colaboración para el desarrollo. De esta forma se ha logrado sensibilizar y capacitar en el período 2014-2018 a un total de 520 actores, de los cuales se destacan 52 personas en puestos de toma de decisiones (funcionarios del CAM), 320 profesionales y técnicos y 148 personas de la población en general. Asimismo este proyecto permite el diálogo entre instituciones culturales y deportivas y, a su vez, la utilización de la radio como medio de divulgación y educación.

Las publicaciones logradas exponen que el camino al desarrollo se logra mediante acciones en el mejoramiento de la vida espiritual y material de los habitantes de la municipalidad que prioriza, entre otras, la atención sistemática a las escuelas primarias y círculos de abuelos, el rol del museo en la promoción de los resultados, la organización y promoción de actividades recreativas, culturales y didácticas para los niños, jóvenes y adultos.

2014, se desarrolló el proyecto de la “Sala para la Gestión del Conocimiento en Dinámicas de la Población, Salud y Calidad de Vida” coordinado por el gobierno municipal de Santa Cruz del Norte con apoyo del UNFPA.

Una de las primeras tareas emprendidas desde la Sala fue hacer una caracterización demográfica, social, económica, de cada consejo popular del municipio, lo que significó una herramienta concreta para visibilizar la población rural dispersa y sus dificultades de acceso a servicios diversos.

“A partir de ese diagnóstico de los consejos populares que incluyó factores demográficos, económicos, sociales, de salud y ambientales, se logró que se incluyera en el plan de desarrollo del territorio un acueducto para las localidades rurales”, confirmó el doctor Jorge Luis Bacallao Bacallao, director del proyecto.

“Actualmente esa población rural, que vive muy cerca de la autopista nacional y que estuvo presentado dificultades para el acceso al agua potable, ya cuenta con un acueducto propio. Este ha sido un ejemplo claro de cómo incluyendo a la población en las estrategias de desarrollo y en las políticas locales se aumenta la calidad de vida de la población”, precisó.

Para el batey San Juan, en particular, implicó la vuelta de las tenderas de ropa al paisaje local.

“Cuando logramos finalmente traer el agua desde la fuente de abasto, la presión reventó las viejas y escasas tuberías que existían, así que la inversión llegó, incluso, a poner acometidas nuevas hasta cada vivienda”, explicó García Tápanes.

Miriam Audia Fabier tiene 65 años y hace 32 que vive en San Juan. Mientras mira su ropa recién lavada y su casa en construcción, cuenta que solo hace dos años es que la situación del agua se ha normalizado.

¿Cómo se han incluido las dinámicas de la población?

La comprensión integral de la situación de la población enmarcada en el espacio municipal, y en su interrelación con los niveles provincial y nacional, permite formular acciones y estrategias eficientes con los recursos disponibles, mejorar las capacidades para adecuarse a las demandas y tener en cuenta e implementar de manera eficaz la orientación metodológica que el país ha adoptado con relación a la gestión del desarrollo local.

El hecho de contar con la Sala para la Gestión del Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de Vida, con su equipamiento y personal capacitado, en Santa Cruz del Norte, representa una posibilidad para el gobierno y los actores locales de obtener insumos para el trazado de estrategias de acción a partir de los datos y proyectos que se han generado en la propia sala. Una representación del proyecto participa en los coloquios anuales en el Gobierno Municipal y se han presentado los temas de población en cada intervención. Esta sensibilización se ha realizado a nivel de los consejos populares y consejos electorales.

Se han generado 20 acuerdos del CAM que respaldan 27 proyectos relacionados con temas demográficos, de ellos 7 son rurales, 3 referidos a temas de alimentación y 13 con aspectos socioculturales. Cada proceso está certificado y se ha implementado con el presupuesto disponible para ser utilizado por el territorio.

En la tv local se ha logrado hacer un programa titulado “Población, territorio y salud”, el cual ya tiene tres años de creado. En él se han tratado todos los temas que son prioridad del proyecto. En la radio se efectúan los coloquios que funcionan como radioconferencias con divulgación hacia la calle principal a partir de altoparlantes dos veces al año, con participación comunitaria a través de llamadas telefónicas, en los cuales igualmente se le ha dado tratamiento a los temas trabajados.

Al inicio los análisis se realizaban de manera global, y se comenzó a utilizar la estrategia BIT PASE (que será descrita brevemente más adelante). Se revisaron cuántos proyectos se estaban haciendo en el territorio, los resultados mostraron que todos se concentraban en la cabecera municipal. Por ese motivo la primera acción fue descentralizar por áreas geográficas de los consejos populares.

Desde los inicios del proyecto, y especialmente con la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión en 2012, se le concedió gran importancia al trabajo social, en tanto la recuperación de diferentes áreas geográficas del municipio demandaba un proyecto orientado, en primer lugar, a la mejora de la calidad de vida de la población residente en asentamientos poblacionales y áreas urbanas.

A partir de un diagnóstico sociodemográfico de los consejos populares, considerando factores demográficos, económicos, sociales, de salud y ambientales, se logró que se incluyera en el plan de desarrollo del territorio un acueducto para las localidades rurales. Actualmente esa población rural, que vive muy cerca de la autopista nacional y que estuvo presentando dificultades para el acceso al agua potable, ya cuenta con un acueducto propio. Este ha sido un ejemplo claro de cómo incluyendo las dinámicas de la población en las estrategias de desarrollo y en las políticas locales se aumenta la calidad de vida de la población.

Se recopila información básica demográfica a partir de fuentes oficiales y alternativas, lo cual permiten tener diferentes lecturas de la realidad del municipio y sustentar los documentos del plan de desarrollo. De esta manera se realizan estudios de las áreas geográficas de los consejos populares del municipio, acción que ha permitido formular propuestas de intervención y políticas al respecto en la infraestructura y las inversiones en estos territorios, en respuesta a los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*.

Otro elemento importante se relaciona con el acopio de diversos datos obtenidos del Censo de Población y Viviendas del año 2012, y del realizado por la unidad de trabajo social de la administración municipal, que comprende características y atributos de la población según las variables, indicadores y conceptos definidos en las bases teórico-metodológicas que sustentan la experiencia. Un resultado que sería importante destacar es el decrecimiento en números absolutos de la población residente en el municipio. Estos resultados fueron publicados en el 2017 con desglose según áreas geográficas de los consejos populares.

El documento, que dispone de información oficial documentada y validada con una infraestructura de datos de libre acceso y fácil uso con desagregación territorial por áreas geográficas dentro del mismo municipio (consejos populares), ha significado una oportunidad para la toma de decisiones a nivel local.

Las experiencias en el levantamiento y análisis de las características sociodemográficas locales y su aplicación pueden ser compartidas con otros municipios, en interrelación con dinámicas socioeconómicas y ambientales en función de las características del territorio.

El uso de datos demográficos en el programa de desarrollo local permitió lograr la formulación de proyectos insertados en la política de planeación local, dejando capacidades instaladas para que, en adelante, se asuman sus procesos de desarrollo de forma integral, sostenible y con una visión hacia la población como objeto y sujeto de ese desarrollo. Además las instituciones en el territorio han multiplicado sus acciones y siguen desarrollando, modificando y perfeccionando sus estrategias a nivel local, sobre todo con el aumento de capacidades en gestión de proyectos. Estos procesos se describen en los informes anuales, imprescindibles para conocer mejor esta gestión.

“Primero tenía poca fuerza y no llegaba a las casas o la sacábamos de los pozos. Luego, las tuberías estaban malas, hasta que finalmente se resolvió. Ahora todo es más fácil”, asegura.

En la cabecera municipal, Marisol Cotilla Mederos, la funcionaria que atiende la colaboración en la Administración Municipal de Santa Cruz del Norte, asegura que la vida de la localidad cambió, para bien, con la Sala.

“Muchas personas vienen a buscar la información de los consejos populares: lo mismo médicos y maestros, estudiantes para sus tesis de grado, pero también funcionarios de gobierno, epidemiólogos, ingenieros que están desarrollando alguna obra para el municipio, porque los ubica en la situación que se van a encontrar en cada zona”, precisó Cotilla Mederos.

La utilización de la información sociodemográfica en las metodologías para la construcción de planes y políticas públicas locales se pueden resumir de la siguiente forma:

- Información disponible por área: municipal y por áreas geográficas de los consejos populares.
- Información analizada por atributos sociodemográfico: sexos y edad. Especialmente en los grupos: niños, jóvenes, población en edad laboral y adultos mayores.
- Disponibilidad de fuentes utilizadas: Oficina Nacional de Estadística e Información además de investigaciones y publicaciones locales.
- Fuentes alternativas: encuestas de circunscripciones electorales.
- Análisis integrado de las dinámicas demográficas con los aspectos socioeconómicos y ambientales: en las áreas geográficas de seis consejos populares.

Se han ido incorporando paulatinamente las dinámicas de la población en los principales instrumentos de planeación como: planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y planes sectoriales, los cuales se han logrado en la etapa 2014-2018 con certificación de financiamientos holísticos en proyectos asociados al CITMA y para el desarrollo local y el apoyo de donativos puntuales.

En este municipio la gestión del conocimiento forma parte de una estrategia de asistencia técnica y formación activa para el desarrollo local con perspectiva poblacional, generada de forma conjunta entre el UNFPA, el Centro de Estudios Demográficos en colaboración con la Universidad de Externado de Colombia, en el marco de la colaboración Sur-Sur.

Con el proyecto “Sala para la Gestión del Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de Vida” concebido en Santa Cruz del Norte, inicia a nivel local el intercambio de experiencia con América Latina utilizando como base la estrategia que emplea el modelo BIT- PASE colombiano y el

desarrollo local en Cuba, para la producción de conocimientos colaborativos a nivel local.

Se contó con la experiencia y transferencia tecnológica del Modelo BIT-PASE al Desarrollo, de la Universidad de Externado de Colombia, mediante encuentros colaborativos de los expertos locales y del CEDEM, con los profesores y gestores del modelo, que plantea tres momentos: identificar, diagnosticar y accionar. De los dos primeros se obtiene el diagnóstico integral y del último la formulación del plan estratégico.

Figura 1. Modelo BIT-PASE colombiano

DIAGNÓSTICO		
1 IDENTIFICAR	2 COMPRENDER	3 RESPONDER
-DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS, AMBIENTALES, SOCIOCULTURALES Y ECONÓMICAS	- CONFIGURACIÓN ACTUAL - VENTAJAS Y OPORTUNIDADES	- PARTE ESTRATÉGICA - PLAN DE INVERSIONES
-TENSIONES -REFORZADORES Y LIBERADORES	-CONFIGURACIÓN ESPERADA	
-PROYECCIÓN DE TENSIONES		

Los pasos del BIT-PASE colombiano mostrados en la figura 1 fueron modificados y adaptados a la realidad económica social existente en distintas municipalidades cubanas. Además se compatibilizó con la metodología cubana propuesta por el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana (a la que se hará referencia en este documento), la cual plantea realizar acciones transformadoras sobre la población en la medida en que se investiga, a la par que hace partícipes y protagonistas

de la investigación a los habitantes de la localidad. Si bien esto es una fortaleza de la metodología fue, a la vez, un gran reto para el equipo de investigación.

Ha sido altamente beneficioso aportarle al gobierno y a su órgano de la administración municipal herramientas que les permitan organizar e integrar la información de partida, de modo que esto se convierta en guía para la ejecución de las políticas en un proceso multidireccional y ajustado a las particularidades del contexto.

Es imprescindible destacar las relaciones de trabajo y alianzas estratégicas que ha establecido el proyecto:

- *Actores nacionales:* la experiencia ha contado con la colaboración del Ministerio de Comercio Exterior y la Colaboración Extranjera de Cuba (MINCEX).
- *Actores locales:* Gobierno Municipal y su órgano de la administración de Santa Cruz del Norte, así como las instancias de planeación provinciales y municipales dentro de la sociedad civil, las organizaciones de base social y grupos gestores locales. Asimismo se ha trabajado en estrecha relación con instituciones locales en las áreas de salud, cultura, deporte, educación entre otras.
- *Academia:* Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de la Habana (CEDEM-UH) y la universidad en el territorio.
- *Cooperación internacional:* Fondo de Población de las Naciones Unidas de Cuba y de Colombia y Universidad de Externado de Colombia (UEC).

Por otro lado las relaciones entre los socios estratégicos y actores clave de las municipalidades permiten la cohesión y sostenibilidad de los procesos, pues existe vinculación entre ellos en Grupos de Expertos Locales en Población y Desarrollo (GELP&D) y su vez se integran con la academia. Justamente uno de los principales logros del proyecto es haber logrado una integración y

una coherencia en el trabajo entre las diferentes instancias

¿Qué se ha logrado?

El proyecto de Santa Cruz del Norte cuenta, dentro de sus resultados, con la creación y multiplicación de capacidades a nivel municipal, como parte de un proceso de capacitación a partir de elementos conceptuales y metodológicos en función de la incorporación de las dinámicas de la población en la toma de decisiones en el territorio. Este proceso además ha multiplicado esas capacidades en los últimos años.

Lo importante y novedoso ha sido el hecho de conocer la pertinencia de dotar al gobierno y su órgano de la administración municipal con estas herramientas que les permitan organizar e integrar la información para una mejor planificación. Asimismo se logró identificar una ruta por la que deben transitar los proyectos de manera paulatina como parte de un proceso multidireccional y en el que cada cual tendrá sus particularidades.

Este proceso de manera intencionada fue ampliando la participación de entidades, delegados del Poder Popular y la población en general, pero será imprescindible continuar consolidándolo sistemáticamente en el futuro. El sistema de seguimiento, control y monitoreo ha sido la premisa para el éxito del proyecto y ha hecho posible ir evaluando su principal indicador: el nivel de solución de los problemas de la población y el nivel de satisfacción que ello genera.

Dentro de las actividades realizadas se destacan acciones de sensibilización, reuniones técnicas, talleres de capacitación y coloquios. Se cuenta además con materiales comunicacionales y educativos. Los grupos gestores de seis consejos populares se han integrado a las acciones, en las que se destaca la participación de la comunidad. Se resalta además el trabajo con la universidad del adulto mayor en dos consejos populares y con los

prestadores de servicio con el Sistema de Atención a la Familia que no solo son comedores sino que se ha convertido en un centro comunitario.

Dentro de los principales resultados concretos que se han logrado con la experiencia en Santa Cruz del Norte se pudieran mencionar los siguientes:

- Creación de una Sala para la Gestión del Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de Vida, la cual es gestora e impulsora de capacitación, comunicación, educación y generación de datos en temas de población. A partir del surgimiento de la sala se cuenta con un grupo de trabajo de más de 30 profesionales de diferentes especialidades que participan en investigaciones en temas vinculados con la demografía y los estudios de población.
- El grupo de trabajo que se ha creado en el territorio para trabajar las dinámicas demográficas se ha incluido en la Red de Estudios de Población del país, coordinada por el CEDEM y donde participan numerosos especialistas así como otros territorios que también cuentan con experiencias semejantes en la inclusión de las dinámicas demográficas en sus planes de desarrollo local.
- Elaboración y ejecución de proyectos de investigación y capacitación territoriales y locales y desarrollo de investigaciones que combinan metodologías cualitativas y cuantitativas, relacionadas principalmente con: caracterizaciones sociodemográficas del municipio y las áreas geográficas de seis consejos populares; estudios de mortalidad y morbilidad; estudios de envejecimiento; caracterización de los procesos migratorios; estudios periódicos del comportamiento de la mortalidad en grupos extremos de la población (infantes y adultos mayores).
- Capacitación de más 350 personas que incluyen personal técnico, profesionales de organismos y organizaciones, así como líderes formales e informales de asentamientos poblacionales de

los consejos populares, en cuestiones de población y desarrollo. Posteriormente se trabaja para que estas personas capacitadas permanezcan en sus cargos y cumplan con mayor eficiencia sus funciones, especialmente tengan en cuenta en su gestión aspectos relacionados con las dinámicas demográficas del territorio.

- Dentro de la estrategia de capacitación del proyecto se ha logrado incluir a dos personas en la Maestría en Estudios de Población del CEDEM y dos en el Curso Regional Intensivo sobre dinámicas de la población realizado en la misma institución.
- Se ha logrado trabajar en estrecha relación con el órgano de Gobierno Municipal y las demás autoridades en el territorio. Las actividades del proyecto se planifican en estrecha relación con estas estructuras.
- La experiencia ha desarrollado una estrategia de comunicación municipal con espacios en la radio y el telecentro local. Asimismo actualmente el trabajo del proyecto está expuesto en el museo municipal, donde se realizan visitas guiadas de los estudiantes de las diferentes escuelas del territorio y además funciona como una forma de divulgación y comunicación de las dinámicas demográficas a nivel local para la población en general.
- De la misma manera se han realizado 5 publicaciones y 60 documentos y promocionales sobre el tema, cada uno de los cuales representa un insumo como medio de sensibilización e información a actores y población en general.

¿Cómo se garantiza el seguimiento y la evaluación del proyecto?

Existen dos acuerdos del Consejo de la Administración Municipal en los que se aprobaron los resultados preliminares del proyecto y 20 acuerdos para obras que responden a temáticas de población. Esto garantiza que oficialmente el tema se incluya y chequee periódicamente en estas

instancias. Se han hecho entrevistas a 46 participantes del proyecto, una parte son funcionarios del gobierno y otra pertenece al grupo gestor. Ello se ha sistematizado de modo que sirva como documento de trabajo para la continuidad del proyecto y además como insumo para la acción de los gobiernos locales. Se escogió la biblioteca municipal para crear un espacio de población y desarrollo donde se encuentran todas las publicaciones de CEDEM, de Colombia y las del propio proyecto de manera independiente. En cada informe se hace un seguimiento a partir de los chequeos sistemáticos de cumplimiento del plan de trabajo por parte de UNFPA. A partir de cada elemento analizado en las evaluaciones se va perfeccionando el trabajo.

La perspectiva del proyecto es mantener los resultados alcanzados aun en un contexto complejo en relación con los recursos y continuar trabajando el desarrollo local con la inclusión las dinámicas de la población en las estrategias de desarrollo. De esta manera se potencia el trabajo con una visión intergeneracional. Por otro lado el objetivo es conservar y estimular las alianzas con los socios estratégicos y la cooperación Sur-Sur. Este contexto obliga al proyecto a evaluar la necesidad de buscar otras fuentes de financiamiento que complementen lo que se tiene hasta el momento como única vía posible para la sostenibilidad y la sistematización del proyecto.

¿Cuáles han sido las lecciones aprendidas?

A través de todo el proceso de trabajo y a partir de los logros y las dificultades que se han presentado, se pueden identificar algunas lecciones que sirven de punto de partida para el trabajo futuro:

- 1- La inclusión de las dinámicas demográficas en las políticas públicas a nivel local en Cuba reclama un enfoque integral, claramente inserto en las prioridades del desarrollo social a todos los niveles.

2- Se identificaron como barreras fundamentales, para lograr una actuación integrada a escala local, la realización de diagnósticos en paralelo como base de los planes y programas de desarrollo del municipio; la desarticulación de los procesos de planeamiento y el diseño vertical de los sistemas estadísticos; un exceso y fragmentación de estructuras de coordinación; sistemas de estimulación verticales; insuficiente definición de las relaciones empresa-comunidad; y las excesivas acciones directas de los organismos superiores sobre el municipio.

3- A partir de un proceso de creación de capacidades técnicas en materia de población y desarrollo, es posible orientar las políticas a nivel local para responder a las necesidades del territorio y articularlas con las necesidades del país. Estos procesos de capacitación a nivel local deben transcurrir mediante una combinación armónica entre las instancias nacionales, provinciales y municipales.

4- La creación y el fortalecimiento de alianzas con instituciones locales de diferentes sectores y con instituciones académicas nacionales, así como el surgimiento de nuevas redes y el establecimiento de vínculos con otras ya existentes para la ejecución de las tareas del proyecto, fueron acciones determinantes para lograr los resultados alcanzados.

5- Las acciones de capacitación, sensibilización y comunicación en temas de población y su vínculo con la problemática territorial y local son vitales para lograr los objetivos trazados, así como para la sostenibilidad del proceso. En función de esto es necesario seguir formando en el país profesionales en el área de los estudios demográficos que puedan asesorar, capacitar y analizar los temas de población con mayor experticia.

6- Existe una diferenciación entre el espacio territorial y el local, lo cual se refleja en las características de su población y guarda estrecha

relación con patrones históricos en el espacio y con la antigua división político-administrativa del país.

- 7- El uso de información sociodemográfica y socioeconómica para la planeación debe basarse en fuentes de información oficial; no obstante, es importante utilizar fuentes complementarias. A partir de esta información es función y obligación del proyecto definir y elaborar los insumos relacionados con temas de dinámicas de la población que deben ser incluidos en los planes de desarrollo local.
- 8- El logro de una comunicación entre los diferentes actores locales y la ciudadanía en general en los procesos de planificación referentes a temas demográficos, con la población como protagonista del proceso, facilita la gestión, la búsqueda de financiamiento y fortalece la implementación de la estrategia de desarrollo local.
- 9- La inestabilidad de los dirigentes en los cargos de dirección administrativos en el territorio genera incertidumbre con relación a la sostenibilidad de las acciones y, a la par, se convierte en una limitante en la gestión de proyectos relacionados con las dinámicas demográficas a nivel local.

Por último quisiéramos agradecer la participación y colaboración de diferentes personas e instituciones que han hecho aportes imprescindibles en la implementación del proyecto:

- A la Oficina en Cuba del UNFPA y al MINCEX, por su acompañamiento y por confiar en el proyecto.
- Al Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, especialmente a los doctores Antonio Aja, su director, José Luis Martín y Matilde de la C. Molina, todos profesores investigadores del CEDEM, por su asesoría y acompañamiento en temas de población.

- A la Universidad de Externado de Colombia, en especial a los doctores Lucero Zamudio, Juan A. Castro y Norma Rubiano, por transferirnos la experiencia del Proyecto PASE al Desarrollo”
- A la valiosa colaboración y el apoyo de un grupo de instituciones, organizaciones, directivos, funcionarios, profesionales, técnicos, miembros de la sociedad civil del municipio de Santa Cruz del Norte, y a todos los que de una forma u otra han apoyado esta experiencia, garantizando y participado en las actividades de sensibilización, capacitación, aporte de informaciones locales, publicaciones internas, gestiones, y todas las actividades, incluso aquellas que por pequeñas que parezcan son indispensables para garantizar las investigaciones en Sistemas de Gobiernos Locales.
- Al gobierno y la Administración Municipal del Poder Popular del municipio de Santa Cruz del Norte, de modo muy especial a la licenciada Miriela Hoyos, pedagoga y presidenta de la Administración Municipal del Poder Popular; licenciado Álvaro Días, pedagogo y jefe del CAM; técnico Ernesto Garrido, administrador del proyecto; licenciada Marisol Cotilla, especialista de colaboración; licenciado Isdel González, psicólogo y jefe de trabajo social (2013-2015); licenciada Yulie Osorio, jefa de sección CITMA; ingeniero Raúl Machado, proyectista de acueductos rurales; ingeniero Ángel Ribot, profesor e historiador municipal y a la licenciada Dulce Ramírez, profesora de la Universidad del Adulto Mayor.
- A la prensa local radio-tv La Voz del Litoral y Telemar a la máster Amparo Álvarez y máster Marianela Tápanes, por su labor cotidiana en la elaboración de materiales audiovisuales de promoción del proyecto.

Son muchos los colegas y amigos los que han ayudado y aun cuando no aparezcan los nombres, es infinito el agradecimiento hacia ellos.

3.3 Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana. Un aporte desde la academia

El Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) de la Universidad de La Habana es una institución especializada en la investigación, la formación y la capacitación de recursos humanos en el campo de los estudios de población. Desde su fundación, el 9 de febrero de 1972, y en su crecimiento como centro académico de alto nivel y prestigio reconocido, el CEDEM ha tenido, en la cooperación internacional y, especialmente, en la desarrollada con el UNFPA, un aliado estratégico, no solo para el fortalecimiento de sus capacidades, sino también, y sobre todo, para responder a las prioridades nacionales y territoriales emergentes de las dinámicas demográficas y sus interrelaciones con los factores del desarrollo económico y social en el país.

Durante casi cuatro décadas, el UNFPA ha colaborado con el CEDEM en el desarrollo de programas de capacitación y cursos internacionales y nacionales, así como en la realización de investigaciones sociodemográficas a nivel territorial y local. Asimismo, la cooperación CEDEM - UNFPA ha propiciado el incremento en la cantidad y calidad de las publicaciones y la diseminación de los resultados científicos generados por el Centro.

Los proyectos que el CEDEM ha venido implementando, en el marco de los dos últimos Programas de País del UNFPA con el gobierno de Cuba (7mo. y 8vo. ciclo de cooperación), no solo han permitido consolidar el trabajo previo, sino también, hacer más efectiva la transferencia de conocimiento y la provisión de asistencia técnica en la materia, con el objetivo de mejorar la gestión de gobierno, en aquellos territorios, donde esas actividades han sido concertadas. Esto ha propiciado una mayor sensibilización de los tomadores de decisión y de los gestores de políticas, en cuanto a la importancia de considerar las dinámicas sociode-

mográficas en las estrategias de desarrollo integral municipales y provinciales.

El 8vo. Programa de País 2014-2018 (extendido hasta 2019), alineado al resultado del plan estratégico del UNFPA “Dinámicas de la población”, incluye el producto: “Fortalecidas las capacidades de las instituciones estadísticas y académicas para incorporar las dinámicas de la población, incluidos el envejecimiento, sus relaciones con la salud sexual y reproductiva y con la igualdad entre los géneros, en los programas de desarrollo”, el cual es también contribuyente al resultado del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) relativo al incremento de la integración de las dinámicas de población de género y generaciones, y las especificidades territoriales en los programas de desarrollo

Desde la etapa de programación quedó prescrito que el producto debía ser alcanzado a través de: a) la sensibilización y formación de los encargados de la toma de decisiones y especialistas de las principales instituciones; b) la prestación de asistencia técnica a las instituciones gubernamentales para la generación de datos y la gestión del conocimiento a nivel nacional y territorial; y c) el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones territoriales para la planificación del desarrollo a nivel local con enfoque de población.

En el Plan de Acción para el Programa de País (PPAP¹⁰) signado entre el gobierno de la República de Cuba y el UNFPA, quedó, bajo el mencionado producto, explícitamente establecida “la incorporación de las dinámicas de población en la gestión de cinco gobiernos territoriales, la realización de investigaciones nacionales y territoriales sobre temas prioritarios para el país, la formación posgraduada en población y desarrollo y la sensibilización de tomadores de decisión y población en general

10 Conocido como CPAP (*Country Programme Action Plan*) por sus siglas en inglés

sobre la realidad demográfica y los desafíos que de ella se derivan”.

Justo, en ese contexto, fue formulado el proyecto del CEDEM: “Dinámica de la población y sus interrelaciones. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento y la capacitación”, cuyo objetivo ha consistido en: “Implementar acciones de sensibilización y formación dirigidas a los encargados de la adopción de decisiones y a especialistas y técnicos de instituciones clave en la integración de las dinámicas de población a la planificación del desarrollo”. Este propósito CEDEM lo ha materializado a través de sus intervenciones técnicas a nivel nacional y territorial.

¿En qué contexto se ha trabajado?

El CEDEM ha trazado una estrategia de trabajo para “entrar” a los territorios a través de diferentes vías:

- La mayoría de las veces son los gobiernos territoriales los que constituyen la principal puerta de entrada, elemento clave en las posibilidades de éxito de las experiencias. Una vez afianzadas las relaciones en los espacios de gobiernos municipales y provinciales, se inicia la creación de alianzas con otras instituciones y organizaciones locales.
- Otra modalidad de trabajo ha sido a través de vínculos con instituciones nacionales que, de inmediato, apoyan las relaciones con sus delegaciones territoriales.
- Una tercera vía ha sido el vínculo con asociaciones nacionales y organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, como son, por ejemplo, la Unión de Periodistas de Cuba y la Unión Nacional de Juristas de Cuba. Con estas organizaciones se han potenciado acciones que responden a necesidades concretas identificadas en los territorios.

El proyecto se ha sustentado en el enfoque multidisciplinario que debe apoyar los estudios

de población, lo que ha demandado que, cada experiencia implementada, requiera de la participación de diferentes sectores y actores locales. El principal desafío ha sido la articulación de las dinámicas demográficas en la priorización de estrategias de los territorios. En ese sentido, ha sido indispensable identificar determinadas problemáticas relevantes para el territorio y, justamente desde ellas, sensibilizar a actores locales de diferentes sectores sobre su interconexión con las dinámicas de la población.

El reto se ha puesto de manifiesto en diferentes escenarios. De acuerdo con la forma de acercamiento y entrada a los territorios, se pueden presentar los siguientes:

- Al llegar a un territorio, en un ejercicio participativo, se comienzan a identificar temáticas y/o problemáticas de interés que, inicialmente, no fueron reconocidas como temas de población, y que ya estaban incluidas en la agenda de trabajo de los gobiernos.
- En otros escenarios aparecen temáticas que no estaban identificadas en los planes territoriales y, a partir de los debates y análisis realizados, se reconocen por el gobierno como cuestiones relevantes, lo que conduce a su inclusión en las estrategias previamente establecidas.
- Una tercera situación, y que implica un reto mayor, es la que se presenta cuando en el proceso de acercamiento a los territorios (principalmente desde los gobiernos), se observa que, los problemas identificados por el proyecto, no son reconocidos como tal. Frente a estas circunstancias, en las cuales resulta difícil la implementación y gestión del proyecto, se ha necesitado potenciar las acciones de abogacía y diálogo político e incluir la sensibilización y/o capacitación de actores clave.

Los temas que usualmente se han levantado en los territorios, y en los que CEDEM ha venido trabajan-

do, se caracterizan por su diversidad e integralidad; entre ellos, se han identificado prioridades asociadas con: los recursos laborales, el empleo formal e informal, la salud sexual y reproductiva, la fecundidad adolescente, el aborto, la incidencia del VIH/Sida, el envejecimiento, la morbi - mortalidad, el medio ambiente, la movilidad rural - urbana, entre otros.

Una vez conformados los diagnósticos sobre las necesidades en las diferentes áreas temáticas, los especialistas del CEDEM han hecho importantes reflexiones analíticas sobre la información sistematizada y, cuando ha sido necesario, han profundizado en los factores y causas de determinados eventos. El modelo metodológico adoptado ha sido el de la Investigación Acción Participativa (IAP), propiciando la intervención *in situ* de los actores locales, la introducción inmediata de los resultados en las estrategias territoriales. Estos han estado acompañados de recomendaciones y propuestas de soluciones alternativas. Uno de los ejemplos fehacientes se suscribe al caso del municipio montañoso de Guamá, en la provincia de Santiago de Cuba, en donde ya existían algunos antecedentes de colaboración con el CEDEM, en el marco de un estudio sobre embarazo en la adolescencia que se inició en el año 2011, con el acompañamiento y liderazgo del Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX), institución que igualmente estaba a cargo de un proyecto de cooperación con el UNFPA relacionada con la temática. En el año 2014 se acordó dar continuidad y un seguimiento actualizado al estudio previo, en estrecha coordinación e interacción con la Universidad de Oriente, el Gobierno y la Dirección Municipal de Salud.

En la provincia de Holguín, por otra parte, se trabajó en varios municipios y, entre los problemas surgidos, emergió el del suicidio como uno de los más relevantes. En ese sentido, se propuso un levantamiento de información pertinente, una investigación exhaustiva, y a partir de los resultados obtenidos, se formuló una política orientada

LA POBLACIÓN MARCA LA PAUTA

¿Por qué una zona de tierras fértiles no despega económicamente? Probablemente esa interrogante y otras similares rondaban las reflexiones de los habitantes de Placetas, al centro de la Isla, hace alrededor de una década, cuando intentaban vislumbrar el desarrollo futuro del territorio.

Con el 25% de su población con 60 años y más, ese municipio de la provincia de Villa Clara es el segundo más envejecido de Cuba. Eminentemente agropecuario, su economía se sostiene sobre la producción de granos, ganado porcino, en paralelo con la siembra de caña de azúcar. Otros renglones productivos importantes son el tabaco, la minería, las fundiciones de aluminio y los procesamientos industriales de la leche a través de su empresa láctea.

Sin embargo, a pesar de tales potencialidades económicas, cada nuevo proyecto tropezaba con una realidad demográfica concreta: el envejecimiento de la población en edad de trabajar y las demandas crecientes de cada vez más personas por encima de los 60 años.

“Sus formas productivas agropecuarias, por ejemplo, presentan la misma situación: cuentan con muchos campesinos y obreros agrícolas de avanzada edad y poca sucesión generacional que herede esa cultura del trabajo”, escribía el sociólogo Ernesto González Peña, profesor del Centro de Estudios Comunitarios de la Universidad Central Martha Abreu de las Villas, en un análisis académico de la situación del territorio en 2015.

“Si junto a ello se tiene en cuenta que en estos momentos el municipio lleva sobre sus espaldas gran parte de la producción lechera, de granos como el frijol y cereales como el maíz, de toda la provincia (...) y, además, es el municipio mayor productor de carne de cerdo de Cuba, convida a

a atender la problemática, desde una perspectiva intersectorial e interinstitucional.

Paulatinamente se ha ido sensibilizando a las autoridades de cada territorio sobre a la imperiosa necesidad de reconocer la impronta de las dinámicas sociodemográficas a nivel local, como un elemento clave a la hora de trazar políticas.

La sostenibilidad de las acciones se garantiza a través del establecimiento de alianzas con actores clave y el desarrollo de capacidades en los territorios a través de la gestión del conocimiento. Se identifican y proponen actores locales con capacidad de liderazgo, que facilitan el trabajo y mantienen los grupos funcionando durante todo el año. Entre esos actores se encuentran los presidentes de gobiernos locales y de los Consejos de Administración, las Direcciones Municipales de Salud, particularmente, la Dirección Materno Infantil. Esta última ha sido un aliado fundamental para trabajar los temas relacionados con la Salud Sexual y Reproductiva, el embarazo y la fecundidad en la adolescencia. La participación de otras figuras ha dependido del tipo de problemática que ha sido identificada, las características del territorio, la sensibilidad y el nivel de compromiso de los involucrados según el tema en cuestión. En ese ámbito se destacan las Direcciones Municipales y Provinciales de Cultura, las Oficinas Municipales de Estadísticas e Información, así como los medios de comunicación.

¿Qué ha caracterizado la experiencia?

Los contextos locales en los que trabaja CEDEM difieren entre sí en múltiples aspectos. Elementos teórico-metodológicos tratados en el capítulo 2 permiten considerar y analizar cada territorio atendiendo a las particularidades de cada uno y a las necesidades sentidas y percibidas. Coherente con esta discusión presentada en el capítulo 2, se entienden las dinámicas demográficas como el

proceso de cambio permanente de la población, que implica su disminución, aumento, composición por sexo, edad, o condición social, su localización en un territorio y la movilidad, entre otros atributos. La población es aquí entendida como conjunto de individuos que desarrollan las actividades de su vida en el marco de ciertas comunidades sociales, compartiendo generalmente un espacio de vida común. Las dinámicas describen las características que le son propias a la población como colectivo, las cuales son distintas para cada uno de los individuos que la componen y para cada contexto en el que esos individuos se desarrollan.

La característica esencial de la experiencia de CEDEM en la inclusión de las dinámicas demográficas en los planes de desarrollo local, radica en la generación de conocimientos científicos desde la perspectiva de la relación población-desarrollo. De modo que se privilegia el estudio de la evolución, el estado, de los movimientos y de los cambios que tienen lugar en la población de los territorios en virtud de sus necesidades y particularidades de sus contextos. El logro fundamental ha sido la adaptación y aplicación de un paradigma teórico-metodológico y explicativo para los diferentes territorios y contextos.

Los procesos demográficos son relevantes para la formulación de las políticas públicas y su implementación a escala territorial y local. Entre los elementos que sustentan esa importancia se encuentran los siguientes:

- Sus manifestaciones no son espectaculares ni actúan, generalmente, en el corto plazo, con excepción de las migraciones. Sus efectos tardan años en manifestarse en la totalidad de la población.
- Para los planificadores y los políticos no tienen el mismo nivel de urgencia.
- Las posibles soluciones tampoco repercuten de manera inmediata.

- Mantienen una inercia, aun cuando se implementen políticas dirigidas a influir sobre las variables demográficas.
- Reconocimiento de las interacciones entre dinámicas demográficas y dinámicas territoriales, donde la población impacta al desarrollo transformador del territorio, a la vez que es fuerza productiva.
- La dinámica de urbanización como conjunto de factores que inciden en las dinámicas demográficas.
- El soporte local: la superficie, medio natural, los recursos naturales, las infraestructuras, la organización político administrativa y el sistema de asentamientos.
- El territorio y los factores de atracción y expulsión: capacidad de carga, capacidad de acogida, oferta de bienes y servicios y la oferta de empleo.

La caracterización sociodemográfica de los territorios integra cada una de estas perspectivas. Para ello se utiliza un formato común, pero flexible, que se asume como una guía operacional. Este permite dar uniformidad a la estructura de las caracterizaciones que se elaboren para los distintos territorios.

¿Cómo se han incluido las dinámicas de la población en los planes de desarrollo de los territorios?

En relación con la generación y utilización de los datos sociodemográficos, resulta realmente insuficientemente la comprensión de su valor como insumos fundamentales en la gestión del desarrollo local y territorial. El problema se torna todavía más complicado cuando de lo que se trata es de determinar cuáles y qué tipo de indicador es posible y adecuado construir a escala local. Con frecuencia, los datos publicados a nivel nacional o que son recogidos por las fuentes oficiales de información no siempre permiten realizar análisis a nivel local.

Los datos demográficos nacionales que se publican en los censos resultan insuficientes cuando

pensar, y rápido, en alternativas eficientes en la gestión de tecnología y de mejor aprovechamiento de los recursos humanos”, abundaba González Peña en aquella oportunidad.

Para María de los Ángeles Medina Muñoz, entonces vicepresidenta de la Asamblea Municipal del Poder Popular en Placetas, comprender el impacto de las dinámicas demográficas en su realidad cotidiana significó la posibilidad de diseñar mejores procesos de desarrollo dirigidos hacia donde se concentran los mayores desafíos.

“Desde que vi en detalle la situación sociodemográfica del territorio comencé a comprender procesos económicos y sociales del municipio. Desde entonces ando con las estadísticas a mi alcance, primero en papel y luego en una aplicación digital para móviles realizada en la provincia”, explicó la dirigente.

Con el acompañamiento conjunto del CEDEM y la Universidad Central Martha Abreu, en el marco del programa con el UNFPA, desde marzo de 2014 se conformó en Placetas un grupo multidisciplinario que pudiera asesorar al gobierno en temas de dinámicas demográficas, específicamente en el caso de los retos derivados del envejecimiento demográfico.

Las autoridades del territorio, entonces, se hicieron otra pregunta crucial: ¿Cómo potenciar la gestión de gobierno en el tratamiento del envejecimiento desde la concepción del autodesarrollo comunitario en el municipio?

La respuesta vino en forma de unas bases teórico-metodológicas para el trabajo, construidas desde una concepción de autodesarrollo comunitario. La primera ganancia, a juicio de María de los Ángeles Medina Muñoz, es que el envejecimiento dejó de verse como un problema, para analizarse como un desafío.

Desde entonces se comenzaron a identificar potencialidades y limitaciones de la gestión de gobierno para atenderlo y se comenzó a elaborar

se intenta extrapolarlos a la escala local (Araujo, 2017). Los indicadores que se conforman en áreas territoriales muy pequeñas pierden capacidad ilustrativa e interpretativas, debido a los sesgos de carácter estadístico – matemático que se generan, como resultados de escalas numéricas tan reducidas. El análisis demográfico en la dimensión local requiere ajustarse al volumen de la población y al número de eventos.

Uno de los obstáculos habituales con los que ha tropezado la experiencia en los territorios ha sido, justamente, la forma de cálculo de los indicadores y la manera en que estos han sido interpretados. Entre los ejemplos más recurrentes, asoma el cálculo de la Tasa de Mortalidad Infantil en áreas donde la cantidad de nacimientos no alcanza para expresarla en su referente tradicional de “por mil”, cuando ni siquiera, esos alcanzan este volumen anual. Ello conduce no solo a una distorsión en términos metodológicos, sino también y como consecuencia de aquel, a interpretaciones erróneas de su resultado. De forma análoga, la Razón de Mortalidad Materna que teóricamente podría ser calculada para un territorio pequeño, con pocos sucesos, no debería ser comparada con territorios de volúmenes de población mucho mayores. Los efectos resultantes de leyes numéricas estarían ofreciendo una imagen distorsionada. Según Torres (2006, p. 45), “El área donde el análisis demográfico ha sido más frecuente es en la elaboración de indicadores de base territorial — en la forma de tasas (morbilidad, mortalidad, cobertura, etc.) — y su principal uso ha estado en la producción de los denominadores que servirán de bases para construir tales tasas. El cálculo de tales denominadores resulta el elemento más importante para el trabajo del análisis demográfico en áreas pequeñas”.

Otra problemática radica en determinar el tipo de indicadores que es necesario calcular cuando se relacionan eventos demográficos y administrati-

vos, como pueden ser, por ejemplo, la población en edad laboral por grupos de edades y las necesidades laborales por sectores o, la proyección de niños de las primeras edades en correspondencia con la fuente de personal pedagógico calificado para el proceso educativo y las disponibilidades materiales en las escuelas.

En última instancia, de lo que se trata es de identificar, de acuerdo a las características propias de las áreas locales, los elementos que han de constituirse en indicadores específicos del nivel local y/o de determinar las bases de cálculo para su conformación.

El desarrollo de las experiencias en los territorios ha develado la importancia de trazar estrategias flexibles, que permitan conectar las necesidades sentidas con determinadas problemáticas relacionadas con las dinámicas de la población. En este sentido, el proyecto ha tenido experiencias interesantes, en las cuales se han iniciado trabajos analizando una problemática evidente en el territorio como, por ejemplo, las inundaciones costeras. Durante los intercambios, han emergido otras que para ellos han resultado igualmente alarmantes, como el tema de la fecundidad adolescente. Los suicidios e intentos de suicidio, especialmente en adolescentes y jóvenes, ha sido otra de las cuestiones con las que se ha tenido que trabajar de manera inmediata e intensa. En el proceso de indagación de los factores asociados se han identificado situaciones problemáticas familiares de alcoholismo, agresión doméstica, relaciones violentas y dificultades en la comunicación.

El trabajo desarrollado en la provincia de Cienfuegos ha resultado igualmente una experiencia interesante, particularmente en el análisis del componente migratorio. El territorio constituye un factor de atracción por ser un espacio de desarrollo económico y social importante.

A pesar de la heterogeneidad de los territorios y la diversidad de sus dinámicas demográficas, es

importante seguir un camino común a la hora de implementar el proyecto. Para ello el CEDEM ha elaborado una guía operacional. Entre las premisas metodológicas y técnicas contenidas en ella y consideradas en la gestión de la experiencia estuvieron:

- Diagnóstico y evaluación de las capacidades, potencialidades y condiciones materiales y factores subjetivos de los territorios.
- Determinación de las necesidades de capacitación, sensibilización, educación e investigación para cada territorio.
- Definición de las contrapartes, alianzas y participantes en el proyecto de cada territorio.
- Determinación de las áreas de resultados clave para cada territorio, según los objetivos, resultados y productos del proyecto.
- Definición de las provincias y municipios participantes, resultados y productos esperados.
- Formación de los grupos de trabajo del proyecto en los territorios. Estrategia de constitución de redes. Principales contrapartes y participantes. Necesidades de alianzas académicas, institucionales y órganos legislativos.
- Definición y creación de equipos de trabajo en provincias del país, para la capacitación, comunicación e investigación en temas de población y desarrollo.
- Firma de los convenios de trabajo entre el CEDEM y los grupos de trabajo en cada territorio. Firma de los planes de trabajo anuales, en términos de resultados de capacitación, sensibilización, educación en temas de población y realización de investigaciones y publicaciones. Las técnicas de gestión de conocimientos aplicadas están relacionadas con la asistencia técnica y sistemas de capacitación por talleres conjuntos de expertos nacionales del CEDEM y locales de la municipalidad.
- Acciones de monitoreo y evaluación con una frecuencia semestral.

un plan de acciones anual para atender el tema, aprobado en el órgano de administración.

¿El principio fundamental de trabajo?: la articulación, las sinergias, la integralidad.

“El grupo de trabajo de envejecimiento en Placetitas se concibió como un proyecto grupal multisectorial, participativo, horizontal que parte de los acercamientos y manejos de las contradicciones que se expresan en la vida cotidiana de las instituciones involucradas en la atención a las dinámicas de población”, explicó Medina Muñoz.

Entre las principales acciones se registran estudios de percepción del fenómeno del envejecimiento y de la fecundidad en el territorio; investigaciones acerca de las familias en estado de vulnerabilidad, la mapificación de los lugares donde se les brinda atención a los adultos mayores en el municipio de Placetitas, entre otras.

La integración ha permitido, según la funcionaria, que se concreten varios elementos esenciales en este sentido. Por solo citar un ejemplo, Comercio y Gastronomía pone en práctica un proyecto de acondicionamiento de sus 10 instalaciones del Servicio de Atención a la Familia, mayormente utilizadas por ancianos solos (casi el 30% de los adultos mayores del municipio).

Como estrategia en 2018, entre otros proyectos, el plan de desarrollo de Placetitas incluyó la construcción de casas-consultorios para los médicos de la familia allí donde todavía convive población suficiente para justificar su ubicación.

Sin dudas, se perciben avances en la percepción del contexto demográfico, confirmó, por su parte, Yamila Roque, vicepresidenta del Consejo de las Ciencias Sociales en Villa Clara.

- Evaluación e informe de resultados al cierre de cada año de trabajo y final del proyecto. Socialización de experiencias y buenas prácticas.

Los elementos clave que han sido tomados en consideración han sido los siguientes:

- Condiciones materiales y factores subjetivos.
- Capacidades y potencialidades.
- Necesidades de capacitación e investigación.
- Definición de contrapartes y alianzas.
- Áreas de resultados clave según objetivos, resultados y productos del proyecto.

Esta metodología tiene como supuestos ir incidiendo sobre la población en la medida en que se investiga, a la par que hace partícipes y protagonistas de la investigación a los habitantes y actores de las localidades, y consta de diferentes fases en el proceso. Si bien esto es una fortaleza de la metodología fue a la vez un desafío crucial para el equipo de investigación.

Uno de los elementos más importantes de esta estrategia es la generación de un grupo de trabajo en cada territorio para realizar el diagnóstico de la situación demográfica cada año. Este trabaja en estrecha relación con CEDEM. Por otro lado, se ha desarrollado una estrategia para la creación de capacidades que ha dado lugar a la apertura de la tercera

edición de la Maestría en Estudios de Población con sede en la provincia de Cienfuegos. Este representa uno de los resultados más importantes del proyecto.

¿Qué se ha logrado?

Diversos e importantes han sido los resultados obtenidos durante estos años de trabajo, algunos con notable impacto a nivel local y otros que han tenido un mayor alcance. Igualmente se ha logrado aunar esfuerzos y trabajar en equipos multidisciplinarios que integran diferentes visiones y que, hasta el momento en que se comenzó a implementar la experiencia, funcionaban de manera fragmentada. Dentro de los principales logros en estos años en los territorios a los que se ha incorporado el proyecto se pueden identificar los siguientes:

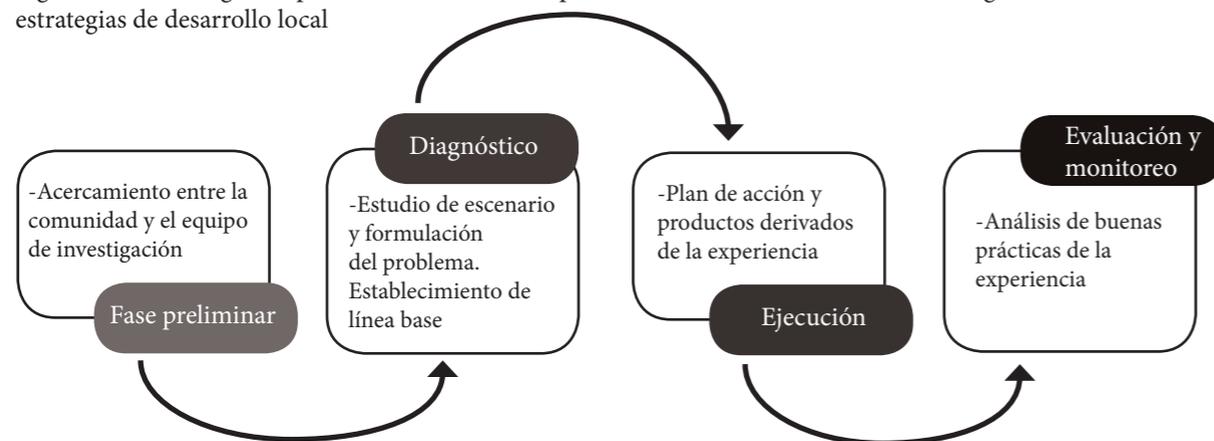
- Creación en 6 provincias del país, La Habana, Villa Clara, Cienfuegos, Ciego de Ávila, Holguín y Santiago de Cuba, y en los municipios Santa Cruz del Norte y Campechuela, de equipos de trabajo para la capacitación, comunicación e investigación en temas de población y desarrollo.
- Aplicación de los principios conceptuales, metodológicos y de organización al enfoque de

población en los territorios y municipios donde se trabaja.

- Con la puesta en práctica de PADIT se adicionan las provincias de Artemisa y Pinar del Río en el 2017 y para el 2018 las de Guantánamo, Granma y Las Tunas.
- Se inicia el trabajo en 16 municipios de las provincias seleccionadas y en otros dos de forma independiente. Se consolidan alianzas y redes de trabajo con instituciones de gobierno y académicas.
- Los equipos de trabajo cuentan con la participación de entidades de ciencia y técnica, educación, otras instituciones y autoridades del gobierno de cada territorio. Las alianzas principales fueron creadas con las Universidades, las instituciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medioambiente, la Oficina Nacional de Estadística e Información y el Instituto de Planificación Física.
- El acercamiento al nivel local se realiza desde una metodología de Investigación Acción Participativa (IAP). Dicha metodología consta de seis etapas, entre las que se destacan la fase preliminar donde se produce el acercamiento entre la comunidad y el investigador, la fase de diagnóstico y formulación del problema, la ejecución del plan de acción y la evaluación del mismo. Esta metodología tiene como supuestos ir incidiendo sobre la población en la medida en que se investiga, a la par que hace partícipes y protagonistas de la investigación a los habitantes de la localidad. Si bien esto es una fortaleza de la metodología fue a la vez un gran reto para el equipo de investigación.
- Se creó la Red de Estudios de Población del país, con la participación de estas provincias, municipios y diferentes instituciones académicas.
- Han participado más de 200 profesionales de diferentes especialidades en investigaciones sobre temas vinculados con la demografía y los estudios de población.

- Se han capacitado más 1000 personas, con la inclusión de habitantes de los territorios y municipios, en cuestiones de población y desarrollo.
- Se ha contribuido mediante este proceso de capacitación a consolidar una masa crítica de especialistas encargados de apoyar las estrategias locales en el área de población y desarrollo. Se trabaja por lograr que estos, una vez capacitados, permanezcan en los puestos de trabajo, en especial en los distintos territorios mencionados, para acometer las tareas en aspectos varios de la información en población.
- La realización del proceso de capacitación implicó el acceso a varios ámbitos y niveles sociales. Desde un nivel macrosocial (sociedad) hasta un nivel individual, atravesando por niveles intermedios como la comunidad y la familia.
- Fortalecimiento de la gestión del conocimiento sobre las peculiaridades de la interrelación entre la población y el desarrollo, con especial énfasis en los aspectos vinculados con la reproducción humana. Incluyó la educación y comunicación en población.
- Lanzamiento y ejecución de la primera edición del nuevo programa de maestría del CEDEM sobre Estudios en Población, con la participación de estudiantes de cuatro de las provincias participantes en el proyecto. Inicio de la segunda edición de esta maestría, para las provincias centrales del país, radicada en la provincia de Cienfuegos.
- Desarrollo del Curso Nacional Intensivo sobre dinámicas de la población, de frecuencia anual y con participación de cursantes nacionales y del área de Centroamérica y el Caribe.
- Elaboración de proyectos de investigación y capacitación territoriales y locales.
- La investigación se realiza desde la combinación de perspectivas cualitativa y cuantitativa, atendiendo a la naturaleza de los problemas que se analizan, las tareas encomendadas y a

Figura 1. Metodología del proceso de intervención para la inclusión de las dinámicas demográficas en las estrategias de desarrollo local



Fuente: Centro de Estudios Demográficos. Universidad de La Habana.

los resultados esperados. Ello ha implicado la necesidad de usar diferentes diseños de investigación, lo cual le imprime una mayor complejidad.

Se realizaron estudios sobre características demográficas de la población cubana a diferentes escalas. Entre los que se incluyen:

- Caracterización sociodemográfica de las cuatro provincias iniciales.
- Estudios de mortalidad y morbilidad de las poblaciones seleccionadas.
- Estudios sobre fecundidad en varias de las poblaciones seleccionadas.
- Evaluación del proceso de envejecimiento demográfico en territorios.
- Caracterización de los procesos migratorios de los territorios.
- Se contribuyó al estudio de la mortalidad de los dos grupos de edades extremos de la población, los infantes y los adultos mayores.
- Se contribuyó a lograr un enfoque sobre bases científicas del proceso de envejecimiento de la población cubana.
- Estudios sobre los movimientos migratorios internos, internacionales y la urbanización.
- Participación en el cumplimiento del Lineamiento 144 de los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, referido al tema del envejecimiento de la población.
- El proyecto y sus planes de trabajo en cada provincia y municipio se realiza en estrecha relación con los órganos de los gobiernos provinciales y locales y las autoridades políticas.
- El diseño de una estrategia de comunicación nacional y planes que le correspondan a nivel territorial y local.

El trabajo realizado con antelación a la aprobación y puesta en marcha por el gobierno de Cuba, de la Plataforma Articulada del Desarrollo Integral Territorial, permitió al CEDEM aplicar las buenas

prácticas y lecciones aprendidas a este proyecto, a la vez que movilizar fondos en su relación de trabajo con el UNFPA. Entre las que se señalan:

- La inclusión del tema población en las estrategias de desarrollo territorial y local, como principal constatación de los resultados del trabajo realizado.
- Contribución a la elaboración de acuerdos en las asambleas provinciales de gobierno en las provincias de Holguín y Villa Clara para la atención a las dinámicas de la población
- Utilización del 1% del presupuesto del municipio en Placetas en función de los temas de población, experiencia respaldada e implementada por la vicepresidenta del gobierno en el municipio.
- En la provincia de Ciego de Ávila se trabajó en función de transformar actitudes y conductas xenófobas y racistas observadas allí, a partir de una estrategia de desarrollo elaborada en conjunto con el CEDEM.

¿Cómo se garantiza el seguimiento y la evaluación del proyecto?

La experiencia ha alcanzado muchos de los objetivos trazados gracias a un sistema de monitoreo y evaluación que se implementa semestralmente y con un cierre anual. En cada visita de monitoreo se chequea esencialmente la búsqueda de indicadores a partir de la caracterización demográfica del territorio. Este elemento, unido a la capacitación es, en resumen, la función principal de CEDEM en los municipios. El fin último ha sido colocar a la población en el centro de las estrategias de desarrollo integral territorial. Por esa razón resulta también importante la evaluación de las estrategias de desarrollo, por cuanto, hay municipios y provincias que tienen una estrategia definida y otras no. Por tanto, nuestra función es además identificar si se está ubicando los temas de población en la agenda de desarrollo e incidir a favor de su inclusión sistemática.

¿Cuáles han sido las lecciones aprendidas?

El contacto y aprobación por parte de los gobiernos locales favorecieron la ejecución de las acciones, independientemente de la vía de entrada al territorio. La viabilidad de los procesos pasa en primera instancia por la sensibilización y conciencia de los gobiernos locales y sus instancias superiores en el territorio, en caso contrario las acciones que pudieran realizar los grupos de trabajo en los territorios no logran la sistematicidad ni el impacto de sus resultados a nivel territorial y local.

El desconocimiento y escaso nivel de prioridad de los temas de población, así como la fluctuación de los tomadores de decisión, representaron un freno para la inserción de las dinámicas demográficas en las estrategias de desarrollo. Unido a ello, la inestabilidad en los cargos limita la sostenibili-

dad del proceso, pues la voluntad política es determinante en la implementación de la experiencia.

Los procesos de sensibilización, capacitación y monitoreo a todos los niveles contribuyeron a la incidencia favorable en la toma de decisiones y al desarrollo de experiencias demostrativas. Tanto los grupos de trabajo como los tomadores de decisión deben ser actores clave y protagonistas en la capacitación y la toma de conciencia de las problemáticas de su territorio. Esta es una condición favorable para su implicación en acciones transformadoras.

La persistencia de una filosofía de la emergencia en los procesos conspira contra la efectividad del proceso. Usualmente prima un enfoque en el que el territorio invierte e inmediatamente se revierte la inversión en resultado y en el caso de la población no funciona así.

3.4 ¿Cuáles son los elementos comunes entre las experiencias?

Pese a las diferencias entre cada una de las experiencias, el resultado más importante ha sido la creación de capacidades en el territorio a partir de la sensibilización y capacitación de actores y población en general sobre la base de las alianzas intersectoriales e interinstitucionales. Este logro ha sido común en las tres experiencias documentadas¹¹ y representa un avance importante pues, hasta el momento en que se comienza a laborar en el marco del proyecto, el trabajo en términos de población, tanto en la concepción, como en el análisis y la inclusión de resultados en las estrategias de desarrollo, había sido implementado de manera segmentada.

Por otro lado, la inclusión del tema demográfico en las agendas locales, representa un logro y un avance importante para el desarrollo local integral, a nivel del país. Constituye un punto de partida e insumo para la implementación en otros territorios. El trabajo con socios estratégicos, como el gobierno de Santa Cruz del Norte y la Oficina del Historiador de la Ciudad de La

Habana, ha sido, en ambos casos, una de las mayores fortalezas, ha permitido una visión más amplia de los procesos y una mayor eficacia. El uso de fuentes de información generada en el territorio también es un elemento común y posibilita que se generen datos pertinentes para el trabajo en el territorio. Además de ello, sienta bases para la labor futura con estas u otras fuentes, además de que se demuestra que las fuentes tradicionales no siempre satisfacen las necesidades en las localidades. Asimismo, el acompañamiento de la academia y la existencia de un marco teórico-metodológico para la inclusión de las dinámicas demográficas, han sido herramientas útiles para realizar análisis en los territorios.

Finalmente, el elemento financiero ha sido clave en el desarrollo de las experiencias, pues junto a la voluntad política y la creación de capacidades es uno de los pilares fundamentales para la ejecución de las acciones. Se destaca la perspectiva de diversificar la búsqueda en las fuentes de financiamiento y las dificultades que se encaran cuando no se dispone de suficientes fondos para el trabajo.

3.5 Recomendaciones

En sentido general, los resultados y lecciones aprendidas de las experiencias presentadas deben servir de referencia para abogar por la inclusión de las dinámicas de la población en las estrategias de desarrollo local. Para ello se recomienda:

- 1- Promover de manera paulatina a nivel nacional la ampliación de estos tipos de experiencias a diferentes niveles territoriales, aprovechando las capacidades ya creadas y teniendo en cuenta las características de cada territorio y las posibilidades de replicación.
- 2- Acompañar el desarrollo de validaciones de las metodologías empleadas, a partir de una base teórico-metodológica amplia y flexible que abarque elementos relacionados con la población que surjan de las propias dinámicas territoriales y basadas en la participación.
- 3- Elaborar, a partir de la documentación de las experiencias presentadas, un instrumento que sirva de guía orientadora para la elaboración de políticas locales que incluyan las dinámicas de la población.
- 4- Contribuir a la creación de capacidades de los gobiernos locales para que se erijan en protagonistas del proceso de inclusión de las dinámicas de la población en la gestión local en sus territorios.
- 5- Promover el trabajo multidisciplinario e intersectorial y la creación de alianzas entre gobiernos, instituciones académicas y otras estructuras en el territorio y a nivel nacional para incluir las dinámicas demográficas en las estrategias de desarrollo local.
- 6- Incluir en las estrategias de desarrollo local una comisión permanente que atienda los temas demográficos.
- 7- Impulsar acuerdos dentro del plan de desarrollo que incluyan explícitamente los temas

- de población, para garantizar una continuidad en el tratamiento del tema, lo cual evita que un cambio de gobierno impacte en esta estrategia.
- 8- Elaborar un marco teórico-metodológico que incluya un sistema de variables e indicadores de referencia a ser incluidos en procesos de diagnóstico de los territorios, que se adapte a diferentes contextos y permita la comparabilidad.
- 9 - Promover y apoyar la creación de sistemas de información alternativos a nivel local que sean coherentes con los sistemas de estadística a nivel nacional y provincial.
- 10- Fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones académicas e investigativas para abordar las poblaciones pequeñas y disminuir los errores en los resultados de los indicadores a nivel local.
- 11- Crear mecanismos de monitoreo y evaluación de la implementación de las experiencias bajo las instancias de los gobiernos territoriales, en función de los indicadores de desarrollo del territorio y que permitan visibilizar buenas prácticas para ser replicadas en otros territorios del país.
- 12- Crear observatorios demográficos en los territorios que garanticen el seguimiento del trabajo y la continuidad de los análisis en función de las dinámicas a nivel local.
- 13- Visibilizar los resultados obtenidos, así como documentar buenas prácticas, para una mejor comprensión de la utilidad de incorporar las dinámicas demográficas en los planes de desarrollo.
- 14- Descentralizar las fuentes de información demográfica, de manera que se cuente con datos de población a nivel local.
- 15- Continuar apoyando la multiplicación de estas experiencias a través de redes de diferentes

¹¹ Las experiencias se refieren a las implementadas por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, el Gobierno Municipal de Santa Cruz del Norte y el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana

naturalezas y la contribución de la cooperación internacional.

16- Incluir las experiencias en redes internacionales, especialmente en América Latina y el Caribe, de manera que se nutran y aporten a otros proyectos internacionales similares, utilizando los mecanismos de cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.

3.6 Bibliografía

- Albizu-Campos, J. C. (2017). *La dinámica demográfica. Cursos de análisis demográfico*. CEDEM, La Habana.
- Araujo, R. (2016). “Desarrollo local y trabajo comunitario: la experiencia del CEDEM-UH en el marco de PADIT”, en *Novedades en Población*, no. 24, julio-diciembre, Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, La Habana.
- Bueno Sánchez, E. (1994). *Población y desarrollo. Enfoques alternativos de los estudios de Población*, CEDEM, La Habana.
- CEPAL (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*.
- Colectivo de autores (2006). *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana.
- Espina Prieto, Mayra (2010). *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales*, Publicaciones Acuario, La Habana.
- Gobierno Municipal de Santa Cruz del Norte (2017). *Registro de actas de acuerdos de la Secretaría de la Administración del Gobierno Municipal de Santa Cruz del Norte*, Mayabeque.
- Miró, C. (2001). “América Latina: políticas de población, situación demográfica y desafíos que enfrenta la región”, en *Papeles de Población*, vol. 7, no. 27, enero-marzo, Universidad Autónoma del Estado de Toluca, México.
- Naciones Unidas (1994). *Informe sobre la Conferencia Internacional de Población El Cairo*.
- Oficina del Historiador/UNESCO (2006). *Una experiencia singular. Valoraciones sobre el modelo de gestión integral de La Habana Vieja*, Patrimonio de la Humanidad, Editorial Boloña, La Habana.
- PCC (2011). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, La Habana, abril.
- Plan Maestro (2002). *Desafío de una utopía: Estrategia integral para la gestión de salvaguarda de La Habana Vieja*, Ediciones Boloña, La Habana.
- _____ (2011). *Plan Especial de Desarrollo Integral*, Ediciones Boloña, La Habana.
- _____ (2012). *Luces y simientes. Territorio y gestión en cinco centros históricos cubanos*, Ediciones Boloña, La Habana.
- _____ (2013). *Estrategia ambiental 2013-2020*, Ediciones Boloña, La Habana.
- _____ (2014). *Malecón tradicional. Plan especial de rehabilitación integral y regulaciones urbanísticas*, Ediciones Boloña, La Habana.
- _____ (2015). *Centro Histórico de La Habana Vieja y malecón tradicional. Censo de Población y Viviendas 2012*, Oficina del Historiador/UNFPA, La Habana.
- _____ (2017). *Plan Maestro. Plan de manejo. Paisaje cultural Bahía de La Habana (Avance)*, Ediciones Boloña, La Habana.
- Proyecto de Colaboración Económica 2014-2018. INCEX-UNFPFA-CEDEM-Gobierno del municipio de Santa Cruz del Norte (GMSCN). Provincia Mayabeque.
- Proyecto de Constitución de la República de Cuba (2018). *Tabloide Oficial*.
- Rosales del Toro, Ulises (1995). *Discurso pronunciado en reunión de presidentes municipales del Poder Popular*, Palacio de Convenciones, La Habana.
- Swanson y Siegel (2004). *The methods and materials of Demography*, Elsevier.
- UNFPA-GMSCN (2017). *Documento técnico sobre los resultados preliminares del análisis del trabajo realizado por el grupo gestor del proyecto “Sala para la Gestión el Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de*

Vida” UNFPA-GMSCN-2014-2018, Santa Cruz del Norte, Mayabeque.

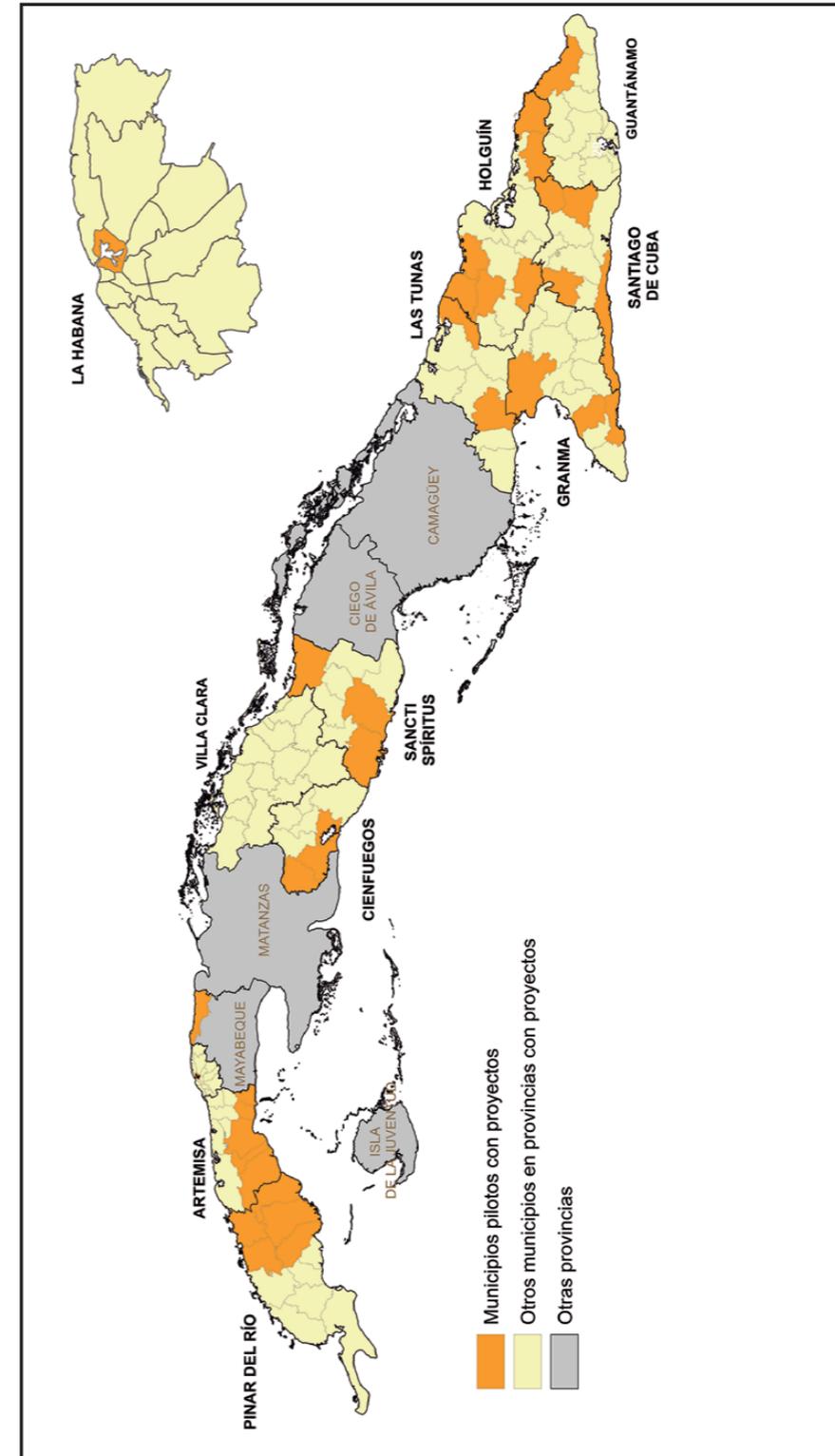
Documento conclusivo final en cuatro años de trabajo del proyecto “Sala para la Gestión el Conocimiento en Dinámica de la Población, Salud y Calidad de Vida”, UNFPA-GMSCN-2014-2018.

UNFPA-Universidad de Externado de Colombia (2012). La estrategia PASE al Desarrollo, modelo BIT PASE para la incorporación de las dinámicas de población en los procesos de planeación y ordenamiento territorial.

Universidad de Externado de Colombia (2012). Documento rector Modelo BIT-PASE al Desarrollo.

Vallin, J. (2001). *La demografía*, CELADE.

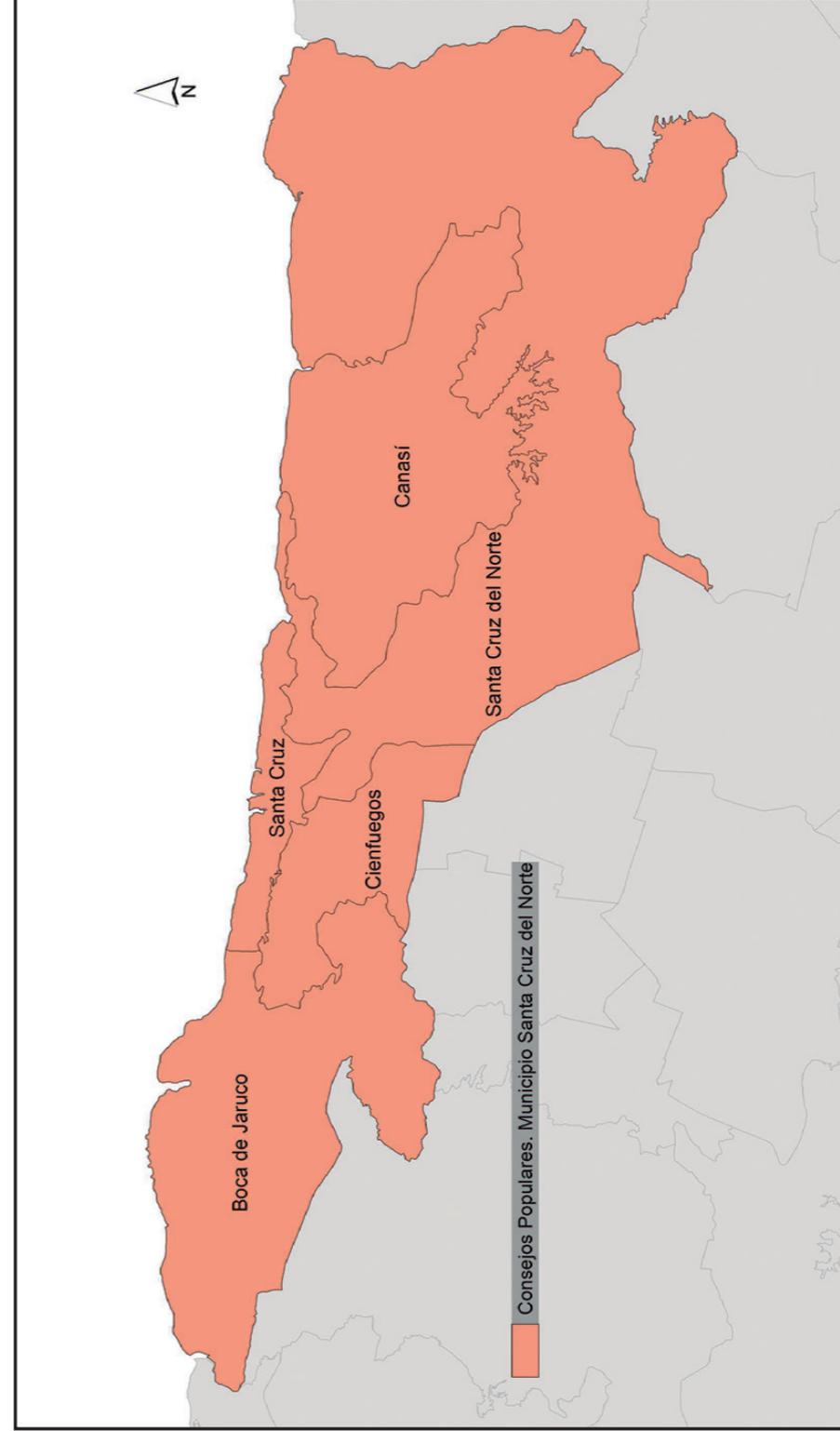
Vieira Pinto, A. (1975). *La demografía como ciencia*, CELADE.



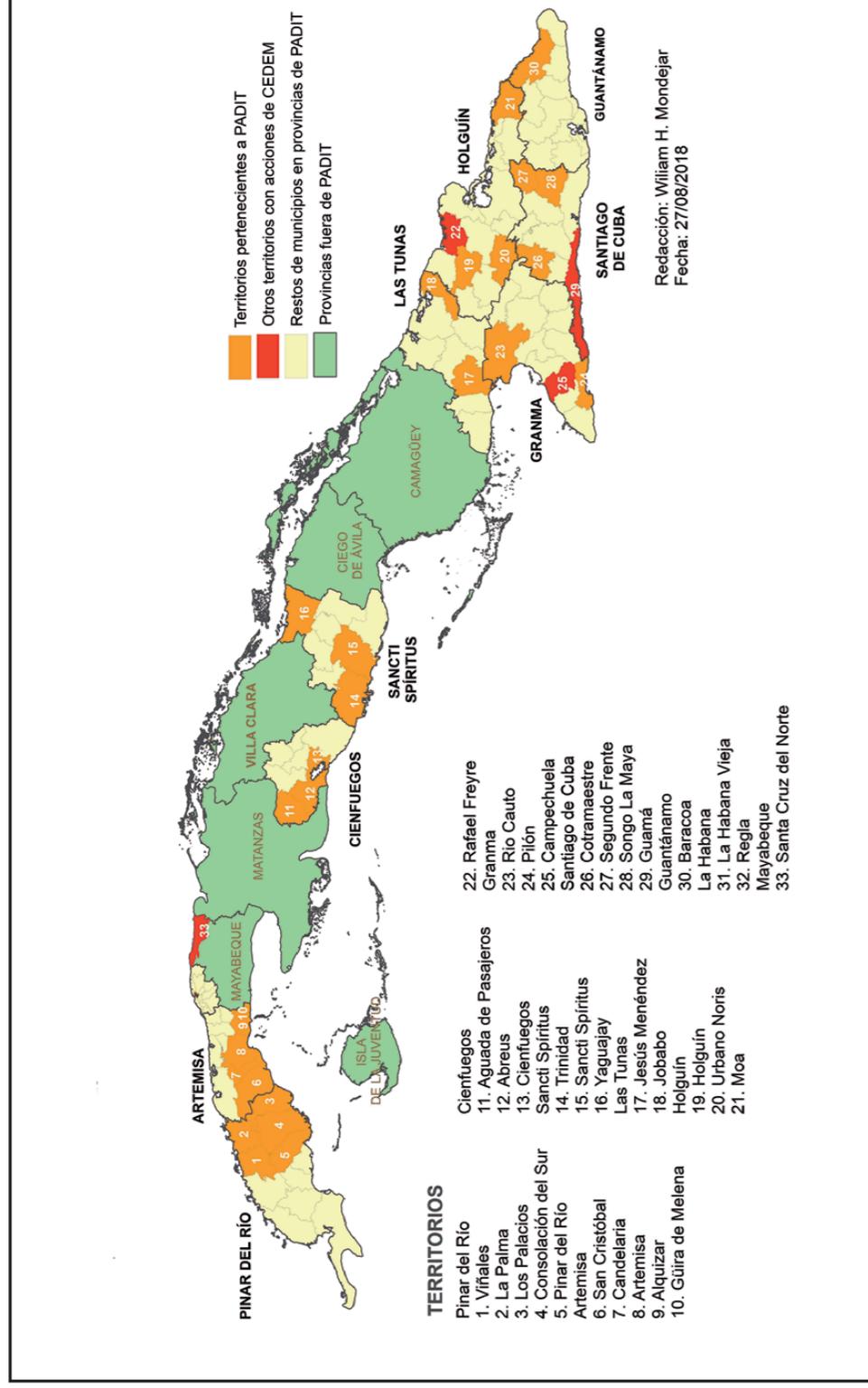
Cuba. Distribución de proyectos por provincias y municipios.



Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana.



Santa Cruz del Norte.



Proyectos en territorios. Centro de Estudios Demográficos.

Esta obra defiende la necesidad de articular las dinámicas de población en las estrategias de desarrollo local. A partir del seguimiento a tres experiencias acompañadas por UNFPA en Cuba (el Plan Maestro de la Oficina del Historiador de Ciudad de La Habana, el Gobierno Municipal de Santa Cruz del Norte y el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana), el texto examina cuidadosamente los entornos legales y propone un marco teórico conceptual común. Asimismo, presenta tres experiencias que incluyen los procesos de diagnóstico, las estrategias comunicativas y de capacitación así como los principales resultados y retos, en una ruta analítica que devela, desde el enfoque territorial, semejanzas, diferencias y aprendizajes.

