

SOLO PARA PARTICIPANTES
DOCUMENTO DE REFERENCIA

DDR/1

5 de octubre de 2009

SOLO ESPAÑOL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Seminario regional “Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación”

Santiago, 7 y 8 de octubre de 2009

**AMÉRICA LATINA:
UNA SÍNTESIS DE LOS AVANCES Y DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN
DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL
SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO, 1994-2009**

Versión preliminar

Este documento no ha sido objeto de revisión editorial.

2009-681

En la resolución 644 (XXXII) del trigésimo segundo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 2008, los Estados miembros de la Comisión invitaron a la Secretaría a que “*organice en 2009, con el apoyo del UNFPA, un seminario para analizar los avances de implementación del Programa de Acción de El Cairo y su relación con los objetivos de desarrollo del Milenio, incluido el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, al cumplirse 15 años de su aprobación*”. En cumplimiento de esta solicitud, los días miércoles 7 y jueves 8 de octubre de 2009 se desarrollará en la sede de la CEPAL, en Santiago, el Seminario regional “Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación”.

Como un aporte al seminario, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, en estrecha coordinación con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y con la colaboración de la División de Asuntos de Género y la División de Desarrollo Social de la CEPAL, ha preparado —en su versión preliminar, sujeta a modificaciones— el *Informe de América Latina sobre los progresos y las perspectivas de la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994-2009*.

El presente documento, titulado *América Latina: una síntesis de los avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994-2009* —que toma como referencia el citado informe— ha sido elaborado bajo la dirección de Dirk Jaspers_Faijfer, Director del CELADE-División de Población, y su redacción estuvo a cargo de Jorge Rodríguez, con la colaboración de Juan José Calvo. Durante su preparación se contó con la contribución de profesionales de la CEPAL y el UNFPA. Estos últimos aportes fueron coordinados por Ana Gúezmes.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL y el UNFPA.

ÍNDICE

1. MANDATO, CONTEXTO Y RESPONSABILIDADES DEL INFORME.....	1
2. MARCO DE REFERENCIA PARA EL EXAMEN DEL AVANCE DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.....	2
3. LA EXPERIENCIA REGIONAL: AVANCES, LIMITACIONES, DESAFÍOS Y ACCIONES PARA CONTINUAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE EL CAIRO	3
3.1 Evaluación general: población, desarrollo, pobreza y equidad.....	3
3.2 Integración de los asuntos de población en la planificación del desarrollo económico y social y la reducción de la pobreza	6
3.3 Derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva.....	8
3.4 Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres	11
3.5 Familias, articulación del mundo productivo y el reproductivo	12
3.6 Estructura demográfica, generaciones y otros grupos de la población	13
3.7 Población, territorio, migración interna e internacional y medio ambiente.....	17
4. APUNTES PARA LA BITÁCORA DEL FUTURO: HACIA 2014 Y LAS PRÓXIMAS DÉCADAS	19
CONCLUSIONES	21
BIBLIOGRAFÍA	25

1. MANDATO, CONTEXTO Y RESPONSABILIDADES DEL INFORME

En su reunión ordinaria de junio de 2008 —celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en el marco del XXXII período de sesiones— el Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la CEPAL aprobó la resolución 644 (XXXII), que “*invita a la Secretaría a que organice en 2009, con el apoyo del UNFPA, un seminario para analizar los avances de implementación del Programa de Acción de El Cairo y su relación con los objetivos de desarrollo del Milenio, incluido el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, al cumplirse 15 años de su aprobación*”.

Para contribuir con este fin, el informe que se sintetiza en estas páginas¹ se propone dar cuenta de los avances, limitaciones y desafíos en la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD) en América Latina y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Asimismo, a quince años de su aprobación y a cinco años del final de su alcance, procura establecer perspectivas para el futuro, señalando los retos que la región seguramente enfrentará, ya sea por no haber alcanzado las metas establecidas o por la emergencia de problemáticas y fenómenos poco visibles al momento de la celebración de la conferencia.

El informe fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, en estrecha coordinación con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y con la colaboración de las divisiones de Asuntos de Género y de Desarrollo Social de la CEPAL. El documento es tributario del esfuerzo de varios países de la región, que contribuyeron con la elaboración y desarrollaron procesos de diálogo nacional para valorar el progreso realizado y los desafíos que implica la implementación del PA-CIPD. El trabajo recogió información proveniente de numerosas fuentes: reportes nacionales de los gobiernos de los países de la región; informes regionales y globales de diversos organismos internacionales de cooperación; opiniones de especialistas y una serie de documentos encargados a un conjunto de personas expertas, en los que se sistematizan y analizan las acciones clave que los países han llevado adelante para avanzar en el cumplimiento del Programa de Acción de El Cairo en los pasados cinco años.

Entre los elementos clave del período examinado² para explicar los avances, limitaciones y desafíos identificados en la evaluación que contiene el informe se encuentran: i) un dinamismo económico sobresaliente, al menos hasta mediados de 2008; ii) el descenso de las tasas de dependencia demográfica, que favoreció el crecimiento económico y el aumento del ingreso disponible para los países y las familias; iii) la inclusión, en octubre de 2007, de una meta vinculada al acceso universal a la salud reproductiva como parte de los ODM (meta 5b del quinto objetivo); iv) la voluntad política de los gobiernos, en sintonía con la reafirmación del PA-CIPD en la evaluación de 2004 mediante la Declaración de Santiago (CEPAL, 2004); v) nuevas adhesiones de países de la región a instrumentos de jurisprudencia y acuerdo internacional en materia de derechos humanos, que incluyen los reproductivos, dando continuidad a lo realizado en los quinquenios previos y que están totalmente en línea con el espíritu del Programa de Acción de El Cairo; vi) la crisis económica mundial en curso, que afectó a la

¹ *Informe de América Latina sobre los progresos y las perspectivas de la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994-2009.*

² En rigor, este período corresponde al quinquenio 2004-2009, toda vez que los dos anteriores fueron evaluados en sendos informes previos: i) CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999), *América Latina y el Caribe: examen y evaluación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (LC/DEM/G.184), Santiago, CEPAL; ii) CEPAL/CELADE y UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2004), *Comemoración del décimo aniversario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del programa de acción en América Latina y el Caribe*, serie *Población y Desarrollo*, N° 55 (LC/L.2064/Rev.1-P), Santiago, CEPAL.

región en 2008 y que la llevará después de varios años a un crecimiento del PIB negativo en 2009. Todo esto en el marco de la persistente desigualdad entre y al interior de los países.

En la sección siguiente de esta síntesis se presentan algunas peculiaridades del contexto socioeconómico, demográfico, cultural e institucional de la región. Se trata de un resumen muy conciso pero novedoso y relevante para la lectura del informe. Los avances, las limitaciones y los desafíos en materia de implementación del PA-CIPD entre 2004 y 2009 se resumen en el tercer capítulo, comenzando con una identificación de los avances cuantitativos y cualitativos, y haciendo particular referencia a las acciones nacionales clave en los distintos ámbitos del Programa de Acción; continuando con una presentación de las limitaciones, las asignaturas pendientes e incluso los retrocesos en algunos casos, para terminar con el señalamiento de los desafíos y las medidas prioritarias para seguir avanzando en la implementación del programa de El Cairo. El cuarto capítulo se proyecta a 2014 y más allá, brindando elementos para la agenda de trabajo regional en población y desarrollo una vez que culmine el horizonte temporal del PA-CIPD y considerando la nueva generación de retos que depara el futuro de América Latina.

Asegurar la sostenibilidad de los progresos alcanzados, avanzar sobre lo que aún falta y comprometerse hoy con las decisiones que contribuyan a resolver los problemas actuales y los del futuro es el mensaje que se deduce del informe. Los gobiernos de la región deben implementar políticas que eviten que la actual tormenta económica derribe los logros sociales alcanzados. Este es un imperativo ético impulsado por la agenda acordada en El Cairo, con un Programa de Acción que se yergue frente a una región con millones de pobres, de indigentes y de excluidos. Asimismo, los países deben avanzar más velozmente y superar el rezago, en particular respecto de algunas metas que subraya el informe, del cierre de las brechas de desigualdad social, de género, generacional, étnica y racial, entre otras, y del ejercicio efectivo y garantizado de los derechos humanos, que incluyen los reproductivos. En la misma línea, de los escenarios de población que se avecinan y que pueden anticiparse con algún grado de seguridad se derivan desafíos previsibles que deben enfrentarse ya, si aún no se lo ha hecho. De otro modo, la capacidad de respuesta institucional y financiera de los países puede verse severamente afectada y millones de personas sufrirán las consecuencias de la ausencia de un enfoque en la población y sus dinámicas, que este informe insta a evitar.

2. MARCO DE REFERENCIA PARA EL EXAMEN DEL AVANCE DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En el contexto mundial, América Latina presenta varias particularidades que deben ser consideradas al evaluar la implementación regional del PA-CIPD y las interrelaciones entre las dinámicas de la población y los procesos de desarrollo. El informe destaca cuatro, que luego son consideradas en el capítulo de examen de la implementación del Programa de Acción de El Cairo.

La primera es la sistemática y persistente desigualdad socioeconómica, que además de su expresión en la profunda brecha entre los grupos de altos y bajos ingresos adquiere manifestaciones territoriales y étnicas. Este rasgo característico de la región —la más desigual del mundo— tiene varias implicancias para el seguimiento del PA-CIPD. La más obvia es que se requiere desagregar los indicadores según variables socioeconómicas —como quintiles de ingresos, condición de pobreza o nivel educativo—, demográficas —por edad y sexo—, territoriales —la distinción entre residencia urbana y rural, por ejemplo— y étnicas —como indígenas y no indígenas—, entre otras, para evitar hacer evaluaciones en función de promedios que no representan a una parte importante de la población. Por otra parte, las desigualdades en los indicadores sociales son un claro reflejo de un ejercicio desigual de los derechos, y esto obliga a generar respuestas públicas y sistemas de protección social universales y con garantías explícitas para la población, inherentes a un enfoque de derechos. Y por último, las desigualdades se refuerzan entre sí, por lo que abatir las que afectan a los indicadores del PA-

CIPD, por ejemplo en el acceso a la educación o a la salud, representa una contribución para reducir otras desigualdades sociales.

La segunda particularidad es que la región está avanzada en procesos demográficos de larga duración, como la transición demográfica y la urbana. La primera tiene implicancias importantes en la priorización y el diseño de las políticas públicas. Además, genera oportunidades bien documentadas, en particular las vinculadas al bono demográfico, cuyo aprovechamiento puede coadyuvar al logro de metas del PA-CIPD y de los ODM. La concentración de la población vinculada a la rápida urbanización, en tanto, debe ser considerada porque facilita el impacto de algunas políticas y programas.

La tercera peculiaridad atañe a los factores culturales, que como han mostrado estudios recientes (UNFPA, 2008), ejercen una influencia profunda sobre los comportamientos y las políticas públicas relevantes para la consecución de las metas del PA-CIPD. Está claro que la situación de los pueblos indígenas solo puede examinarse considerando sus especificidades culturales y que las acciones dirigidas hacia ellos deben tener pertinencia cultural, tanto por razones pragmáticas (efectividad) como de garantías (enfoque integral de derechos). Sin embargo, los factores culturales van más allá del análisis con perspectiva étnica. En tal sentido, el examen del cumplimiento del PA-CIPD considera el papel cultural de la institución familiar, porque en la región las familias tienen efectos decisivos sobre la educación, la morbilidad y el acceso a la salud sexual y reproductiva de sus integrantes. Esto mismo podría decirse de las organizaciones comunitarias y otras instituciones, incluyendo las educativas. De manera similar ocurre con el análisis de las desigualdades de género, basadas en construcciones sociales y por definición culturales, y otro tanto acontece con las peculiaridades de adolescentes y jóvenes, influenciadas por subculturas específicas. En todos estos casos, la pertinencia cultural de las políticas, los programas y los servicios es un factor decisivo para su éxito.

Finalmente, la cuarta particularidad latinoamericana atañe a la debilidad institucional, especialmente las limitaciones del Estado, que suele tener estrecheces de presupuesto, equipamiento e insumos básicos —como los que demanda la salud reproductiva— y de recursos humanos, por lo que experimenta dificultades para ejecutar las medidas necesarias para el cumplimiento del PA-CIPD. En esta línea, un rasgo recurrente de la región es la llamada “brecha de implementación”, vale decir, la distancia entre la declaración o incluso la formalización de un propósito —por ejemplo, mediante leyes— y la puesta en práctica de medidas concretas para lograr resultados que se expresen en la calidad de vida de todas las personas. Por ello, el informe va más allá de la mera constatación de cuerpos legales aprobados, políticas publicadas y programas publicitados, pues la práctica sugiere que en algunos casos todo lo anterior o no se materializa o se implementa de manera tímida. Como contrapartida, América Latina registra una creciente participación y veeduría ciudadana, y por ello el crecimiento de la diversidad y de las articulaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales es relevante.

3. LA EXPERIENCIA REGIONAL: AVANCES, LIMITACIONES, DESAFÍOS Y ACCIONES PARA CONTINUAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE EL CAIRO

3.1 Evaluación general: población, desarrollo, pobreza y equidad

En estos últimos cinco años, América Latina ha dado pasos significativos en el cumplimiento de los objetivos y las metas del PA-CIPD, aunque en algunas de ellas el avance ha sido escaso (véase el recuadro 1). Se requieren esfuerzos importantes y decididos para que la región logre cumplir con las metas fijadas, y más aún para que los derechos humanos, que incluyen los reproductivos, sean garantizados y ejercidos plenamente.

Recuadro 1

METAS CUANTITATIVAS DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO Y DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO ASOCIADAS: AVANCES Y LIMITACIONES

En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, los países consensuaron tres metas cuantitativas, relacionadas con el descenso de la mortalidad general —el aumento de la esperanza de vida—, infantil, en la niñez y materna; la provisión de acceso universal a la educación, en particular para las niñas, y a diversos servicios generales de salud reproductiva, incluida la planificación de la familia. En la primera revisión quinquenal del PA-CIPD (1999) se identificaron acciones clave para la continuidad de su implementación, se especificaron algunas metas y se añadieron otras, especialmente sobre el control de la epidemia de VIH y sida y la atención/tratamiento a las personas infectadas. En el año 2000 se acordaron los ODM, que recogen algunas de las metas del Programa de Acción de El Cairo, y siete años después se los amplió, incluyéndose la meta de acceso universal a la salud reproductiva, con cuatro indicadores específicos. Aunque las fuentes de información no siempre permiten un seguimiento de estas metas riguroso y temporalmente acotado —en este caso, para el período 2004-2009—, los sistemas oficiales de las Naciones Unidas para la evaluación de los ODM y el examen regional del avance en el cumplimiento del PA-CIPD indican que:

1. América Latina y el Caribe redujo en más de la mitad la mortalidad infantil y en la niñez entre 1990 y 2007 y su nivel en este último año (21 y 24 defunciones por cada mil nacidos vivos, respectivamente) es inferior a la meta del PA-CIPD para 2015 (35 y 45 por mil, respectivamente, párrafo 8.13 del Programa). Sin embargo, la elevada tasa de mortalidad neonatal no ha mejorado según lo previsto, y representa el 60% de las defunciones de menores de un año en la región, lo que revela la persistencia de desigualdades en el acceso a la atención prenatal y de la salud en general, incluida la atención primaria y los cuidados obstétricos y neonatales de emergencia. En el caso de la esperanza de vida, la meta era de 70 años para ambos sexos en 2005 (medida 8.5), y a esa fecha la región superaba los 72 años. Pero este promedio oculta países que no cumplieron todas o algunas de estas metas (Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití). Por otra parte, aunque en general están disminuyendo las brechas de la mortalidad infantil entre los distintos grupos sociales, las inequidades persisten, estando especialmente rezagados los pobres y los pueblos indígenas.
2. Entre 1995 y 2005 las mujeres unidas con necesidad insatisfecha de planificación familiar bajaron del 12,5% al 10,5%, lo que si bien es un avance en pos de la meta del 100% de demanda satisfecha en 2015 que plantea el PA-CIPD (medida 7.16), representa un desafío importante para los próximos años. La gran mayoría de los países de la región ha disminuido la proporción insatisfecha de esta demanda, alcanzando valores de entre el 6% y el 15% alrededor de 2000, cuando estos guarismos se situaban entre el 12% y el 25% alrededor de los años noventa. Es destacable que sean las adolescentes las que registran mayor necesidad insatisfecha. Considerando la brecha entre los segmentos sociales, los avances son promisorios; casi todos los países con datos disponibles estarían reduciendo la brecha entre las zonas urbanas y las rurales a la mitad, y tomando en cuenta el nivel de educación de las mujeres unidas, casi todos estarían disminuyendo la distancia entre las más y las menos educadas.
3. Entre 2002 y 2007 el número de personas viviendo con VIH y sida se estabilizó, y si la tendencia se mantiene, la mayoría de los países estaría logrando alcanzar la meta 6a del sexto ODM, de detener y comenzar a reducir la propagación del VIH. Asimismo, la región ha avanzado significativamente en el diagnóstico, la atención y el tratamiento de las personas infectadas, llegando al 62% en 2007, la cifra más alta del mundo en desarrollo, aunque aún lejos del 100% que plantean los ODM para 2010. Sin embargo, despierta preocupación la falta de información y de prácticas preventivas sistemáticas, incluida la educación sexual, entre las personas jóvenes y adultas, en particular en los grupos pobres, en gran medida por debilidades en el enfoque de los programas, que no centran en ellos sus mensajes.
4. La mortalidad materna y la fecundidad adolescente presentan niveles mucho más elevados de los que cabría esperar a la luz de los índices de mortalidad y fecundidad promedio. Además, durante los últimos 15 años no han dado muestras de un descenso sostenido y sus niveles son mucho más altos entre las mujeres pobres, de menor nivel educativo e indígenas. En el caso de la mortalidad materna, preocupa que los altos niveles de atención institucional del parto, una acción clave para reducirla, no hayan sido suficientemente efectivos en reducirla hasta ahora. Siete países de la región tienen tasas mayores a 200 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos, y en otros ocho el valor se sitúa entre las 100 y las 200. Respecto de la fecundidad adolescente, inquieta su leve descenso en el período examinado, pese al intenso despliegue de acciones en la materia que declaran los países, incluyendo programas de educación sexual y servicios pertinentes para las y los adolescentes. En el período 2004-2007, entre el 12% y el 25% de las jóvenes de 15 a 19 años ya eran madres. Sin duda, se trata de dos asignaturas pendientes en materia de implementación del PA-CIPD.

5. En lo que respecta al acceso universal a la educación primaria, particularmente para las niñas (medida 4.18), desde el primer informe de avance quinquenal del PA-CIPD quedó claro que la región tenía un alto grado de avance en materia de cobertura, cercana al 100% de hecho, aunque hay dos o tres países rezagados y dentro de los que la han alcanzado existen grupos que aún están al margen de este logro. Adicionalmente, la cobertura es mayor para las mujeres, tanto a nivel regional como para casi todos sus países. Hay consenso en que América Latina requiere otras metas educativas y que junto con la cobertura es necesario medir la calidad, porque en esa dimensión se están expresando con intensidad creciente las desigualdades sociales.

Fuente: Naciones Unidas (1994), “Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo”, en “Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo” (A/CONF.171/13), El Cairo; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2004), *Medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*; Naciones Unidas (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, Nueva York.

Ahora bien, el logro más relevante desde la perspectiva integrada de los ODM y del PA-CIPD fue la significativa reducción de los porcentajes de pobreza y de indigencia, del 44% al 33% y del 19% al 12,9%, respectivamente, entre 2002 y 2008. Así, casi 40 millones de personas de la región salieron de la pobreza y más de 25 millones de la indigencia (CEPAL, 2009). Varios factores contribuyeron a este logro, de los cuales tres son particularmente atingentes al Programa de Acción de El Cairo.

Primero, en línea con lo expuesto en el párrafo 3.15 del PA-CIPD, un crecimiento del PIB per cápita del orden del 3% anual, sobresaliente no solo por su nivel sino por su persistencia de varios años —al menos entre 2003 y 2007—, en una región donde la volatilidad macroeconómica había sido la norma en los últimos 30 años.

Segundo, la voluntad política de los gobiernos —a la que apela reiteradamente el PA-CIPD—, expresada en programas públicos de diferente tipo. En varios países eso permitió un flujo directo de recursos hacia grupos y territorios pobres, y la extensión de la protección social a segmentos de la población históricamente carentes de ella. Aunque estos programas todavía pueden mejorar en muchos sentidos y deben ser consolidados en los presupuestos nacionales, tienen interrelaciones con las variables de población. Su aprovechamiento para el avance del PA-CIPD y el uso del análisis de población para su diseño, implementación y evaluación han sido importantes y debieran intensificarse en el futuro.

Y tercero, como se destaca en el capítulo III del PA-CIPD y como han comprobado varios estudios recientes (Ros, 2009; Miller y otros, 2008; Uthoff y Cecchini, 2007; Hakkert, 2007; UNFPA, 2007a), el aporte de las variables de población mediante varias vías, entre ellas: i) el bono asociado a la fase de transición demográfica plena en que se encuentra la región —mediante el aumento de la representación de la población en edad de trabajar, en un contexto además favorable para la creación de empleo por la expansión económica—, que habilitó cierta holgura financiera y generó mayores ingresos para los países y las familias, y también facilitó el refuerzo de programas públicos centrados en las etapas iniciales de la vida (Arranque parejo desde el inicio en México, Chile crece contigo, Buen comienzo para la vida en Panamá, Plan Ceibal en el Uruguay, entre otros); ii) la persistencia de la urbanización y la consolidación de un sistema de ciudades más robusto, que incrementó la efectividad de las políticas públicas, favoreció la elevación de los ingresos de los trabajadores y facilitó el aumento de su capacidad de exigencia de derechos y su poder de negociación, y iii) el descenso de la fecundidad y el ejercicio de los derechos reproductivos, claves para el aumento de la participación laboral femenina, que contribuye simultáneamente a la reducción de la pobreza y al empoderamiento de las mujeres.

No obstante este logro, más de 180 millones de pobres y más de 70 millones de indigentes (CEPAL, 2009) demuestran la magnitud del desafío por delante. Esta vasta población pobre también revela las limitaciones de las catalogaciones internacionales, en las que América Latina califica en la categoría de “ingresos medios”, clasificaciones basadas en promedios que son engañosos para la región más inequitativa del mundo. Asignar prioridades a las políticas y distribuir los recursos de la cooperación internacional sobre la base de estos promedios invisibiliza y posterga a los millones de latinoamericanos pobres.

Adicionalmente, este logro enfrenta amenazas. La inminente es conocida: la profunda crisis económica que ha golpeado a la región desde fines de 2008 y que ya se ha reflejado en una importante caída de la actividad y el consecuente aumento del desempleo. Es altamente probable que la crisis detenga los avances en la lucha contra la pobreza y que el número de pobres se incremente. Con todo, el uso de los recursos públicos —tanto en gastos como en inversiones— contrarrestando la caída del consumo de las familias y de la inversión privada en este nuevo ciclo económico que se ha instalado, sumado a la decisión política de mantener y ampliar las redes de protección social y de apoyo a las personas pobres, pueden evitar que las consecuencias sociales de esta crisis sean tan devastadoras como las de otras previas. Es fundamental, entonces, que los países ratifiquen en la práctica, es decir, en la definición de sus políticas públicas y de sus presupuestos nacionales, el compromiso de seguir luchando contra la pobreza y la desigualdad, pese a las convulsiones de los mercados internacionales y al escenario macroeconómico adverso.

La amenaza de largo plazo es más compleja e incluye algunos rasgos estructurales de la región —como la desigualdad y las debilidades políticas, técnicas y financieras del Estado—, una limitada capacidad para brindar educación de calidad a las niñas y los niños, las y los adolescentes y jóvenes —lo que implica el incumplimiento del objetivo *11.5.a* del PA-CIPD—, para crear empleos dignos y reducir la heterogeneidad productiva.

Así las cosas, seguir avanzando en la reducción de la pobreza y de la desigualdad significará perseverar las acciones desarrolladas durante el período examinado, con las mejoras que correspondan y considerando las oportunidades que genera la dinámica actual de la población. A la vez, implicará enfrentar estas amenazas de corto y largo plazo con medidas que alcancen el estatus de políticas de Estado y que también debieran tener en cuenta los escenarios de población previsibles.

3.2 Integración de los asuntos de población en la planificación del desarrollo económico y social y la reducción de la pobreza

La consideración de los asuntos de población en la agenda pública ha sido creciente. En el período examinado, varias políticas públicas estratégicas —entre ellas algunas relativas a la extensión de la protección social, al mejoramiento de los sistemas previsionales, a las inversiones en educación y a los cambios en los sistemas de salud— consideraron las tendencias de la población en su génesis y diseño. Con todo, persiste una brecha entre el discurso político —que reconoce, en general, la necesidad de considerar los asuntos de población en las estrategias de desarrollo— y su efectiva puesta en práctica. Más aún, en el quinquenio analizado la institucionalidad expresamente a cargo de los temas de población no se ha reforzado. En rigor, se ha debilitado la presencia y el funcionamiento de organismos nacionales cuyo papel consiste en la coordinación y la articulación de las iniciativas y acciones con una perspectiva de población y desarrollo, del estilo de las comisiones nacionales de población y desarrollo o los consejos nacionales de población. El CONAPO (Consejo Nacional de Población) de México se mantiene como ejemplo de política de Estado en esta materia.

Como contrapartida, ha surgido o se ha fortalecido una institucionalidad que presta atención tanto a la población en su conjunto como a sus grupos y temas específicos. Ejemplo de ello son los ministerios de desarrollo social y la creciente existencia de otros ámbitos en los poderes ejecutivos, encargados de las temáticas vinculadas a la juventud, las mujeres, las personas mayores, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los y las migrantes, en algunos casos con rango ministerial y en otros bajo la forma de institutos o programas. De todas maneras, el avance legislativo y su posterior reglamentación todavía no acompañan la mayor conciencia sobre estos temas.

En suma, los desafíos para la consideración de los factores de población en las políticas públicas pasan tanto por fortalecer las instancias articuladoras con una perspectiva de interrelación entre la dinámica de

población y los procesos de desarrollo como por dotar a la nueva institucionalidad emergente de la capacidad para articular las políticas sectoriales —como los consejos de ministros del área social—, integrando las cuestiones de población y desarrollo a la gestión.

La incorporación de la información y del conocimiento sociodemográfico para la formulación de planes y programas de desarrollo, así como para la definición de políticas públicas y programas sectoriales, se ha reforzado y ampliado en toda la región. Los procesos de Análisis de Situación de Población (ASP) llevados a cabo por el UNFPA junto a varios gobiernos de la región, como los del Estado Plurinacional de Bolivia, Haití, la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador y Colombia, han promovido esta inclusión. La disponibilidad de metodologías y técnicas novedosas también ha sido clave, y ejemplo de ello lo constituye la creciente consideración del bono demográfico para fines aplicados y la institucionalización de procedimientos basados en datos sociodemográficos de origen censal para calcular el déficit habitacional nacional y local en países como el Paraguay y el Perú. En otros casos —como los del Estado Plurinacional de Bolivia y el Brasil, por ejemplo—, la información de la población a escala subnacional se convirtió en el parámetro decisivo para la asignación territorial de recursos e inversión públicas. Y también se la ha usado para la gestión local, con experiencias muy interesantes en Colombia.

Este avance se vio acompañado por un conjunto de acciones, tanto a nivel nacional como supranacional, que fortalecieron los sistemas estadísticos. Los países incrementaron las instancias de coordinación, de transferencias de conocimiento y puesta en común de criterios y metodologías para la producción de información sociodemográfica —a través de la Conferencia Estadística de las Américas y de mecanismos subregionales de articulación, como los existentes en el MERCOSUR y en el área andina—. La colaboración entre los institutos nacionales de estadísticas ha aumentado, avanzando tanto la armonización como la cooperación entre los países y con las distintas agencias de las Naciones Unidas.

Otra experiencia muy significativa de generación de análisis aplicados de los vínculos entre la población, la pobreza y el desarrollo lo constituyó la cooperación que mantuvieron el UNFPA y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), perteneciente al Ministerio de Planificación del Brasil. Ambas instituciones apoyaron conjuntamente la implementación de los ODM en América Latina y el Caribe, con contribuciones en investigación, generación de evidencia y construcción de modelos explicativos en las áreas de población y desarrollo, salud sexual y reproductiva y género.

En varias de estas instancias de articulación se ha dejado constancia de un déficit regional común: la escasez en recursos humanos formados en demografía y estudios de población y desarrollo, en particular en los países de menor tamaño y con mayores restricciones presupuestarias. Este déficit es particularmente manifiesto en los institutos nacionales de estadísticas, y este debería ser entonces un punto en el que los países de la región encaren una acción inmediata, mediante la instrumentación de instancias de formación y capacitación en los perfiles requeridos. Si bien hay valiosas iniciativas nacionales en este sentido durante el período examinado —como diplomados y otros cursos en el Ecuador, la República Dominicana y el Uruguay, así como maestrías y doctorados en población en la Argentina, México y el Brasil—, hace falta una estrategia regional coordinada —como la que en el pasado implementó el CELADE— para dar seguimiento a este objetivo básico establecido en la CIPD.

Si bien se reconocen avances en la producción de información sociodemográfica, aún existen campos temáticos muy relevantes en los que la cobertura y oportunidad de los datos dista de ser aceptable, como la situación de la mortalidad materna, la emigración internacional, la discapacidad, la movilidad espacial de la población al interior de los países y la desagregación a nivel subnacional de esa información. Las estadísticas vitales y los registros civiles de muchos países siguen presentando graves problemas de cobertura, oportunidad y calidad. Por su parte, el progreso en el desarrollo de estadísticas de género ha sido importante en los últimos años, pero muchos países de América Latina carecen de la capacidad para generar información en temas clave como la participación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones, la pobreza con una

perspectiva de género, el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, el uso del tiempo y la violencia contra ellas, lo que impide el conocimiento cabal de las brechas de género según la pertenencia étnica, la discapacidad y la condición de migrante, refugiado y desplazado, entre otros criterios.

3.3 Derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva

El período examinado estuvo marcado por el gran logro a escala internacional que significó la inclusión, en octubre de 2007, de una meta vinculada al acceso universal a la salud reproductiva como parte de los ODM (meta 5b del quinto objetivo). Siempre en el plano internacional, entre 2004 y 2009 continuó la tendencia de adhesión de los países latinoamericanos a acuerdos multilaterales sobre los derechos humanos, entre ellos los reproductivos. De este modo, la región es la que más ha avanzado en la suscripción de estos compromisos internacionales a escala mundial. En materia de jurisprudencia nacional, algunos países se agregaron a los ya destacados en los informes previos de seguimiento quinquenal del PA-CIPD y promulgaron cuerpos legales con el reconocimiento expreso de los derechos sexuales y reproductivos, como ocurrió en la reciente reforma de la Constitución del Ecuador.

En un plano más operativo, la gran mayoría de los países contó en el quinquenio considerado con políticas y programas destinados a promover el cumplimiento de los derechos reproductivos y a aumentar el acceso y la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva. Varios indicadores experimentaron mejorías entre 2004 y 2009; por ejemplo, se redujo la demanda insatisfecha de planificación familiar, aumentó la cobertura de atención prenatal y del parto institucional y bajó la mortalidad en la infancia. Respecto de esto último, América Latina y el Caribe registró una tasa de mortalidad en la niñez de 24 defunciones por mil nacidos vivos en el informe de evaluación de los ODM de 2009, con lo que la región ya habría alcanzado la meta establecida en el PA-CIPD para 2015 (45 por mil) (Naciones Unidas, 2008).

Si bien la mortalidad materna se redujo en el período 1997-2005, se observa un virtual estancamiento del número absoluto de muertes maternas que es motivo de preocupación y evidencia la necesidad de adoptar medidas adicionales. Muchas de esas muertes son vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres, pues serían evitables con intervenciones que son bien conocidas y con un amplio consenso entre los gobiernos, las agencias del sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil. Inaceptablemente, las mujeres latinoamericanas pobres todavía ponen su vida y su salud en riesgo cuando dan a luz. Se observa con inquietud la situación que viven países como Haití, Guyana, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, el Perú y el Ecuador, en los que la tasa de mortalidad materna se sitúa por sobre las 200 muertes por cada 100.000 nacidos vivos según las estimaciones de las Naciones Unidas, llegando a 670 en el caso de Haití. No se puede olvidar que cuando se viven desastres naturales —que en 2008, por ejemplo, afectaron a 10 millones de personas en la región—, una gran cantidad de mujeres embarazadas necesita que se le aseguren los servicios obstétricos, principalmente en la fase inicial de las emergencias, en la que los servicios colapsan.

Un asunto particularmente importante, y en el que la situación de América Latina llama a la acción urgente, es el de la salud reproductiva durante la adolescencia. En este tema el PA-CIPD define posiciones y objetivos categóricos (7.44.b “*Reducir sustancialmente todos los embarazos de adolescentes*”). En el ámbito subregional se viene impulsando desde 2007 el Plan Andino para la Prevención del Embarazo Adolescente, suscrito por los ministros y ministras de salud de la subregión bajo el secretariado del Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU), con la cooperación del UNFPA y Family Care Internacional (FCI), al que se han unido progresivamente autoridades nacionales de juventud bajo la coordinación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

En el marco de los informes regionales de seguimiento de la situación de la juventud iberoamericana, la OIJ y la CEPAL han destacado la falta de reconocimiento en los sistemas nacionales de salud de los patrones de morbimortalidad específicos que la afectan. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes

(CIDJ), que entró en vigor en 2008, es un importante avance en el reconocimiento explícito e integral de los derechos sexuales y reproductivos de los y las jóvenes y sus particularidades. Asimismo, en casi todos los países se han implementado programas de salud sexual y reproductiva para adolescentes y en varios se han promulgado leyes o se han puesto en práctica programas de educación sexual formal y no formal de alcance nacional que se unieron a los ya instalados por décadas en México, Cuba o el Brasil. Se destacan los esfuerzos de Colombia, el Uruguay, Costa Rica y la Argentina en este sentido, así como las iniciativas que comienzan a desarrollarse en la República Bolivariana de Venezuela y Chile. Ahora bien, los resultados de todos estos esfuerzos, como se verá más adelante en este mismo acápite, todavía parecen no haber dado grandes frutos.

En lo que atañe a la respuesta al VIH y al sida, los avances de la región podrían transformarla en la primera del mundo en alcanzar los compromisos acordados en el PA-ICPD y en los ODM relativos a detener y comenzar a reducir la propagación de la enfermedad y lograr el acceso universal al diagnóstico, el tratamiento y el cuidado de las personas viviendo con VIH y sida. De hecho, el acceso a la terapia antirretroviral muestra importantes progresos, con logros excepcionales en algunos casos, como en el Brasil, y niveles altos de acceso al tratamiento, como en la Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. A escala regional, en agosto de 2008 los ministros y ministras de educación y salud de 30 países latinoamericanos y caribeños aprobaron en Ciudad de México la Declaración “Prevenir con Educación”, que apunta a asegurar la educación sexual integral como un medio para prevenir el VIH, las infecciones de transmisión sexual y los embarazos no deseados.

Pero este panorama auspicioso en materia de derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva enfrenta asignaturas pendientes y hasta retrocesos en algunos casos. Los indicadores promedio ocultan inequidades significativas entre y dentro de los países, por lo que para varios de ellos y para muchas personas el cumplimiento de las metas en materia de salud sexual y reproductiva aún es lejano. Por su parte, incluso en los promedios regionales y nacionales la mortalidad materna y la fecundidad adolescente presentan valores mucho más altos de los que cabría esperar a la luz de los niveles de fecundidad y mortalidad de la región; más aún, en el período examinado no registraron tendencias concluyentes a la baja.

Está documentado que en la década de 1990 la maternidad adolescente aumentó en la mayoría de los países de la región (Rodríguez, 2009), a causa de su alza entre los grupos más pobres. Si bien la evidencia para el período examinado por este informe sugiere que la tasa de fecundidad adolescente bajó en la mayoría de los países, esto no ha significado un gran alivio aún. De hecho, según el informe 2009 de los ODM, América Latina y el Caribe registra la segunda tasa más alta del mundo, siendo precedida por el África subsahariana. Los estudios muestran que entre los muchachos y muchachas menores de 20 años la difusión de información y la formación de capacidades y habilidades preventivas, así como el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo consejería especializada y pertinente, continúa siendo insuficiente y muestra marcadas diferencias por sectores sociales. En particular, la protección desde la primera relación sexual todavía es una práctica minoritaria, pese a la creciente importancia de la iniciación sexual sin propósitos reproductivos entre los y las adolescentes. Además, las muchachas que han sido madres enfrentan un riesgo alto de un segundo embarazo en períodos relativamente cortos, a veces menores a dos años, que ameritan el desarrollo de medidas de protección para evitar o postergar otro embarazo. Las persistentes e incluso crecientes desigualdades en los niveles de maternidad durante la adolescencia según el lugar de residencia (urbano o rural), la educación o la condición étnico-racial son indicativas de las restricciones para el ejercicio de los derechos y la falta de oportunidades que afecta a los y las adolescentes de los grupos más desfavorecidos.

En el plano legal, la mayoría de los países de la región aún carece de leyes que definan con precisión los derechos reproductivos y el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los garanticen de manera clara, con mecanismos de exigibilidad y normas de calidad de atención explícitas. Por su parte, la judicialización contra los derechos reproductivos que se ha verificado en varios países revela una resistencia al avance del PA-CIPD y el hecho que las legislaciones nacionales no están alineadas con los acuerdos internacionales. Cabe subrayar que en algunos casos esta judicialización ha significado retrocesos en el ejercicio de los derechos

reproductivos reconocidos internacionalmente y por las propias autoridades nacionales de salud, siendo representativo el caso del acceso a la anticoncepción de emergencia en Chile³. Otro tanto ha ocurrido en países donde el aborto terapéutico pasó a ser penalizado, como Nicaragua, que se une a Honduras, Chile y El Salvador como aquellos que penan todo tipo de aborto, aún aquel que se practica para salvar la vida de la mujer —característica peculiar de América Latina—. Unidas a la falta de acciones concomitantes de ampliación y universalización del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, sobre todo los de planificación familiar, estas decisiones pueden ocasionar el aumento de los abortos inseguros, con la consecuente alza de la mortalidad materna.

En tal sentido, la meta establecida por el PA-CIPD, y ahora refrendada con la meta 5.b de los ODM, de un acceso universal a la salud reproductiva para 2014 —una de las tres metas cuantitativas del Programa de Acción de El Cairo— todavía requiere mucha promoción, además de un fortalecimiento de su sustento legal, institucional, sectorial y financiero en la mayor parte de los países. Y ese es, precisamente, el principal desafío para los próximos años. Así, el seguimiento de los indicadores de la nueva meta de los ODM, muy importante por cierto, no debe sustituir su fin último y profundo, que solo podrá considerarse cumplido cuando todas las personas de la región accedan oportunamente a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad y ejerzan sus derechos reproductivos.

Respecto del VIH y sida, persiste un déficit importante en materia de prevención. Esto porque los programas aún no cubren completamente a los grupos y áreas de mayor riesgo, y sobre todo porque descuidan por ejemplo a las y los jóvenes y a las mujeres pobres, que aumentan su vulnerabilidad en la fase actual de la epidemia. Como en otros campos, la existencia de políticas públicas y de legislación no siempre está acompañada de su reglamentación y de los recursos y mecanismos de implementación y monitoreo que permitan su cumplimiento cabal. Son insuficientes los esfuerzos por aumentar el conocimiento de las y los jóvenes sobre el VIH y el sida, así como el acceso a los servicios de prevención, incluido el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el suministro de condones. Estigma y discriminación se ciernen sobre todas las personas con VIH y sus derechos —incluyendo los reproductivos— son negados frecuentemente. Pese a los avances en materia de tratamiento, los gobiernos deben elaborar respuestas más estratégicas y mejor coordinadas, enfatizando la prevención en la formulación de las políticas y con mayores compromisos financieros que los actuales. Un esfuerzo adicional debe hacerse en materia de recolección de información, ya que, por ejemplo, los indicadores de prevalencia no son los más adecuados para evaluar el avance de la epidemia; asimismo, aún hay muchas lagunas de información en materia de comportamiento sexual y conductas preventivas de la infección, en particular entre adolescentes y jóvenes.

Es importante resaltar el rol de los insumos para alcanzar las metas relacionadas al acceso universal a la salud reproductiva, no restringiéndose a la planificación familiar. Se reconoce el creciente avance de los gobiernos en la provisión y el financiamiento público. La disminución de la cooperación internacional en este ámbito respecto de los inicios de la década se ha visto parcialmente compensada con un crecimiento sostenido del papel de las instituciones del Estado como fuentes de provisión de insumos, alcanzando cifras cercanas al 70% en casos como el de Nicaragua, antes altamente dependiente de la ayuda externa. El reto frente a la crisis económica y el crecimiento de la población en edad reproductiva es la sostenibilidad de la oferta pública, una mayor atención de los y las adolescentes y las mujeres de residencia rural, la regulación para la inclusión de los insumos y servicios de salud sexual y reproductiva de cobertura universal y garantías explícitas de los

³ El caso chileno es relevante porque el retroceso resulta de un avance importante. En efecto, primero se publicaron las “Normas nacionales sobre regulación de la fertilidad” (Chile, Ministerio de Salud, 2007), que reconocen los principios del PA-CIPD. Luego vino el requerimiento legal (ante el Tribunal Constitucional) de un conjunto de diputados opositores. Finalmente, el Tribunal objetó el texto en su disposición sobre la provisión gratuita de anticoncepción de emergencia a través de la red pública de salud. La ausencia de una ley en materia de derechos sexuales y reproductivos fue clave para este retroceso, pero como respuesta el gobierno chileno envió una ley que podría revertir la situación y consolidar el avance inicial establecido por las Normas nacionales. Esta ley está actualmente en el Senado en segundo trámite constitucional, y tiene ya la aprobación de la Cámara de Diputados. Para obtener más detalles, puede consultarse Rodríguez (s/f).

diferentes subsistemas de prestación de salud públicos y privados, además de las que ofrecen las organizaciones no gubernamentales que operan en los países.

En lo que atañe a la fecundidad en la adolescencia, se debe ampliar y mejorar la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva para las y los adolescentes y jóvenes, incluyendo la educación sexual, los servicios adecuados a las necesidades de este grupo (desarrollados en consulta con ellos) y el derecho a la privacidad/confidencialidad en su acceso y consulta. La incorporación de la educación en sexualidad —que va mucho más allá del conocimiento científico/biológico, ya que incluye, al menos, la instrucción aplicada sobre métodos anticonceptivos, el fortalecimiento de las habilidades negociadoras, el refuerzo de la autoestima y el manejo de la afectividad—, tanto en la currícula de la educación formal como en la no formal, es un aspecto en el que la región no ha avanzado satisfactoriamente. En suma, incrementar la difusión de información pertinente, ampliar las capacidades evaluativas y negociadoras, y aumentar y mejorar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva para las y los adolescentes de la región es uno de los desafíos más importantes a encarar.

Finalmente, respecto de la mortalidad materna es sabido que las medidas a implementar se asientan sobre tres pilares: planificación de la familia para escoger el momento y el espaciamiento de los embarazos, atención por personal calificado antes, durante y después del parto, y atención médica de emergencia para responder a complicaciones que ponen en peligro la vida de la mujer y del recién nacido. Sin embargo, la experiencia de la región en el período examinado —en el que el aumento de la cobertura institucional del parto no fue acompañada de la disminución de la mortalidad materna— revela que el desafío estriba cada vez más en mejorar la capacidad resolutoria y la calidad de los servicios de salud, especialmente los cuidados obstétricos y neonatales de emergencia, así como en atender determinantes sociales vinculados al avance en la igualdad de género.

3.4 Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

En materia de género, importantes avances se han registrado en la lucha contra la discriminación, la desigualdad, la inequidad y la violencia, tanto en los indicadores como en la elaboración de leyes y políticas y en la consecución de acuerdos intergubernamentales. A estos avances ha contribuido el intercambio y la cooperación entre los gobiernos, así como el empuje brindado por las reuniones y los acuerdos internacionales.

A escala nacional, casi todos los países cuentan con una institucionalidad abocada a mejorar la situación de las mujeres y en casi todos ellos se implementaron políticas y programas tendientes a reducir algunas de las manifestaciones más conocidas de las inequidades de género, como la subrepresentación política y la falta de cobertura de seguridad social.

En un plano más concreto, la brecha de participación laboral siguió cerrándose, a lo que contribuyó el descenso de la fecundidad, que por varias vías facilita la incorporación de la mujer al trabajo. En lo que respecta a una de las tres metas cuantitativas del PA-CIPD —la relativa al acceso universal a la educación primaria, particularmente para las niñas (medida 4.18)—, desde el primer informe de avance quinquenal del Programa de Acción quedó claro que la región tenía un alto grado de avance en materia de cobertura, y que en casi todos los países esta era mayor para las mujeres⁴.

Durante el período de referencia se han enfrentado manifestaciones particularmente repudiables de la desigualdad de género, pero históricamente invisibilizadas tanto cultural como institucionalmente; es el caso de la violencia de género y la sexual. A escala internacional, está en curso una campaña especial del Secretario General de las Naciones Unidas para poner fin a la violencia contra las mujeres, en la que están comprometidas todas las agencias del sistema. En el ámbito nacional, varios países promulgaron normativas que amplían la tipificación de los delitos —incluyendo situaciones que tienen lugar dentro del hogar—, que instrumentan

⁴ Aún así, los países más pobres de la región, en particular Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Estado Plurinacional de Bolivia, tienen todavía el desafío de universalizar la educación primaria para los niños y las niñas.

medidas para prevenir la recurrencia de la agresión y que elevan las penas para los perpetradores. Por ejemplo, el Brasil cuenta hoy con la ley María da Penha, una de las tres más avanzadas del mundo. La ley promulgada en Guatemala (decreto 22-2008) incorpora las figuras del femicidio y la violencia sexual, y las reformas de la Ley Contra la Violencia Doméstica en Honduras (2005) apuntaron a mejorar su aplicabilidad. La Argentina (Ley N° 26.485, 2009), México (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007) y la República Bolivariana de Venezuela (Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia), entre otros países, también adoptaron normas integrales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género.

Con todo, la situación de las mujeres latinoamericanas, así como los niveles de equidad de género, están aún lejos de resultar satisfactorios. Aunque en el período examinado dos países de la región vivieron el acontecimiento histórico de gobiernos presididos por mujeres en virtud del voto mayoritario que recibieron en elecciones democráticas —la Argentina y Chile—, aún el grueso de los puestos de poder son ocupados por hombres y persisten mecanismos y prácticas que dificultan la llegada masiva de las mujeres a las posiciones directivas públicas y privadas. Para actividades y calificaciones similares, las trabajadoras siguen teniendo remuneraciones inferiores a los hombres, y la evidencia sugiere que el cierre de esta brecha no se deriva naturalmente del crecimiento económico o de la acción del mercado. La carga de tareas de las trabajadoras aún se ve duplicada por la persistencia de roles tradicionales que hacen recaer en la mujer la casi totalidad de las tareas domésticas, de crianza y de cuidado familiar. Aunque han ingresado a la fuerza de trabajo, las mujeres todavía están más representadas en las condiciones de subempleo o empleo por cuenta propia del sector informal de la economía, con menor o ninguna protección laboral, y en peores situaciones para acceder a créditos o préstamos en entidades jurídicamente constituidas, dejándoles muchas veces a expensas de condicionalidades muy costosas.

Todos los esfuerzos mencionados en materia de combate a la violencia contra las mujeres aún están lejos de ser coronados por el éxito, toda vez que los nuevos marcos legales requieren ajustes institucionales —incluyendo la asignación de presupuesto y personal idóneo— y hasta culturales para una adecuada implementación. En este último sentido, son conocidas las dificultades que tienen las instituciones policiales y judiciales para renovar su mirada al respecto, aunque la experiencia reciente de algunos países sugiere que estos problemas pueden superarse. Por otra parte, la creciente visibilidad mediática de la violencia de género, así como la mayor disposición a denunciar estos delitos y a acoger estas denuncias, puede reflejarse en un aumento de los registros, lo que no significa necesariamente una mayor magnitud de ocurrencia de delitos.

Cabe destacar que todos estos desafíos han sido tratados por la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, cuyo funcionamiento regular ha generado sendas declaraciones que constituyen la hoja de ruta de la región para el logro de la Plataforma de Acción aprobada en Beijing. Asimismo, han sido objeto de análisis y propuestas en los informes que los países presentan al mecanismo de seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Y un importante colectivo de mujeres de redes de la sociedad civil de la región emitió recientemente la Declaración de Panamá, en la que se alude explícitamente al cumplimiento del PA-CIPD. En esta conjunción de actores, mecanismos y declaraciones se encuentran ya esbozadas las acciones clave para enfrentar los desafíos y temas pendientes del Programa de Acción de El Cairo en materia de género.

3.5 Familias, articulación del mundo productivo y el reproductivo

En directa relación con los asuntos de género expuestos en el acápite previo, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es un avance en materia de implementación del PA-CIPD —también de la Plataforma de Acción de Beijing—, que en su capítulo sobre la familia plantea los objetivos de habilitar a los hombres y las mujeres para realizar el máximo de su potencial y de incorporar a la mujer en todas las esferas públicas y productivas (medida 5.3). En tal sentido, el Programa de Acción de El Cairo llama a los gobiernos a

que, en cooperación con los empleadores, faciliten y promuevan los medios necesarios para que la vida laboral sea compatible con la familiar.

En el período examinado, los gobiernos de la región desplegaron iniciativas tendientes a avanzar en esta compatibilización entre el trabajo productivo y la vida reproductiva. En su mayoría estuvieron marcadas por un sesgo de género, ya que tales estrategias se implementaron principalmente como medidas de apoyo a las mujeres trabajadoras —por ejemplo, mediante salas cunas y jardines infantiles asociados a los espacios laborales de las mujeres, o la ampliación o flexibilización de las licencias maternales—, lo que en la práctica deja intacta la redistribución de las tareas domésticas dentro de las familias. No obstante, en el discurso y también en algunas medidas, como las licencias paternas, se avanzó en una dimensión clave y frecuentemente olvidada de la equidad de género: el involucramiento masculino en las actividades domésticas y de crianza.

Pero aún hay mucho por avanzar en materia de conciliación entre la vida laboral y la familiar. En general, es necesario incrementar las responsabilidades públicas y de las empresas privadas en el cuidado infantil, de las personas con discapacidad o enfermedad. Varias medidas adicionales son necesarias. Algunas de ellas implican la ampliación y profundización de lo ya realizado —por ejemplo, los tiempos otorgados por las licencias paternas son en general muy cortos, como lo ilustran el caso de Chile, con la Ley N° 20.047 de 2005, y el proyecto aprobado por el poder legislativo a principios de septiembre en el Perú, que lo establecen en cuatro días—. Otras son más novedosas, como la flexibilización de los horarios laborales y de otras instituciones. Algunas se enfocan en temas emergentes, tales como la “protección de las personas que cuidan”, especialmente en el caso de la migración, sobre todo de las mujeres, para realizar tareas de cuidado en los países de mayor desarrollo. Y también están las que apuntan a fomentar cambios culturales que permitan valorizar el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, promover la equidad en la distribución de las tareas e involucrar a los hombres en el trabajo reproductivo.

Así, la ausencia o el carácter incipiente de las políticas regionales de conciliación entre el trabajo productivo y el reproductivo se traducen en que este último recae sobre el trabajo no remunerado de las mujeres, quienes experimentan la ya conocida múltiple carga —por el trabajo remunerado y por las tareas domésticas no pagadas— o se ven presionadas a postergar sus opciones laborales y personales para atender las necesidades reproductivas de las familias.

El desafío y objetivo final de estas medidas, que en ningún caso pueden apuntar a limitar la inserción laboral de las mujeres, es incorporar y valorar el trabajo reproductivo como un bien público para las sociedades, cuya responsabilidad es compartida por hombres y mujeres. Asimismo, deben procurar adelantarse a las futuras demandas crecientes de cuidado derivadas del envejecimiento de la población, que habrá que enfrentar mediante la coordinación y corresponsabilidad entre el Estado, las comunidades, las familias y los mercados.

3.6 Estructura demográfica, generaciones y otros grupos de la población

En los últimos años, la región continuó avanzando en la transición demográfica y su estructura por edades siguió modificándose, abriéndose para muchos una ventana demográfica de oportunidades, que es temporal. Para que este bono demográfico se convierta en beneficios reales, las transformaciones de la población deben ser acompañadas por fuertes inversiones en capital humano, en especial en las y los jóvenes. Fundamentalmente, se necesitan políticas educativas y de empleo adecuadas e integrales, para aprovechar los beneficios del bono sobre la cobertura educativa y potenciar sus efectos sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

En este sentido, los jóvenes deben ser un grupo central para las políticas públicas. De hecho, en el discurso público internacional y nacional, en el diseño institucional, en el despliegue programático y en el

monitoreo basado en evidencia, los jóvenes han adquirido protagonismo en el período analizado. Durante el quinquenio considerado se llevó a cabo la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de El Salvador (2008), bajo el lema “Juventud y Desarrollo”. También se concluyó la elaboración y se inició el proceso de firma y ratificación (aún en curso) de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, promovida por la OIJ. La convención entró en vigor ese mismo año, y fue ratificada por Honduras, el Ecuador, España, la República Dominicana, Costa Rica, el Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia. A escala nacional, todos los gobiernos reconocen la importancia de los jóvenes y casi todos los países ya cuentan con organismos públicos dedicados a este grupo de la población. En la mayoría de los países se ha implementado planes y programas tendientes a promover el ejercicio de sus derechos y enfrentar los principales problemas socioeconómicos que los afectan, como el abandono escolar, el desempleo, la violencia y la mortalidad asociada a causas externas, el embarazo adolescente, el VIH, la migración indocumentada y la explotación sexual, entre otros. Y en muchos países las encuestas de juventud han comenzado a realizarse de manera sistemática, con propósitos de diagnóstico y seguimiento relevantes para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas dirigidas a este grupo etario.

Pese a lo anterior, la juventud aparece sistemáticamente como uno de los grupos más desfavorecidos y vulnerables de América Latina, en gran medida porque los problemas que los afectan con particular intensidad, entre los que se destacan los ya mencionados, no han cedido en los últimos años. La desigualdad estructural de la región en materia de activos y oportunidades se marca desde el inicio de la vida; los gobiernos, como ya se expuso, han hecho esfuerzos para aprovechar el bono demográfico.

Sin embargo, son muchas menos las iniciativas para nivelar el campo social en los ámbitos, circuitos y actividades en que se desenvuelven los y las adolescentes y jóvenes. Por ejemplo, la educación es un tema crucial para este grupo, y la oferta y la calidad educativa actual en América Latina son desiguales e insatisfactorias. La obligatoriedad legal de la enseñanza secundaria y la ampliación de la matrícula universitaria —en base a becas y otros apoyos, considerando medidas de acción positiva para grupos históricamente excluidos en los países en que su costo es elevado— han sido avances importantes realizados por algunos países de la región. Sin embargo, incluso en ellos la inquietud por la calidad y la pertinencia de la educación persiste, y se refuerza con la evidencia de que la convergencia en materia de cobertura es concomitante con la divergencia en términos de calidad de la educación recibida por los diferentes grupos socioeconómicos y étnicos. Algo similar ocurre con el empleo, porque pese a los múltiples esfuerzos nacionales tendientes a capacitar a los y las jóvenes y a facilitar así su ingreso al mercado de trabajo, la realidad es que sus tasas de desocupación siguen duplicando, al menos, las tasas promedio. A lo anterior se suman procesos de estigmatización y segregación que se potencian durante la fase de construcción identitaria y de inserción social. Se generan de este modo distanciamientos y fracturas culturales y sociales, que pueden transformarse en conductas violentas —de hecho, la mortalidad juvenil por estas causas es inquietantemente elevada en la región— y anómicas. Así, la situación juvenil es caldo de cultivo para enfoques y propuestas que consideran a la adolescencia y la juventud básicamente como generadoras de problemas y que tienden a centrar su propuesta programática en medidas disciplinarias de represión y castigo. Tales enfoques no solo descuidan la condición de sujetos de derechos de los jóvenes, sino que normalmente tienen escasos resultados.

Así las cosas, el desafío de la institucionalidad juvenil es instalar un enfoque integral y transversal de las políticas públicas de juventud, que facilite la coordinación entre los distintos sectores de la administración pública, disminuya la duplicación de esfuerzos y ponga énfasis en actuaciones eficaces, centradas en modificar las situaciones preexistentes en que viven las personas jóvenes y orientadas a la generación de valor público para la sociedad en su conjunto. Este enfoque debe partir desde una perspectiva de potencialidades y derechos, y reconocer que las acciones con los jóvenes deben tener pertinencia cultural e involucrarlos mediante mecanismos diversos de participación. Una visión positiva de los y las jóvenes como actores clave para el desarrollo no significa eludir ciertas realidades problemáticas —como la violencia, las pandillas, la accidentabilidad y el abuso de alcohol y estupefacientes—, en las que algunos jóvenes se involucran con una mayor frecuencia que el resto de la población, pero sí evitar que la política juvenil se centre en ellos. Además,

resulta necesaria la aprobación de leyes de juventud que le den carácter de Estado a las políticas e instituciones en proceso de desarrollo.

Los jóvenes valoran positivamente la participación y multiplican los motivos, los canales y los espacios para ejercerla. Un desafío es imprimir a las políticas públicas un carácter participativo que integre a los jóvenes, particularmente en aquellas que los conciernen. Y como un desafío suplementario queda el de articular el voluntariado juvenil con las principales políticas públicas, lo que requiere estrategias comunicacionales que procuren sintonizar a los jóvenes con la acción pública.

El avance de la transición demográfica pone de relieve a otro grupo etario, el de las personas de edad, que gana importancia relativa y lo seguirá haciendo en el futuro de la región. Está documentado que la preparación para sociedades más envejecidas que inexorablemente se avecinan debe iniciarse ahora, cuando la proporción de población de 60 años y más, actualmente en torno al 10%, está lejos del máximo previsto para varias décadas más —ya en 2050 su peso será del orden del 25%—. Una buena manera de anticiparse al envejecimiento de la población, haciendo uso del bono demográfico, es promover el empleo digno y la capacidad de ahorro para los jóvenes de hoy, garantizando su preparación para el envejecimiento que se aproxima. En efecto, implementar un sistema de protección social para la vejez con un 10% de población adulta mayor es un esfuerzo financiero e institucional mayúsculo; tratar de hacerlo cuando esta proporción se acerque al 15% o más puede resultar insostenible si no se toman medidas adecuadas.

La revisión de acciones regionales muestra que los países de América Latina han comenzado a articularse para enfrentar este escenario inevitable. En el período examinado, específicamente en diciembre de 2007, tuvo lugar en Brasilia la segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento, de la que emanó la Declaración de Brasilia, que identifica las prioridades relativas a la aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y El Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento para los siguientes cinco años. A escala nacional, en varios países se fortalecieron o se implementaron organismos públicos, típicamente servicios o institutos, mandados para atender y canalizar los requerimientos de las personas mayores y de sus organizaciones, y para coordinar las políticas públicas sectoriales que les conciernen. Asimismo, en numerosos países se adoptaron o pusieron en práctica disposiciones constitucionales, leyes, estatutos y reglamentos relativos a derechos, beneficios y tratos especiales para las personas de edad. La apuesta por la protección social que hicieron varios gobiernos de la región, con el apoyo explícito de la CEPAL (2006a), en el período considerado, tuvo entre sus pilares las pensiones no contributivas, que han permitido ofrecer mayores grados de seguridad económica a vastos grupos de la población adulta que estaban marginados de los sistemas de jubilación existentes. Hay diversas experiencias de pensiones no contributivas, como el componente para Adultos Mayores del Programa Oportunidades de México y el programa de pensiones del Estado Plurinacional de Bolivia, al igual que experiencias implementadas por administraciones subnacionales en Bogotá y Ciudad de México, entre otras.

Estos progresos todavía no llegan a la mayoría de los países. De hecho, para muchos gobiernos de la región el envejecimiento es un asunto alejado de la agenda prioritaria. Y la ausencia o la debilidad del Estado en materia de protección social en muchos países se traduce en que las familias, en particular las mujeres, asumen los costos financieros y de tiempo que implican los cuidados y la atención de salud de las personas mayores. De esta manera, para la mayoría de los países de la región el gran desafío respecto del proceso de envejecimiento y de las personas de edad estriba precisamente en iniciar la adaptación temprana a la sociedad más envejecida que se aproxima.

Entre los grupos de población que el PA-CIPD releva en su capítulo VI —además de las y los niños y jóvenes, las personas de edad y con discapacidad— están las personas indígenas, quienes experimentan condiciones de exclusión generalizadas. En América Latina es preciso agregar a este grupo a los afrodescendientes, con su especificidad, pero igualmente afectados por niveles altos y generalizados de exclusión en casi todos los países.

La población indígena y afrodescendiente extendió su protagonismo en estos últimos cinco años, siendo emblemática al respecto la elección de un presidente indígena, Evo Morales, en el Estado Plurinacional de Bolivia. Más aún, programas de gobiernos democráticamente electos incorporaron cosmovisiones indígenas, por ejemplo mediante la noción ancestral del “buen vivir”. El empuje de los organismos internacionales ha sido clave para este protagonismo. Durante el lapso examinado las actividades del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (UNPFII) contribuyeron mediante diversas vías a la visibilización y el abordaje de algunas inquietudes de estos pueblos. Los acuerdos globales —en particular el Convenio 169 de la OIT y su proceso de ratificación, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General el 20 de septiembre de 2007— han sentado precedentes respecto del rumbo a seguir y han logrado una adhesión mayoritaria entre los países de la región. Por otra parte, estudios mundiales —como el informe sobre el Estado de la población mundial de 2008 (UNFPA, 2008), que trata sobre la cultura— o regionales —por ejemplo, el Panorama social de América Latina 2006 de la CEPAL, que incluye un capítulo sobre los pueblos indígenas y su dinámica de población (CEPAL, 2006b)— actualizaron el diagnóstico de los pueblos indígenas, identificaron sus principales problemas y requerimientos y propusieron medidas tendientes a mejorar su situación y atender sus demandas de reconocimiento y reparación.

En los países, el discurso de los actores sociales ha devenido más favorable a la diversidad cultural y a la valoración de los pueblos originarios y la población afrodescendiente, lo que fue acompañado de una gestión pública más atenta a la pertinencia cultural de su acción y más sensible a las demandas de reparación y discriminación positiva de estos grupos históricamente postergados. De hecho, durante el período 2003-2007 seis países crearon organismos estatales vinculados a las cuestiones indígenas, sumando así un total de 16 países con institucionalidad pública a cargo del tema. Mediante diferentes medidas, estos organismos han procurado atender las demandas, en particular las relativas a las tierras y los recursos públicos, y canalizar la participación de los pueblos indígenas y sus organizaciones. Por su parte, algunas iniciativas sectoriales se han dirigido a los pueblos originarios, cautelando aspectos de pertinencia cultural, tratando de involucrarlos y reconociendo sus especificidades y saberes⁵. Entre estas políticas sectoriales, se han identificado sobre todo iniciativas en materia de salud —según una encuesta realizada por la CEPAL en 2007, en al menos 13 países de la región existía una oferta específica de programas de salud para, de y con pueblos indígenas, como las promovidas por el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú, Guatemala y Panamá, con el apoyo del UNFPA— y educación —por ejemplo, programas de bi-alfabetización en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, el Ecuador, Colombia, Guatemala, Nicaragua, el Perú y el Paraguay—.

Con todo, los pueblos indígenas y los afrodescendientes sufren fuertes inequidades en el acceso a las oportunidades y el ejercicio de los derechos, lo que se refleja en sus indicadores de bienestar, muy rezagados respecto del resto de la población. Los esfuerzos por establecer una institucionalidad a cargo del tema no siempre han sido exitosos, y de hecho en varios países hay cuestionamiento a su funcionamiento y eficacia. Por lo demás, al interior de los países subsisten posiciones y prácticas que discriminan y desmerecen a los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente, por lo que está latente la amenaza de retrocesos políticos respecto de lo avanzado en el período de referencia. Y algunas demandas más profundas, como el reconocimiento social y político, la ocupación de sus territorios ancestrales —incluyendo los recursos del subsuelo— y el reconocimiento de la interculturalidad como pilar de una sociedad realmente integrada, aún están pendientes.

El desafío, entonces, es la construcción de sociedades democráticas y pluriculturales en las que las inequidades étnicas hayan sido eliminadas y que reconozcan efectivamente el aporte de identidad, cosmovisiones, raíces y humanidad de los pueblos indígenas de la región.

⁵ En el Panorama social de América Latina 2006 (CEPAL, 2006b, pág. 154), se identifica algunos programas y se los valora considerando también sus limitaciones. A los programas mencionados en este texto, se han agregado unos más recientes en el Brasil y Nicaragua (López y Hanemann, 2009).

3.7 Población, territorio, migración interna e internacional y medio ambiente

Como fue constatado ya en los informes anteriores de seguimiento del PA-CIPD —en particular en el correspondiente a la conmemoración de su décimo aniversario (CEPAL/CELADE y UNFPA, 2004)—, las acciones públicas tradicionales en materia de distribución de la población y migración interna perdieron vigor con la preeminencia de la noción de derechos individuales plasmada en el Programa de Acción de El Cairo. Lo anterior porque estas acciones estaban basadas en enfoques que antepusieron las expectativas y visiones de los gobiernos en la materia a los derechos y expectativas de las personas. Entre los ejemplos más claros de ello estaban las restricciones de diversos tipos a la migración interna, los traslados forzados de población, justificados por “razones” de desarrollo, y los programas de colonización, promovidos por motivos geopolíticos.

En el período examinado, el rechazo oficial a estas acciones se mantuvo. De hecho, los países declaran un apego irrestricto a la libertad de desplazamiento dentro de sus territorios nacionales, no informan de la ejecución de programas masivos de colonización y tampoco mencionan acciones de erradicación forzada —salvo en situaciones excepcionales, como cuando la población está en peligro por desastres naturales, ocupación de zonas de riesgo y conflicto interno—. Ahora bien, en los últimos cinco años quedó en evidencia que este rechazo está lejos de significar una ausencia de acciones nacionales en materia territorial o de desplazamiento interno. A escala internacional, el UNFPA (2007b) ha destacado la necesidad de políticas urbanas en un mundo cada vez más urbanizado; en el escenario regional, una publicación reciente actualizó la visión sobre los flujos migratorios internos y mostró la vigencia de las políticas para incidir sobre la migración interna (Rodríguez y Busso, 2009). Asimismo, el UNFPA está promoviendo el diálogo e intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos de la región para mitigar los efectos de la crisis internacional sobre las poblaciones urbanas y para mantener y fortalecer las políticas de planeación y gestión urbana y ordenamiento territorial, articuladas a la reducción de la pobreza. A escala nacional, los asuntos territoriales —de desarrollo, de identidad, de ordenamiento, de uso, de distribución de recursos, de descentralización o de administración— estuvieron presentes en los debates constitucionales de los países que votaron nuevas cartas magnas —el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia— y en la definición de numerosas leyes nacionales. En algunos países, los planes de desarrollo tuvieron componentes territoriales importantes, con los planteamientos relativos al impulso de conglomerados (*clusters*) productivos por ejemplo. Varios otros implementaron planes de desarrollo regional o de ordenamiento territorial que incluyen incentivos de diversas especies, reglamentaciones para el uso del espacio y asignación especial de recursos a determinadas zonas. Las ingentes inversiones en obras públicas y conexiones viales han transformado la conectividad de los territorios y han inducido nuevos circuitos de movilidad y migración.

Probablemente en las grandes ciudades —las de un millón de habitantes o más, ya que uno de cada tres latinoamericanos vive en alguna de ellas— es donde las acciones territoriales han sido más significativas y variadas, y donde las políticas y programas han tenido los mayores efectos en materia de migración y movilidad, incluso sin proponérselo. Cabe destacar que las inversiones metropolitanas de los últimos cinco años han sido posibles, en alguna medida, por el marcado descenso del crecimiento demográfico, actualmente en niveles manejables en casi todas ellas. Algunos países revisaron sus programas de vivienda social y apuntaron a incrementar la construcción en zonas populosas con altos niveles de déficit habitacional pero con paños de terreno disponibles, en vez de seguir concentrando toda la vivienda social en áreas periféricas con escasa infraestructura; esto ha permitido que algunas familias pobres logren una vivienda nueva en su hábitat, evitando así los efectos perversos de la política anterior, que fueron advertidos en el informe de seguimiento del PA-CIPD + 10. Otros países desarrollaron programas integrales de apoyo para barrios pobres, que además de basarse en la radicación de la población —a diferencia de la erradicación forzada del pasado— incluían la promoción de la organización comunitaria. Ciertamente, estas iniciativas contribuyeron al avance en el cumplimiento de la meta 7.d de los ODM —haber mejorado considerablemente, en 2010, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales—. Uno de los rubros más intervenidos fue el transporte, porque existía la convicción que el servicio era insatisfactorio para los usuarios y generaba una serie de externalidades negativas para la ciudad.

Con todo, los problemas siguen existiendo. Son muy pocos los países que han logrado reducir el déficit habitacional; los tugurios y la informalidad habitacional continúan siendo la única opción de morada para una parte importante de la población. La violencia y la inseguridad registran niveles alarmantes en algunas ciudades. Muchos gobiernos locales carecen de los medios para ejercer una gestión eficiente y, por otra parte, muchos espacios que constituyen entidades funcionales únicas —como los conglomerados metropolitanos— carecen de un gobierno común, por lo que su funcionamiento depende de una mirada de gobiernos locales que tienden a velar por su interés propio y son miopes respecto del bien común metropolitano. Por último, la segregación residencial ha adquirido protagonismo, más que por estar aumentado —respecto de lo que hay debate entre los especialistas—, por la evidencia que la sitúa como un factor que contribuye a la reproducción de la pobreza, que debilita la cohesión social y erosiona la gobernabilidad, así como por la falta de capacidad de las políticas públicas para incidir en ella.

En suma, luego de algunas décadas en las que caos y crisis parecían describir someramente a la urbanización y las metrópolis latinoamericanas, así como el rezago del campo en la región, los últimos cinco años fueron más bien promisorios para ambos espacios. En todo caso, el desafío por delante es enorme, por los grandes déficits acumulados. Forjar ciudades vivibles, sustentables, justas y productivas, así como elevar sostenidamente las condiciones de vida en el campo, requerirá de muchos recursos, de una voluntad política férrea y de políticas adecuadas. Desde el punto de vista del PA-CIPD, el reto estriba en aprovechar la holgura derivada de la desaceleración del crecimiento demográfico para incrementar las inversiones, mejorar el gobierno y la gestión territorial y promover una mayor sustentabilidad en el uso del espacio.

La migración internacional, en tanto, consolidó su protagonismo en el período examinado, y en la actualidad tiene una presencia significativa en América Latina, tanto en su dinámica demográfica como en varias otras facetas de la realidad regional. Asuntos como las remesas, la vinculación con los emigrados y las comunidades transnacionales fueron, a la vez, portadas de periódicos, materia de leyes, objetos de políticas públicas y motivadores de acciones de la sociedad civil. A modo de ilustración de iniciativas nacionales, en la Argentina se implementó en 2005 el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria Patria Grande, un proyecto importante que responde a los derechos creados en su ley 25.871 de 2004, norma que fija los lineamientos fundamentales de la política migratoria del país y da cumplimiento a los compromisos asumidos en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia se ha impuesto como una de las metas para 2010 el diseño de una Política Integral Migratoria (PIM), que involucre a todos los actores gubernamentales que inciden en el proceso migratorio. En 2005, una reforma del Código Penal del Ecuador incluyó la figura del delito contra el tráfico ilegal de migrantes y contra la trata de personas, y en ese mismo país se formuló el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010. En El Salvador se creó la Vice Cancillería para los salvadoreños en el exterior, se desarrolló el programa Bienvenido a Casa y se está incrementando el servicio consular para algunos trámites legales en el extranjero. En México, el Programa 3x1 para Migrantes ha sido pionero en la promoción del uso productivo de las remesas. Durante 2008 fue promulgada la Ley 1-08 en la República Dominicana, que creó el Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior.

La preocupación de los países por este tema se ha incrementado y han sido varias las instancias de discusión y búsqueda de acuerdos. La mayoría de estos hitos configuran una realidad por discutir: más avances formales, más retrocesos reales, en una construcción multilateral de la agenda migratoria que revela tensiones, contradicciones e incertidumbres de envergadura. Se ha avanzado en la constitución de marcos institucionales estables de trabajo en áreas de coordinación específicas e implementado mecanismos comunes para enfrentar problemas como el tráfico de migrantes, la migración indocumentada, la integración social, las repatriaciones y la reglamentación sobre las solicitudes de refugio. Este es el marco en el que se deben conducir las buenas intenciones que emanan de las agendas migratorias.

Si bien hay avances formales y una progresiva sensibilización por temáticas antes invisibles, como la protección de los derechos de las personas migrantes y la discriminación que suelen sufrir muchas de ellas, esto ocurre en paralelo a un clima desfavorable a la inmigración en los países desarrollados, donde los latinoamericanos indocumentados se cuentan por millones. Revertir este clima constituye uno de los mayores desafíos, que viene de la mano del impulso a una agenda global que reconozca la necesidad de proteger los derechos de los migrantes y que logre focalizar y converger en ciertos temas frente a la dispersión de asuntos que surgen.

4. APUNTES PARA LA BITÁCORA DEL FUTURO: HACIA 2014 Y LAS PRÓXIMAS DÉCADAS

En los cinco años que restan hasta el final del PA-CIPD la mayoría de los países de América Latina no va a cumplir con *todos* sus objetivos, a pesar que muchos han logrado importantes avances en materia de población y desarrollo. Lo mismo sucede simultáneamente con las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo horizonte temporal expira en 2015. Por eso, *es necesario subrayar las sinergias entre el PA-CIPD y los ODM y hacer un llamado a los gobiernos y otros asociados clave con la agenda de El Cairo y de los objetivos del milenio, tanto para reforzar las acciones ya desarrolladas en el cumplimiento del PA-CIPD como para emprender en todos los países de la región aquellas que todavía faltan*. No se logrará alcanzar las metas de los ODM ni las del PA-CIPD a menos que la igualdad de género y la salud sexual y reproductiva se conviertan en una prioridad política y financiera en la región (Suazo, 2009).

Por ejemplo, *la sostenibilidad política y social, tema que sigue pendiente en la región, constituye un factor clave en la generación del contexto propicio para la implementación del Programa de Acción de El Cairo*. Al mismo tiempo, es necesario examinar el estado de la provisión de recursos para financiar las acciones contenidas en él. Según estimaciones recientes, se encontraban en aumento y se esperaba que continuaran con esta tendencia. No obstante, habida cuenta de la actual crisis económica mundial, no hay certeza de que los países seguirán incrementando su financiación para las actividades de población. *El balance a nivel global muestra que los recursos movilizados han aumentado, pero los fondos continúan siendo muy inferiores a lo que se precisa para atender las necesidades actuales y los costos que implica su cumplimiento* (véase el recuadro 2). *Las metas y los objetivos del PA-CIPD no se han alcanzado plenamente, y si bien se han realizado importantes progresos, no está claro el lapso que demande cumplir con los compromisos contraídos. La falta de fondos suficientes sigue siendo el principal obstáculo para la plena consecución de los objetivos de la Conferencia de El Cairo y de la Cumbre del Milenio* (Suazo, 2009).

Recuadro 2

LA CIPD Y LOS FLUJOS DE FINANCIAMIENTO DE SU PROGRAMA DE ACCIÓN

La salud reproductiva y la dinámica poblacional son elementos clave que deben ser parte integral de las estrategias de reducción de la pobreza y de los planes de desarrollo. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, la comunidad internacional acordó que serían necesarios 17.000 millones de dólares en 2000, 18.500 millones en 2005, 20.500 millones en 2010 y 21.700 millones en 2015 para financiar programas en el área de la dinámica de la población, la salud reproductiva —incluyendo la planificación familiar, la salud maternal y la prevención de las infecciones de transmisión sexual—, así como para programas dirigidos a la recolección, el análisis y la difusión de datos sobre población. Dos tercios de esos montos serían movilizados por los países en desarrollo y el tercio restante —esto es, 5.700 millones de dólares en 2000, 6.100 millones en 2005, 6.800 millones en 2010 y 7.200 millones en 2015— provendrían de la comunidad internacional.

Los objetivos financieros de la CIPD fueron fijados hace 15 años y no alcanzan a cubrir las necesidades actuales, que han crecido drásticamente desde entonces. En aquellos momentos, la situación de la salud y la población en el mundo era muy diferente a la de hoy en día. La pandemia del VIH y sida ha alcanzado proporciones que no habían sido anticipadas, y la mortalidad materna e infantil continúan siendo inaceptablemente altas en muchas partes del mundo. Los costos del cuidado en

salud se han incrementado extraordinariamente y se ha identificado como un factor ligado a la falta de progreso en las metas del PA-CIPD la ausencia de inversiones en el desarrollo y en el apoyo a los sistemas y programas de salud. El costo de la recolección de datos ha aumentado sustantivamente. Además, el valor del dólar actualmente es mucho menor del que tenía en 1993. Como resultado de todo ello, las metas fijadas originalmente en la CIPD son simplemente insuficientes para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo.

Procurando reflejar con mayor precisión las actuales necesidades de recursos financieros para el logro de las metas del PA-CIPD y los ODM, y para conciliar los propósitos financieros establecidos en la CIPD con el costo de los ODM, el UNFPA ha tomado a su cargo la tarea de rever las estimaciones para los cuatro componentes costeados de la Conferencia de El Cairo. Estas estimaciones revisadas son mucho mayores que las metas originales establecidas en 1994, debido a que tienen en cuenta tanto las necesidades como los costos actuales, y están contenidas en un reporte del Secretario General presentado a la Comisión de Población y Desarrollo en marzo de 2009 (véase el cuadro 1) (Naciones Unidas, 2009).

Cuadro 1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTIMACIÓN REVISADA
DE LOS COSTOS ESTABLECIDOS EN LA CIPD, 2009-2015**
(En millones de dólares)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Salud sexual y reproductiva/planificación familiar	3 132	3 401	3 627	3 837	3 922	4 119	4 347
<i>Planificación familiar/Costos directos</i>	310	343	378	414	452	492	518
<i>Salud materna/Costos directos</i>	958	1 182	1 431	1 706	2 009	2 340	2 680
<i>Programas y sistemas/costos vinculados</i>	1 864	1 876	1 818	1 717	1 461	1 286	1 150
VIH y sida	3 072	3 461	3 562	3 630	3 703	3 770	3 867
Investigación básica/ Datos/ Análisis de políticas	162	729	250	309	74	78	106
Total	6 366	7 591	7 439	7 775	7 699	7 966	8 320

Cooperación internacional para las actividades de población en América Latina y el Caribe

La región ha recibido casi 395 millones de dólares en cooperación en población durante 2007. De este monto, 39% fue canalizado a través de programas bilaterales, 34% mediante organismos multilaterales y 27% tuvo como destino organizaciones no gubernamentales de carácter internacional. Un total de 32 países de América Latina y el Caribe se benefició de esta ayuda internacional. Haití recibió la cooperación más importante, de 116,9 millones de dólares, seguido por Nicaragua con 36,7 millones y el Perú con 24,5 millones. Un total de 43,5 millones de dólares fue destinado a programas regionales.

Inversión nacional para las actividades de población en la región

Se estima que en 2007 los países de América Latina y el Caribe han destinado más de 2.550 millones de dólares para actividades de población. De esta cantidad de recursos, el 63% provino de los gobiernos, el 32% del gasto de bolsillo y el 5% de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional.

Balance

En total, se invirtieron en la región 2.945 millones de dólares en 2007 en calidad de recursos nacionales y de la asistencia internacional, un valor alejado de los 6.366 millones de dólares que se requieren en 2009 para lograr los compromisos básicos de la CIPD, según las estimaciones actualizadas por el UNFPA y presentadas por el Secretario General.

Quince años han pasado desde que se fijaron las metas acordadas en la CIPD y los recursos movilizados no son suficientes para cubrir las actuales necesidades y costos, que han crecido extraordinariamente desde el momento en que se establecieron.

Para alcanzar las necesidades actuales, tanto la asignación local como internacional de recursos para las actividades de población deben incrementarse desde los actuales niveles, en línea con los costos estimados surgidos de la revisión de cada uno de los cuatro componentes del programa. Dada la crisis económica global contemporánea, es importante que tanto los donantes como los países en desarrollo movilicen suficientes recursos, para poder implementar plenamente las agendas de la CIPD y los objetivos de la Declaración del Milenio.

Fuente: United Nations, Report of the Secretary-General on *The Flow of Financial Resources for the implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development* (E/CN.9/2009/5), 2009; UNFPA (forthcoming), *Revised Cost Estimates for the Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development: A Methodological Report*, 2009; UNFPA, *Latin America and the Caribbean: Financial Resource Flows and Revised Cost Estimates for Population Activities*, 2009.

Por otra parte, los avances logrados en la región no están tallados en roca. Por el contrario, América Latina ya conoce, dolorosamente, lo que significa perder en épocas de crisis los progresos logrados durante las etapas de crecimiento. *Es necesario que los gobiernos mantengan y aumenten los presupuestos destinados al desarrollo de los sistemas de información, a la formación de recursos humanos capacitados en demografía y población, a la implementación de políticas que tomen en cuenta las tendencias de la población y sus vínculos con el desarrollo, que busquen la igualdad de género y la promoción de los derechos reproductivos y la salud sexual y reproductiva. Además, la cooperación internacional debe mantener su presencia y aumentar la movilización de recursos en América Latina, en apoyo de las acciones que tanto los gobiernos como otros actores llevan adelante para continuar avanzando en el PA-CIPD.* Como se desarrolló a lo largo del informe, el hecho que se trate de una región de ingresos medios no permite concluir que la estrategia correcta de la cooperación internacional sea replegarse; por el contrario, el volumen de la exclusión, la marginación y la pobreza interpelan esa retirada. Y los desafíos poblacionales y del desarrollo, en un contexto de desigualdad estructural, requieren incluso mayor atención, por cuanto son complejos y persistentes.

El futuro próximo demanda que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil avancen en la capacidad de generar instrumentos estadísticos y herramientas analíticas —particularmente en la producción y análisis de información sociodemográfica— para evaluar y monitorear el cumplimiento de las metas planteadas en el PA-CIPD y en los ODM. La falta de información oportuna y confiable ha sido y es un obstáculo importante para ese propósito. Aunque existen avances en cuanto al monitoreo de los ODM, estos están formulados en términos de promedios nacionales, y por lo tanto no incorporan la perspectiva de la diversidad que exige la consideración de las necesidades de grupos específicos como los pueblos indígenas, las personas con discapacidades, las personas de edad, entre otros, que son considerados de manera explícita en el programa de El Cairo. Los ODM tampoco hacen referencia a la reducción de la desigualdad social, racial, generacional y de otro carácter, lo que en el contexto latinoamericano constituye en sí mismo un importante objetivo.

El aprovechamiento del bono demográfico, especialmente a través de las inversiones en salud y educación y otras destinadas a mejorar la condición de niños y niñas y de las y los adolescentes y jóvenes, forma parte de la agenda inmediata y de mediano plazo que los gobernantes debieran considerar prioritariamente. El fomento de la participación juvenil, la extensión y perfeccionamiento de los programas de educación sexual, el acceso a servicios y programas de protección social para los grupos de jóvenes marginales —y en especial aquellos menores de 15 años— debieran orientar la acción en este sentido.

Finalmente, hay una serie de temáticas emergentes, algunas no explicitadas en el PA-CIPD, que deben ser consideradas en la bitácora del futuro y que tienen relación directa con las dinámicas poblacionales, cuando no son directamente parte de ellas. *La profundización del envejecimiento, la existencia de sociedades con relaciones intergeneracionales más complejas, los efectos de la segunda transición demográfica, el cambio climático, los desastres naturales y las crisis humanitarias, la crisis económica y alimentaria, la expansión de la “nueva epidemia” del VIH, la articulación entre el rol productivo y el reproductivo plasmada en el Compromiso de Quito (CEPAL, 2007), el continuo proceso de urbanización asociado a la pobreza urbana, el creciente peso de la migración internacional son, entre otros, temas que cobrarán cada vez mayor importancia en el campo de las relaciones entre la población y el desarrollo. Estas temáticas solapan los desafíos emergentes con los todavía pendientes (que son muchos), expuestos a lo largo del informe. Los gobiernos, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional debieran, con premura, comenzar a delinear la agenda y los planes de acción para enfrentar los complejos desafíos de las próximas décadas.*

CONCLUSIONES

El continente ha dado pasos de gigante para mejorar las condiciones de vida de millones de mujeres y hombres; sin embargo, también son pasos de gigante los que deben darse para lograr una América Latina donde se alcancen las metas fijadas por el PA-CIPD, y más aún para que los derechos humanos sean ejercidos plenamente. En este

sentido, desde la perspectiva de la agenda de El Cairo, la región registra extraordinarios logros pero no menos impresionantes desafíos. Decenas de millones de personas han salido de la pobreza y de la indigencia en los últimos cinco años, pero aún siendo un continente catalogado como de ingresos medios, más de 180 millones de pobres y más de 70 millones de indigentes interpelan la inequitativa distribución de las riquezas. En materia de género ha habido avances en la lucha contra la discriminación, la desigualdad y la inequidad, pero la situación de las mujeres latinoamericanas está aún lejos de resultar satisfactoria en varios frentes: rezagos en las remuneraciones percibidas a iguales tareas que los hombres; mayor informalidad en la integración al mercado de trabajo, con menor o ninguna protección en materia laboral; jornadas laborales que se extienden y se multiplican, al mantenerse una distribución de roles tradicional que sobrecarga a la población femenina con el cuidado de niños, enfermos y personas mayores; discriminación en el acceso a las oportunidades para integrarse a ámbitos de decisión, tanto en el plano público como privado; intolerables niveles de violencia de género; dificultades para el ejercicio de los derechos reproductivos y el acceso integral a la salud sexual y reproductiva. La veloz e intensa urbanización introdujo tanto mejoras como nuevos desafíos. Las personas indígenas y afrodescendientes sufren fuertes discriminaciones en el acceso a las oportunidades y el ejercicio de los derechos, y los indicadores lo reflejan bajo la forma de diferenciales absolutamente inaceptables respecto al resto de la población.

La consideración de los factores de población ha venido en aumento, incorporando información y análisis sociodemográficos para el diseño, la implementación y el monitoreo de las políticas públicas. Ha surgido o se ha fortalecido una institucionalidad que presta atención tanto a la población en su conjunto como a grupos específicos y determinadas personas. Sin embargo, persiste todavía una brecha entre el discurso político —que reconoce en general la necesidad de considerar la cuestión sociodemográfica aplicada a la gestión— y su efectiva puesta en práctica. El avance legislativo y su posterior reglamentación todavía no acompañan la mayor conciencia sobre estos temas. Así, los desafíos en este campo pasan tanto por fortalecer los organismos nacionales ya existentes como por dotar a la nueva institucionalidad emergente de capacidades para coordinar las políticas sectoriales, integrando las cuestiones de población y desarrollo a la gestión.

El uso de la información y del conocimiento sociodemográfico para la formulación de planes y programas de desarrollo se ha reforzado y ampliado en toda la región. Se incrementaron las instancias de articulación, de transferencias de conocimiento y puesta en común de criterios y metodologías para la producción de esta información. Sin embargo, se manifiesta un déficit común de la región: la escasez de recursos humanos formados en demografía y estudios de población y desarrollo. Este déficit es particularmente manifiesto en los institutos nacionales de estadísticas y en las oficinas de planeación, y este debería ser entonces un punto en el que los países de América Latina encararan una acción inmediata, mediante la instrumentación de instancias de formación y capacitación en los perfiles requeridos.

Aún existen campos temáticos muy relevantes en los que la cobertura y oportunidad de la información dista de ser aceptable, como en los casos de la mortalidad materna, el embarazo adolescente, la emigración internacional, la discapacidad, la movilidad espacial de la población al interior de los países, la población afrodescendiente, los desastres naturales y la violencia basada en el género. Se torna imperioso contar además con un sistema de monitoreo de la situación de los jóvenes en la región, que permita la comparación entre los países.

En los últimos años, el progreso en el desarrollo de estadísticas de género ha sido importante, pero muchos países latinoamericanos carecen de capacidades para generar información en temas clave como la participación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones, la pobreza con una perspectiva de género, el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, el uso del tiempo y la violencia contra ellas.

América Latina es la región en la que se observan mayores avances en la suscripción de tratados internacionales de derechos humanos, y cuenta con un importante desarrollo de marcos constitucionales, legales y de políticas públicas en materia de acceso universal a la salud sexual y reproductiva en el contexto de la CIPD y los ODM. Estos marcos incorporan el enfoque de derechos, incluyendo su garantía y exigibilidad, la perspectiva

de género y la cultural. La mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe está comprometida con los derechos reproductivos y la salud reproductiva de la población.

Resta el desafío de elaborar jurisprudencia y regular y garantizar su efectiva implementación. Es preciso progresar en el monitoreo de las leyes y asignar los recursos adecuados para su cabal cumplimiento, todo lo que demanda mayores niveles de conciencia ciudadana sobre la exigibilidad de los derechos reproductivos de mujeres y hombres y sobre la indispensable participación de estos últimos en el cuidado de la salud sexual y reproductiva. Los países deben incrementar sus iniciativas de difusión y promoción y las acciones educativas encaminadas a aumentar esos niveles de conciencia ciudadana.

Persiste en la región la brecha entre la demanda y la oferta de métodos anticonceptivos. Disminuirla es un reto pendiente, un desafío que forma parte de otro mayor: cerrar la brecha de implementación en materia de ejercicio de los derechos reproductivos y de acceso a la salud sexual y reproductiva, en particular con relación al acceso a los anticonceptivos modernos y a la educación sexual, la disminución de la fecundidad adolescente y de la mortalidad materna.

La lucha contra el VIH y sida desarrollada en la región registra avances que podrían transformarla en la primera del mundo en alcanzar los compromisos acordados en el PA-CIPD y en los ODM. Pero las respuestas nacionales aún no son suficientes, pues los programas de prevención no alcanzan a las poblaciones de mayor riesgo y todavía son débiles. La existencia de políticas públicas y legislación no siempre está acompañada de su reglamentación y de los recursos y mecanismos de implementación y monitoreo que permitan su cumplimiento íntegro. Son insuficientes los esfuerzos por aumentar el conocimiento de los jóvenes sobre el VIH y sida y su acceso a los servicios de prevención. Estigma y discriminación se ciernen sobre las personas con VIH, y sus derechos —incluyendo los reproductivos— se niegan frecuentemente. Aunque ha habido avances, los gobiernos deben elaborar respuestas más estratégicas, mejor coordinadas, enfatizando la prevención en la formulación de las políticas y asumiendo compromisos financieros más intensos que los actuales.

Los países deben considerar con la mayor atención la situación de adolescentes y jóvenes. En América Latina y el Caribe, la difusión de información y el acceso a la salud sexual y reproductiva entre ellos continúan siendo insuficientes y muestran marcadas diferencias entre los sectores sociales, por lo que esto representa uno de los desafíos más importantes que deben encararse.

La fecundidad adolescente registró menores descensos que la de los restantes grupos de edades, aumentando en forma importante su aporte a la fecundidad total. Las diferencias en los niveles de acuerdo al lugar de residencia (urbano o rural), al nivel educativo o la condición étnico-racial, imponen desigualdades en el ejercicio de los derechos y en el acceso a las oportunidades de una vida mejor. Se debe ampliar y mejorar la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva a las y los adolescentes y jóvenes, incluyendo la educación sexual, los servicios adecuados a las necesidades de este grupo y el derecho a la privacidad/confidencialidad en su acceso y consulta.

La mortalidad infantil ha disminuido, pero aún persiste la alta mortalidad neonatal. Aunque los países están disminuyendo las brechas entre los distintos grupos sociales, esta disminución no es suficiente. Las inequidades siguen siendo importantes, inaceptables, y frente a esta situación se deben redoblar los esfuerzos e intensificar las acciones para lograr una reducción en los sectores más rezagados, especialmente en los pueblos indígenas.

El avance en materia de mortalidad materna es poco claro, lo que supone un desafío que interpela la intensidad de las políticas que se han practicado y exige acrecentar los esfuerzos para mejorar en este ámbito, prioritario desde el punto de vista de los derechos. Persisten importantes inequidades en la salud materna de los diferentes grupos sociales, y es preciso entonces aumentar la energía destinada a hacer desaparecer estas brechas, también inaceptables.

La lucha contra la violencia hacia las mujeres está dando frutos. Una tercera generación de leyes contra la violencia de género es un indicador de la relevancia social del tema en la región; incluye la tipificación de nuevos delitos, que reconocen las situaciones que tienen lugar tanto dentro como fuera del hogar. El gran desafío sigue siendo su implementación, especialmente en lo que se refiere al acceso a la justicia y la sanción oportuna y adecuada. La situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes requiere más acciones específicamente dirigidas a mejorar sus condiciones.

La participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe ha crecido, tanto en los poderes ejecutivo y legislativo como en otros ámbitos del poder y de la toma de decisiones, tales como las dirigencias empresariales y académicas. Sin embargo, todavía no se alcanza la paridad y en muchos casos la velocidad a la que se produce el avance es muy lenta.

Las mujeres latinoamericanas deben subordinar su ingreso al mercado laboral para atender las necesidades reproductivas de las familias, lo que afecta su autonomía económica. Las políticas que concilian el mundo productivo y el reproductivo apenas empiezan a aplicarse; resulta central entonces avanzar en su implementación, incluyendo siempre la perspectiva de género en su diseño, análisis y monitoreo.

En los últimos años la región continuó avanzando en la transición demográfica y su estructura por edades sigue modificándose, abriéndose para muchos una ventana demográfica de oportunidades, que es temporal. Para que este bono se convierta en beneficios reales, las transformaciones de la población deben acompañarse con fuertes inversiones en capital humano, en especial en las y los jóvenes. Fundamentalmente, se necesitan políticas educativas y de empleo adecuadas e integrales, para aprovechar los beneficios del bono sobre la cobertura educativa y potenciar sus efectos sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Es importante también revisar este fenómeno desde la perspectiva del bono de género. La realidad de América Latina evidencia que el trabajo reproductivo y el cuidado de las personas dependientes se sustenta principalmente en el aporte invisible de las mujeres. La disminución sostenida de las relaciones de dependencia demográfica, principalmente la vinculada a la niñez, ha ampliado las oportunidades de inserción de las mujeres en la educación, el empleo y la vida política, entre otros ámbitos. Sin embargo, esta ventana de oportunidad es única y limitada en el tiempo, al igual que el bono demográfico.

Se han producido en la región avances sustantivos en materia de políticas e institucionalidad de la juventud, pero esta institucionalidad enfrenta varios retos en casi todos sus países. Entre ellos, incorporar un enfoque integral y transversal, que facilite la coordinación entre los distintos sectores de la administración pública, disminuya la duplicación de esfuerzos y ponga énfasis en actuaciones eficaces, centradas en modificar las situaciones preexistentes en que viven las personas jóvenes y orientadas a la generación de valor público para la sociedad en su conjunto. Además, resulta necesaria la aprobación de leyes de juventud que le den un carácter de Estado a las políticas e instituciones en proceso de desarrollo.

La preocupación de los países por la migración internacional se ha incrementado y han sido varias las instancias de discusión y búsqueda de acuerdos. La mayoría de estos hitos configura una realidad por discutir: más avances formales junto a más retrocesos reales en una construcción multilateral de la agenda migratoria que revela tensiones, contradicciones e incertidumbres de envergadura. Si bien hay avances formales y una progresiva sensibilización por temáticas antes invisibles, como la protección de los derechos de las personas migrantes y la discriminación que suelen sufrir muchas de ellas, esto ocurre en paralelo a un clima desfavorable a la inmigración en los países desarrollados. Revertir este clima constituye uno de los mayores desafíos, de la mano del impulso de una agenda global que reconozca los derechos de los migrantes y que logre focalizar y converger en ciertos temas frente a la dispersión de asuntos que emergen.

Una tarea fundamental es reafirmar el compromiso de alcanzar los objetivos del Cairoma-CIPD y los ODM mediante la movilización de los recursos necesarios. La falta de fondos suficientes sigue siendo, entonces, el mayor obstáculo para la plena consecución de las metas de la Conferencia de El Cairo y de la Declaración del Milenio.

El principal aprendizaje que resulta del análisis de lo ocurrido en los últimos 15 años es que se está frente a un proceso con un horizonte temporal mucho más lejano que el establecido en 1994 en El Cairo. Pasar revista a los logros y desafíos pone en evidencia la necesidad de contar con y mejorar los sistemas de información sociodemográfica y poblacional. La información y el análisis permiten el ensayo de políticas en mejores condiciones que en su ausencia; cuando la política se basa en presunciones, prejuicios o se planifica a ciegas es altamente probable que se torne ineficiente, ineficaz o incluso contraria a los fines que se propone. Además, los sistemas de información son indispensables para la evaluación de los resultados de las medidas que se toman. Es un proceso continuo, en el que la realidad se describe y analiza, los problemas se detectan, se diseñan e implementan medidas para resolverlos y se evalúa la efectividad de esas medidas. La evolución de El Cairo debe servir para aprender a mejorar en este proceso.

El otro gran aprendizaje tiene que ver con la interacción de los actores como factor explicativo tanto de los logros como de los rezagos. Ni unos ni otros son atribuibles a un actor en particular, sino que resultan de la combinación de esfuerzos, conocimientos, recursos y, por qué no, pasión, que se conjugan en la vida política de las naciones. Gobiernos, Estados, sociedad civil, organismos de cooperación internacional, instituciones financieras internacionales, todos han jugado y tienen un rol que cumplir en el desarrollo de la región. En los gobiernos ha recaído la responsabilidad principal de llevar adelante las políticas y de asegurar los recursos para su implementación. Los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación han brindado apoyo técnico y financiero para tales fines, y principalmente han constituido los ámbitos donde dar seguimiento a lo acordado en la CIPD. La sociedad civil ha cumplido en la región un excepcional rol de veeduría de la implementación del Programa de Acción, aportando elementos técnicos y participando activamente en el debate político. Los organismos de financiamiento internacional fueron fundamentales a la hora de facilitar la movilización de los recursos necesarios para la ejecución de las políticas, y también brindaron aportes técnicos relevantes. Pero el papel protagónico, sin el cual la obra nunca dará inicio ni tendrá sentido, lo tienen los pueblos latinoamericanos. Los próximos capítulos deben escribirse, nuevos acuerdos deben alcanzarse, nuevas metas deben ser fijadas y nuevas medidas deben ponerse en práctica, pues el escenario futuro, retomando los elementos del pasado reciente, requiere nuestra acción ahora.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- _____ (2007), *Consenso de Quito* (DSC/1), Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto.
- _____ (2006a), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad* [LC/G.2294(SES.31/3)], Santiago.
- _____ (2006b), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- _____ (2004), “Declaración de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL”, en *Informe de la Reunión de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL* (LC/L.2141), Anexo 1, Santiago, 10 y 11 de marzo, [en línea], <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/S04/604/5X/pdf/S046045.pdf?OpenElement>>.

- CEPAL/CELADE y UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2004), *Commemoración del décimo aniversario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del programa de acción en América Latina y el Caribe*, serie *Población y Desarrollo*, N° 55 (LC/L.2064/Rev.1-P), Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.78.
- Chile, Ministerio de Salud (2007), *Decreto 48/07. Normas Nacionales de Regulación de la Fertilidad*, publicado en el Diario Oficial del 03/02/07, [en línea] <www.minsal.cl/juridico/DECRETO_48_07.doc>.
- Hakkert, Ralph (2007), *Contribuciones potenciales a la agenda de los ODM a partir de la perspectiva de la CIPD: resumen e implicaciones programáticas*, IPEA y UNFPA, [en línea] <www.unfpa.org.br/lacodm/arquivos/rp5.pdf>.
- López, Luis Enrique y Ulrike Hanemann (eds.) (2009), “Alfabetización y multiculturalidad: Miradas desde América Latina”, UNESCO-UIL/GTZ-PACE, Guatemala.
- Miller, Tim; Ciro Martínez; Paulo Saad y Mauricio Holtz (2008), “The Impact of the Demographic Dividend on Three Key Support Systems: Education, Health Care, and Pensions”, Expert Group Meeting on Mainstreaming Age Structure Transitions into Economic Development and Policy Planning, Viena, [en línea] <www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/0/34310/Tim_Vienna.pdf>.
- Naciones Unidas (2009), “Corriente de recursos financieros destinados a contribuir a la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo Comisión de Población y Desarrollo” (E/CN.9/2009/5), Consejo Económico y Social, 42° período de sesiones, 30 de marzo al 3 de abril.
- _____ (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, Nueva York.
- Rodríguez, Jorge (2009), *Reproducción adolescente y desigualdades en América Latina y el Caribe: un llamado a la reflexión y a la acción*, Madrid, OIJ/CEPAL/UNFPA.
- _____ (s/f), “Anticoncepción de emergencia (AE) en Chile, un debate candente y vigente”, [en línea] www.alapop.org/2009/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=27&idSinPermiso=0&Itemid=299.
- Rodríguez, Jorge y Gustavo Busso (2009), *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países*, *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.14.
- Ros, Jaime (2009), “Reducción de la pobreza en América Latina: Incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos”, *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P/E), Santiago, CEPAL, agosto.
- Suazo, Marcela (2009), “Salud sexual y reproductiva”, presentación realizada en el Encuentro de Mujeres Parlamentarias “Hacia una agenda política para la igualdad de género en América Latina y el Caribe”, Madrid, 15 y 16 de junio.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2008), *Estado de la población mundial 2008. Ámbitos de convergencia: cultura, género y derechos humanos*, Nueva York.
- _____ (2007a), *Análisis de Situación de Población. América Latina y el Caribe: diversidad y desigualdades*, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, [en línea], <<http://lac.unfpa.org/public/lang/es/pid/2504>>.
- _____ (2007b), *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, Nueva York.
- Uthoff, Andras y Simone Cecchini (2007), *Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina*, serie *Políticas Sociales*, N° 136 (LC/L.2775-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.OX.II.G.110.