



NACIONES UNIDAS



Primera Reunión de la
Mesa Directiva de la
Conferencia Regional sobre
Población y Desarrollo de
América Latina y el Caribe

Distr.
LIMITADA

LC/L.3903(MDP.1/3)
20 de octubre de 2014

ORIGINAL: ESPAÑOL

Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional
sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe

Santiago, 12 a 14 de noviembre de 2014

**NOTA CONCEPTUAL SOBRE EL DOCUMENTO DE TRABAJO PREVISTO PARA
LA SEGUNDA REUNIÓN DE LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE
POBLACIÓN Y DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Las dinámicas de la población como eje del desarrollo sostenible:
la implementación del Consenso de Montevideo para la superación
de las desigualdades en el marco de los derechos humanos**

1. Presentación

Con el propósito de avanzar en la definición de las fechas, los temarios y la documentación de trabajo de la primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, prevista para noviembre de 2014, y de la segunda Reunión de esta Conferencia, programada para 2015 en México, representantes de tres países miembros de esta Mesa Directiva —el Ecuador, México y el Uruguay¹— sostuvieron una reunión de trabajo el 24 de julio de 2014, en Santiago. En ella participaron también representantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su condición de secretaría técnica de la Conferencia, y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), como principal fondo y organismo de las Naciones Unidas en los temas de población.

Además de definir el lugar y la fecha de la Reunión de la Mesa Directiva —Santiago, 12 a 14 de noviembre de 2014— y la localización y el mes de realización de la segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe —México, D.F., octubre de 2015—, se acordó avanzar en la formulación operativa del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. En ese sentido, se definió el título de la segunda Reunión de la Conferencia: “Las dinámicas de la población como eje del desarrollo sostenible: la implementación del Consenso de Montevideo para la superación de las desigualdades en el marco de los derechos humanos”².

También se definió el principal producto que se espera de esa reunión. En este aspecto, “hubo concordancia en que el producto final de la CRPD-2015 debe ser un instrumento que ofrezca a los países no solo orientaciones claras y específicas para implementar el Consenso de Montevideo, sino que también los medios para monitorear dicha implementación”; dejando en claro que todavía está pendiente definir la denominación más adecuada de este documento (plan de acción, guía, lineamientos u otra), se estableció que debe tratarse de “un instrumento para asegurar la concreción operativa del Consenso”³. Finalmente, hubo también acuerdo en la necesidad de que dicha guía operativa cuente con un texto técnico de apoyo (que se incluirá en el mismo documento), que permita responder si las brechas se están reduciendo o no, qué acciones sería posible implementar, qué metas sería factible alcanzar, y en cuánto tiempo. El documento, según se dispuso, “deberá tener como ejes centrales los derechos humanos y la reducción de la desigualdad, y servirá de referencia para las mesas redondas de la CRPD-2015”⁴.

Con el propósito de responder a este acuerdo, se solicitó al Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, en su calidad de secretaría técnica de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, preparar borradores ilustrativos con ejemplos concretos y concisos referidos a los temas prioritarios que deben incluirse en el documento

¹ El Uruguay participó por el hecho de presidir la Mesa Directiva y haber sido el país anfitrión de la primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Montevideo, agosto de 2013); el Ecuador, en su calidad de país anfitrión de la última reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo (Quito, julio de 2012), y México, por ser el país anfitrión de la segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, prevista para octubre de 2015 en México D.F.

² Véase [en línea] www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/53805/Minuta_Reunion_preparatoria_Mesa_Directiva_CRPD-2015_REV_2.pdf.

³ Véase [en línea] www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/53805/Minuta_Reunion_preparatoria_Mesa_Directiva_CRPD-2015_REV_2.pdf.

⁴ Véase [en línea] www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/53805/Minuta_Reunion_preparatoria_Mesa_Directiva_CRPD-2015_REV_2.pdf.

mencionado, dispuestos en arreglos matriciales⁵, a fin de compartirlos con quienes participaron en la reunión del 24 de julio, para recibir sus primeras reacciones a más tardar a principios de octubre. Además, se acordó que el CELADE prepararía un avance del texto técnico de apoyo a la guía operativa o plan de acción, que se llevaría a la Reunión de la Mesa Directiva como documento de trabajo. Ese texto se discutiría en la Reunión de la Mesa Directiva, en la que debieran adoptarse las definiciones detalladas respecto del alcance y las características del documento de trabajo de la segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Se decidió que esta documentación se elaboraría considerando la participación y el apoyo del UNFPA, y en coordinación con los tres países mencionados.

Para cumplir este mandato, la secretaría técnica de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe elaboró la presente nota conceptual, en que se describe la estructura del documento y las orientaciones generales de cada una de sus partes. En particular, se presentan los aspectos de contexto que debieran incluirse en dicho documento (sección 2), se explica el procedimiento mediante el cual está previsto elaborar el documento (sección 3), se describen sus secciones sustantivas (sección 4) y finalmente se abordan algunos aspectos referentes al seguimiento (sección 5).

2. Contexto

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo fue el resultado de la primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo del 12 al 15 de agosto de 2013. Es el acuerdo intergubernamental más importante logrado en la región en materia de población y desarrollo, y se transformó en una pieza fundamental del proceso de revisión del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD) y su seguimiento después de 2014.

A la primera Reunión de la Conferencia concurren delegaciones oficiales de 38 países miembros y asociados de la CEPAL, funcionarios de otros países y de organismos internacionales, representantes de organizaciones no gubernamentales, organismos académicos y técnicos, y miembros de la sociedad civil. Después de varios días de deliberación, las delegaciones oficiales de los países asistentes aprobaron por aclamación el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que consta de un preámbulo, principios generales, medidas prioritarias y recomendaciones de seguimiento.

En el preámbulo se exponen un conjunto de considerandos iniciales relativos a los acuerdos logrados con anterioridad a escala mundial y regional, especialmente en materia de población y desarrollo. Se afirman a continuación un conjunto de principios generales para la acción regional en materia de población y desarrollo, y se plantea un amplio elenco de medidas prioritarias en nueve ámbitos sustantivos, que se habían identificado en un documento de trabajo preparado para la reunión⁶. En esta sección se incluye un acápite sobre marcos para la puesta en marcha de la futura agenda regional de población y desarrollo en el que, entre otros puntos, se acuerda “aprobar una agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe, sobre la base y el seguimiento del Programa de Acción de El Cairo y de las medidas clave para seguir ejecutándolo más allá de 2014” (párrafo 100),

⁵ Se trata de un formato de exposición que se usó en la reunión de trabajo del 24 de julio y que se explica con mayor detalle más adelante.

⁶ Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014 (LC/L.3641(CRPD.1/4)).

llamado en que se inscribe el presente documento. El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo concluye con una sección sobre recomendaciones de seguimiento, que se vinculan principalmente con el quehacer futuro de la Conferencia.

El amplio apoyo que el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo concitó en la región se reflejó en las deliberaciones que se produjeron en torno a sus acuerdos, en las que participaron representantes de la sociedad civil, lo que constituyó un pilar de su legitimidad y fortaleza. Además, destacan la amplitud, riqueza e interconexión de las medidas prioritarias planteadas en el Consenso, así como su carácter visionario, inclusivo y progresista, muy pertinente a la realidad y los intereses regionales. Por esta razón, este instrumento ha permitido que los países de América Latina y el Caribe se agrupen en torno a posiciones compartidas en foros internacionales, en particular en el 47º período de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas, que se realizó en abril pasado en Nueva York. Esto ha distinguido la participación de América Latina y el Caribe en esos foros, ha servido como referencia para las otras regiones y ha mostrado un camino para compatibilizar el acuerdo mundial de lograr el cumplimiento del Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014 con el acuerdo regional de abordar temas específicos y emergentes en América Latina y el Caribe.

Además de exponer con mayor detalle la descripción anterior, en el documento definitivo se podrán considerar los resultados del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014, que se celebró el 22 de septiembre de 2014. Asimismo, se podrán tener en cuenta los debates y consensos que se alcancen hasta mediados del año próximo en el marco del proceso global de elaboración de la nueva agenda para el desarrollo después de 2015, con los nuevos objetivos de desarrollo sostenible.

De esta manera, el documento final podrá incluir, de forma pormenorizada y actualizada, las repercusiones para la acción en materia de población y desarrollo a escala mundial y regional de: i) el debate y las resoluciones emanadas del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014; ii) el proceso de definición y aprobación de los objetivos de desarrollo sostenible, y iii) el espacio que la resolución 2014/1 del 47º período de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas deja a las agendas regionales⁷.

3. Procedimiento

Luego de revisar detalladamente el Consenso de Montevideo, resulta claro que se requiere un conjunto adicional de precisiones para transformarlo en una agenda operativa, si bien cubre todos los temas relevantes de población y desarrollo de América Latina y el Caribe y constituye la base de una carta de navegación integral y actualizada para el futuro de la acción regional en esa materia.

⁷ En el párrafo 17 de la resolución se afirma que la Comisión de Población y Desarrollo “toma nota de los documentos finales de las recientes conferencias regionales sobre población y desarrollo y observa que cada uno de ellos proporciona orientación en materia de población y desarrollo después de 2014 destinada específicamente a la región que lo aprobó” (Comisión de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas, 47º período de sesiones).

Para avanzar en el sentido indicado, el documento se elaborará sobre la base de dos componentes fundamentales estrechamente vinculados, que estarán articulados desde la concepción misma del texto.

El primer componente es el resultado de un ejercicio de traducción del Consenso de Montevideo, en rigor de sus párrafos denominados “operativos”, en propuestas concretas que incluyan objetivos, metas e indicadores de avance, así como líneas de acción con un horizonte temporal de cumplimiento. Tales propuestas de acción se presentarán en matrices *ad hoc*, elaboradas con el propósito de ilustrar las implicaciones operativas de cada tema, que serán susceptibles de perfeccionamiento. Esas matrices se expusieron y discutieron en la reunión de trabajo sostenida el 24 de julio, en un formato preliminar, de manera introductoria y solo con referencia a un par de párrafos seleccionados del Consenso de Montevideo. En el anexo 1 se presenta un modelo de la matriz, cuyo formato podrá variar por razones de facilidad de lectura.

El segundo componente estará constituido por las bases y la justificación técnica y política de los objetivos, las metas, los indicadores y las líneas de acción que se presenten en las matrices, así como por el examen metódico de las condiciones necesarias para su cumplimiento, incluido un diagnóstico de las amenazas que se ciernen sobre las acciones propuestas y las eventuales respuestas ante ellas. Los insumos fundamentales para este apoyo expositivo y analítico del contenido de las matrices serán el Consenso de Montevideo —en particular sus párrafos de justificación— y los dos documentos de trabajo de la primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe⁸. Además, se incorporarán argumentos especializados y evidencia reciente.

Las matrices de operacionalización descritas se incluirán como anexo del documento solo por razones formales, pues de hecho constituyen el componente principal del texto. Por su parte, el cuerpo del documento se destinará a la exposición y el análisis en que se procurará fundamentar y justificar, cuando sea necesario, los objetivos, las metas, los indicadores, las líneas de acción y el horizonte temporal de cumplimiento considerados en las matrices, según se indicó antes, así como revisar las condiciones de cumplimiento de las actividades y metas.

4. Secciones sustantivas

Como ya se mencionó, se elaborará una sección en que se fundamentará en términos conceptuales la operacionalización de cada línea de acción identificada en la matriz. Esta fundamentación podría basarse, en términos políticos, en el documento *Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014*, que se presentó en la primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, y en el documento de referencia sobre el impacto de largo plazo de la dinámica demográfica *La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe: la hora de la igualdad según el reloj demográfico*, que se expondrá en la Reunión de la Mesa Directiva, sobre la base de los instrumentos mencionados en el Consenso de Montevideo, además de otros que pueden recoger políticas nacionales u otro tipo de documentos y, en términos empíricos, en la discusión y el sustento técnico de las metas, los indicadores y los procedimientos de monitoreo, la revisión de fuentes y el seguimiento de tendencias con el propósito de definir escenarios viables para el logro de las metas y la medición de los indicadores.

⁸ Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y balance (LC/L.3640(CRPD.1/3)) y Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014 (LC/L.3641(CRPD.1/4)).

Estas secciones formarán parte del componente expositivo del documento y deberán elaborarse sobre la base de las matrices construidas previamente. Dado que la elaboración de estas matrices recién se inicia y que todavía deben discutirse antes de la Reunión de la Mesa Directiva y luego revisarse y aprobarse durante su realización, aún no hay avances que presentar sobre este componente del documento, excepto las ideas generales respecto del carácter de esta exposición, que se plantearon en el párrafo anterior.

Solo con propósitos ilustrativos, en el anexo 3 se muestra un ejemplo del uso de la matriz antes descrita (véase el anexo 1), elaborado a partir de un párrafo del Consenso de Montevideo, específicamente el párrafo 12, de la sección B, referido a los servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes.

La exposición de apoyo sería un texto como el ejemplo que se presenta en el anexo 2, únicamente con propósitos ilustrativos, pues es probable que en el documento tenga un mayor desarrollo. Dado que en el Consenso de Montevideo no se establecen jerarquías entre las medidas prioritarias, es importante consignar que: i) la argumentación de apoyo para los distintos lineamientos operativos tenderá a ser similar en estructura y lógica, y ii) la especificidad de cada medida redundará en que las exposiciones de apoyo a sus lineamientos operativos puedan abordar distintos contenidos (por ejemplo, podría haber metas referidas a aspectos institucionales o legislativos, o a disponibilidad de recursos físicos o humanos).

5. Seguimiento

Esta sección estará dirigida a operacionalizar los contenidos del apartado “Marcos para la puesta en marcha de la futura agenda regional en población y desarrollo” y de la sección “Recomendaciones de seguimiento” del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que se refieren al monitoreo de las medidas.

El propósito fundamental de este apartado es avanzar en el cumplimiento de los acuerdos contenidos en los párrafos 99 y 101 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, el primero referido a la necesidad de establecer o fortalecer un mecanismo de coordinación nacional que incluya a las organizaciones de la sociedad civil para facilitar la implementación y el seguimiento del Programa de Acción de El Cairo después de 2014 y actuar como vínculo permanente con la Conferencia Regional —pues una contraparte nacional activa es clave para cualquier tarea de seguimiento, monitoreo y evaluación de su implementación—, y el segundo referido al acuerdo de generar mecanismos regionales y nacionales para el monitoreo y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de la agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014 —pues esos mecanismos formales son imprescindibles para su implementación efectiva.

En un primer componente de esta sección se abordarán los mecanismos regionales existentes, en particular las experiencias exitosas, pues el monitoreo y el seguimiento deben construirse a partir de aquello que está disponible y debidamente probado. En este sentido, se considerará con atención la experiencia de los órganos subsidiarios de la CEPAL.

Un segundo componente se referirá al rol de los gobiernos, en cuanto integrantes de los mecanismos regionales, agentes y fuentes del monitoreo y seguimiento a escala nacional. Los países de la región tuvieron un protagonismo creciente en la experiencia reciente de discusión de la nueva agenda para el desarrollo después de 2015. Esto debiera extenderse al monitoreo y seguimiento de los compromisos contenidos en las agendas acordadas a escala internacional.

Teniendo en cuenta las experiencias de monitoreo y seguimiento de acuerdos internacionales en las últimas décadas, no puede considerarse como una condición dada la compatibilidad entre los mecanismos de seguimiento regionales, normalmente a cargo de secretarías independientes y cuyas fuentes priorizan la comparabilidad entre los países, y los mecanismos nacionales, en general dependientes de los gobiernos y que priorizan la comparabilidad del país a través del tiempo. Por ende, un punto especial de atención se referirá justamente a la coordinación y armonización de ambos mecanismos.

Un tercer componente aludirá de forma específica al papel de la sociedad civil, tanto a escala regional o subregional como nacional. No hay duda de que la sociedad civil debe tener un espacio en los procesos de monitoreo y seguimiento. De alguna manera, se han encontrado canales para que su opinión y la de sus organizaciones se incorporen durante la fase de discusión y decisión de los acuerdos internacionales, aunque es claro que la responsabilidad última y exclusiva respecto de estos recae en los gobiernos. Corresponde entonces tratar de institucionalizar esa participación en el seguimiento, el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de los acuerdos internacionales, más aún en el caso del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en cuya gestación la sociedad civil tuvo un papel activo y destacado.

Un cuarto componente de esta sección se referirá a los datos. En este caso, en la medida de lo posible, es prioritario el uso de estadísticas nacionales oficiales, que deben cumplir con requisitos de calidad, comparabilidad y capacidad para mostrar, al menos, brechas sociales y de género. Por lo mismo, se estima necesario fortalecer las fuentes de datos nacionales y facilitar el acceso a ellas de todo tipo de usuarios, para que efectivamente sean usadas en los procesos de seguimiento y fiscalización del cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales.

Por último, se discutirá sobre las opciones de calendario y de espacios de evaluación del cumplimiento del Consenso, ya que la frecuencia bienal de las reuniones de la Conferencia puede ser demasiado alta para ello, más aún considerando que el monitoreo del Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo probablemente seguirá siendo quinquenal.

**MODELO DE MATRIZ USADA PARA TRADUCIR EL CONSENSO DE MONTEVIDEO
SOBRE POBLACION Y DESARROLLO A UNA FORMATO OPERATIVO**

Consenso de Montevideo		Plan de acción								
Tema	Medidas prioritarias	Objetivo general	Objetivos específicos	Líneas de acción	Metas	Indicadores (cuantitativos, de logro y de impacto)	Indicadores de proceso	Horizonte temporal	Acuerdos y resoluciones relevantes y vinculantes, y otros planes	Observaciones
Título del tema	Párrafos asociados al tema	Objetivo general relacionado con el tema correspondient e del Consenso	Objetivos específicos relacionados con el párrafo correspondient e del Consenso	Líneas de acción propuestas para lograr los objetivos específicos	Metas que se espera lograr como resultado de las líneas de acción propuestas	Indicadores de logro e impacto de las metas establecidas	Indicadores del avance en el cumplimiento de las metas establecidas	Año límite para el cumplimiento de las metas establecidas	Documentos de apoyo para la justificación de los objetivos propuestos	Información de relevancia para el tema

Anexo 2

EJEMPLO DE FUNDAMENTACIÓN TÉCNICA Y POLÍTICA DE LA MATRIZ DE LINEAMIENTOS OPERATIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONSENSO DE MONTEVIDEO SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO: EL CASO DEL PÁRRAFO 12, DE LA SECCIÓN B, SOBRE LOS SERVICIOS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA PARA ADOLESCENTES

Antecedentes y justificación general

En la región habitan en la actualidad cerca de 110 millones de personas de 10 a 19 años de edad⁹, reconocidas en diversos instrumentos internacionales y en la legislación nacional como sujetos de derechos. La acción pública debe garantizar esos derechos y atender las demandas de este grupo para que esta etapa de la vida sea plena y satisfactoria. La inversión social en este segmento de la población es imprescindible para el desarrollo sostenible en sus tres pilares, social, económico y ambiental, pues en esta fase de la vida comienzan a definirse los hitos centrales de la adultez.

Justificación específica

Es urgente la atención de la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes, debido a los niveles altos, desiguales y crecientes de no deseabilidad de la maternidad a estas edades¹⁰. Por otra parte, está bien documentado que la atención de la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes requiere un trato especializado, diferente al que se brinda a los jóvenes y adultos, lo que conduce a la necesidad de contar con servicios especiales¹¹, que en algunos países se han denominado “amigables”¹². El gran desafío es entonces garantizar el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, oportunos y pertinentes para todos los adolescentes, en condiciones de confidencialidad, privacidad y participación social, tal como se plantea decididamente en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

Justificación de las líneas de acción

La atención de la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes requiere de una infraestructura especial que facilite e incentive su asistencia a los servicios. La idea básica es que se trate de servicios amigables, aunque la forma en que se conciban e implementen varíe según los países, las visiones de la salud pública y las posiciones políticas. Cualquiera sea el caso, se necesitan partidas presupuestarias específicas y recursos humanos especializados y debidamente capacitados para su funcionamiento. También se requiere un marco institucional y personal de salud y de otros sectores que facilite y promueva la asistencia de las y los adolescentes a los servicios. Estos deben considerar la

⁹ Se prevé que en 2015 ese segmento de la población será de 112 millones de personas. Véase [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>.

¹⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile, 2014, págs. 88 a 91.

¹¹ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Estado de la población mundial 2013. Maternidad en la niñez. Enfrentar el reto del embarazo en adolescentes*, Nueva York, 2013.

¹² Paz Robledo, “Lección 2: gestión de programas y servicios de salud de calidad para adolescentes, experiencias exitosas y lecciones aprendidas en atención de adolescentes”, apuntes de clases de postítulo en Salud sexual y reproductiva de adolescentes, con énfasis en consejería, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Médicas, Universidad de Santiago, 2014.

provisión de la anticoncepción en sus diferentes modalidades como componente principal e incluir la anticoncepción de emergencia. Deben identificarse y modificarse las normativas de carácter punitivo o que coartan los derechos preferenciales de las y los adolescentes. En tal sentido, en las acciones para lograr el objetivo se deben considerar varias dimensiones: presupuestos, infraestructura, equipamiento, personal de salud, institucionalidad y legislación.

Justificación de las metas y sus horizontes temporales

Durante esta década puede promulgarse legislación adecuada para facilitar y promover la asistencia de las y los adolescentes a los servicios de salud si existe la voluntad política necesaria y si se considera la experiencia de los países que ya han avanzado de forma más decidida en este plano mediante la promulgación de leyes, decretos y normativas que garantizan el acceso de este grupo social a la atención de su salud sexual y reproductiva¹³.

En cambio, para alcanzar las metas sobre infraestructura y personal especializado se requiere más tiempo, por los costos y los períodos de construcción y preparación que conllevan. Lo mismo acontece con las metas relativas a que disminuyan —e idealmente no se produzcan— los embarazos no deseados, cuyo logro requiere, de acuerdo con la experiencia internacional, y en particular regional, de un tiempo no menor de aplicación de políticas y programas¹⁴.

¹³ Algunos ejemplos son: el Programa de Prevención de Embarazo Adolescente 2009-2013 del Estado Plurinacional de Bolivia; el documento 147 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de 2012 de Colombia; los “Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años” y la Estrategia Nacional Intersectorial para la Planificación Familiar y Prevención de Embarazo Adolescente de 2011 del Ecuador. En materia de acceso a anticoncepción de emergencia, pueden mencionarse como ejemplos el reglamento de la Ley 20.418 de Chile, en cuyo artículo 6 se establece: “En el caso de que se trate de un método anticonceptivo de emergencia, que sea solicitado por una persona menor de 14 años, el facultativo o funcionario que corresponda, tanto en el sector público o privado, procederá a la entrega de dicho medicamento, debiendo informar de este hecho con posterioridad, a su padre, madre o adulto responsable que la menor señale, para lo cual consignará los datos que sean precisos para dar cumplimiento a esta obligación”; y el reglamento para regular el acceso y la disponibilidad de métodos anticonceptivos en el Sistema Nacional de Salud del Ecuador, que se emitió en marzo de 2013, en cuyo artículo 2 se indica: “Los Establecimientos del Sistema Nacional de Salud proveerán la información y asesoría sobre el uso de métodos anticonceptivos, y entregarán los mismos de acuerdo al Nivel de Atención, incluida la anticoncepción oral de emergencia (AOE), a toda la población en general, especialmente a adolescentes, jóvenes, hombres y mujeres que lo requieran” (CEPAL, *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y balance* (LC/L.3640(CRPD.1/3)), Santiago de Chile, 2012, pág. 61). También cabe mencionar el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva del Paraguay, que “fortalece el nuevo paradigma para la atención de adolescentes como sujetos de derechos y, por lo tanto, establece como línea de acción la definición e implementación de una estrategia de prevención del embarazo precoz, conforme a las edades y con enfoque de derechos” (UNFPA Paraguay, *Boletín Informativo*, N° 15, 26 de septiembre de 2014).

¹⁴ J. Rodríguez, “High adolescent fertility in the context of declining fertility in Latin America”, Expert Paper, N° 2013/14, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 2013 [en línea] www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/expert/2013-14_Rodriguez_Expert-Paper.pdf; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Estado de la población mundial 2013. Maternidad en la niñez. Enfrentar el reto del embarazo en adolescentes, Nueva York, 2013.

Además, el seguimiento de los indicadores de estas últimas metas demanda dispositivos de medición específicos, sobre todo encuestas especializadas, que deben tener una adecuada representación estadística de las y los adolescentes. Para esto es necesario impulsar un programa regional de encuestas, o promover la inclusión de módulos estandarizados en encuestas regulares en todos los países de la región. Las estadísticas vitales también pueden ser de utilidad, pero para evaluar la evolución de la maternidad o la fecundidad adolescente y no los embarazos o la fecundidad no deseada.

EJEMPLO DE MATRIZ PARA OPERACIONALIZAR EL PÁRRAFO 12, DE LA SECCIÓN B, DEL CONSENSO DE MONTEVIDEO SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO ^a

Tema	B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes
Medida prioritaria (párrafo)	<p>12. Implementar programas de salud sexual y salud reproductiva integrales, oportunos y de calidad para adolescentes y jóvenes, que incluyan servicios de salud sexual y salud reproductiva amigables, con las perspectivas de género, de derechos humanos, intergeneracional e intercultural, y que garanticen el acceso a métodos anticonceptivos modernos, seguros y eficaces, respetando el principio de confidencialidad y privacidad, para que adolescentes y jóvenes ejerzan sus derechos sexuales y derechos reproductivos, tengan una vida sexual responsable, placentera y saludable, eviten los embarazos tempranos y los no deseados, la transmisión del VIH y otras infecciones de transmisión sexual, y tomen decisiones libres, informadas y responsables con relación a su vida sexual y reproductiva y al ejercicio de su orientación sexual.</p>
Objetivo general	Garantizar el ejercicio de los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades, y promover la igualdad entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
Objetivos específicos	Asegurar el acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva, de acuerdo a los principios del Consenso de Montevideo.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> - Promulgar legislación nacional específica sobre los derechos y la atención de la salud sexual y la salud reproductiva de los adolescentes, y elaborar los reglamentos, normas y protocolos de atención necesarios para su aplicación. - Destinar los recursos necesarios para el funcionamiento de los programas y servicios de salud sexual y salud reproductiva para adolescentes, de acuerdo a los principios del Consenso de Montevideo, e incluirlos como partida en el presupuesto regular de la nación. - Construir física, institucional y funcionalmente servicios de salud sexual y salud reproductiva dirigidos especialmente a adolescentes, acordes a los principios del Consenso de Montevideo. - Establecer mecanismos de consulta y participación de adolescentes sobre las políticas y programas de salud sexual y salud reproductiva que les afectan. - Establecer mecanismos para el seguimiento de las metas establecidas y la verificación de su avance y cumplimiento a escala nacional y regional.
Metas	<ul style="list-style-type: none"> - Para 2020 todos los países tienen un marco legal sobre salud sexual y salud reproductiva de adolescentes, un programa nacional de salud sexual y salud reproductiva de adolescentes y servicios de salud sexual y salud reproductiva especiales para adolescentes funcionando, acordes con los principios del Consenso de Montevideo. - Para 2030 todos los países tienen programas de salud sexual y salud reproductiva de adolescentes y servicios de salud sexual y salud reproductiva especiales para adolescentes a escala local (en todos los municipios). - Para 2030 toda la demanda de atención de salud sexual y salud reproductiva de adolescentes es cubierta oportuna y adecuadamente mediante servicios de salud amigables que operan de acuerdo a los criterios indicados en el Consenso de Montevideo. - Para 2030 la demanda insatisfecha de anticoncepción entre adolescentes es igual a cero. - Para 2030 la fecundidad adolescente no deseada es igual a cero.

Tema	B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes
Indicadores (cuantitativos, de logro y de impacto)	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de adolescentes que han recibido atención de salud sexual y salud reproductiva adecuada y oportuna, incluidos sus requerimientos de anticoncepción. - Porcentaje de adolescentes cuyos requerimientos de anticoncepción han sido atendidos adecuada y oportunamente. - Porcentaje de embarazos no deseados entre adolescentes.
Indicadores de proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Número de países con legislación, programas y servicios de salud sexual y salud reproductiva para adolescentes funcionando a nivel nacional, acordes a los principios del Consenso de Montevideo. - Número de países con legislación, programas y servicios de salud sexual y salud reproductiva para adolescentes funcionando a nivel local, acordes a los principios del Consenso de Montevideo.
Horizonte temporal	2020 y 2030.
Acuerdos y resoluciones relevantes y vinculantes, y otros planes	<p>Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo (PA-CIPD); Declaración del Milenio; resolución 2012/1 del 45º período de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas de abril de 2012. Declaración del Foro Mundial de la Juventud de Bali, aprobada en diciembre de 2012; Declaración Final del Foro Internacional de Juventud Afrodescendiente; Declaración Ministerial “Prevenir con Educación”, firmada por ministros de educación y salud de 30 países latinoamericanos y del Caribe en México, D.F. en agosto de 2008, que tiene mecanismos de seguimiento no vinculantes nacionales y subregionales (véase [en línea] www.prevenirconeducacion.org/index.php/declaracion-ministerial).</p>
Observaciones	

Fuente: Elaboración propia.

^a Los contenidos del cuadro coinciden con los definidos en la matriz expuesta en el anexo 1. Con su despliegue en un formato distinto (en una ordenación vertical en lugar de horizontal) se procura facilitar su lectura.