



CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

**DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL E
INTERGUBERNAMENTAL**

LA PLANEACION DEMOGRÁFICA

Marzo de 2011

Contenido

1. Introducción
2. Caracterización de la planeación
3. Tipos de planeación
4. La visión y misión de una organización
5. Objetivos y metas
6. La Planeación en la Administración Pública
7. La Ley General de Población
8. La visión y misión del organismo responsable de la planeación demográfica
9. El diagnóstico y los escenarios demográficos
10. Los fines demográficos de mediano plazo
11. Los medios demográficos de mediano plazo
12. La vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo
13. El seguimiento y evaluación
14. La Programación demográfica de corto plazo
15. Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La intención de este documento es definir los conceptos básicos de la planeación, y como estos se usan en la planeación demográfica. Los ejemplos que se manejan para explicar los conceptos son en su mayoría del área demográfica, debido a que el énfasis se centra en la planeación demográfica, pero fácilmente deben ser extendibles a otras áreas.

El documento está elaborado en cuatro secciones, en la primera se presentan aspectos fundamentales de la teoría de la planeación. Después se habla acerca de la planeación en la administración pública, en seguida se menciona la Ley General de Población y por último se aborda el problema de la planeación demográfica en México.

LA PLANEACIÓN DEMOGRÁFICA EN MÉXICO

Caracterización de la planeación

Planear significa decidir en el presente las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos. De acuerdo con ello la planeación puede definirse como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados.

La planeación es básicamente una elección sobre el futuro. Presupone la capacidad de seleccionar, entre varias alternativas, la que resulte más conveniente. Los planes y la planeación se refieren necesariamente a acciones futuras, cuya orientación y propósito han sido trazados de antemano.

La planeación es el proceso de establecer objetivos y elegir, antes de tomar acción, los medios más adecuados para lograr estos objetivos. Planear es decidir por anticipado. Es el proceso de decidir antes de que se requiera la acción.

El carácter anticipatorio de la planeación implica necesariamente que ésta debe ser realizada previamente a los sucesos. En este sentido se planea para aminorar los efectos negativos derivados de algo indeseable que, se prevé, pudiera ocurrir en el futuro.

La más arcaica y primitiva posición del hombre ante las situaciones problemáticas ha sido reaccionar, tratar de resolver los problemas donde y cuando éstos se presentan, aprovechando los recursos disponibles en ese lugar y en ese momento. Mientras no

hay problemas se adopta una posición pasiva, cuando surgen los problemas se actúa de manera reactiva.

Se planea para salir airoso de las situaciones problemáticas, para enfrentarlas racional y organizadamente y para resolverlas de la mejor manera posible. Es más, cuando los recursos disponibles son escasos o insuficientes, la planeación permite obtenerlos a tiempo y optimizar su utilización.

Se dice que la planeación es *eficaz* si se alcanzan las metas. Se dice que es *eficiente*, si se alcanzan las metas con el menor costo posible y que es de *trascendencia* si se logra el mayor impacto posible.

Tipos de planeación

En función del tiempo que se considere para alcanzar los objetivos y metas de la planeación existen tres tipos de planeación: 1) corto plazo, 2) mediano plazo y 3) largo plazo. En general, se dice que la planeación de corto plazo es a un año, la de mediano plazo es a dos o tres años y la de largo plazo es a cinco a más años. Sin embargo, es necesario advertir que dependiendo del tipo de organización un año puede ser un corto plazo, mientras que para otra organización, un año puede ser un mediano plazo, o bien cinco años puede ser un corto plazo para una organización pero para otra puede ser un mediano plazo.

No existe una regla universal para determinar los distintos plazos, por lo que cada organización está obligada a cuantificar la duración de un periodo corto, mediano y largo, de acuerdo con el tiempo que tardan los fenómenos de interés de la organización en observar cambios significativos.

En función de quien realiza la planeación existen tres tipos: 1) la planeación estratégica, 2) la planeación táctica y 3) la planeación operativa.

La *planeación estratégica* es responsabilidad del nivel directivo más alto de la organización. La planeación estratégica requiere establecer objetivos y metas claros con el fin de lograrlos durante periodos específicos de tiempo. Los objetivos y metas deben ser desarrollados en el contexto del futuro estado deseado y ser realistas, medibles y alcanzables. *La planeación estratégica* es de largo plazo y da respuesta a la pregunta de qué debe hacer la organización en este plazo para lograr las metas organizacionales. Los planes estratégicos se centran en temas amplios y duraderos que aseguran la efectividad de la organización y su supervivencia durante muchos años.

La planeación táctica se lleva a cabo en las diferentes áreas que dependen del nivel directivo. Es el proceso que toma en cuenta los recursos de la organización para realizar la planeación estratégica. En este sentido, la planeación táctica parte de los lineamientos sugeridos por la planeación estratégica y se refiere a las cuestiones concernientes a cada una de las principales áreas de la organización. La planeación táctica debe concentrarse en lo que debe hacerse en el mediano plazo a fin de ayudar a la organización a que logre sus objetivos a largo plazo. Algunas de las características principales de la planeación táctica son:

- Es de mediano plazo
- Se da en el marco de las orientaciones producidas por la planeación estratégica.
- Es conducida o ejecutada por los ejecutivos de nivel medio de la organización
- Se refiere a un área específica de actividad de las que consta la organización.

- Está orientada hacia la coordinación de recursos.
- Sus parámetros principales son efectividad y eficiencia.

La planeación operativa consiste de actividades muy detalladas que deben ejecutar los últimos niveles jerárquicos de la organización, por lo general, determina las actividades que debe desarrollar el elemento humano. Se rige de acuerdo a los lineamientos establecidos por la planeación táctica y su función consiste en la formulación y asignación de actividades más detalladas. Los planes operativos son a corto plazo y se refieren a cada una de las unidades en que se divide un área de nivel medio de la organización. La planificación operativa convierte los conceptos generales del plan táctico en cifras claras, en pasos concretos y en objetivos evaluables a corto plazo. La planificación operativa demanda una aplicación de recursos que sea eficiente y efectiva en costos en la solución de problemas y consecución de los objetivos establecidos.

La visión y misión de una organización

La necesidad de crear una visión del futuro es central al concepto de planeación estratégica. Al crear la visión del futuro no se debe pensar en los productos y servicios a ser suministrados sino en las necesidades a satisfacer por la organización.

Para definir la visión de la organización es conveniente utilizar la imaginación, pues los grandes cambios históricos han comenzado con un sueño. La visión ayuda a ver el futuro de una manera más clara. Esto quiere decir que el futuro se puede programar dentro de un proceso de cambio hacia la continua mejoría. La visión se define, respondiendo con claridad a la pregunta: ¿Hacia dónde queremos llegar?

Es importante que fijemos una visión optimista con objetivos y metas alcanzables, con un compromiso de todos para ejecutar las acciones en una sola dirección. La visión del futuro estado de la organización provee la dirección en la cual la misma debe moverse. La creación de una visión es más que un intento de anticipar el futuro y prepararse de acuerdo con el mismo. Implica la creencia de que ciertos aspectos del futuro pueden ser influenciados y modificados en función de lo que hacemos hoy.

La visión de la organización indica cual es la meta que la organización persigue a largo plazo, incluyendo la forma en que ésta se conceptualiza a sí misma en la actualidad y en el futuro.

La misión de una organización, es una breve y clara declaración de la razón de existir de la organización, los propósitos o funciones que la misma desea cumplir, su principal base de clientes y los principales métodos a través de los cuales la misma intenta lograr sus propósitos.

En la misión encontramos el fundamento que permite explicar a los demás el sentido de nuestra organización en la sociedad. Una organización sin misión sería como un grupo de amigos que se reúnen porque no tienen nada más que hacer, que no puedan dar cuenta del por qué se han reunido. La Misión es el presente, nos da identidad y razón de ser.

La misión de una organización provee el contexto para la formulación de las líneas específicas a través de las cuales la organización desarrollará su actividad.

El propósito básico de tener tal declaración de misión es aportar una claridad de enfoque a los miembros de la organización que les permita comprender como lo que ellos hagan está ligado a un propósito mayor. Por tanto, la misión debe poner el foco en lo interno de la organización y no en lo externo.

La misión debe ser congruente con los valores deseados por la organización. Se refiere a la razón de ser de la organización y especifica el papel funcional que la misma va a jugar en su entorno. Debe indicar claramente el alcance y la dirección de las actividades de la organización y, en la medida de lo posible, debe proveer un modelo para la toma de decisiones de la gente a todos los niveles en la organización.

Una eficaz declaración de misión evitará que los empleados desarrollen y propongan muchos planes y proyectos que no serán aceptados por la dirección superior, porque ellos se darán cuenta que los mismos no están comprendidos en el alcance de la declaración de misión.

Para formular la misión de una organización deben responderse cuatro preguntas:

1. ¿Qué función(es) desempeña la organización?
2. ¿Para quién(es) la organización desempeña esta(s) función(es)?
3. ¿Cómo se desempeña la organización en el desarrollo de esta(s) función(es)?
4. ¿Por qué existe la organización?

La misión de la empresa se refiere a la forma en que la empresa está constituida, su esencia misma y la relación de ésta con su contexto social, de forma tal que podemos definirla como una filosofía relacionada con el marco contextual de la sociedad en que opera.

La visión no es un objetivo, pues no contiene las características del mismo, es solo la forma en que la empresa considera que sus planes y estrategias modificarán sus propiedades actuales y como se conceptualizará en el futuro.

Ejemplos de misión y visión

Misión de SIEMENS: Brindar las mejores soluciones a sus necesidades y oportunidades en el cuidado de la salud aumentando la satisfacción y mejorando la calidad de vida de usted y las personas. **Visión de SIEMENS:** Somos la mejor opción en el mercado en soluciones integrales de salud porque somos sus socios en el cuidado de la salud.

Misión MetLife México: Contribuir a la libertad financiera de las personas, ofreciendo servicios de aseguramiento y formación patrimonial. **Visión MetLife México:** Ser la marca líder y modelo en el mercado asegurador, porque entendemos y satisfacemos las necesidades de nuestros clientes, brindando los mejores productos y servicios.

Misión Gen: Con el objetivo claro de promover una cultura de Prevención de los Defectos al Nacimiento en México, tenemos como misión participar en la lucha contra los defectos al nacimiento en nuestro país, utilizando como estrategia fundamental la prevención. **Visión Gen:** Nuestra visión se traduce en ser promotores para la

prevención de los defectos al nacimiento. Para alcanzar este fin, participamos en el estudio, la investigación, la información y la difusión de estos problemas, apoyando cualquier actividad que armonice en esta lucha.

Misión Servicio Postal Mexicano: Apoyar la integración y cohesión nacional, y de México con el mundo, a través de la entrega confiable, oportuna y a precios accesibles de cartas, mensajes y envíos de la sociedad. **Visión Servicio Postal Mexicano:** Ser una empresa confiable que satisfaga las necesidades de correspondencia y envíos de toda la población con estándares internacionales de calidad, competentes e innovadores, teniendo un segmento prioritario en la atención de grandes usuarios, que garantice el servicio universal de correos, que permita modernizarnos, diversificarnos y consolidarnos como una organización con autonomía de gestión que cuente con un ambiente laboral productivo.

Objetivos y metas

La misión de la empresa debe convertirse en objetivos y metas detalladas de apoyo para cada nivel gerencial, pues cada gerente debe tener objetivos y la obligación de alcanzarlos.

¿Para qué sirve un objetivo?

- Para formular con concreción y objetividad los resultados deseados.
- Para planificar las acciones.
- Para orientar los procesos.
- Para medir o valorar los resultados.

¿Cómo se formula un objetivo?

Los objetivos se redactan empezando con un verbo en infinitivo

Tipos de objetivos	Ejemplos
De conocimientos	Analizar, conocer, describir, enumerar, explicar, recordar, relacionar, resumir, etc.
De habilidades	Aplicar, construir, demostrar, elaborar, experimentar, hacer funcionar, manejar, usar, utilizar, planificar, etc.
De actitudes	Aceptar, apreciar, comportarse, preferir, respetar, sentir, tolerar, valorar, etc.

Si queremos ir a una población, tendremos que saber su nombre. Si vamos a comprar un vestido, antes de pagarlo tendremos que escogerlo. Si queremos escuchar música, tendremos que decidir qué disco o emisora de radio en concreto vamos a escuchar. Y si tenemos un objetivo, tendremos que definir exactamente qué es lo que queremos conseguir.

Esto parece una obviedad, pero no siempre lo tenemos en cuenta. Hay una serie de cosas a tener en cuenta para estar seguros de que nuestro objetivo es alcanzable. Hay una serie de características para definir con precisión los objetivos, y esto es básico para saber qué buscamos, qué perseguimos, hasta dónde hemos de llegar y cómo sabremos que estamos allí.

A los objetivos que cumplen con un conjunto de características se les llama 'objetivos **EMARC**', que es un acrónimo sencillo de recordar: **E**specíficos, **M**edibles, **A**lcanzables, **R**elevantes y **C**orrectos en el tiempo.

Específico

Esto es primordial y se acostumbra que sea la primera característica de nuestros objetivos. Un objetivo vago lleva a un resultado vago. ¿Qué se quiere hacer, qué se quiere conseguir? Un objetivo es específico cuando cualquier elemento de la organización pueda entenderlo cuando se le explique.

La definición del objetivo ha de ser positiva, no negativa, es decir, un objetivo no debe ser '*no quiero ahogarme al hacer ejercicio*', sino su contrapartida positiva '*quiero poder subir las escaleras de casa en un minuto sin ahogarme*'.

Medible

El objetivo ha de ser algo concreto, bien definido, que se pueda comprobar. Por ejemplo, '*ser rico*' no es nada medible, sí lo es '*ganar 10 mil pesos mensuales*' o '*comprar un coche deportivo*'. De la misma forma, el objetivo no puede ser '*ser más feliz*' porque no se puede medir; se tiene que establecer algo que haga feliz a las personas, como por ejemplo, "*pasar más tiempo con la familia o delegar más tareas en el trabajo, para liberarse del estrés*".

Alcanzable

Un objetivo puede ser alcanzable o no por varias razones. Se pueden conseguir todo lo que uno se desee, siempre y cuando uno sea creativo, se dedique esfuerzo y dependa de uno. Pero hay que estar seguro de que todo esto se cumpla.

A veces deseamos cosas que realmente no sólo dependen de nosotros. Hacer una barbacoa mañana puede ser cosa nuestra, pero hacer una barbacoa bajo el sol no lo es: ¿en qué porcentaje dependemos del tiempo atmosférico para conseguirlo? Podemos pedir a una persona una cita, pero que acabemos saliendo con ella depende de nosotros solo en un 50%.

De la misma forma, podemos perseguir un objetivo enorme (ser la persona con más dinero del mundo), pero hemos de ser conscientes del esfuerzo que eso representará. Tanto para un caso como para el otro, esto no ha de ser un impedimento, sino que ha de servir para hacernos valorar si queremos o no asumir el riesgo, si vale la pena jugárnosla por algo que sólo depende en un 20% de nosotros o es mejor revisar si nuestros deseos se pueden conseguir de alguna otra forma.

Relevante

¿Es este objetivo para nosotros? Hay que preguntarse si esto es algo que nosotros queremos, o nos han convencido de que es lo que queremos. Hay que valorar si lo que vamos a conseguir nos compensa lo que vamos a perder porque, es importante saber, que cuando haces un cambio ganas algo pero también pierdes algo.

Si tu deseo es ganar más dinero del que ganas actualmente has de poner en una balanza lo que vas a ganar (la casa que deseas, un coche caro...) con lo que vas a perder (tranquilidad, tiempo para ti y para los tuyos...).

El objetivo ha de ser de tal forma que uno se sienta bien cuando se piense en él. Si lo menciona uno mismo en voz alta y se siente algo dentro de uno que no marcha bien, entonces es necesario revisarlo nuevamente. Lo que se gane y lo que se pierda ha de ser bueno y aceptable para uno, igual que para la gente de nuestro entorno. El objetivo además ha de ir con uno mismo: va uno a dedicarle esfuerzo, así que más vale que sea compatible con nuestra filosofía de vida, a nuestros objetivos vitales, a nuestras deseos trascendentales o como cada uno quiera llamar a esos pilares sobre los que se sustenta lo que se hace cada día.

Correcto en el tiempo

Por último, hay que asegurarse de que sea correcto en el tiempo. Claro que se puede aprender un idioma nuevo, pero si se quiere hacerlo en 2 días quizá, es obvio que es poco tiempo para lograrlo, quizá sea más factible un tiempo de 2 años. Es necesario plantear nuestros objetivos, pero también es necesario establecer siempre una fecha: un objetivo sin fecha no te motiva a realizarlo.

Si se ve que el tiempo que se ha marcado es poco, puede que sea porque es necesario definir algunos objetivos más pequeños. Por ejemplo, conseguir un trabajo de chófer en seis meses puede parecer una odisea si no se tiene permiso de circulación; por lo que es un buen momento para marcar el sub-objetivo de conseguir en tres meses ese permiso.

Cuando los objetivos son tipo **EMARC** no es necesario definir metas. Sin embargo, en algunos casos los objetivos se definen sin que sean medibles y correctos en el tiempo. En este caso es necesario definir metas, estableciendo como se va a medir y en que tiempo se cumplirá. Por ejemplo, el objetivo puede ser reducir de peso, el cual es específico, alcanzable y relevante. Pero no es medible ni correcto en el tiempo, por lo que es necesario, establecer una meta, en donde se establezcan estas dos características. Es decir, si el objetivo es reducir de peso, entonces la meta puede ser reducir 10 kilos en 6 meses. Que convierten al objetivo en medible y correcto en el tiempo. Algunos teóricos de la planeación usan este enfoque, mientras que otros usan el enfoque de objetivos **EMARC**.

La Planeación en la Administración Pública

La Planeación es una obligación del gobierno y se considera una acción ordenadora de las actividades de todas las áreas de gobierno. El instrumento fundamental de la planeación gubernamental en México es el Plan Nacional de Desarrollo, aunque también existen planes de desarrollo en estados y municipios.

La planeación en México se define y sustenta en el artículo 26 de nuestra Constitución. En él se establece la responsabilidad del Estado en la materia, la cual se ejerce a través de un sistema de planeación democrática. El carácter democrático de la planeación estriba en el mandato constitucional de que el Poder Ejecutivo realice una "consulta" entre los "sectores sociales" antes de elaborar el plan para que éstos tengan la oportunidad de emitir comentarios y opiniones respecto a las necesidades sociales o sectoriales para que puedan ser incluidas en el plan.

El mandato al gobierno federal no se repite, al menos no en la misma forma, en los gobiernos estatales y municipales, ya que éstos no siempre incluyen en su constitución o ley orgánica municipal la obligación de elaborar planes de desarrollo, no obstante lo cual se observa que esta práctica, casi ritual, se realiza puntualmente al inicio de cada administración de gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. Determina los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen con éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. La ley de planeación establece que

“La categoría de Plan queda reservada para el Plan Nacional de Desarrollo”

El Plan indica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados para dar cumplimiento al Plan. Estos programas deben observar congruencia con el Plan, y *su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental* en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se pueden referir a un plazo mayor.

Para *la ejecución del plan* y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán *programas anuales*. Estos programas, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

El Plan y los programas especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de concertación con los grupos sociales interesados. El Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas. La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de convenios de colaboración.

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

La Ley General de Población

La planeación demográfica en México surge en 1974 con el decreto de la Ley General de Población vigente, la cual en su artículo 5º establece la creación del Consejo Nacional de Población y se le encarga la *planeación demográfica* del país, con el objetivo de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de estos programas con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

Por otro lado, en el artículo 35 del Reglamento de la Ley General de Población, se establece que algunas funciones del Consejo Nacional de Población son: 1) Formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas derivados de la planeación demográfica nacional, 2) Celebrar las bases y procedimientos de coordinación con el Ejecutivo de las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios, para el desarrollo de programas y acciones coordinadas en materia de población, y 3) Promover que las entidades federativas formulen los respectivos programas de población en el marco de la política nacional de población.

Sin embargo, aunque la Ley General de Población faculta al CONAPO para conducir la planeación demográfica del país, en México no se elabora un plan nacional de población, dado que la Ley de Planeación establece que la categoría de Plan queda reservada solo para el Plan Nacional de Desarrollo, pero en el marco de la teoría de la planeación el programa especial que formula el CONAPO tiene la categoría de plan.

En este sentido, la planeación demográfica en México se realiza mediante un *Programa Especial* que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo y que se llama *Programa Nacional de Población* del periodo de gobierno en turno. Este programa contribuye a alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que de acuerdo con la teoría de la planeación, el Programa es un Plan Táctico, porque se desprende de la planeación estratégica y porque se define para contribuir a alcanzar los objetivos de la misma. También es un Plan Táctico porque es responsabilidad de una organización que jerárquicamente está por debajo del Ejecutivo Federal en turno, que es el responsable de la planeación estratégica en México.

El Programa Nacional de Población tiene una vigencia de seis años por mandato de la Ley de Planeación, ya que ningún programa ni el Plan Nacional de Desarrollo mismo puede tener una vigencia mayor al periodo de gobierno. Pero

este periodo en demografía no se considera de largo plazo, más bien, se ha convenido en considerar a este periodo como de mediano plazo.

Pero si se restringe el marco de acción solo a lo demográfico, el Programa Nacional de Población se puede considerar como un plan estratégico, ya que no existe ningún organismo con mayor jerarquía que el CONAPO en materia demográfica, que sea el responsable de la planeación demográfica. De esta manera, considerando como eje de acción exclusivamente lo demográfico, la planeación demográfica estratégica comprende los siguientes pasos:

- 1) *Misión y Visión.* Se refiere a establecer la misión y visión de la organización. En el nivel nacional la organización es el CONAPO en el estatal es el COESPO
- 2) *Diagnóstico.* Consiste en analizar el presente para identificar causas y efectos de los aciertos y problemas de la población bajo estudio. En el nivel nacional la población bajo estudio es el país, en el nivel estatal es el estado.
- 3) *Escenarios.* Se elaboran escenarios de los fenómenos demográficos para tener una idea de cuál será la situación del futuro. Los escenarios se basan en la extrapolación de las tendencias de los fenómenos demográficos.
- 4) *Fines.* Se definen objetivos y metas asociados a cada uno de los escenarios.
- 5) *Medios.* Se definen las estrategias y líneas de acción que permitirán alcanzar los objetivos y las metas demográficas.
- 6) *Seguimiento y evaluación.* Se refiere a elaboración de mecanismos para medir los logros alcanzados y compararlos con los previstos. Si se

encuentran diferencias no tolerables entre lo deseado y lo logrado deberán identificarse las causas para corregirlas.

- 7) *Vinculación.* Con el fin dar cumplimiento a la Ley de Planeación el Programa Nacional de Población debe vincularse con el Plan Nacional de Desarrollo, mientras que el Programa Estatal de Población debe vincularse con el Plan Estatal de Desarrollo y con el Programa Nacional de Planeación.

La visión y la misión de la organización responsable de la planeación demográfica

De acuerdo con la teoría de la planeación la definición de la misión y visión de la planeación demográfica en el país son responsabilidad del nivel directivo más alto del Consejo Nacional de Población. En el ámbito estatal le corresponde al nivel directivo más alto del Consejo Estatal de Población. En ambos casos son esos niveles directivos los que deben plantearse cuál es la misión y visión de estas organizaciones.

El diagnóstico y los escenarios demográficos

La planeación demográfica estratégica de mediano plazo empieza con un diagnóstico del universo de estudio en un determinado momento del tiempo. La disponibilidad y el aprovechamiento de los datos, contribuyen de manera importante al éxito o fracaso del proceso de planeación, en particular en la etapa del diagnóstico del universo de estudio. Un deficiente diagnóstico implicará necesariamente un deficiente proceso de planeación.

El ámbito de la planeación define el universo de estudio. De esta forma, la planeación nacional tendrá como universo de estudio la población de todo el país. En el ámbito estatal, será el estado y en el municipal será el municipio.

La disponibilidad de información determina a su vez el grado de desagregación del universo de estudio para la elaboración del diagnóstico. En el ámbito nacional, si existen datos a nivel de entidad federativa, el diagnóstico debe incluirlos con el fin de identificar aquellas entidades donde los rezagos sean de gran relevancia. En el ámbito estatal, indicadores a nivel municipal resultan importantes también para identificar aquellos que tienen los mayores rezagos.

Si el universo de estudio es el país, en el área de salud por ejemplo se elaborará un diagnóstico para la formulación del Programa Nacional de Salud, mientras que si el universo es uno de los estados de la república, entonces el diagnóstico será para el Programa Estatal de Salud. En el área demográfica, se elaborarán diagnósticos para la formulación del Programa Nacional de Población y el Programa Estatal de Población según si el universo de estudio es todo el país o un estado de la república.

El diagnóstico demográfico se lleva a cabo para detectar rezagos en el universo de estudio o bien en grupos o estratos de éste. La información para realizar el diagnóstico debe poseer dos características muy importantes:

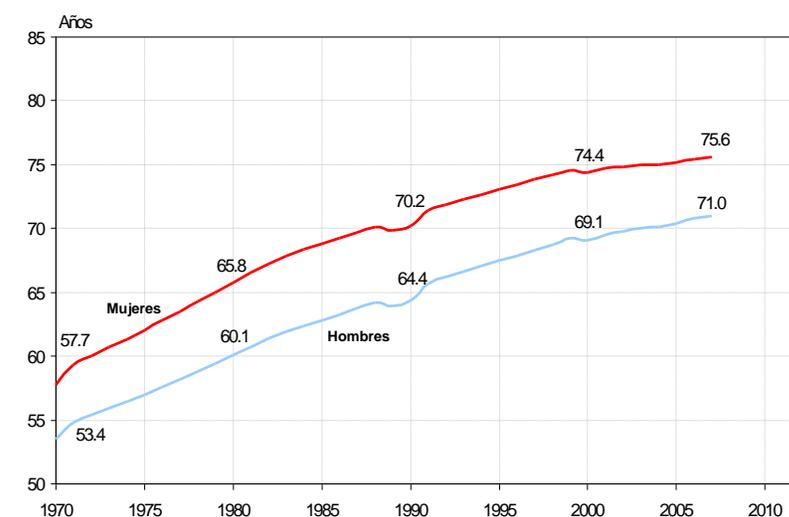
- Ser lo más actualizada posible, y
- Que permita observar claras tendencias a través del tiempo

La primera característica garantiza detectar rezagos actuales. No es lo mismo un rezago de hace diez años que uno que tiene uno o dos años. Datos con cierto rezago

temporal pueden reflejar problemáticas cuya solución actualmente no sea de interés para los tomadores de decisiones o bien que ya hayan sido resueltas.

La segunda característica garantiza estimar tendencias, cuyo análisis permitirá determinar en cualquier momento del tiempo el valor que es más probable de ocurrir en el futuro y con esto poder establecer objetivos tipo *EMARC*. Uno de los problemas para la planeación demográfica en el ámbito municipal es que de plano no existe información demográfica a ese nivel o bien que la que existe no es muy confiable, por lo que no es posible identificar claras tendencias que permitan proyectar en el futuro los indicadores demográficos.

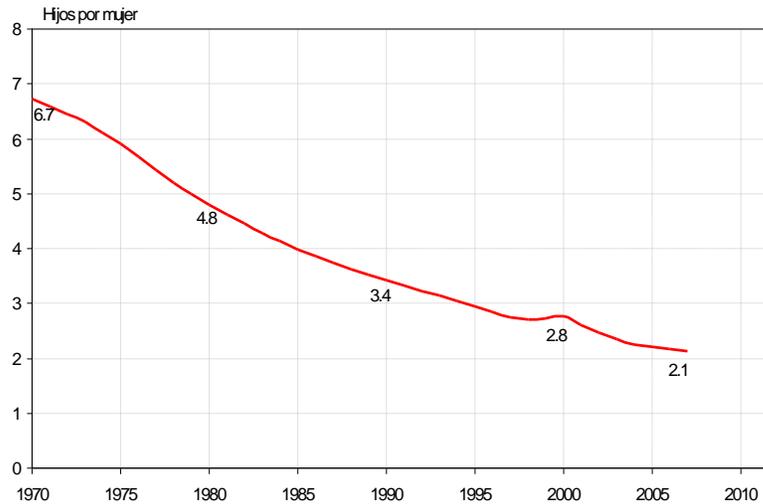
Gráfica 1
Guerrero: esperanza de vida por sexo 1970-2007



Fuente: estimaciones del Consejo Nacional de Población, febrero de 2007.

Por ejemplo, la tendencia de la esperanza de vida al nacimiento para las mujeres y hombres del estado de Guerrero indica que difícilmente se verá un escenario en el año 2012 en donde la esperanza de vida sea de 80 años para las mujeres y de 76 para los hombres (Ver gráfica 1).

Gráfica 2
México: tasa global de fecundidad 1970-2007

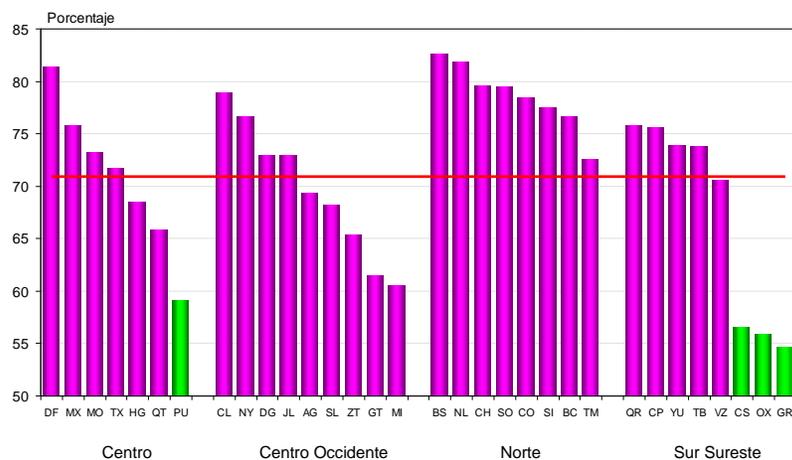


Fuente: estimaciones del Consejo Nacional de Población, febrero de 2007.

En el caso de México, los datos de la tendencia de la tasa global de fecundidad indican que es muy poco probable un escenario en donde la tasa llegue a 1.5 hijos por mujer en el año 2012 (Ver gráfica 2).

La información del diagnóstico puede arrojar también datos sobre regiones geográficas y estratos del universo de estudio en los que se pueden detectar rezagos en materia demográfica. Por ejemplo, se pueden identificar altas tasas de migración, bajas coberturas de servicios de salud reproductiva, altas tasas de fecundidad o bien altas tasas de mortalidad, etc. En el área de educación, pueden existir altas tasas de reprobación, de abandono de la escuela, de analfabetismo, etc.

Gráfica 3
Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos estatal
ordenada por región, 2006



Fuente: estimaciones del CONAPO con base en la ENADID, 2006

En la gráfica 3, se puede observar que aunque en el ámbito nacional el nivel de la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos es alto, existen entidades federativas como Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Puebla con niveles de prevalencia de uso de anticonceptivos muy bajos. También es muy claro que las regiones Centro y Sur-Sureste tienen los niveles de uso de anticonceptivos más bajos en el país.

En esas regiones o estratos será necesario definir estrategias muy puntuales que permitan reducir los rezagos detectados. Por ejemplo, en el área de salud se pueden definir estrategias para incrementar la cobertura de los servicios de salud reproductiva, en el área demográfica estrategias para bajar la fecundidad y disminuir la mortalidad. En el área de educación estrategias para reducir las tasas de reprobación, de abandono y de analfabetismo.

Los fines demográficos de mediano plazo

Con base en el diagnóstico y en los escenarios se definen objetivos tipo *EMARC*, o bien objetivos y metas según sea el caso.

Algunos ejemplos de objetivos para un programa de población de mediano plazo cuyo universo de estudio sea el estado de Guerrero o el país en su conjunto son los siguientes:

- Reducir la fecundidad en México,
- Incrementar en México la esperanza de vida al nacimiento,
- Reducir en México la tasa global de fecundidad a 1.5 hijos, y
- Alcanzar en el año 2012 una esperanza de vida al nacimiento de 80 años para las mujeres guerrerenses.

El análisis de estos objetivos indica que no son objetivos *EMARC*, por ejemplo, el primero de ellos es alcanzable y relevante, pero no es específico porque existen varios indicadores de la fecundidad. No es medible porque no se especifica la cantidad de cambio de la fecundidad y tampoco es correcto en el tiempo porque no se menciona nada sobre esta variable. El segundo objetivo, si es específico porque solo existe un indicador de la esperanza de vida al nacimiento, también es alcanzable y relevante, pero no es medible ni correcto en el tiempo por las mismas razones mencionadas anteriormente. El objetivo tres es específico, medible, alcanzable y relevante, pero no es correcto en el tiempo, porque otra vez no se menciona nada sobre esta variable. El cuarto objetivo, nuevamente es específico, medible, alcanzable y relevante, pero no es correcto en el tiempo, porque aunque

incluye la variable tiempo, de acuerdo con la tendencia observada alcanzar en el año 2012 una esperanza de vida de 80 años es muy poco probable.

Ejemplos de algunos objetivos *EMARC* para el año 2006 fueron los siguientes:

- Reducir la tasa global de fecundidad de las mujeres en edad fértil a 2.1 hijos por mujer (Programa Nacional de Población 2001-2006)
- Incrementar la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos en las mujeres en edad fértil unidas a 73.9% (Programa de Acción: Salud Reproductiva, 2002)
- Reducir la tasa de mortalidad materna a 3.0 defunciones por causas relacionadas con el embarazo por cada diez mil nacidos vivos registrados (Programa de Acción: Arranque Parejo en la Vida, 2002)
- Reducir la tasa de mortalidad por cáncer cérvico uterino en mujeres de 25 años y más en un 15% respecto a la observada en el año 2000 (Programa de Acción: Cáncer Cérvico Uterino, 2002)

Los anteriores objetivos son tipo *EMARC* porque son específicos, medibles, alcanzables, relevantes y correctos en el tiempo, ya que además de incluir la variable tiempo se definieron con base en la tendencia observada y por lo tanto en escenarios altamente probables de observarse en el futuro.

Un ejemplo real de un objetivo que no fue correcto en el tiempo, fue el que se planteó en el Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar

2001-2006, de la Secretaría de Salud. Dicho Programa, se comprometió a reducir en el año 2000 en un 50% la tasa de mortalidad materna observada en el país en el año de 1990, lo que implicaba bajar la tasa de 5.4 a 2.7 defunciones maternas en dicho periodo. Sin embargo, los datos oficiales mostraron que la tasa de mortalidad materna en el año 2000 fue de 4.68 defunciones por cada mil nacidos vivos registrados, por lo que el cumplimiento de esta meta fue de solo 13 por ciento, y de acuerdo con la tendencia observada de los datos la meta del Programa se cumplirá aproximadamente hasta el año 2017. El problema fue que la meta se fijó para dar cumplimiento a un acuerdo internacional y no con base en la tendencia observada de los datos en ese momento (Ver gráfica 4).



Los medios demográficos de mediano plazo

Ahora bien, para cada objetivo de mediano plazo se deben identificar las estrategias. Una *estrategia de mediano plazo* se define como una actividad dirigida al universo de estudio o subgrupos de éste, que contribuirá a alcanzar el objetivo de mediano plazo asociado. Por ejemplo, asociadas con el objetivo de reducir la

tasa global de fecundidad a 2.1 hijos por mujer, se pueden definir las siguientes estrategias de mediano plazo:

- Retardar la edad a la primera unión de las mujeres en edad fértil en todo el ámbito nacional.
- Incrementar la participación del varón en la toma de decisiones reproductivas y el uso de métodos anticonceptivos
- Promover en la población adolescente, actitudes y prácticas responsables y seguras respecto a su salud sexual y reproductiva

Las tres estrategias de mediano plazo anteriores están enfocadas a un estrato específico de las mujeres de la población objetivo (las mujeres en edad fértil de México) y cada una de ellas contribuye a su manera a reducir el número de hijos de la mujer en todo su periodo reproductivo y por lo tanto a reducir la tasa global de fecundidad. A veces es posible, dividir la estrategia en actividades aún más específicas o para estratos o grupos del universo de estudio. Estas actividades se definen como las líneas de acción de las estrategias.

La vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo

El ejercicio de vinculación, tiene que ver con la identificación de aquellos objetivos o estrategias de la programación demográfica de mediano plazo que contribuyen a alcanzar los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo o bien del Plan Estatal de Desarrollo según sea el caso. Lo anterior es con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Planeación. El actual Programa Nacional de Población 2008-2012 se vincula con el eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y que se denomina como *Igualdad de Oportunidades*.

El seguimiento y evaluación

La última etapa del programa de población de mediano plazo es el planteamiento del seguimiento y evaluación del programa. Es decir, es un planteamiento de cómo se van a medir los resultados durante la implementación del Programa y de cómo se van a medir al término de la vigencia del mismo. La primera actividad se conoce como el seguimiento del programa, mientras que la segunda se conoce como la evaluación de impacto.

La evaluación de impacto del programa se puede considerar como una secuencia de causa-efecto, en donde se supone que las estrategias formuladas al inicio de la vigencia del programa son las que provocarán o causarán los cambios esperados al final de la vigencia del mismo.

Como los cambios esperados están especificados en los objetivos del programa de mediano plazo entonces la evaluación de impacto se realiza para dar respuesta al cumplimiento de los objetivos de mediano plazo. Pero los verdaderos cambios, si los hubo, están en el universo o población objetivo, por lo que, es importante no perder de vista que la evaluación de impacto se mide en el universo de estudio y entonces es necesario especificar en esta sección con qué datos se realizará la evaluación del impacto del programa.

La programación demográfica de corto plazo

Contrariamente a lo que pudiera pensarse la programación de corto plazo debe estar muy vinculada a la programación de mediano plazo. De hecho cualquier

objetivo que se define en el programa de corto plazo se debe desprender de un objetivo o estrategia definida en el programa de mediano plazo.

De esta manera todo lo que se defina en el programa de corto plazo estará vinculado o relacionado con el programa de mediano plazo. También se dice que la programación de corto plazo representa una forma de implementar el programa de mediano plazo. En resumen, el marco de referencia para formular el programa de corto plazo es el programa de mediano plazo.

De esta forma un *programa de corto plazo* se define como aquel instrumento que establece objetivos a cumplirse en el periodo de un año y los cuales se desprenden de los objetivos o estrategias de un programa demográfico de mediano plazo y que se espera que puedan cumplirse en el transcurso de un año. Este tipo de Programa formula también actividades de corto plazo que contribuirán al logro de los objetivos de corto plazo.

En cada año de vigencia del programa de mediano plazo se formula un programa de corto, el cual incorpora en cada año objetivos vinculados con los objetivos o estrategias de mediano plazo y que tienen una vigencia anual. Los programas de corto plazo también se evalúan pero la evaluación de este tipo de programas se lleva a cabo mediante evaluaciones de proceso y de resultado. La primera es una evaluación de la calidad de las acciones del programa de corto plazo, mientras que la segunda es una evaluación de la cantidad de las acciones.

Los programas de corto plazo incluyen actividades muy puntuales que se sabe contribuyen a alcanzar los objetivos de mediano plazo, como por ejemplo, capacitación de prestadores de servicio, diseño de material de promoción,

supervisión de los servicios médicos, etc. Estas actividades se conocen como operaciones del programa, por lo que los programas de corto plazo también son conocidos como *programas operativos anuales*.

Por ejemplo, si uno de los objetivos de un programa de mediano plazo está relacionado con la reducción de la mortalidad materna en México, entonces dos posibles estrategias también de mediano plazo podrían ser: 1) brindar atención prenatal con calidad a toda mujer embarazada y 2) promover entre las mujeres en edad fértil las visitas prenatales. Cuatro posibles objetivos que se pueden definir en la formulación de un programa de corto plazo y que están relacionados con la primera estrategia serían.

- Capacitar al personal prestador de servicios relacionado con la atención del embarazo de todas las instituciones de salud del país en las acciones que deberá realizar para otorgar una consulta prenatal con calidad,
- Capacitar al 25% del personal prestador de servicios relacionado con la atención del embarazo de todas las instituciones de salud del país en las acciones que deberá realizar para otorgar una consulta prenatal con calidad,
- Garantizar que exista en ese año en las unidades de salud el material médico necesario para otorgar una consulta prenatal de calidad.
- Garantizar que exista en ese año en todas las unidades de salud el material médico necesario para otorgar una consulta prenatal de calidad.

En estos ejemplos el primero y tercero de los objetivos no son medibles porque no se especifican cantidades en cuanto al personal prestador de servicios que se va a capacitar ni en cuanto al número de unidades de salud que tendrán el material necesario para otorgar una consulta prenatal.

El segundo y cuarto de los objetivos si son medibles pero habría que evaluar si son correctos en el tiempo mediante el análisis de la factibilidad de que puedan alcanzarse en un año. En este caso la factibilidad de los objetivos de corto plazo se hace con base en los recursos financieros y humanos.

De esta forma, si la evaluación de la factibilidad de los objetivos de corto plazo indica que no se alcanzarán en un año por falta de recursos, entonces las cantidades manejadas en el objetivo se pueden distribuir en programas de corto plazo de los otros años de vigencia del programa de mediano plazo.

Por ejemplo, el segundo objetivo anteriormente señalado se podría distribuir en dos programas de corto plazo, capacitando en uno de ellos al 15% y en el otro al 10% restante, o bien distribuyendo el 25% en los 3 o seis años de vigencia del programa de mediano plazo. Algo similar tendría que hacerse también con el cuarto objetivo.

Con respecto a la segunda estrategia de mediano plazo, un objetivo de corto plazo que se puede formular es transmitir un spot de televisión en cadena nacional en donde se explique a las mujeres las ventajas de asistir a las visitas prenatales. Si la evaluación de la factibilidad indica que no es posible alcanzar el objetivo en un año por cuestiones de tiempo y presupuesto, entonces en un año se puede formular como objetivo de un programa de corto plazo solo el diseño del spot y en

otro la transmisión, esto distribuye los gastos y el tiempo en dos programas de corto plazo y por lo tanto en dos años.

A diferencia de los programas de mediano plazo, los de corto plazo si incluyen costos y cronograma, porque sus actividades son fáciles de costear y de identificar las diferentes etapas involucradas en ellas. Por ejemplo, para informar a los y las adolescentes se necesita material didáctico y un prestador de servicios que proporcione la información. Algunos de los costos pueden ser, viáticos y hospedaje del prestador de servicios y costo del material educativo, que son aspectos que pueden ser fácilmente costeados.

En conclusión, en la planeación demográfica todo está ligado como lo establece la teoría de la planeación, solo de esta manera fue, es y será posible cambiar el futuro demográfico de México o al menos aminorar sus efectos.

Bibliografía

Blumenfeld N.S., (1986), *Métodos de Investigaciones Operativas: una Metodología General Aplicada a la Atención Primaria de Salud*, Center for Human Services, Publicación monográfica del Proyecto de Investigaciones Operativas en atención Primaria de Salud, Impreso en los Estados Unidos de América, pp. 80

Fisher A., Laing J.E., Stoeckel J.E y Townsend J.W., (1995), *Manual para el Diseño de Investigación Operativa en Planificación Familiar*, 2ª edición, USAID, The Population Council, Reimpreso en México, pp. 99

García-Nuñez J., (1992), *Evaluación de Programas de Planificación Familiar: Guía Detallada para Administradores y Evaluadores*, Pathfinder International, Traducido por PROFAMILIA, Editorial Presencia Ltda., Impreso en Colombia, pp. 188

Mercado H.S., (1990), *Administración Aplicada: Teoría y Práctica*, 1ª parte, Noriega Editores, Editorial LIMUSA, Reimpreso en México, pp. 543

Programa de Acción: Arranque Parejo en la Vida, Secretaría de Salud, Subsecretaría de Prevención y Control de la Salud, 2002, 1ª edición, Impreso y hecho en México, pp. 69.

Programa de Acción: Cáncer Cérvico Uterino, Secretaría de Salud, Subsecretaría de Prevención y Control de la Salud, 2002, 1ª edición, Impreso y hecho en México, pp. 59.

Programa de Acción: Salud Reproductiva, Secretaría de Salud, Subsecretaría de Prevención y Control de la Salud, 2002, 1ª edición, Impreso y en México, pp.59

Programa Nacional de Población 2001-2006, Consejo Nacional de Población, 2001, primera edición, impreso en México, pp. 364.