

Reseñas sobre Población y Desarrollo

La región examina el avance del Programa de Acción de El Cairo

Entre 2009 y 2013 la región registró importantes progresos en el cumplimiento del Programa de Acción de El Cairo, pero sus objetivos pendientes y los desafíos emergentes deben ser considerados en la agenda regional de población y desarrollo después de 2014.

Entre el 12 y el 15 de agosto de 2013, delegaciones oficiales de 38 países miembros y asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), funcionarios de otros países y de organismos internacionales, representantes de organismos no gubernamentales, académicos, técnicos y miembros de la sociedad civil se congregaron en Montevideo, en la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Los objetivos del encuentro: examinar la implementación regional del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD), acordado en El Cairo en 1994, y discutir una propuesta de agenda regional sobre población y desarrollo después de 2014. El Consenso de Montevideo, una base

política para la acción futura en esta materia, fue la materialización de ese segundo objetivo. El primero, en tanto, se cumplió mediante la presentación y discusión de un informe elaborado por la secretaría de la Conferencia —a cargo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Los principales planteamientos de este informe se sintetizan selectivamente en este número de *Reseñas sobre Población y Desarrollo*.

En general, el informe concluye que en el período examinado hubo avances importantes en el cumplimiento de los objetivos del PA-CIPD en la región, pero que este cumplimiento fue desigual entre los países y dentro de ellos, hay metas pendientes, y se han consolidado temas emergentes que se suman como desafíos para la agenda después de 2014.



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Número 10, 2013

CELADE

División de Población de la CEPAL

Avances, insuficiencias y desafíos en el cumplimiento del PA-CIPD en la región

A pesar de los progresos, la mayoría de los objetivos del PA-CIPD no se han cumplido plenamente y, por lo tanto, deberán alcanzarse en los próximos años. A ello habrá que agregar objetivos sobre temas emergentes, algunos excluidos del PA-CIPD pero ya validados en la región.

Transición demográfica y estructura de la población

El avance de la *transición demográfica* contribuyó a generalizar el bono demográfico en la región, una oportunidad histórica, cuyos dividendos ya no dependen de la demografía sino de las políticas públicas y la articulación entre Estado, sociedad y mercado.

El PA-CIPD considera especialmente a grupos etarios cuyo peso en la población total está cambiando en función de esta transición. Es el caso de los *niños y niñas*, cuya representación cuantitativa está cayendo, aunque no su visibilidad y prioridad para los Estados. De hecho, uno de los logros del período analizado es la consolidación de la infancia como una fase clave para la acción pública. Pese a ello, el examen detectó varias insuficiencias, como sus mayores niveles de pobreza, la escasa cobertura de la educación pre-escolar y la baja calidad de la educación primaria, en particular la que reciben los niños pobres. Entre 2009 y 2013 se consolidó el reconocimiento de las necesidades específicas de las y los *adolescentes y jóvenes*, y se implementaron diversas medidas para atenderlas, como la ampliación de la educación escolar obligatoria, los espacios amigables para la atención de la salud, las políticas de capacitación y de refuerzo de la empleabilidad, además

de los programas de prevención de la violencia juvenil, entre otras. Pese a ello, aún enfrentan deficiencias de cobertura y calidad en servicios clave como la educación secundaria y superior y la atención de la salud general, y la sexual y reproductiva en particular. Y siguen siendo el grupo más afectado por el desempleo y la violencia.

La agenda de las *personas mayores*, por su parte, tuvo un claro impulso en el período, que se expresó tanto en medidas nacionales —por ejemplo, en materia de pensiones no contributivas, atención de la salud, participación e institucionalidad— como en compromisos regionales, en particular la Carta de San José, aprobada en mayo de 2012. Pero los desafíos son enormes, porque los países de la región no cuentan aún con sistemas de protección social preparados para el rápido envejecimiento, y todavía se tiende a desconocer y desaprovechar las potencialidades de este grupo social.

Los *pueblos indígenas* y las *personas afrodescendientes* siguieron ganando espacios y reduciendo algunas brechas e injusticias históricas. Ello se expresa en numerosas medidas, como el creciente reconocimiento constitucional, la creación de una institucionalidad sectorial o transectorial, la paulatina implementación de convenios internacionales, la puesta en práctica de normativas contra la discriminación, la entrega o devolución de tierras, el apoyo y la discriminación positiva para el acceso a la educación, el ofrecimiento de servicios de salud culturalmente pertinentes y el aumento de la visibilización estadística. No obstante, aún registran niveles de vida inferiores al promedio de la población y son objeto de diversas formas de exclusión y discriminación. Y en la mayoría de los países siguen sin abordarse las demandas más profundas de los pueblos indígenas: la autodeterminación y el control de sus territorios ancestrales.

Las *personas con discapacidad* experimentaron avances debidos a la promulgación

de leyes y reglamentos favorables al reconocimiento de sus derechos y su integración, y por la implementación de medidas de discriminación positiva en materia de educación, trabajo e ingresos, además de la ejecución de programas específicos de salud y cuidado. Con todo, los desafíos para lograr su plena integración y realización aún son enormes, debido a la persistencia de barreras, al déficit de implementación de algunas medidas, la falta de recursos de los programas de apoyo y la persistencia de estereotipos y prejuicios.

Derechos y salud sexuales y reproductivos

En el período examinado por el informe vieron la luz una amplia gama de leyes, reglamentos, programas e institucionalidad sectorial e intersectorial para asegurar el cumplimiento de *los derechos y la atención de la salud reproductiva*. En vinculación con ello, aumentó el uso de la anticoncepción en casi todos los países de la región y se redujo la fecundidad no deseada. De manera innovadora, aunque incipiente, los temas de salud sexual y reproductiva se incluyeron en las charlas de salud de los programas de transferencias condicionadas de algunos países. En el caso de las y los adolescente, además de priorizarse su atención en la política pública y del avance de la estrategia de los “espacios amigables” en el sector de la salud, en algunos países se innovó mediante el control universal de salud adolescente y la garantía del acceso a la anticoncepción, incluyendo la de emergencia, bajo principios de confidencialidad y privacidad. En línea con este despliegue, en el período se produjo una inflexión de la fecundidad adolescente, que comenzó a disminuir en la mayor parte de los países. El tema de los derechos sexuales, excluidos del PA-CIPD como se sabe, se instaló en la región por su reconocimiento en las nuevas constituciones del Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, y en las



Foto: CEPAL

leyes, instituciones y políticas de otros. Pese a estos avances, la región no logrará la meta clave del PA-CIPD, y la meta 5.B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de acceso universal a la salud reproductiva en 2015, tanto en promedio como en la mayoría de sus países. En muchos casos esto se debe a las barreras de acceso para ciertos grupos, como indígenas, adolescentes, migrantes y pobres. Además, en muchos países los servicios presentan problemas en el enfoque y la calidad de las prestaciones. Por estas insuficiencias, sumadas a otros factores como las debilidades de la educación sexual, aún son frecuentes las conductas de riesgo de embarazo no deseado y de infección por transmisión sexual. Finalmente, respecto de la fecundidad inferior a la deseada, un asunto emergente en materia de derechos reproductivos, pocos países han comenzado a tomar medidas específicas, y casi ninguno se ha propuesto una estrategia integral, la única efectiva según la experiencia internacional acumulada. Los logros fueron significativos en la *salud general*, y se reflejan tanto en los indicadores establecidos en el PA-CIPD como en programas específicos para atender asuntos destacados en él, tales como la mortalidad materna y el VIH/SIDA. En el primer caso por ejemplo, con la excepción de dos países, en 2011 todos tenían una mortalidad infantil por debajo de 45 por mil, meta general establecida en el Programa para 2015; la prevalencia

y letalidad del VIH/SIDA, en tanto, bajó efectivamente en el período de referencia. Pero justamente en los temas prioritarios hay metas incumplidas como las de brindar tratamiento retroviral a toda la población infectada con VIH/SIDA y la de reducir significativamente su incidencia. Además, hay que considerar el desafío que implica la extensión de la infección hacia nuevos grupos, como las mujeres y los indígenas, para los que se requieren políticas y programas especiales. Y urge actuar sobre la mortalidad materna, cuyos niveles siguen siendo inaceptablemente altos, entre otras cosas por la elevada tasa de abortos inseguros.

Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

Hubo importantes progresos en relación a la *igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres*, entre ellos, su incorporación en todas las esferas de la vida, incluyendo el trabajo y la política; la implementación de programas dirigidos a denunciar, prevenir, castigar y reparar la violencia hacia ellas; la visibilización del trabajo no remunerado; el despliegue de la Conferencia Regional sobre la Mujer, entre otros. Además, hubo cuatro presidentas electas en el período examinado, lo que simboliza su creciente gravitación política. Entre los asuntos pendientes en esta materia, el principal es la persistencia de la desigualdad de género, que sigue expresándose en múltiples facetas, junto

Delegaciones oficiales de 38 países miembros y asociados de la CEPAL, funcionarios de otros países y de organismos internacionales, representantes de organismos no gubernamentales, académicos, técnicos y miembros de la sociedad civil se congregaron en Montevideo. La inauguración tuvo un millar de asistentes.

con la pertinaz violencia contra la mujer, cuya manifestación máxima, el femicidio, sigue golpeando a los países de la región diariamente; la inacción frente al aumento de la sobrecarga femenina por la doble jornada, la pasividad ante la ausencia masculina en el trabajo no remunerado, y los sesgos de género de muchas políticas públicas.

Migración y distribución espacial de la población

Respecto de la *migración interna y la urbanización*, hubo una recuperación de las políticas territoriales, incluyendo las de desarrollo regional y urbano, ordenamiento territorial y prevención integral de los desastres. En varios países se implementaron programas de impulso para zonas rezagadas y se invirtieron grandes recursos para aumentar y mejorar la conectividad. Se desplegó una amplia gama de programas dirigidos a enfrentar déficits urbanos en vivienda, servicios básicos, transporte y contaminación, entre otros. Algunos programas de recuperación de las zonas céntricas de metrópolis de la región comenzaron a mostrar

resultados. Pese a todos estos esfuerzos, la coordinación de las diferentes políticas que inciden en el desarrollo territorial y en el funcionamiento y la integración de los asentamientos humanos aún es débil. La gobernabilidad de la mayor parte de las metrópolis sigue siendo complicada por la ausencia de instituciones y autoridades específicas. Ha habido escasa o nula acción respecto de la segregación residencial. Las zonas rurales y muchas ciudades pequeñas aún presentan rezagos y ofrecen pocas oportunidades, por lo que la gente sigue emigrando de ellas. Y en algunos países aumentaron los desplazados internos por causas emergentes como la violencia del narcotráfico, los desastres y la degradación ambiental.

Sobre la *migración internacional* hubo avances importantes por la adhesión o ratificación de diversos instrumentos multilaterales que facilitan la movilidad, el envío de remesas o el reconocimiento de los aportes de los migrantes. A escala nacional, los nuevos marcos normativos han tendido a dar prioridad al enfoque de derechos. Se avanzó en acuerdos y reglamentaciones destinadas a combatir el tráfico y sobre todo la trata de personas migrantes. Varios países implementaron medidas para mejorar la vinculación con la diáspora. No obstante, hay abundante evidencia sobre la alta desprotección y la vulnerabilidad que todavía enfrentan los migrantes internacionales. La dependencia de las remesas, por otra parte, entraña riesgos ante la incertidumbre sobre su evolución, y en la mayoría de los países aún hay escasa preparación para enfrentar el retorno. Además, se han presentado numerosos casos de discriminación, xenofobia y explotación de inmigrantes en la región.

Familia

En el período examinado se ejecutaron medidas de apoyo directo a las *familias*, que incluyeron políticas integrales para su

bienestar y protección, como programas de transferencias condicionadas, bonos, subsidios específicos u otras modalidades. Se pusieron en práctica iniciativas tendientes a conciliar el trabajo remunerado y el reproductivo, tales como leyes de protección de las madres trabajadoras, licencias parentales (en realidad casi todas por maternidad), y la ampliación de las redes de guarderías y jardines infantiles. Por otra parte, en varios países se avanzó en el reconocimiento legal y estadístico de la diversidad familiar, en particular en el caso de los hogares monoparentales, las uniones de hecho y las parejas del mismo sexo. Pese a estos progresos, persisten insuficiencias y desafíos, entre ellos, la situación de vulnerabilidad socioeconómica en que permanecen muchas familias, incluyendo aquellas que han salido de la pobreza gracias a los programas mencionados, pero que aún no están en condiciones de mantenerse fuera de ella de forma duradera; la sobrecarga para las familias (y dentro de ellas para las mujeres) a causa de las debilidades de los sistemas de protección social; la violencia, el abuso y los sesgos de género, y la falta de reconocimiento de la diversidad familiar.

Educación y tecnología

La *educación y la tecnología*, dos capítulos sustantivos del PA-CIPD, han experimentado progresos, revolucionarios en algunos casos, pero contrarrestados por factores complejos e inesperados.

Sobresale en este sentido la educación sexual, que luego de consolidar una plataforma política regional con la Declaración Ministerial “Prevenir con educación”, experimentó pocos avances en el período examinado, y dejó al descubierto un déficit notable de implementación y el peso de ciertas visiones ideológicas que actúan reactivamente en esta materia. Los mismos escolares critican los cursos que reciben y reconocen que hay problemas de enfoque, sea porque no abordan de manera directa los temas relevantes para

ellos o no enfrentan las complejidades que tienen las relaciones afectivas en la adolescencia. La educación sexual integral sigue siendo entonces una asignatura pendiente en la mayor parte de los países de la región. En el caso de la *tecnología* y la *investigación* se destacan los avances relativos a la automatización, difusión, acceso y uso de las fuentes de datos. Pero de manera sorpresiva, estos logros son contrarrestados por los problemas persistentes de algunas fuentes de datos y los emergentes en otras, en particular en el caso de los censos de algunos países, que fueron cuestionados por sus procedimientos y la cobertura y calidad de la información recogida.

Población y desarrollo

Por último, la *integración de los asuntos de población en la planificación del desarrollo económico y social* y la *reducción de la pobreza* son temas que también presentan un panorama con claroscuros. Se constatan cifras favorables de reducción de la pobreza y una creciente consideración de los procesos de población de mediana y larga duración, como el bono demográfico, el envejecimiento y la urbanización, en las estrategias y programas de desarrollo nacionales. Se reconocen los efectos positivos de algunas tendencias sociodemográficas —como la reducción de la fecundidad y de la dependencia demográfica dentro de los hogares— sobre la caída de la pobreza y otros avances sociales. Pero lo que predomina en este campo son las insuficiencias y los temas pendientes. Entre ellos, la debilidad de las instituciones que se ocupan de estos asuntos en casi todos los países; la escasa coordinación entre las políticas públicas que inciden sobre la dinámica de la población, y la limitada o nula integración de las variables de población en la planificación y la gestión sectorial o en los programas sociales emblemáticos, como los de transferencias condicionadas.