

# Logros y retos de la agenda de población y desarrollo en América Latina y el Caribe dos décadas después de El Cairo<sup>1</sup>

Juan José Calvo<sup>2</sup>

En septiembre de 1994, en el marco de las conferencias internacionales llevadas a cabo en aquellos años para reactivar la agenda del desarrollo, tuvo lugar en El Cairo la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), en la que *179 países aprobaron un Programa de Acción con un horizonte de 20 años, que concluye en 2014*. La cercanía de esta fecha y la realización de la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, que se celebró en agosto de 2013 en Montevideo, hacen necesario recordar los compromisos asumidos por los países de la región en aquel entonces y los desafíos pendientes para su cumplimiento.

En el Programa de Acción de la CIPD (PA-CIPD) se recomendaba un conjunto de metas y objetivos cuantitativos interdependientes, como el acceso universal a la educación primaria, especialmente de las niñas; a la atención médica primaria, secundaria y los servicios generales de salud reproductiva, incluida la planificación familiar; la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad de lactantes, niños y madres y el aumento de la esperanza de vida. Se contemplaban asuntos de población y desarrollo sostenible relevantes para las personas, las familias y los países, incluida la estructura y la dinámica de la población; la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, generacionales y étnicas; la promoción de la salud reproductiva y los derechos reproductivos; la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; la inclusión y participación de distintos grupos poblacionales, como los adolescentes, los pueblos indígenas, las personas de edad y los migrantes; los cambios en las familias, entre otros.

En el texto del PA-CIPD también se resaltaba la necesidad de visibilizar y dar prioridad a los asuntos de población en las agendas nacionales e internacionales, considerando los temas que tienen particular prioridad, como las lagunas e inequidades en el acceso a la salud sexual y la salud reproductiva; los asuntos emergentes, tales como el envejecimiento y la articulación del trabajo productivo con el reproductivo, y aquellos especialmente sensibles, como la migración internacional. Además se enfatizaba la importancia de considerar el valor de la información sociodemográfica para

<sup>1</sup> Este texto se elaboró principalmente a partir de publicaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). En particular, se extrajeron párrafos e ideas de CELADE-CEPAL y UNFPA (2010) y CELADE-CEPAL (2013).

<sup>2</sup> Universidad de la República, Uruguay, calvo.juanjo@gmail.com.

las políticas, los programas públicos y la gestión local, y de incorporar los enfoques de derechos humanos, de género, intergeneracional y étnico en las políticas públicas (CELADE-CEPAL y UNFPA, 2010).

*Los principios del PA-CIPD representaron una reorientación profunda de la visión sobre la población y sus vínculos con el desarrollo hasta entonces imperante, pues apuntaban a la satisfacción de las necesidades de las personas y al respeto y la garantía de sus derechos por parte de los Estados.* Al respecto, en el texto se indicaba:

Aunque el desarrollo facilita el disfrute de todos los derechos humanos, no se puede invocar la falta de desarrollo para justificar la violación de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. El derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que se satisfagan equitativamente las necesidades ambientales, de desarrollo y demográficas de las generaciones presentes y futuras (Naciones Unidas, 1995: 10).

A lo largo de estos años, las actividades de seguimiento de los avances en América Latina y el Caribe han subrayado los desafíos que se enfrentan en un contexto de crecimiento económico volátil, altos niveles de pobreza, brechas socioeconómicas persistentes, inestabilidad política y progreso acelerado de las transiciones demográfica y urbana. *La región continúa siendo la de mayor desigualdad a nivel mundial, característica que limita el logro del desarrollo sostenible. La desigualdad en la distribución del ingreso es la más alta entre todas las subregiones del mundo, incluso superior que la del África Subsahariana.* No se pueden justificar las grandes diferencias en el acceso a los beneficios del desarrollo que predominan entre los países y entre territorios y grupos poblacionales dentro de ellos, que constituyen discriminaciones en el ejercicio de los derechos. El contexto actual de crecimiento económico y de mejoras distributivas abre una oportunidad para avanzar en la eliminación de los desequilibrios en el desarrollo y la calidad de vida.

*En las seis décadas pasadas, la población de América Latina y el Caribe se triplicó con creces, pasando de 167 millones de personas en 1950 a 590 millones en 2010, con un ritmo de crecimiento superior al promedio mundial —en el mismo lapso, el planeta pasó de 2,500 a 7,000 millones de personas.* Sin embargo, este ritmo se fue enlenteciendo debido a la transición demográfica, que conducirá a que la población crezca nada más que en un 20% desde 2010 hasta 2030 (a 717 millones de personas) y solo 9% más hacia 2050 (a 782 millones), de acuerdo a las últimas proyecciones elaboradas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (United Nations, 2012).

*La acelerada caída de la fecundidad, que se inició apenas pasada la primera mitad del siglo XX, es el rasgo más sobresaliente de los cambios demográficos ocurridos en la región.* En efecto, a mediados del siglo pasado América Latina y el Caribe tenía índices reproductivos que estaban entre los más altos del mundo, con una tasa global de fecundidad (TGF) de casi seis hijos por mujer, un hijo más que el promedio mundial. Cuatro décadas más tarde, la fecundidad de la región ya estaba por debajo del promedio mundial, con 2.9 hijos por mujer, y en los dos últimos decenios se obtuvo

una reducción considerable, hasta alcanzar los 2.17 hijos por mujer. De esta manera, la región se acerca actualmente al nivel de la fecundidad de reemplazo (2.1 hijos por mujer), que ya se alcanzó en 16 países para los que se cuenta con estimaciones recientes (cinco de América Latina y 11 del Caribe), con valores iguales o inferiores a ese nivel; otros cuatro países tienen tasas globales de fecundidad ligeramente superiores y solo tres lo superan por un hijo o más (Estado Plurinacional de Bolivia, Haití y Guatemala). En los tres próximos quinquenios, 12 países más registrarían valores del indicador por debajo del nivel de reemplazo (CELADE-CEPAL, 2013).

*Un mecanismo de reproducción de las brechas sociales y la pobreza es la fecundidad adolescente, que ha sido la más resistente a la baja y que presenta una desigualdad social marcada.* En efecto, los estratos de la población principalmente afectados han sido los de menores ingresos, que ya de por sí soportan una carga superior de crianza. En la mayoría de los países con datos recientes disponibles ha habido un aumento del porcentaje de madres jóvenes entre 1990 y 2010 (12 países de un total de 18). Con todo, también se aprecia que la década de 2000 marcó cierta inflexión, y en la mayor parte de los países la maternidad adolescente se redujo. Aun así, en siete países de un total de 18 aumentó (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y República Dominicana) y en otros tres en los que se redujo, lo hizo de manera marginal (Nicaragua, Perú y República Bolivariana de Venezuela). Si bien la maternidad se concentra en el grupo de jóvenes de 18 a 19 años, cabe destacar que en todos los países en los que la maternidad de 15 a 19 años se incrementó entre 1990 y 2010, el aumento fue relativamente mayor entre las adolescentes de 15 a 17 años, con la excepción de Haití. En este contexto, la fecundidad temprana implica que una cantidad importante de madres jóvenes se vean compelidas a formar y atender sus hogares de manera prematura, lo que limita su continuidad en la educación formal y determina su ocupación en actividades de baja productividad. Por otra parte, los comportamientos que llevan a una fecundidad alta y precoz tienden a replicarse intergeneracionalmente, lo que genera un mecanismo de reproducción de la pobreza y la desigualdad en el largo plazo (CELADE-CEPAL, 2013).

*Desde 1950 a la actualidad, la población de América Latina y el Caribe ganó más de 23 años en el promedio de vida, lo que llevó a casi 75 años la esperanza de vida al nacer de ambos sexos en el quinquenio actual.* Esta cifra es más de 7 años mayor que la del total de las regiones menos desarrolladas del planeta, y solo 1.8 años menor que la esperanza promedio de Europa (CELADE-CEPAL, 2013). Algunos de los países de la región se encuentran en etapas avanzadas y muy avanzadas de la transición demográfica y tienen poblaciones con estructuras etarias envejecidas. Esta tendencia avanza rápidamente en el conjunto de América Latina y el Caribe, suponiendo una de las transformaciones demográficas más relevantes, con importantes consecuencias en el plano económico y social.

*Para el mismo período, la tasa de mortalidad infantil de la región cayó más del 86%, de 138 a 19 defunciones anuales por cada mil nacidos vivos.* En todos los países se ha observado una reducción del riesgo de muerte antes del primer año de vida, a pesar

de las limitaciones impuestas por la inequidad y la pobreza, así como por las crisis económicas que se han enfrentado en décadas recientes. Sin embargo, la mortalidad materna permanece inaceptablemente alta en la mayoría de los países de la región, lo que se traduce en que la meta 5A del quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), orientada hacia *la reducción de las muertes maternas, es la que menos progreso ha registrado*. Si bien se enfrentan dificultades metodológicas en la medición de esta mortalidad específica, el número proyectado de defunciones maternas en 2010 fue de alrededor de 8,800 (CELADE-CEPAL, 2013).

En los países con mejor situación en este ámbito, por ejemplo Argentina y Costa Rica, ocurren menos de 50 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos. Por otra parte, hay un conjunto de países que presentan una situación inquietante, con más de 200 defunciones por cada 100 mil nacidos vivos (Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Perú y Estado Plurinacional de Bolivia). En la peor situación se encuentra Haití, con más de 630 muertes por cada 100 mil nacidos vivos. Las tendencias también son divergentes y en algunos países se han observado retrocesos, que muestran la fragilidad de los resultados obtenidos por la falta de una acción consistente y sostenida. *Las desigualdades y dificultades asociadas al acceso y el uso de servicios de salud reproductiva son notorias, en detrimento de las mujeres de áreas rurales, de las jóvenes, con menor nivel educativo y de las indígenas*. Su alta mortalidad materna refleja las limitaciones que enfrentan para el acceso a los servicios de salud sexual y salud reproductiva y a los cuidados de urgencia, especialmente obstétricos, ya sea por la falta de estos servicios, por su costo elevado, la distancia o la falta de información (CELADE-CEPAL, 2013).

En la mayoría de los países de la región se constata la presencia de una creciente proporción de jóvenes en edad escolar secundaria y en tránsito hacia el mercado de trabajo, etapa clave del ciclo de vida en la que se superpone el fin de la educación media con las decisiones de emancipación o formación de los hogares y de ingreso al mercado laboral. *La consideración de la situación social y económica de los adolescentes y jóvenes dentro de las políticas educativas y de empleo es un asunto crucial de la agenda de población y desarrollo*. La falta de oportunidades claras en esta etapa de la vida, que afecta principalmente a los pobres, puede acarrear deserción del sistema educativo, desempleo o inserción laboral precaria y desafiliación institucional permanente, entre otros riesgos que tienden a perpetuar las condiciones de exclusión. *El nivel de pobreza que afecta a los niños y adolescentes de América Latina y el Caribe es un fenómeno marcado e inaceptable*, que no solo se mantiene en el tiempo sino que incluso presenta indicios de agravamiento relativo. Los indicadores de pobreza multidimensional muestran que los menores de 18 años pobres representaban un 45% de este grupo etario en 2009, es decir, casi la mitad de los niños y adolescentes de la región se encontraban en esa situación (CELADE-CEPAL, 2013).

*Uno de los principales mecanismos que contribuyen a la reproducción de la situación de pobreza en la región es el limitado acceso de los niños y jóvenes pobres a*

*la educación de calidad.* La inasistencia al sistema educativo y el rezago escolar afectan principalmente a los niños y jóvenes de los estratos pobres, con intensidades diferentes entre los países de la región. Para ilustrar con los casos extremos, en los estratos altos del promedio de Argentina, Chile y Uruguay, toda la población de 15 años permanece en la escuela, mientras que en los estratos bajos del promedio de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, solo un 75% de los jóvenes se mantienen escolarizados a esa edad, es decir, una cuarta parte está fuera del sistema educativo formal (CELADE-CEPAL, 2013).

*La desigualdad étnica es una dimensión adicional de la aguda desigualdad regional. Los pueblos indígenas continúan siendo discriminados social y económicamente y son afectados desfavorablemente en ámbitos tales como su reconocimiento social y político; presentan enormes desventajas en los ingresos, los más altos índices de pobreza, menor educación formal, peor situación de salud e inferiores condiciones habitacionales, todo lo que constituye un cuadro de flagrante violación de sus derechos humanos.* En América Latina, el promedio de la mortalidad infantil de los niños indígenas es un 60% mayor que la de los no indígenas, 48 por mil nacidos vivos frente a 30 por mil, respectivamente. La brecha es aún más elevada respecto de la probabilidad de morir antes de los 5 años de vida, con una sobremortalidad del 70%. En América Latina se contabilizan 671 pueblos indígenas actualmente, que suman más de 46 millones de personas. También existe una cuantiosa población afrodescendiente, que se estima en más de 120 millones de personas (CELADE-CEPAL, 2013).

*Una de las características regionales más relevantes es el alto grado de urbanización que se ha alcanzado, proceso que plantea desafíos, principalmente en materia de impactos ambientales, deterioro de la calidad de vida de las zonas marginales y segregación espacial de las oportunidades,* entre otros aspectos. Sin embargo, este proceso también representa oportunidades referentes a las economías de escala en la dotación de servicios y a la atención concentrada de las demandas de la población pobre. Con un 80% de población viviendo en zonas urbanas, América Latina y el Caribe es hoy la más urbanizada de las regiones en desarrollo. Este proceso se explica principalmente por el flujo migratorio desde las áreas rurales (CELADE-CEPAL, 2013).

Se observan intensos flujos migratorios en la región, vinculados a procesos económicos y sociales mundiales como la globalización y la crisis. La emigración hacia los países desarrollados fue la tendencia hegemónica en las dos décadas previas al inicio de la crisis económica global; en la actualidad, *la atención se ha desplazado gradualmente hacia una diversidad de situaciones migratorias nuevas o agudizadas, tales como el retorno a los países de origen y la reducción del envío de remesas, que se suman a las ya existentes, resumidas en la vulnerabilidad y las violaciones de los derechos humanos de los migrantes* —particularmente de grupos específicos como los niños y niñas, los pueblos indígenas y afrodescendientes, los solicitantes de asilo y, en especial, las mujeres (CELADE-CEPAL, 2013).

La diversidad de temáticas sobre la población y el desarrollo no se agota con los asuntos antes mencionados; a modo de ejemplo, basta aludir a la preocupante si-



tuación que viven los jóvenes latinoamericanos en relación a la violencia, que se ha transformado en la principal causa de muerte de este grupo, particularmente de su población masculina.

## Hacia una nueva agenda regional en población y desarrollo

Los gobiernos de los países firmantes del PA-CIPD, en particular los de América Latina y el Caribe, se encuentran en un proceso de revisión del mismo. En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 65/234, que extendió su vigencia más allá de 2014. Ese mismo año se presentará a la Asamblea General un informe global con datos y análisis de la situación y el estado de desarrollo de la población en el mundo. La ocasión será determinante para la conformación de una nueva agenda global que promueva los derechos humanos, la paz, la seguridad y el desarrollo.

En el marco de este proceso, la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo, Uruguay, del 12 al 15 de agosto de 2013, y organizada por la CEPAL con el apoyo del UNFPA, representó un hito para la región. Esta primera conferencia fue el resultado del último Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, reunido el año anterior en Quito, que transfirió sus funciones a una instancia institucional superior. Durante la reunión se sometió a consideración de los países un examen sobre la implementación del Programa de Acción de El Cairo en América Latina y el Caribe a 20 años de su aprobación, así como una propuesta de agenda regional futura sobre población y desarrollo.

Para realizar el seguimiento de la implementación del PA-CIPD se elaboró un informe regional acerca de los logros alcanzados, los retos y desafíos pendientes, así como sobre los temas emergentes para el futuro. Este informe fue la base a partir de la que se actualizó la propuesta de agenda regional para después de 2014, presentada y discutida en el marco de esta primera reunión de la Conferencia Regional, que tuvo como tema central el futuro del Programa de Acción de El Cairo tras la expiración de su plazo primigenio. Como resultado de esta conferencia, se arribó a un conjunto de acuerdos denominado Consenso de Montevideo, que sintetiza la visión intergubernamental regional sobre las prioridades en materia de población y desarrollo.

América Latina y el Caribe experimenta hoy un conjunto de desafíos y oportunidades para llevar adelante una agenda de población y desarrollo. Las dinámicas poblacionales a las que se enfrenta la región son más complejas y variadas que antes; en este contexto, es importante *mantener el enfoque de derechos y evitar el retorno de las políticas de población aplicadas antes de los consensos de El Cairo*.

La región cuenta con un marco normativo y de políticas públicas favorable a los postulados de la CIPD; el desafío principal más allá de 2014 es entonces *superar la brecha de implementación de estos marcos, que están en sintonía con los fundamentos del Programa de Acción de El Cairo*.

*De todo este proceso, que comprende la evaluación de los logros y desafíos pendientes y la generación de una nueva agenda en temas de población y desarrollo, resultarán insumos fundamentales para el proceso más general de gestación de la agenda global post 2015, año en que los países evaluarán los logros y los asuntos pendientes en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, además de la elaboración de una nueva agenda global de desarrollo sostenible.*

## Bibliografía

- CELADE-CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014* [LC/L.3641(CRPD.1/4)], Santiago de Chile: CEPAL.
- CELADE-CEPAL y UNFPA (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2010), *América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009* (LC/W.311), Santiago de Chile: CEPAL.
- Naciones Unidas (1995), “Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994” (A/CONF.171/13/Rev.1), Nueva York.
- United Nations (2012), “World Population Prospects: The 2012 Revision”, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, in <<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>>, access on January 2, 2014.