

**CONTRIBUCIONES POTENCIALES A LA
AGENDA DE LOS ODM DESDE LA
PERSPECTIVA DE LA CIPD:
UNA GUÍA DE REFERENCIA A LA EVIDENCIA PARA EL
DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS EN LA REGIÓN DE ALC**

UNFPA / Ipea

**CONTRIBUCIONES POTENCIALES A LA
AGENDA DE LOS ODM DESDE LA
PERSPECTIVA DE LA CIPD:
UNA GUÍA DE REFERENCIA A LA EVIDENCIA PARA EL
DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS EN LA REGIÓN DE ALC**

UNFPA / Ipea

Ipea – Institute for Applied
Economic Research



United Nations
Population Fund

Contribuciones potenciales a la agenda de los ODM desde la perspectiva de la CIPD: una guía de referencia a la evidencia para el diálogo sobre políticas en la región de ALC.- Brasilia: UNFPA: Ipea, 2007. 507 p.: ilustraciones.

Incluye referencias bibliográficas e índice.
ISBN: 978-85-98579-04-7

1. Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2. Ayuda para el Desarrollo. 3. Reducción de la Pobreza. 4. Educación Primaria. 5. Igualdad entre los Géneros. 6. Salud Materno-Infantil. 7. Desarrollo Sostenible. 8. América Latina. 9. Caribe. I. Instituto de Investigación Económica Aplicada. II. Fondo de Población de las Naciones Unidas.

CDD 362.5098

Presentación

Población, salud sexual y reproductiva y los temas de género ocupan un papel central en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El ex Secretario- General Kofi Annan ha aclarado que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente la erradicación de la pobreza extrema y del hambre, no pueden ser alcanzados si no se abordan explícitamente las cuestiones de población y salud reproductiva, mientras que el Secretario-General actual, Ban Ki-Moon, recientemente indicó que el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, además de ser un objetivo en sí mismo, también son una condición para construir sociedades más saludables, mejor educadas, más pacíficas y más prósperas. Solamente de esta manera es posible trabajar hacia la solución de los desafíos enormes que nuestro mundo enfrenta – desde la resolución de conflictos y la construcción de la paz hasta el combate al SIDA y el logro de todos los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Como la agencia primaria del Sistema de la ONU responsable por Población y Salud Sexual y Reproductiva, una de las tareas con las cuales el UNFPA debe cumplir es el dar sostenimiento detallado a estas afirmaciones generales. Asimismo, las implicaciones de población, así como de salud sexual y reproductiva y género necesitan ser elaboradas específicamente para cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para el contexto económico, social y cultural de cada región.

Con respecto al primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, los instrumentos para demostrar los varios caminos por medio de los cuales población, salud sexual y reproductiva y género están vinculados a la pobreza necesitan ser explicitados y desarrollados. El caso debe ser argumentado dentro del contexto específico de la región de América Latina y el Caribe, donde la pobreza está íntimamente relacionada con la desigualdad socioeconómica. Uno de estos vínculos tiene que ver con la dinámica de población, o sea, con el tamaño, el crecimiento, la estructura etaria y la distribución de la población, que tienen implicaciones importantes, pero insuficientemente reconocidas, para la reducción de la pobreza. Este año, el Informe de Avance Hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Brasil, preparado bajo la coordinación del IPEA, se volvió uno de los primeros en la región a reconocer el rol de apoyo – al lado de actores principales como el programa Bolsa Família – que los factores de población han cumplido en las recientes tendencias de reducción de la pobreza en el país. Eso puede ayudar a los gobiernos en la región a fijar metas más ambiciosas, pero de todas las formas realistas, para sus programas de reducción de la pobreza.

Otro tema emergente, que se discutió durante la X Conferencia Regional de la Mujer celebrada en Ecuador en principios de agosto, es el vínculo entre el ejercicio de los derechos reproductivos y el acceso de las mujeres al ingreso y la reducción de la pobreza. Para permitir que las mujeres tengan igualdad de oportunidades en los mercados laborales, hay que asegurar el acceso a la salud reproductiva, incluyendo la planificación familiar, para que las

mujeres y sus parejas puedan hacer decisiones responsables y voluntarias en el sentido de compatibilizar sus papeles productivos y reproductivos. Estudios en la región de ALC han demostrado que hasta 60% de las razones por las cuales las mujeres no entran o abandonan el mercado laboral se relacionan con la reproducción. Además, sabemos que, cuando las mujeres tienen acceso a servicios de cuidado de niños en las edades de 0-3 años, sus ingresos se incrementan considerablemente.

La dinámica de población también da forma al tamaño, perfil etario y distribución de los nuevos entrantes al mercado laboral y la población empleada, así como la población en edad escolar. Para los países, el “bono demográfico”, ocasionado por la reducción de las tasas de fecundidad y mortalidad, sirve como un potencial para recoger los beneficios de la circunstancia de tener un segmento creciente de adultos en edad de trabajar en relación a la población dependiente. Para materializar dicho potencial, los países deben invertir más en educación, en empleo inicial y en salud sexual y reproductiva y otros cuidados relacionados de salud, para que los jóvenes tengan mayor educación y sean saludables y capacitados para entrar el mercado laboral con mejor preparo que sus padres.

Los embarazos adolescentes en la región son un problema que afecta las oportunidades de empleo decente. Este reconocimiento ha llevado a los Ministros de Salud de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, bajo la coordinación de Oras Conhu, a juntar esfuerzos con la OPS y el UNFPA para lanzar el Plan Andino para la Prevención del Embarazo Adolescente.

En el área de educación, el “bono demográfico” está atenuando la presión sobre las tasas de matrícula, creando oportunidades para la mejora de la calidad educativa. Por el lado negativo, los embarazos tempranos todavía representan un impedimento significativo en la conclusión de la educación secundaria para muchos adolescentes, particularmente mujeres. Esta situación desperdicia las oportunidades creadas por el bono demográfico y, al mismo tiempo, impide la promoción del ahorro y del bienestar en la medida en que la población envejece.

Los ODM en el área de salud – mortalidad materna, infantil y de niñez, la salud de la mujer en general y el combate al VIH/SIDA – tal vez sean las áreas más obvias en las cuales el mandato del UNFPA tiene una contribución por hacer, pero incluso aquí la evidencia necesita ser explicitada y sistematizada. En el área del VIH/SIDA, en particular, las sinergias teóricas entre programas para promover la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA y la Salud Sexual y Reproductiva no siempre son plenamente realizadas. El caso a favor de la integración, por lo tanto, necesita ser argumentado en mayor detalle operativo.

El presente volumen, además de ser el primero a tratar de estos asuntos en el contexto específico de la región de América Latina y el Caribe, tiene algunas otras particularidades. Por ejemplo, se busca avanzar más allá de la simple afirmación de los vínculos teóricos entre población, salud sexual y reproductiva y género, por un lado, y la pobreza, por el otro, al presentar concretamente metodologías para la estimación y proyección de dichos efectos. Para este propósito, la colaboración entre el UNFPA y una institución de renombre regional como el IPEA ha sido de la mayor importancia. Por otro lado, el trabajo avanza en el análisis

de una variable demográfica cuya importancia ha sido destacada recientemente, tanto por el Secretario-General, Ban Ki-Moon, como por nuestra propia Directora Ejecutiva, Thoraya Ahmed Obaid, a saber: la migración.

América Latina posee las mayores tasas de migración en el mundo, con 20 millones de migrantes, los cuales representan 4% de la población de la región. La migración interna es la variable demográfica más íntimamente vinculada con la transformación ambiental y la propagación de la malaria. También tiene una incidencia significativa en la ampliación del VIH/SIDA. Finalmente, la migración tiene varias interacciones importantes con cuestiones de igualdad de género. Hoy día, más mujeres están migrando por motivos de trabajo propio y no como parte de una migración familiar. Si, por un lado, esta evolución sugiere que las migrantes mismas pueden ejercer mayor autonomía sobre sus vidas, también levanta inquietudes sobre el hecho de que ellas siguen estando sujetas a altos riesgos de discriminación de género, violencia y abuso. Las trabajadoras migrantes femeninas normalmente se concentran en ocupaciones asociadas con papeles de género tradicionales. Y no es incomún que ellas se encuentren en la situación de víctimas de trabajo sexual, explotación sexual, tráfico o que sean expuestas a infecciones transmitidas sexualmente (ITS), incluyendo el VIH.

Todos estos temas son dignos de mayor atención en el análisis de las políticas nacionales para el logro de los ODM y en los Informes de Avance Hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio que monitorean las tendencias y esfuerzos nacionales, y pueden servir de base para análisis de costo-beneficio y gestión basada en resultados. Por eso, es con gran satisfacción que aquí presento este volumen sobre “Contribuciones potenciales a la agenda de los ODM desde la perspectiva de la CIPD: una guía de referencia a la evidencia para el diálogo sobre políticas en la región de ALC”, como resultado de dos años de colaboración entre el UNFPA y el IPEA.

Marcela Suazo
Directora
División de América Latina y el Caribe
del UNFPA

Presentación

La noción de la planificación sistemática de largo plazo sólo ha hecho su apariencia como instrumento de la administración pública en América Latina en un período relativamente reciente. Experiencias pasadas de este tipo generalmente han estado asociadas a grandes proyectos de planificación regional para la creación de infra-estructura, tales como la construcción de Brasilia e Itaipú, y más recientemente la propuesta Puebla-Panamá del gobierno Fox en México. Sin embargo, sólo con el establecimiento de la Secretaría Especial de Asuntos Estratégicos bajo el gobierno del Presidente Lula, de la cual el IPEA forma parte, se ha reconocido la planificación de largo plazo como un componente necesario de la administración pública, el cual requiere de un abordaje integrado de áreas tales como la educación y el desarrollo tecnológico, la política de industrialización, planificación energética y sostenibilidad ambiental.

La planificación a largo plazo exige la consideración sistemática de tendencias de largo plazo en procesos que pueden ser controlados sólo parcialmente por las intervenciones de cualquier gobierno en particular. La evolución tecnológica es uno de ellos. La evolución de los mercados mundiales y relaciones comerciales es otro. Pero indudablemente uno de los elementos principales de la matriz de planificación de largo plazo es la evolución de la población, la cual ha pasado por cambios significativos a lo largo del medio siglo pasado. Brasil puede ser uno de los ejemplos más dramáticos en este sentido, con una Tasa Global de Fecundidad que ha bajado de aproximadamente 6 en los años 60 a 2 en la actualidad, y que puede incluso estar a punto de bajar aún más, a niveles hasta ahora vistos sólo en España, Italia y otros países europeos. Transformaciones de esta magnitud cambian fundamentalmente el contexto demográfico en que los gobiernos conducen sus políticas públicas.

Cuando se menciona el asunto de planificación de largo plazo en conexión con el cambio demográfico, normalmente el primer desafío que entra en el escenario es la necesidad de una planificación proactiva para los requerimientos de una población en proceso de envejecimiento y más específicamente las implicaciones de dicho proceso para el sistema de seguridad social que, en el caso de Brasil, ya absorbe una gran proporción del presupuesto nacional en la actualidad. Pero el tema de población permea la matriz de planificación de largo plazo de muchas otras maneras, las cuales no siempre son evidentes para aquellos que se ocupan de los desafíos de la planificación de los marcos típicos de 4-6 años que caracterizan los ciclos gubernamentales actuales.

Parte de la reducción de la pobreza durante los últimos 10-20 años ha sido el resultado de cambios en las estructuras etarias y razones de dependencia. Brasil provee el ejemplo más claro en la región de ALC de cómo la transición demográfica puede contribuir a mejorar las tasas de matrícula y calidad de la educación. Como la fecundidad ha disminuido más entre

los segmentos más pobres de la población, la mortalidad infantil y de niños ha disminuido más en el promedio que habría sido el caso bajo una composición constante de nacimientos por niveles de ingreso. Y el estrechamiento de los diferenciales de ingreso entre hombres y mujeres en Brasil durante la década pasada puede ser parcialmente el resultado de la reducción del número de niños dependientes que las mujeres necesitan cuidar. Las implicaciones del llamado bono demográfico o ventana de oportunidad para las condiciones del mercado laboral y particularmente para el empleo juvenil aún se debaten calurosamente entre los especialistas. Al mismo tiempo, los mapas de migración interna del Brasil y otros países de la región están siendo rediseñados de formas que no se sospechaban ni tan recientemente como hace una década, con un redireccionamiento de la fuerza laboral para fuera de los principales centros económicos y de regreso a las regiones que tradicionalmente han servido como reservas laborales para el proceso de industrialización. La migración también es un factor principal a ser considerado en la formulación de políticas relacionadas con la sostenibilidad ambiental y la propagación del VIH/SIDA y malaria.

Todos estos procesos necesitan ser reconocidos más explícitamente y sus implicaciones para la planificación de largo plazo deben ser detallados. La presente publicación, que se elaboró en el IPEA durante los dos años pasados en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), establece una agenda para el estudio de varios de estos temas en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Su tesis central es que la mayoría o tal vez incluso todas las metas de la agenda de ODM dependen en alguna medida de factores poblacionales, sea por medio de intervenciones explícitas de política que pertenecen al mandato de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD), sea como escenarios de fondo que necesitan ser tomados en cuenta en la formulación de políticas públicas en otras áreas. Para algunas de estas interacciones se han elaborado metodologías analíticas específicas. Otras se han identificado solamente en términos generales y éstas requerirán trabajo adicional en el futuro, para que sus implicaciones puedan ser cuantificadas y apreciadas en mayor detalle.

El IPEA está en una posición particularmente estratégica para ayudar en el desarrollo de estas áreas de inquietud. La creación de la Secretaría Especial de Asuntos Estratégicos ha consolidado su dedicación a una perspectiva de largo plazo, en el cual el papel de factores de población puede ser apreciado plenamente. Además, la nueva Secretaría está comprometida con el refuerzo de la cooperación Sur-Sur, particularmente con la región de ALC y los países lusófonos de África. El IPEA ya forma parte del consorcio de instituciones brasileñas que apoyan el UNFPA en sus esfuerzos para promover la cooperación técnica en el área de población y Salud Sexual y Reproductiva entre Brasil y otros países de la región de ALC.

Dichos esfuerzos tenderán a aumentar durante los próximos años, ayudados por el hecho de que muchos de los procesos relevantes en el contexto del estudio actual ya están más avanzados en Brasil que en algunos otros países de la región. Con referencia a la agenda de ODM, el gobierno brasileño ha tomado la iniciativa de fijar metas más ambiciosas en algunas áreas, en reconocimiento al hecho de que el logro de las metas estándar ya estaba

implícito en las tendencias corrientes. La estrategia brasileña de prevención y tratamiento del SIDA se ha vuelto una referencia internacional en la región. Al mismo tiempo, Brasil, junto con Cuba y algunos países del Caribe anglófono, está entre los países más avanzados en términos de su transición de fecundidad. Todas estas circunstancias proveen puntos de partida privilegiados para que se compartan experiencias con otros países de la región. Espero que la presente publicación sea uno de los elementos constructivos en que se pueda basar dicho esfuerzo.

Márcio Pochmann
Presidente del IPEA

Índice

Presentación V

Presentación IX

Introducción 1

Acerca de este documento 15

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre 25

- 1.1. - El vínculo entre el embarazo no deseado, fecundidad, crecimiento poblacional y crecimiento económico agregado 29
 - 1.1.1. - Los efectos de crecimiento asociados con las relaciones de dependencia juvenil y el bono demográfico 38
 - 1.1.2. - Los efectos de crecimiento asociados con las transferencias intergeneracionales 44
 - 1.1.3. - Los efectos de crecimiento asociados con el envejecimiento de la población 44
 - 1.1.4. - El vínculo entre morbilidad, crecimiento económico y reducción de la pobreza 46
- 1.2. - La importancia de los efectos distributivos 56
 - 1.2.1. - Pobreza estructural y transitoria 59
 - 1.2.2. - El vínculo entre fecundidad y movilidad socioeconómica 63
 - 1.2.3. - El bono demográfico en el contexto de la desigualdad económica y demográfica 66
 - 1.2.4. - El modelo DMPAP para la proyección de la pobreza 75
 - 1.2.5. - El vínculo entre pobreza y riesgos de morbilidad individuales 85
 - 1.2.6. - El vínculo entre pobreza y embarazos no deseados 93
 - 1.2.7. - Pobreza y grupos de población críticos 98
 - 1.2.7.1. - Pobreza y juventud 99
 - 1.2.7.2. - El papel de los factores de género 108
 - 1.2.7.3. - La pobreza y los adultos mayores 116
 - 1.2.7.4. - Grupos raciales y étnicos minoritarios 127
 - 1.2.7.5. - Personas con discapacidades físicas y mentales 133
 - 1.2.7.6. - Desplazados Internos (DI) 140
- 1.3. - El vínculo entre pobreza y migración interna 149
- 1.4. - El vínculo entre pobreza y migración internacional 155
 - 1.4.1. - Remesas 160
 - 1.4.1.1. - Equilibrio macroeconómico 164
 - 1.4.1.2. - Multiplicadores y efectos de crecimiento económicos 166
 - 1.4.1.3. - Los efectos distributivos en la reducción de la pobreza 168
 - 1.4.2. - Diásporas, migración de retorno y actividades transnacionales 173
- 1.5. - Efectos de conversión 182
- 1.6. - El vínculo entre el crecimiento poblacional y el hambre 184
 - 1.6.1. - El papel del crecimiento y la composición poblacionales en la seguridad alimentaria 185
 - 1.6.2. - El vínculo causal entre la desnutrición y los patrones reproductivos 186
- 1.7. - Una nueva Meta bajo el ODM 1: empleo pleno y productivo y trabajo digno para todos 191
 - 1.7.1. - Empleo juvenil 191
 - 1.7.2. - Trabajo digno para otros grupos poblacionales 194

ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal 203

- 2.1. - El vínculo entre tendencias macrodemográficas y las inversiones potenciales en educación 205
- 2.2. - El vínculo entre el logro educativo y los patrones reproductivos en las familias de origen 216
- 2.3. - El vínculo entre los resultados educativos y la SSR de adolescentes 224
 - 2.3.1. - El embarazo adolescente y el logro educativo 224
 - 2.3.2. - Educación sexual y en habilidades para la vida 229
- 2.4. - Fuga y ganancia de cerebros 231

ODM 3: Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer 243

- 3.1. - Derechos reproductivos 248
- 3.2. - Violencia de género 252
- 3.3. - El vínculo entre el empoderamiento reproductivo y económico 258
- 3.4. - Migración e igualdad de género 266
 - 3.4.1. - Migración y empoderamiento de la mujer 266
 - 3.4.2. - Migración y violencia contra la mujer 270

ODM 4: Reducir la mortalidad infantil 277

- 4.1. - Atención a la salud vs. determinantes económicos de la mortalidad infantil y de la niñez 280
- 4.2. - Patrones reproductivos y mortalidad infantil 282
 - 4.2.1. - El vínculo causal entre la alta fecundidad/los intervalos entre nacimientos y la mortalidad infantil y de la niñez 282
 - 4.2.2. - El vínculo causal entre la fecundidad muy temprana o muy tardía y la mortalidad infantil y de la niñez 286
 - 4.2.3. - El vínculo entre el deseo de tener hijos y sus probabilidades de supervivencia 290
- 4.3. - Otros efectos protectores de la vida de la SSR 292
- 4.4. - Los roles de la mujer y la salud infantil 294
 - 4.4.1. - La educación de la mujer 295
 - 4.4.2. - El empleo femenino 298
 - 4.4.3. - Violencia contra la mujer 299
- 4.5. - Migración y mortalidad infantil 300

ODM 5: Mejorar la salud materna 309

- 5.1. - Metas Adicionales en informes nacionales 312
- 5.2. - El vínculo entre los patrones reproductivos y la salud materna 314
 - 5.2.1. - Intervalos entre embarazos 316
 - 5.2.2. - Uso de métodos anticonceptivos 317
 - 5.2.3. - Edad materna muy baja o muy alta 320
- 5.3. - El vínculo entre el aborto y la mortalidad materna 321
- 5.4. - El vínculo entre la mortalidad materna y el acceso a servicios de SSR 325
- 5.5. - Una nueva Meta bajo el ODM 5: acceso pleno a la SR 327

ODM 6: Combate al VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades 337

- 6.1. - Aspectos de género del VIH/SIDA 340
 - 6.1.1. - La feminización de la epidemia del VIH/SIDA 340
 - 6.1.2. - La naturaleza de los factores de riesgo para el VIH en mujeres 342
- 6.2. - Integrando la SSR y los servicios relacionados con el VIH/SIDA 347
 - 6.2.1. - Transmisión de madre a hijo (TMH) 355
- 6.3. - La necesidad de enfocarse en los jóvenes 359
- 6.4. - El vínculo entre migración y propagación del SIDA 364
 - 6.4.1. - Transmisión de enfermedades 365
 - 6.4.2. - Dificultades al momento de llegar 367
 - 6.4.3. - La fuga de cerebros médicos 367
- 6.5. - Una nueva Meta bajo el ODM 6: acceso universal al tratamiento para VIH/SIDA 369
 - 6.6.1. - Malaria y SR 370
 - 6.6.2. - Malaria y migración 370

ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente 383

- 7.1. - El vínculo entre el crecimiento poblacional y la sostenibilidad del medio ambiente 390
- 7.2. - Población y uso sostenible del espacio 396
 - 7.2.1. - El papel de la migración 403
 - 7.2.2. - El papel de los factores de género 408
 - 7.2.3. - Distribución de la población y vulnerabilidad del medio ambiente 412
- 7.3. - Población y acceso a agua potable segura y saneamiento básico 413
 - 7.3.1. - Factores poblacionales determinantes de la expansión del saneamiento básico en la región de ALC 417

-
- 7.4. - El vínculo entre el crecimiento poblacional y el crecimiento de los barrios marginados urbanos 421
 - 7.4.1 - El vínculo entre la migración y el crecimiento de los barrios marginados urbanos 427
 - 7.5. - Una nueva Meta bajo el ODM 7: la protección de la biodiversidad 430

ODM 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo 443

- 8.1. - La asistencia oficial de desarrollo (AOD) y los temas de población 443
- 8.2. - Medicamentos y suministros de SR – Meta 17 447
- 8.3. - Acuerdos internacionales sobre migración 448
- 8.4. - Acuerdos internacionales sobre remesas 450

Referencias 455

Notas técnicas 529

Glosario de abreviaciones 533

Índice temático 537

