



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Comité Especial de la CEPAL
sobre Población y Desarrollo
Ecuador 2012

Distr.
LIMITADA

LC/L.3481(CEP.2/5)
28 de mayo de 2012

ORIGINAL: ESPAÑOL

**REFLEXIONES SOBRE LA AGENDA DE POBLACIÓN Y DESARROLLO
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POSTERIOR A 2014**

ÍNDICE

	<i>Página</i>
A. PRESENTACIÓN.....	3
B. EL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO: UN CAMBIO DE PARADIGMA CON FORTALEZAS Y BRECHAS	4
C. CAMBIOS EN EL CONTEXTO.....	6
D. LA AGENDA DE POBLACIÓN DE LAS PRÓXIMAS DÉCADAS: ALGUNOS ASUNTOS DESTACADOS.....	11
E. CONSIDERACIONES PARA LOS NUEVOS ACUERDOS, METAS Y POLÍTICAS, Y MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA FUTURA AGENDA DE POBLACIÓN.....	15

A. PRESENTACIÓN

En su resolución 65/234 del 5 de abril de 2011 sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) después de 2014, la Asamblea General de las Naciones Unidas observa la existencia de brechas considerables de implementación en diversas áreas del Programa de Acción de la CIPD. Asimismo, reconoce que es posible que muchos gobiernos no cumplan las metas y objetivos propuestos para 2014 y considera que estos seguirán siendo válidos después de esa fecha. Por lo tanto, decide prorrogar el Programa de Acción y las medidas clave para seguir ejecutándolo después de 2014 y asegurar su seguimiento con el fin de que se cumplan plenamente sus metas y objetivos.

Si bien en la resolución no se prevé una renegociación de los acuerdos contenidos en la CIPD, se destaca la importancia de proteger sus logros y se reconoce la necesidad de una revisión del Programa de Acción con el fin de responder a los nuevos y relevantes desafíos en el área de la población y el desarrollo, y a la vez reforzar la integración de la agenda de población y desarrollo en los procesos mundiales relacionados con este último.

Como parte de este proceso de revisión para después de 2014, la resolución exhorta al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) a que, en cooperación con todas las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales, así como con instituciones y expertos, realice un examen operacional de la ejecución del Programa de Acción sobre la base de datos de la más alta calidad y de un análisis del estado de la población y el desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad de aplicar un enfoque sistemático, amplio e integrado a las cuestiones relativas a la población y el desarrollo.

Tras la consulta con organizaciones e instituciones clave del proceso de revisión, incluidos la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, las comisiones regionales, otros organismos relevantes de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, se acordó que la revisión operacional estará basada en una metodología con enfoque participativo, tomando en cuenta las contribuciones de todas las partes interesadas en términos de datos e indicadores existentes y actividades en curso que puedan contribuir a la revisión de la CIPD.

Con este enfoque se intenta, por una parte, obtener el panorama más preciso posible de la situación actual de los países en el área de población y desarrollo, mediante la identificación de los desafíos y las oportunidades para acelerar la implementación del Programa de Acción de El Cairo; por otra parte, el objetivo es producir insumos para la discusión, la implementación y el monitoreo de las políticas y los programas de población y desarrollo en el marco de una agenda actualizada de la CIPD para después de 2014, en la que se tomen en cuenta los asuntos emergentes, las buenas experiencias y las lecciones aprendidas en esta área.

El Programa de Acción de la CIPD fue un acuerdo mundial, lo que sin duda contribuyó a su gran visibilidad y profundo impacto. Sin embargo, esta perspectiva global implicó dejar de lado especificidades regionales y nacionales, como la inequidad (social, de género y étnica), la heterogeneidad y la debilidad institucional en el caso de América Latina y el Caribe, las que de alguna manera se recogieron en el Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo. Muchas de estas especificidades continúan vigentes y deberían formar parte de cualquier agenda de acción regional sobre el tema. En particular, el gran problema distintivo de la región, la inequidad, debe ser un tema transversal en el tratamiento de todas las temáticas involucradas, pues se expresa en los

comportamientos de la población y las tendencias demográficas, los que a su vez retroalimentan la persistencia de la desigualdad social.

En la elaboración del presente informe se toman como referencia las lecciones aprendidas en el transcurso de la implementación del Programa de Acción de la CIPD en la región y el Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo, las tendencias del desarrollo económico y social, las prioridades actuales de la cooperación internacional y las especificidades socioeconómicas, culturales y políticas de América Latina y el Caribe¹. En él se presentan reflexiones para la elaboración de una agenda de población y desarrollo en la región posterior a 2014. Para ello, se ponen de relieve algunos ejes transversales para abordar los asuntos de población y desarrollo en la región y se exponen algunos de los elementos a considerar para la definición de acuerdos, metas, políticas y mecanismos de seguimiento de la agenda.

El documento es congruente con la idea de que se debe, por una parte, fortalecer y ampliar la agenda de población y desarrollo para hacer frente a los nuevos desafíos que se vislumbran en la región de cara al futuro y, por otra, reforzar la integración de las variables de población en las políticas y los programas de desarrollo económico y social, y la gestión pública en general. Para ello, se ofrecen elementos de diagnóstico para definir prioridades inmediatas y se exploran, de modo tentativo, los escenarios futuros.

B. EL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO: UN CAMBIO DE PARADIGMA CON FORTALEZAS Y BRECHAS

La CIPD fue un hito de alcance mundial, realizado en una década que estuvo marcada por varios eventos internacionales de este tipo. En sus resoluciones, que tomaron forma en el Programa de Acción de la CIPD, se abordaron casi todos los aspectos relevantes de las relaciones entre la población y el desarrollo, lo que se refleja en la diversidad temática de sus capítulos. La focalización de la cooperación internacional vinculada a la población en el componente de salud sexual y reproductiva del Programa de Acción de la CIPD —así como el impulso adicional aportado por otros foros globales, como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz y su Plataforma de Acción resultante (Beijing, 1995) y el mandato de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en materia de salud materna— contribuyó a que este tema se instalara sólidamente en la agenda mundial y también en la de muchos países, lo que permitió un progreso significativo en este ámbito. En América Latina y el Caribe, tales avances se constataron en los informes quinquenales de seguimiento del Programa de Acción de la CIPD realizados en 1999, 2004 y 2009.

¹ El informe representa un aporte al proceso de revisión del Programa de Acción de la CIPD para América Latina y el Caribe. Se trata de una versión revisada del documento *Hacia una agenda regional del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo para 2014 y posteriormente: aportes para su elaboración* (LC/L.3219(CEP.2010/4)), preparado conjuntamente por la CEPAL y el UNFPA, que fue presentado durante la reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, realizada en mayo de 2010 en la sede de la CEPAL en Santiago, y se tomó como un elemento de análisis con miras a la futura agenda de población.

La concentración en este tema no impidió que se avanzara también en varios otros aspectos del Programa de Acción de la CIPD. En gran medida, los progresos se debieron a una conjunción afortunada de factores, entre ellos la existencia de otras agendas y otros actores interesados en estos temas. A modo de ejemplo, sin agotar el espectro de posibilidades, tres grupos de edad son ilustrativos de esta situación: los menores, con la Convención sobre los Derechos del Niño; los jóvenes, con la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, y las personas de edad y el tema asociado del envejecimiento de la población, con el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la actual iniciativa regional en pos de una convención internacional de los derechos de las personas mayores.

En cambio, otros componentes, en particular aquellos más circunscritos a la esfera de la población y el desarrollo, enfrentaron un panorama más complejo. Específicamente, aunque ha habido tareas y logros concretos acerca de la recomendación de considerar los factores de población en la planificación del desarrollo, es evidente que en este aspecto se ha avanzado menos de lo deseable, situación que tal vez se derive, entre otros factores, de la complejidad del objetivo frente a la debilidad de las instituciones nacionales que podrían asumir la tarea de coordinar las políticas de población con la planeación y las políticas públicas, y a la debilidad agudizada más recientemente por la crisis de la planificación y la reducción del Estado, al tiempo que en el tema no se cuenta con actores sociales de respaldo. Por otra parte, a medida que las tasas de fecundidad comenzaron a descender rápidamente en la región, disminuyó el interés de los donantes y se retiraron los fondos que apoyaban a instituciones públicas y privadas que trabajaban en el tema de población; con todo, debe advertirse que esta pérdida de prioridad se basó exclusivamente en promedios de fecundidad que no reflejan las diferencias en los avances regionales y entre grupos poblacionales, por ejemplo, las elevadas tasas de fecundidad que persisten en los grupos desfavorecidos y las adolescentes (más aún, las adolescentes pobres). Esto produjo también desde 1994 hasta hoy una reducción paulatina de los fondos destinados a la recolección de datos, la capacitación, la investigación y el apoyo a la formulación de políticas. Debido a estas limitaciones, solo unas pocas instituciones académicas autónomas sólidas de la región pudieron continuar estimulando la investigación en población y, por lo tanto, el impacto general del análisis sociodemográfico en las políticas nacionales de la región se encuentra muy por debajo de su potencial.

En suma, la CIPD representó un claro cambio de paradigma que modificó la idea de las metas demográficas necesarias para el desarrollo por una concepción más amplia de las relaciones entre la población y el desarrollo, con la incipiente instalación de una perspectiva de derechos. El importante legado y el espíritu fundamental de este cambio de paradigma están destinados a permanecer y desarrollarse. Sin embargo, en la futura agenda de población se deberá considerar el contexto histórico emergente —sin duda diferente al que prevalecía en 1994— y asumir los desafíos de la experiencia del Programa de Acción de la CIPD. Entre estos, tres resultan particularmente destacables: i) identificar las brechas persistentes y los nuevos objetivos en relación con asuntos como la salud sexual y reproductiva en sus relaciones con la equidad de género para consolidar y profundizar el progreso logrado en estas áreas cruciales; ii) considerar el avance de las agendas de otros grandes temas de población (como el caso de las personas de edad y el envejecimiento y la situación de las personas migrantes y la migración internacional) y buscar su articulación con la agenda global e integral de población, y iii) avanzar efectivamente en un tema fundamental rezagado: la integración de los factores de población en los planes, las políticas y los programas de desarrollo, lo que puede lograrse con la colaboración de otros actores de la cooperación internacional que han reconocido los aportes de esta integración, entre ellos las instituciones financieras de apoyo al desarrollo mundial y regional.

C. CAMBIOS EN EL CONTEXTO

1. Consideración de los cambios producidos en el contexto del desarrollo

Los organismos internacionales de desarrollo tendrán que considerar explícitamente los cambios clave que se produzcan en el marco político mundial en las tareas futuras de integración de los factores de población en la planificación del desarrollo, así como en la planificación nacional y local. A continuación se mencionan algunos de estos importantes determinantes contextuales, a modo de ejemplo.

a) La globalización

Un punto obligado de esta conexión es el modo en que la globalización intensiva de los procesos económicos y los modelos culturales afecta la dinámica y los resultados sociodemográficos. El aumento del comercio, respaldado por la caída de los costos de transporte y la mejora de los canales de comunicación, ha dado un impulso creciente a la globalización económica. Se supone que el libre comercio propicia una distribución de recursos más eficiente y que todos los países que participan se benefician del descenso de los precios, el aumento del empleo, una mayor producción y una mejor calidad de vida. Los flujos de capital, junto con la transferencia de tecnología y la migración, tienen un impacto cada vez mayor en el mercado de trabajo y afectan indirectamente la vida de la mayoría de los habitantes del planeta. Si bien se esperaba que la globalización aumentara la riqueza de todos los países, los avances hasta ahora han sido inestables y desiguales de un país a otro, así como entre territorios y comunidades. La alta volatilidad de los flujos de capital constituye una amenaza que puede perjudicar a los países de la región, y la especialización en exportación de materias primas implica una baja participación en las cadenas de valor. Por su parte, la circulación de las ideas y las imágenes se ha facilitado y la influencia de los mensajes culturales dominantes se hace sentir con más rapidez y modifica las conductas de las personas velozmente, aunque también provoca reacciones adversas más intensas. Además, la globalización de las expectativas de consumo y de nivel de vida de los países desarrollados incrementa significativamente el consumo per cápita y multiplica los efectos económicos, socioculturales y ambientales de la dinámica de la población.

Desde el punto de vista de la población y el desarrollo, el tema más crítico es, sin dudas, el impacto de la globalización en los desplazamientos de la población, en especial los movimientos internacionales. Para América Latina y el Caribe, este tema es central debido a la gravitación económica, sociocultural y demográfica que han adquirido la emigración hacia los países desarrollados y el potencial que presentan los flujos entre los países latinoamericanos. Más allá del debate y las divergencias políticas legítimas sobre las causas y las consecuencias de estos desplazamientos, el hecho concreto es la existencia de barreras a la movilidad, así como la formación de grandes comunidades de latinoamericanos en el exterior, muchos de los cuales mantienen lazos con su país de origen, requieren el apoyo de estos y, por diversas vías que no se agotan en el retorno, pueden aportar a su desarrollo. En este sentido, deberían formularse políticas más efectivas que reduzcan las desventajas (por ejemplo, la emigración calificada) y aumenten las ventajas (como el efecto de las remesas en el desarrollo) de esos movimientos. Al mismo tiempo, es fundamental velar por la garantía de los derechos humanos de los migrantes, quienes en general experimentan riesgos de desprotección, situación que se exacerba en momentos de crisis como la actual; además, los hechos demuestran que son los más afectados por el desempleo y la pérdida de ingresos.

Los efectos de la globalización en la distribución espacial de las actividades económicas provocan la redistribución de la población en el territorio nacional y, sobre todo, una mayor concentración en las áreas que pueden competir de modo más efectivo en el marco económico mundial. Desde una

perspectiva demográfica, hay muchas tareas que pueden y deberían hacerse para ayudar a planificar con antelación los cambios en la distribución de la población: por una parte, potenciar las ventajas del crecimiento urbano resultante, y por otra, atender las necesidades y promover las potencialidades de las zonas rurales y las ciudades pequeñas, todo en el marco del uso social y sostenible del espacio. En América Latina y el Caribe, esto es particularmente importante dado el alto grado de urbanización de la región y las debilidades y desigualdades que se observan en sus ciudades. Asimismo, la región muestra una tendencia al aumento del número de desastres durante las últimas cuatro décadas y se ubica solo por detrás de Asia como la región con mayor promedio anual de desastres; más del 80% de los desastres informados por fuentes nacionales ocurre en áreas urbanas en donde los sectores más vulnerables instalan sus viviendas.

b) La descentralización

Otro nuevo factor condicionante de las políticas públicas es la descentralización, la transferencia de la autoridad y responsabilidad de las funciones públicas del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales, a las organizaciones gubernamentales cuasi independientes o al sector privado. En teoría, la descentralización ayuda a reducir procedimientos burocráticos complejos, aumenta la sensibilidad de los funcionarios a las condiciones y necesidades locales y permite una mayor representación política de los diversos grupos. También ayuda a coordinar más efectivamente los programas nacionales, estatales, provinciales, de distritos y locales. El desarrollo nacional efectivo y el alivio de la pobreza pueden depender de un aumento del crecimiento subnacional y de una mejor prestación de servicios. Lograr estos objetivos requiere superar las diferencias económicas y sociales de las regiones y de las áreas urbana y rural. En América Latina, la descentralización fue una parte esencial del proceso de democratización durante el histórico período en el que varios regímenes autocráticos fueron reemplazados por gobiernos elegidos en el marco de nuevas constituciones.

Sin embargo, la descentralización no es una panacea. Es necesario que exista un equilibrio apropiado entre la centralización y la descentralización para lograr un funcionamiento efectivo y eficiente del gobierno. No todas las funciones pueden ni deben financiarse o realizarse de modo descentralizado. Más aún, para que la descentralización funcione, se debe contar con un mínimo de capacidad técnica basada en información y recursos humanos de calidad y con un sistema de rendición de cuentas. La comunidad debe contar con una información pública transparente que le permita realizar un monitoreo efectivo del desempeño del gobierno local y reaccionar de modo apropiado a ese desempeño, de manera que los políticos y los funcionarios locales respondan a las demandas. Una capacidad administrativa o técnica débil a nivel local puede causar una merma en la eficiencia y la efectividad de los servicios prestados en ciertas zonas del país. La falta de transparencia o de monitoreo efectivo puede exacerbar la corrupción y la ineficiencia. El campo de la demografía ha mantenido desde hace tiempo la esperanza de mejorar el acceso local a información actualizada. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL ha brindado herramientas valiosas e innovadoras que permiten el análisis de información actualizada a nivel local, con la consecuente mejora de la gestión. No obstante, debe aumentarse y generalizarse el apoyo al acceso y al uso descentralizado de la información y el conocimiento con propósitos de planificación. Además, el uso de la información con esos fines debe respaldarse con enfoques didácticos y de creación de capacidad en los países para la explotación de los datos censales.

c) Las prioridades y las acciones directas sobre la pobreza

En 2000 los líderes mundiales aprobaron la Declaración del Milenio, un compromiso histórico para erradicar la pobreza extrema y mejorar la salud y el bienestar de los pueblos más pobres del mundo en un plazo de 15 años, del que surgieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los gobiernos han debido responder a este compromiso adquirido y tratar de cumplir con las metas establecidas. Como respuesta, en América Latina y el Caribe la principal innovación de la política social en materia de pobreza han sido los programas de transferencias condicionadas de ingresos, que tienen un efecto directo de reducción de la pobreza. Más allá de la discusión sobre la sustentabilidad, la cobertura, las dificultades de diseño y los potenciales efectos colaterales de estos programas, su mera existencia supone una voluntad política y un cuadro programático novedoso que abre nuevas vías para la incorporación de los temas de población.

d) El desarrollo sostenible y el cambio climático

Otra cuestión crítica que merece particular atención, pero tuvo un tratamiento superficial en la CIPD —probablemente, entre otras razones, por haber sido objeto de una conferencia internacional aún mayor y más difundida realizada apenas dos días antes— es el tema del desarrollo sostenible. Aunque este asunto se trató en el primer capítulo sustantivo del Programa de Acción de la CIPD, la discusión se limitó a repetir el mandato de que los factores de población deben integrarse a las cuestiones ambientales. Desde entonces, la agenda ambiental ganó relevancia internacional. En particular, las amenazas que presenta el cambio climático para la humanidad se documentaron, y esto contribuyó a renovar el interés en la consideración de la relación de doble vía entre la dinámica de la población y los factores del cambio climático, así como su papel en la delimitación y reducción de las vulnerabilidades. Pero persisten en la actualidad numerosos interrogantes sobre las posibilidades de mitigación o adaptación que las medidas demográficas pueden ofrecer al respecto. En las discusiones futuras sobre las relaciones entre la población y el desarrollo, se deberá prestar atención a la relación entre la dinámica y los modelos de población y los probables orígenes y consecuencias de este cambio global. En particular, sería indispensable hacer un seguimiento de las conclusiones resultantes de la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20).

e) La mejora de la capacidad, las técnicas y el conocimiento para el uso de los datos sociodemográficos

Actualmente se dispone de información sociodemográfica de mejor calidad y más actualizada para la planeación. Más aún, han aumentado considerablemente las posibilidades de una amplia gama de actores privados, no gubernamentales, académicos y comunitarios de acceder a esta información. Esto es lo que se ha denominado “democratización de la información”. En la misma línea, la tecnología, los procedimientos y las metodologías para procesar y utilizar esta información con propósitos de política registraron un crecimiento exponencial, lo que ha representado una ampliación significativa de las posibilidades de uso de los datos y el análisis en materia de población.

Brindar apoyo técnico y financiero a los países en la recolección y el análisis de los datos que los ayuden a identificar las oportunidades y los retos que surgen de las transformaciones demográficas es un importante punto de partida que deberá recibir una atención mucho mayor por parte de los donantes internacionales y las entidades nacionales en el período posterior a la CIPD.

2. Redefiniciones en materia de población y desarrollo

a) La transición demográfica

La transición demográfica continuó desde 1994 y, con ello, algunos de los temas clásicos del debate en materia de población y desarrollo se desperfilaron —en particular, el relacionado con los obstáculos que supuestamente opondría el rápido crecimiento demográfico al desarrollo económico y social—, algunos se consolidaron y surgieron otros nuevos. Más adelante, estas transformaciones demográficas se aluden como argumentos para la selección de los temas de la agenda de población de las próximas décadas.

Sin embargo, hay consenso en cuanto a la importancia de dos fenómenos emergentes derivados de la transición demográfica: la remodelación etaria —con el consiguiente aumento de la proporción de adolescentes y jóvenes, de la población en edad de trabajar y de los adultos mayores— y la disminución de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, lo que preocupa tanto en términos de los derechos reproductivos como por sus potenciales consecuencias socioeconómicas a largo plazo.

En este orden de cosas, el eje generacional del debate en materia de población y desarrollo se está modificando, lo que tiene poderosos efectos en la política y la dinámica social. Uno de los efectos es el denominado bono demográfico, que opera tanto por el estrechamiento de la base de la pirámide como por el engrosamiento de las edades intermedias (laborales) y que también empuja el denominado “bono de género”, dado por una mayor participación laboral femenina, facilitada por la baja de la fecundidad, que ha permitido ubicar la relación entre la población y el desarrollo en una perspectiva de oportunidad muy diferente a la que existía hace un par de décadas. Junto con ello, se registra una creciente visibilidad de los adolescentes y jóvenes, que en América Latina y el Caribe suele enfocarse negativamente por los problemas que afectan a este grupo de la población (violencia, adicciones, desempleo, embarazo no deseado y otros) y que ensombrece su aporte e importancia estratégica para el desarrollo y descuida la necesidad de asegurar sus derechos. Por su parte, el paulatino aumento de la población adulta mayor está incluido como uno de los rasgos que marcarán el futuro de la región. Además, si bien los niños y las niñas son el grupo demográfico que pierde importancia relativa en esta remodelación, la gana en términos políticos, ya que se consolida el concepto de que los primeros años de vida son vitales para el futuro y se tiende a reinvertir en este segmento etario el exceso de recursos que se obtiene gracias al estrechamiento de la pirámide.

b) La revalorización de la planificación y la acción pública en materia de desarrollo económico

El énfasis en minimizar el papel del Estado observado en los años ochenta y gran parte de los noventa se ha reducido gradualmente, y a partir de la década de 2000 se retoman las tareas para lograr gobiernos más efectivos, reconociendo su importante papel en la inversión, las finanzas, la formación de capital humano, la adquisición de tecnología y la promoción de reformas políticas e institucionales. Esto ocurre no solo a escala nacional, sino también a nivel subnacional, donde la dinámica de la población suele tener efectos amplificados. Por ello, los gobiernos locales han sido agentes activos en la revalorización del uso del conocimiento y la información sociodemográfica para la promoción del desarrollo socioeconómico local.

Estos hechos abrieron un importante espacio para lograr una mayor integración de los factores de población en la planificación del desarrollo. Hay experiencias que demuestran que esa integración amplía la capacidad de los encargados de tomar decisiones, tanto en el sector público (nacional y subnacional) como en el privado, para anticipar y monitorear los cambios en la magnitud y las características de la demanda de

bienes y servicios, así como para identificar las opciones de política ante los cambios de escenario. En particular, han aumentado las oportunidades de uso de los insumos demográficos en la formulación, la implementación y el monitoreo de la política social, como se muestra en otra sección de este documento.

Sin embargo, la revalorización del papel del Estado no asegura la recuperación de los espacios perdidos. El evidente debilitamiento de las instituciones encargadas de los temas de población en la región constituye un desafío pendiente para recuperar terreno y construir una nueva institucionalidad que permita aprovechar de manera estratégica las relaciones entre la población y el desarrollo.

c) Las modalidades aplicadas de incorporación de insumos sociodemográficos en la planificación, la gestión y la adopción de decisiones: Un paso parcial pero alentador

Los progresos en la comprensión de los determinantes y las consecuencias de la dinámica demográfica, los avances técnicos en materia de disponibilidad y capacidad de procesamiento de datos sociodemográficos, el desarrollo conceptual y metodológico para el análisis de esta información y la creciente demanda de información especializada para la formulación de políticas y la gestión pública nacional y subnacional configuraron un cuadro virtuoso que permitió ampliar el uso de esta información para, entre otras cosas: i) ajustar las intervenciones a la cuantía y los perfiles sociodemográficos de la población destinataria de los programas; ii) localizar las inversiones y el equipamiento en función de los requerimientos sociodemográficos; iii) priorizar las zonas y los grupos de la población con mayores urgencias; iv) evaluar los resultados de las intervenciones, y v) facilitar el monitoreo externo, por parte de la academia y de la comunidad, de los programas públicos. Una mención especial merece la creciente utilización de datos y conocimiento especializado sobre población para la gestión local, cuyos efectos se amplificaron por el avance del proceso de descentralización expuesto en un acápite previo. América Latina ha sido pionera en esta materia, en particular en lo que se refiere al acceso y procesamiento de microdatos censales y a la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial local con enfoque poblacional. En este nuevo escenario, debe reivindicarse el estudio de la población como disciplina aplicada y reconocer a los estudiosos de la población como profesionales que pueden hacer un mayor aporte al desarrollo de sus países.

Esta incorporación aplicada revela lo beneficioso que puede resultar la consideración de la población en los planes y políticas de desarrollo, pero está lejos de agotarla, por lo que el desafío de recuperar terreno y lograr una integración de los factores de población en el proceso de desarrollo mantendrá prioridad.

d) El reposicionamiento del Estado en materia social

La revalorización de la acción del Estado no se limitó a la macro y microeconomía, sino que también abarcó su papel como garante del ejercicio de los derechos humanos (incluidos los económicos, los sociales y los culturales), de la igualdad de oportunidades sociales, de la reducción sostenida de las desigualdades sociales y de género y de los niveles crecientes de protección ante los antiguos y los nuevos riesgos (algunos de ellos vinculados a la dinámica de la población) que enfrenta la humanidad.

Luego de la ola privatizadora, particularmente intensa en la región en las décadas de 1980 y 1990, quedó en evidencia que el libre juego de las fuerzas del mercado tenía muchas limitaciones en materia social. No era el instrumento adecuado para resolver las deudas sociales previas, como la pobreza y, sobre todo, la desigualdad, que tienden a agudizarse en mercados desregulados. Hubo dificultades para avanzar en las metas sociales acordadas internacionalmente, entre ellas, la universalización de la provisión de servicios básicos y la reducción de la inequidad de género, además de la reducción de la pobreza y la

desigualdad socioeconómica. Además, se desprotegía a una parte significativa de la población, en particular aquella con menos recursos, en un contexto en que los riesgos sociales adquirían nuevas formas, algunas asociadas al cambio demográfico (por ejemplo, el envejecimiento).

Las respuestas de los países incluyeron el refuerzo del papel del Estado en términos de despliegue de programas e intervenciones, respaldo financiero y capacidad reguladora. En América Latina y el Caribe, la principal innovación de la política social en materia de pobreza fueron los programas de transferencias condicionadas, en cuyo diseño se consideró la información y el conocimiento sociodemográfico y cuyas contraprestaciones tienen implicancias en términos de población. El fuerte impulso que se dio a la ampliación de la dotación de servicios básicos también ha requerido identificar, caracterizar y proyectar las necesidades, lo que exige una consideración detallada del conocimiento y la información sociodemográfica. La protección ante los riesgos sociales ha generado respuestas muy innovadoras y estratégicas de parte de varios gobiernos de la región. En general, se ha consolidado la idea de que el ciclo vital es clave para entender los riesgos relevantes para cada persona y en algunos países se ha comenzado a preparar la respuesta anticipada ante un desafío inexorable derivado del cambio demográfico, que es el envejecimiento de la población.

En todo caso, la incorporación de los factores de población en las políticas llevadas a cabo en las áreas sociales ha sido inferior a su potencial y el desafío inmediato es incrementar y mejorar dicha integración. En la evaluación del decimoquinto aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, se expusieron líneas de trabajo en tal sentido y se destacó la necesidad de que los programas de transferencias condicionadas incluyeran más conocimiento sociodemográfico especializado y actualizado sobre las interrelaciones entre la población y la pobreza. Asimismo, se subrayó la necesidad de que en los sistemas de protección social que se están creando actualmente se tengan en cuenta los parámetros básicos de la evolución de la población, idealmente, desagregada según grupos socioeconómicos, tanto en términos de composición etaria como de expectativas de vida y extensión de la red familiar de apoyo.

D. LA AGENDA DE POBLACIÓN DE LAS PRÓXIMAS DÉCADAS: ALGUNOS ASUNTOS DESTACADOS

1. Promoción de una integración más completa de la temática de población en la planificación, las políticas y los programas de desarrollo

Cabe preguntarse cuál sería, en la práctica, el punto de partida para intentar una integración más completa de los factores de población en la planificación del desarrollo. Se reconoce desde hace tiempo que las políticas públicas están relacionadas de dos maneras con la dinámica de la población. En primer lugar, la mayoría de los países intentan influir directamente en los cambios de los componentes del cambio demográfico, intentando disminuir o incrementar la tasa de fecundidad, reducir la mortalidad y la morbilidad en ciertos grupos poblacionales o alterar los modelos de distribución de la población. En segundo lugar, la evolución de los distintos modelos de la dinámica demográfica tiene implicancias significativas para los procesos económicos, sociales y políticos. El conocimiento y la comprensión de las tendencias demográficas, como también sus factores determinantes y efectos, son cruciales para reconocer las demandas, las oportunidades y los retos específicos de los cambios demográficos que ocurren en determinada sociedad y actuar en consecuencia.

a) La construcción de escenarios

La principal contribución del campo de la población en este terreno proviene principalmente de su capacidad de anticipación, de observar el panorama a largo plazo y construir escenarios futuros. Los análisis que brindan resultados concretos para la planificación económica, social y ambiental en los sectores público y privado son los relativos a la evolución probable de la magnitud y la tasa de crecimiento de los diferentes grupos poblacionales, los modelos de distribución espacial, la composición por sexo y edad, la migración internacional y la estructura socioeconómica. La interacción de estas tendencias es lo que, a la larga, determina el tamaño y la distribución de los mercados de bienes y servicios que, a su vez, condicionan la dinámica de los procesos económicos en curso. En este complejo contexto de economías abiertas, con dinámicas demográficas diferenciadas internamente, la construcción de escenarios y la articulación de políticas adquieren suma importancia. El componente inercial de las tendencias demográficas les otorga una predictibilidad superior a la normal en las ciencias sociales y, por lo tanto, son clave para sustentar decisiones cruciales que enfrentan los países en la actualidad, como el adecuado aprovechamiento del bono demográfico vigente para la mayoría de los países de la región y la adecuada atención al envejecimiento de la población y las necesidades que plantea, por ejemplo, el aumento del gasto en salud, el cambio de la estructura del cuidado de la población, la situación de los sistemas de pensiones y otras. Por lo tanto, los escenarios demográficos constituyen un punto de partida necesario para las tareas de evaluación de las perspectivas a mediano y largo plazo y para prever el modo de adaptarse al cambio social o reaccionar ante él.

b) La incorporación de los factores de población en las políticas y los programas de desarrollo como práctica habitual

La integración de los factores de población en las políticas y los programas de desarrollo debería ser una práctica habitual. Aunque esto resulta menos épico que la imagen tradicional de la integración —en la que los insumos de población son elementos centrales de las políticas y los programas de desarrollo—, es una necesidad en numerosas esferas y niveles. La información y el conocimiento sociodemográfico deberían tomarse en cuenta tanto en el momento de definir el presupuesto nacional y su asignación territorial como cuando un gobierno local debe elegir la ubicación de un equipamiento comunitario, ya que permiten tomar una decisión más acertada. En algunos casos, esta práctica ya está consagrada, aunque sea en términos muy básicos. Un ejemplo es el caso de la repartición territorial de los recursos públicos en función de la cantidad de población que arroja el censo o las proyecciones subnacionales de población, pero hay muchos otros ejemplos al respecto. No obstante, en numerosos casos, los temas de población aún no están incorporados a la rutina de la toma de decisiones. El desafío, entonces, es que la integración de estos temas sea una práctica extendida. La situación ha mejorado con respecto al pasado y ya se cuenta con una parte importante de los insumos necesarios (disponibilidad de información, tecnología, procedimientos y metodologías, acervo de conocimientos y otros). Sin embargo, aún debe avanzarse en términos de la concientización de esta necesidad por parte de los encargados de tomar decisiones (políticas y técnicas) y en la formación de profesionales y técnicos de la planeación mediante cursos específicos (distintos de los también necesarios cursos generales de capacitación en demografía), que los capaciten directamente en la incorporación habitual de las tendencias de la población en la gestión pública (y también privada) aprovechando las experiencias ya implementadas al respecto.

2. Algunos temas emergentes

A partir de la CIPD, las investigaciones han revelado importantes tendencias en la dinámica demográfica, que presentan desafíos sociales significativos, como también oportunidades claras de mejorar las políticas sociales y económicas. A continuación, se presenta una lista parcial de los temas actuales:

- i) La evolución de la estructura de la familia. Esto incluye una variedad de temas que abarca desde los nuevos desafíos de la articulación de los roles de género en la producción y la reproducción hasta el significado social de las nuevas formas familiares, así como el crecimiento de los hogares unipersonales.
- ii) El cambio de la estructura etaria. A pesar de la creciente difusión de las ventajas potenciales del bono demográfico, en general no se adoptaron políticas explícitas para su aprovechamiento. Asimismo, los retos multifacéticos del rápido envejecimiento poblacional en la región todavía no se comprenden por completo. Las políticas de salud y educación deben adaptarse velozmente a las necesidades de la pirámide de población emergente. Los temas relativos a la seguridad social y las necesidades de cuidado se tornan cada vez más dramáticos en muchos países de la región y requieren un apoyo más directo en la forma de una mayor comprensión del papel de la dinámica demográfica; al mismo tiempo, los avances en la transición epidemiológica generan la necesidad de una mayor atención de las enfermedades crónicas y degenerativas.
- iii) La transición urbana. La precoz transición urbana que experimentó América Latina y el Caribe, en comparación con otras regiones en desarrollo, podría representar una importante ventaja económica, social y ambiental si se adoptan posturas proactivas en relación con el uso social y sostenible del espacio urbano y la planificación de las tareas relativas a las necesidades de tierra y vivienda de los pobres. Las políticas específicas, respaldadas por la investigación demográfica, son necesarias para reducir la segregación y la vulnerabilidad, incluida la vulnerabilidad al cambio climático. Al mismo tiempo, se necesitan políticas más innovadoras y efectivas para atender las necesidades de la población rural.
- iv) La reducción del riesgo de desastres. La perspectiva de la población y el desarrollo también debería incorporarse en la gestión del riesgo de desastres y en la preparación y respuesta frente a las emergencias humanitarias, ya sean vinculadas al cambio climático, a desastres desencadenados por fenómenos naturales o a períodos de inestabilidad social o política. A menudo, estas situaciones obligan a la población a desplazarse internamente o a migrar, por lo que es necesario tener en cuenta la dimensión demográfica en estos temas emergentes para la evaluación de necesidades y la formulación de políticas, entre otras tareas, así como garantizar la atención y protección de las personas migrantes, desplazadas y refugiadas.

3. La salud sexual y reproductiva, los derechos sexuales y reproductivos, la pobreza y la desigualdad

A pesar de que el centro de la atención del período posterior a la CIPD fueron la salud sexual y reproductiva y las cuestiones de género, persisten grandes brechas en relación con ambos temas. De hecho, se ha puesto de relieve la reciente disminución del apoyo financiero a los servicios de salud reproductiva, como el acceso a la planificación familiar, y se condenó su impacto en la persistencia de una fecundidad no deseada de considerable magnitud. Desde el punto de vista de los derechos, la desigualdad en el

cumplimiento de las expectativas reproductivas y del acceso a los medios necesarios para cumplirlas se mantendrá como un asunto central. Por su parte, la discusión sobre los alcances de los derechos reproductivos y también de los derechos sexuales está lejos de resolverse e incluso podría redoblar en el futuro y tener su espacio propio en la futura agenda de población. La investigación demográfica juega un papel decisivo en la evaluación del rezago existente en la adopción del enfoque basado en los derechos de salud sexual y reproductiva en categorías específicas, el monitoreo de la traducción de los compromisos formales en prácticas y servicios, la identificación y medición del acceso desigual a la salud sexual y reproductiva de los adolescentes, la persistencia de la demanda no satisfecha de la planificación familiar y los altos niveles de mortalidad materna e infantil y de abortos en condiciones de riesgo. También es útil para elaborar respuestas más integrales y coordinadas en el campo del VIH/SIDA. En el período posterior a la CIPD, la atención deberá centrarse en estos temas, en particular en América Latina y el Caribe, donde los avances en materia de salud y derechos reproductivos están bajo la permanente amenaza de actores nacionales e internacionales que los combaten por razones ideológicas.

Desde el punto de vista de las interrelaciones con el proceso de desarrollo, el acceso a la salud reproductiva de calidad a nivel individual es muy beneficioso para la formación de capital humano y, de este modo, para mejorar las perspectivas de un país determinado en materia de competitividad en un marco globalizado. Asimismo, es importante resaltar que la decisión de las mujeres de participar en la fuerza laboral sigue estando supeditada al número de hijos y al espaciamiento de los nacimientos. Estos y otros efectos altamente positivos de las intervenciones destinadas a promover la salud sexual y reproductiva y el empoderamiento de las mujeres deben seguir destacándose, además de impulsarse tareas aun más efectivas en este terreno.

Sin embargo, al intentar avanzar en la elaboración de esta agenda, es crucial entender que el desarrollo por sí solo daría un importante estímulo a las tareas de reducción de esas persistentes brechas y que puede hacerse mucho más desde la perspectiva de la población para promover ese desarrollo. Al mismo tiempo, las intervenciones que surgieron a raíz de la CIPD en las áreas de la salud sexual y reproductiva y las cuestiones de género solo abarcan un segmento relativamente pequeño de las potencialidades señaladas en el Programa de Acción en el área de población y desarrollo. El temor de que centrar la atención en otros temas de esta área debilitaría la base de los recursos y el apoyo político al tema de la salud reproductiva y el empoderamiento de las mujeres es una aprensión institucional subyacente que tal vez haya impedido una mayor expansión de la agenda. Estas preocupaciones pueden atenuarse observando un hecho histórico: los avances en la promoción de la planificación familiar (en un comienzo) y en la salud reproductiva (en el período posterior a la CIPD) siempre fueron respaldados y legitimados por otras tareas en materia de población y desarrollo, como el apoyo a la generación de datos, la capacitación, la investigación y las políticas.

En resumen, hacer hincapié en la integración explícita de los factores de población en la planificación del desarrollo genera una situación doblemente beneficiosa, tanto en términos del efecto potencial en las tareas de reducción de la pobreza y la desigualdad como en el fortalecimiento de la capacidad institucional para la consecución de los objetivos de la CIPD en las áreas de salud reproductiva y cuestiones de género. Además de contribuir a la consecución de los objetivos de la CIPD en esas áreas, esta integración tiene un efecto potencial muy grande en el impulso al desarrollo, principalmente en los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad, flagelos agudos y persistentes en América Latina y el Caribe. Para el sistema de las Naciones Unidas, los logros que puedan obtenerse en esta materia constituyen una oportunidad de acentuar su énfasis en el desarrollo y de justificar, con resultados prácticos, la existencia y continuidad de la cooperación internacional en el área de población.

4. Cuestiones de género

Los avances relativos a las asimétricas relaciones de género y a las mejores maneras de explotar el dividendo de género requieren políticas basadas en la evidencia. Esto también es cierto con relación a la mejora y aplicación de la legislación sobre la violencia contra las mujeres. La información y la investigación demográfica cumplen un papel clave en la realización de estas tareas.

Debido a los grandes desequilibrios de género y las preocupaciones institucionales que existían en los organismos de cooperación internacional en el momento de la CIPD, las cuestiones de género, como es comprensible, se centraron en las mujeres más que en una agenda de género integrada. En consecuencia, las “desigualdades inversas”, como las que se observan en la educación y la salud, y los temas como el riesgo de mortalidad por causas violentas mucho más elevado de los jóvenes varones y la violencia doméstica y sexual contra hombres y niños no recibieron un tratamiento prioritario. Por lo tanto, tales preocupaciones deberán ocupar un lugar destacado en la futura agenda de población, sin perder el enfoque central en la situación desfavorable de las mujeres que prevalece en la región.

E. CONSIDERACIONES PARA LOS NUEVOS ACUERDOS, METAS Y POLÍTICAS, Y MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA FUTURA AGENDA DE POBLACIÓN

1. La amplitud del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la proyección de la agenda de población posterior a 2014

El Programa de Acción de la CIPD aborda casi todos los aspectos relevantes de las relaciones entre la población y el desarrollo, lo que se refleja en la diversidad temática de sus capítulos. No obstante, deberían incluirse algunos asuntos poco visibles en 1994, por ejemplo, la adaptación al cambio climático, la mitigación de los desastres, la preparación y la respuesta humanitaria ante las catástrofes y las crisis, y la fecundidad inferior al nivel de reemplazo. Cualquiera sea el caso, la amplitud temática del Programa de Acción de la CIPD permite considerarlo una plataforma básica para la proyección de la agenda de población posterior a 2014. Por cierto, sus contenidos específicos deberán actualizarse de acuerdo con los planteamientos sustantivos expuestos en el presente documento.

2. La focalización del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo

Como ya se expuso de manera detallada en este informe, la diversidad temática del Programa de Acción de la CIPD no significó un tratamiento equitativo de todos los temas. La focalización de la cooperación internacional vinculada a la población en el componente de salud sexual y reproductiva del Programa de Acción de la CIPD contribuyó a instalarlo sólidamente en la agenda global y las agendas nacionales, y facilitó progresos significativos en este ámbito. En América Latina y el Caribe, estos avances se constataron en los informes quinquenales de seguimiento del Programa de Acción de la CIPD realizados en 1999, 2004 y 2009. Esta verificación sugiere que una voluntad política decidida, un respaldo financiero robusto y objetivos precisos y tangibles son fundamentales para el cumplimiento de la agenda de población. Cabe subrayar que esos mismos informes muestran que los logros no están asegurados y que su continuidad requiere de una voluntad política perseverante. Evitar que la focalización conduzca a la invisibilización de los otros temas de la agenda y anticipar el reordenamiento de las prioridades una vez resuelto el tema más urgente son recomendaciones útiles para la labor en materia de población a realizar a

partir de 2014. A su vez, desarrollar apropiadamente la perspectiva de derechos en todos los asuntos del campo de la población y el desarrollo contribuiría decididamente a evitar dicha invisibilización, admitiendo que los países contraen obligaciones que cabe exigir.

3. El peso específico de algunos temas de la agenda de población y la opción del camino propio

Los asuntos abiertamente sectoriales (como la salud), los intersectoriales (como la pobreza y el medio ambiente), los vinculados a grupos específicos de la población (las mujeres, los adultos mayores, los indígenas y los niños, entre otros) o a causas altamente convocantes (las cuestiones de género y la migración internacional) se perfilaron como temas autónomos en las últimas décadas y recibieron una especial atención por parte de la cooperación internacional y los actores nacionales. El interés que despiertan estos asuntos en los actores mundiales, nacionales y locales relevantes favoreció el logro de importantes progresos, lo que se constató mediante los informes de seguimiento quinquenal del Programa de Acción de la CIPD. En la futura agenda de población deberán considerarse estos temas y precisarse una manera de articulación que no trunque su potencial y que a la vez favorezca las sinergias entre ambos.

4. El rezago y la readecuación del tema central para los estudiosos de la población: La integración de los factores de población en las políticas de desarrollo

El gran tema postergado de la CIPD fue la histórica pero a la vez eludida incorporación de la dinámica poblacional en las políticas de desarrollo. Considerando la detallada y rica discusión sobre este punto que se presentó anteriormente en el informe, se deduce que las lecciones en términos de la integración de los factores de población en la planificación del desarrollo refieren a la recuperación del espacio estratégico y al establecimiento de una nueva institucionalidad acorde con los requerimientos de un Estado moderno y una sociedad civil más exigente. Los argumentos para ello son sólidos y el apoyo a esta incorporación ha aumentado —tanto por la revalorización de la planeación del desarrollo, como por el creciente reconocimiento de la capacidad para anticipar escenarios de población a largo plazo—, pero aún deben hacerse convincentes para los encargados de tomar decisiones políticas y técnicas, que definen los planes de desarrollo económico y social. Por otra parte, los avances logrados en la incorporación práctica de la información y el conocimiento sociodemográfico en la gestión pública y privada deben profundizarse teniendo como norte que se transforme en una práctica habitual a nivel institucional, lo que requiere una toma de conciencia de parte de las autoridades y los técnicos, una estandarización de los procedimientos y las técnicas, y una preparación sostenida y específica de profesionales y técnicos de la planeación para la incorporación habitual de los aspectos de población en la gestión pública (y también privada), aprovechando las experiencias ya implementadas al respecto.

5. El logro de compromisos de la futura agenda de población

La búsqueda de consenso efectivo será un componente central de la estrategia posterior a 2014 y deberá partir del reconocimiento de que el esfuerzo exige llegar a una síntesis coherente que procure, dentro de lo posible, satisfacer a todos los actores involucrados. Esto será complejo en muchos sentidos, ya que en el campo de la población no solo se enfrentan intereses económicos, sino también visiones del mundo. Por lo tanto, se requiere de una estrategia de abogacía orientada no solo a los encargados de tomar decisiones y los técnicos, sino también a la opinión pública y los formadores de opinión. La perspectiva de los derechos humanos brinda una base importante para el logro de estos acuerdos, porque establece obligaciones que deben cumplirse, pero por sí misma está lejos de asegurarlos.

6. Elementos institucionales y políticos del escenario posterior a 2014

En este preciso momento, la concentración de tareas internacionales en torno a los ODM está imprimiendo un modelo cuantitativo hegemónico como patrón de procedimientos para la operacionalización de acuerdos internacionales. El establecimiento de metas cuantitativas pasó a ser la forma aceptada de fijar los objetivos y medir los avances. Esta modalidad evidentemente se confronta con los planteamientos del Programa de Acción de la CIPD, que fueron de orden más bien analítico y proposicional, con escasa identificación de metas cuantitativas precisas y calendarizadas para efectuar el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento. Esta virtual ausencia de metas para monitoreo se asocia, al menos parcialmente, a una directriz novedosa de la CIPD y de su Programa de Acción. Se trata del rechazo explícito al establecimiento de metas demográficas —en particular, relativas al crecimiento, la fecundidad, la planificación familiar y la migración—, porque con ellas se corre el riesgo de incentivar intervenciones coercitivas o vulneradoras de derechos individuales inalienables.

Un ejemplo emblemático de esta aversión a las metas presentes en el Programa de Acción de la CIPD es el capítulo VII Derechos reproductivos y salud reproductiva. Fiel al espíritu antes comentado, pese a la importancia de este capítulo, no se incluyó en él una operacionalización (especificación de indicadores) de las definiciones de salud reproductiva, atención de la salud reproductiva y derechos reproductivos. Tampoco se incluyeron metas cuantitativas ni un calendario para su materialización, con la excepción del llamado a lograr el acceso universal para 2015. Estas ambigüedades, junto con otros factores, desempeñaron un papel decisivo cuando, en la Cumbre del Milenio de 2000, se operacionalizó la agenda de desarrollo económico y social de las Naciones Unidas en términos de los ODM, casi todos asociados a metas cuantitativas, con un calendario de cumplimiento y mecanismos de seguimiento. Se trata de una reorientación significativa que está vigente y que en primera instancia excluyó a la salud sexual y reproductiva de su listado. Recién en 2005 se logró incluirla y desde 2007 la meta de acceso universal a la salud sexual y reproductiva —operacionalizada mediante cuatro indicadores— forma parte de los ODM.

En todo caso, varios temas cruciales de la agenda global de población siguen excluidos de los Objetivos o apenas esbozados en ellos (el envejecimiento, la migración internacional, los pueblos indígenas, la integración de la dinámica de la población en la planificación del desarrollo y otros) y, por su naturaleza compleja, difícilmente pueden ser expresados en metas cuantitativas. Por lo tanto, no cabe esperar que esta agenda pendiente del CIPD sea subsumida o supeditada a los ODM. Es necesario evaluar cuidadosamente las fortalezas y debilidades de las metas cualitativas y las posibilidades de complementación y homologación de los planes de acción que se propongan y las metas cuantitativas vigentes o pertinentes a partir de 2014.

7. Mecanismos efectivos de seguimiento

El Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL tiene la responsabilidad final del seguimiento y la revisión de los temas relacionados con la población y el desarrollo en la región, incluido el Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo. Además, el Comité es el órgano intergubernamental encargado del seguimiento de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y ha sido comisionado para dar seguimiento a los temas relacionados con la migración internacional, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes de América Latina, y la preparación de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Para estas funciones, el Comité Especial cuenta con los instrumentos técnicos necesarios, principalmente el sistema de indicadores de seguimiento del Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo y los sistemas de indicadores relacionados con las personas mayores y los pueblos indígenas. Asimismo, contará con acervos de conocimiento y redes en distintos temas de población y desarrollo y eventualmente podría disponer de un observatorio regional de políticas públicas relevantes para esta área, que ha sido propuesto como un mecanismo de seguimiento y difusión de experiencias concretas de integración de la población en la planeación del desarrollo.

Estos instrumentos serán de gran utilidad y necesarios para el seguimiento de los objetivos, actividades y metas que se propongan para después de 2014, junto con otros mecanismos de seguimiento que se requieran para ese fin. Se debe contar además con mecanismos de monitoreo de orden nacional, como comisiones de evaluación y sistemas nacionales de indicadores.