

# Cairo+20

perspectivas de la agenda de población  
y desarrollo sostenible después de 2014

Laura Rodríguez Wong  
José Eustáquio Alves  
Jorge Rodríguez Vignoli  
Cássio MaldonadoTurra  
organizadores





Serie Investigaciones n.15

**Cairo+20:**  
perspectivas da agenda de população  
e desenvolvimento sustentável pós-2014

**Cairo+20:**  
perspectivas de la agenda de población  
y desarrollo sostenible después de 2014

**Cairo+20:**  
perspectives of the population and  
sustainable development agenda beyond 2014

Laura Rodríguez Wong  
José Eustáquio Diniz Alves  
Jorge Rodríguez Vignoli  
Cássio Maldonado Turra  
Organizadores

ALAP Editora  
1ª edição  
Rio de Janeiro/Brasil 2014

## Serie Investigaciones n. 15 / ALAP Editora

Las opiniones expresadas en los artículos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan aquellas de las instituciones involucradas en la publicación.

The opinions expressed in the papers published here are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect those of the institutions involved in the publication.

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem necessariamente as das instituições envolvidas na publicação.

C136

Cairo+20 : perspectivas da agenda de população e desenvolvimento sustentável pós-2014 =  
Cairo+20 : perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014 =  
Cairo+20 : perspectives of the population and sustainable development agenda beyond  
2014 / organização de Laura Rodriguez Wong ... [et al] - Rio de Janeiro : ALAP, 2014.

150 p. ; il. - (Serie Investigaciones ; n.15)

ISBN 978-85-62016-19-6

Inclui referências e anexos.

1. População - Desenvolvimento econômico. 2. População - Desenvolvimento sustentável - Congressos. 3. População - Aspectos econômicos - Congressos. I. Wong, Laura Rodriguez (Org.).

II. Associação Latinoamericana de População. III. CIPD. IV. Título.

CDU: 314.17



La Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) es una organización científica que aglutina investigadores, estudiantes y otros profesionales de veintinueve países interesados en estudios de población de América Latina y el Caribe.

ALAP es un foro privilegiado para la consolidación y difusión del conocimiento demográfico y un espacio abierto a la discusión y debate de las distintas perspectivas analíticas y posiciones regionales y nacionales sobre las temáticas actuales en materia de población.

### **Objetivos**

Propiciar, organizar y conducir diferentes tipos de encuentros interdisciplinarios como congresos, reuniones académicas, foros y seminarios regionales y subregionales;

Publicar los resultados de estudios, investigaciones y eventos realizados institucionalmente o por sus asociados en acuerdo con los propósitos de la ALAP;

Contribuir al intercambio de información, la elaboración y difusión de conocimiento y el enriquecimiento metodológico sobre la demográfica latinoamericana entre los científicos sociales de la región, los centros e instituciones académicas y de investigación, los organismos no gubernamentales y los gobiernos;

Contribuir a que los hallazgos de la investigación sociodemográfica sean utilizados en la definición de políticas de desarrollo y en la enseñanza de las ciencias sociales.

### **Publicaciones de ALAP**

ALAP cuenta con cuatro tipos de publicaciones regulares, todas disponibles en línea <[www.alapop.org](http://www.alapop.org)>.

1. La *Revista Latinoamericana de Población* (RELAP).
2. La colección de libros *Serie Investigaciones*.
3. La colección de libros electrónicos *e-Investigaciones*.
4. Los anales de los Congresos de ALAP.

Las líneas editoriales de ALAP son definidas por el Comité de Publicaciones en conjunto con el Consejo de Dirección, que trabajan en el sentido de ampliar las formas de divulgación de los resultados de investigación y textos dirigidos a la enseñanza.

Primera edición, 2014, Río de Janeiro, Brasil  
©2014. Asociación Latinoamericana de Población  
ISBN 978-85-62016-19-6

#### **ALAP gestión 2013-2014**

##### *Consejo de Dirección*

Presidente	Laura R. Wong (Brasil/Perú)
Vicepresidente	Rogelio Fernández (Argentina)
Secretaria General	Alejandra Silva (Chile)
Secretario de Finanzas/ Administrativo	José Eustáquio Alves (Brasil)
Vocales y suplentes	Carlos Echarri (México), Arodís Robles (Costa Rica), Carmen Elisa Flores (Colombia), Carmen Varela (Uruguay), Dina Li (Perú), Leandro González (Argentina)

Comité de Publicaciones	Marcela Cerrutti (Argentina) Brígida García (México) Fernando Lozano Ascencio (México) Jorge Rodríguez Vignoli (Chile)
-------------------------	---

Comité Editorial de Serie Investigaciones	<b>Editor General:</b> Jorge Rodríguez Vignoli (Chile) <b>Editores Ejecutivos del número:</b> Laura Rodríguez Wong (Brasil/Perú); José Eustáquio Diniz Alves (Brasil); Jorge Rodríguez Vignoli (Chile) y Cássio Maldonado Turra (Brasil) <b>Miembros:</b> Eramis Bueno (Cuba), Roberto Luiz do Carmo (Brasil), Dora Celton (Argentina), Enrique Peláez (Argentina), Joice Melo Vieira (Brasil)
--	---

Diseño de carátula y diagramación	<i>Traço Publicações e Design</i> Fabiana Grassano y Flávia Fábio
--------------------------------------	--

Ilustración de tapa	shutterstock.com - Copyright: Waj
---------------------	-----------------------------------

Revisión de textos en portugués (de acuerdo con las normas de la ABNT)	Vania Fontanesi
--	-----------------

Revisión de textos en español (de acuerdo con las normas de ALAP)	Fernanda Stang
---	----------------

#### **Esta obra se dictaminó por pares académicos y cuenta con la aprobación del Comité Editorial de la Serie Investigaciones de ALAP para su publicación. Revisores de los capítulos:**

Adella Pellegrino; Cássio Maldonado Turra; Eleonora Rojas Cabrera, Enrique Peláez; Fernando Lozano; Irene Caciue; Jorge Martínez; Jorge Rodríguez Vignoli; José Eustáquio Diniz Alves; Jose Marcos Pinto da Cunha; Marden Barbosa de Campos; María Alejandra Silva Pizarro; Miguel Antônio Pinho Bruno; Paula Miranda-Ribeiro; Ricardo Ojima; Roberto do Carmo y Wanda Cabella

Secretaría Administrativa de ALAP	Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE Rua André Cavalcanti, 106, sala 502, Bairro de Fátima Río de Janeiro. RJ. Brasil. CEP 20231-050 Tél./Fax: +55-21-2242 2077 < <a href="http://www.alapop.org">http://www.alapop.org</a> >
--------------------------------------	---

## CONTENIDO

- 7 Presentación El Cairo+20: contribuciones para su continuación y seguimiento después de 2014  
*Laura Rodríguez Wong, José Eustáquio Diniz Alves, Jorge Rodríguez Vignoli y Cássio Maldonado Turra*
- 13 Prólogo *Florbela Fernandes*
- 17 Capítulo 1 As posições da OMS nas conferências de população da ONU nos últimos 50 anos  
*Elza Berquó*
- 23 Capítulo 2 Legados do Cairo: para além da “mesmice”?  
*Sonia Corrêa*
- 33 Capítulo 3 Logros y retos de la agenda de población y desarrollo en América Latina y el Caribe dos décadas después de El Cairo  
*Juan José Calvo*
- 41 Capítulo 4 População e desenvolvimento  
*Ricardo Paes de Barros, Diana Coutinho e Rosane Mendonça*
- 55 Capítulo 5 As políticas de desenvolvimento social e combate à fome e seus efeitos sociodemográficos no Brasil: experiências para fortalecimento da agenda da CIPD  
*Paulo de Martino Jannuzzi*
- 69 Capítulo 6 Reflexiones en torno a una agenda de población y desarrollo más allá de 2014: principios inalterados, realidades novedosas  
*Rogelio Fernández Castilla*
- 79 Capítulo 7 A dinâmica populacional e a agenda de população e desenvolvimento sustentável  
*Suzana Cavenaghi*
- 95 Capítulo 8 Mortalidade juvenil na América Latina: evidências demográficas e desafios políticos  
*Joice Melo Vieira e Tirza Aidar*
- 113 Capítulo 9 El auge de la cohabitación y otras transformaciones familiares en América Latina, 1970-2010  
*Antonio López-Gay y Albert Esteve*
- 127 Capítulo 10 Las desigualdades socioeconómicas de la desnutrición infantil crónica en América Latina y el Caribe  
*Victor Arocena Canazas*
- 137 Capítulo 11 De vuelta al futuro: la dinámica demográfica prevista en El Cairo para 2014  
*Laura L. Rodríguez Wong, Juliana Vasconcelos S. Barros y Gabriela M. O. Bonifácio*
- 149 Capítulo 12 Diferenciais no acesso e uso de métodos contraceptivos modernos: Colômbia, Peru e Honduras  
*André Junqueira Caetano*

- 163 Capítulo 13 Género e desenvolvimento na América Latina e Caribe: desafios para a CIPD além de 2014  
*José Eustáquio Diniz Alves*
- 173 Capítulo 14 Migración internacional en América Latina: tendencias y retos para la acción  
*Marcela Cerrutti*
- 189 Capítulo 15 Migração internacional na perspectiva da CIPD além de 2014: o caso do Brasil no século XXI  
*Duval Fernandes e Maria da Consolação Gomes de Castro*
- 201 Capítulo 16 Distribución de la población, urbanización y migración interna: 1994-2013 y después de 2014  
*Jorge Rodríguez Vignoli*
- 213 Capítulo 17 O contraste entre o desenvolvimento sustentável na CIPD e a realidade atual  
*George Martine*
- 225 Capítulo 18 El espacio de la población en las políticas públicas: lecciones de la experiencia mexicana para una agenda post Cairo  
*Rosario Cárdenas, Silvia E. Giorguli y María Adela Angoa*
- 235 Capítulo 19 Hacia una demografía de los desastres  
*Gabriel Bidegain*
- 245 Capítulo 20 População, desenvolvimento e meio ambiente  
*Miriam Leitão*
- 251 Capítulo 21 O bônus demográfico educacional  
*Antônio Gois*
- 259 Capítulo 22 Cross national comparisons across low, middle and high income countries of poor early life nutrition and diet and older adult diabetes and heart disease  
*Mary McEniry*
- 269 Capítulo 23 La agenda de población y desarrollo 20 años después de la CIPD: reflexiones desde la Asociación Latinoamericana de Población  
*Anitza Freitez L.*
- 291 Anexo Programación final del Seminario Internacional CIPD más allá de 2014 y la Dinámica Demográfica de América Latina y del Caribe
- 295 Nota sobre los autores



# El Cairo+20:

contribuciones para su continuación y seguimiento después de 2014

Laura Rodríguez Wong<sup>1</sup>  
José Eustáquio Diniz Alves<sup>2</sup>  
Jorge Rodríguez Vignoli<sup>3</sup>  
Cássio Maldonado Turra<sup>4</sup>

*Cairo+20: perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014*, este nuevo libro de la serie *Investigaciones* de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), procura contribuir a las actividades y debates que se han estado realizando con ocasión de los 20 años de la aprobación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo en septiembre de 1994.

La CIPD reunió a 179 países y ha sido el mayor evento internacional sobre población y desarrollo que se haya realizado. Contó con más de 11 mil participantes, entre representantes de gobiernos, de las Naciones Unidas, la cooperación internacional, la academia, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. El Programa de Acción que se aprobó (PA-CIPD) tuvo un horizonte de duración de 20 años.

Como es bien sabido, tanto la CIPD como su Programa de Acción representaron un cambio de paradigma en el debate y las acciones sobre población y desarrollo sostenible. Y aunque consiguieron con éxito esa transformación paradigmática, es claro que a casi 20 años de su formulación diversas metas del Programa de Acción no se han alcanzado y se necesita incorporar nuevas temáticas. En ese sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas del 5 de abril de 2011 aprobó la Resolución 65/234, estableciendo: a) extender el plazo del Programa de Acción y las acciones clave para continuar su implementación después de 2014; b) reconocer la necesidad de su revisión; c) rever los hiatos existentes en la implementación de sus diversas áreas; d) reconocer que muchos gobiernos no podrán alcanzar las metas y objetivos propuestos hasta 2014; e) reconocer también la necesidad de responder a los nuevos y relevantes desafíos en el área de población y desarrollo; f) la necesidad de reforzar

<sup>1</sup> Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), lwong@cedeplar.ufmg.br.

<sup>2</sup> Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE, Brasil, jose.diniz@ibge.gov.br.

<sup>3</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, jorge.rodriguez@cepal.org.

<sup>4</sup> Departamento de Demografia da UFMG e Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), Brasil, turra@cedeplar.ufmg.br.

la integración de la agenda de población y desarrollo en los procesos globales de desarrollo. La resolución no prevé una renegociación de los acuerdos firmados en la CIPD, evitándose así cualquier tipo de retroceso.

De este modo, se definió el proceso de revisión operacional de la implementación del PA-CIPD (El Cairo+20) sobre la base de una metodología participativa, considerando la experiencia de los procesos anteriores: El Cairo+5, +10 y +15. Paralelamente a este proceso oficial de revisión, la ALAP aplicó una encuesta a sus socios, demógrafos y estudiosos de la población de la región, estimulándolos a reflexionar colectivamente sobre el significado de la agenda de población y desarrollo impulsada en El Cairo y sobre cuáles serían los temas emergentes y los desafíos que deberían incorporarse en el proceso de revisión del PA-CIPD en América Latina y el Caribe. El resultado de esta encuesta fue discutido durante el V Congreso de la ALAP, efectuado en octubre de 2012 en Montevideo, Uruguay. Como consecuencia, se aprobó un documento –incluido en esta publicación con el título “La agenda de población y desarrollo 20 años después de la CIPD: reflexiones desde la Asociación Latinoamericana de Población”– en el que la Asociación se compromete a participar activamente en el proceso de revisión de la CIPD más allá de 2014, y principalmente a movilizar a la comunidad científica y académica con el propósito de tener una actuación constructiva en dos importantes eventos:

- la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (CRPD-1), que se realizaría en agosto de 2013 en Montevideo, y
- la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la CIPD, a efectuarse en septiembre de 2014.

Para alcanzar estos objetivos, la ALAP, en estrecha colaboración con la Asociación Brasileña de Estudios de Población (ABEP), organizó el Seminario Internacional “La CIPD más allá de 2014 y la dinámica demográfica de América Latina y del Caribe”, en julio de 2013, en la sede del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en Río de Janeiro. El seminario tuvo como metas generales:

- Reunir a un grupo de expertos para discutir la dinámica demográfica de América Latina y el Caribe, teniendo como telón de fondo el Programa de Acción de la CIPD celebrada en El Cairo en 1994.
- Fortalecer la capacidad técnica regional.
- Facilitar la cooperación y el intercambio entre especialistas de las áreas técnica y científica.
- Abrir la posibilidad de participación de los estudiantes y activistas de la sociedad civil que trabajan en los temas de la CIPD de El Cairo.
- Dar a conocer los resultados más significativos de las discusiones en torno a este debate en los principales medios de comunicación.
- Abrir las discusiones sobre El Cairo+20 a la participación de los periodistas, garantizando la interacción eficaz durante el seminario.

- Fortalecer la presencia y actuación de estudiosos de la población de América Latina –principalmente de la ALAP– en la Conferencia Regional de agosto de 2013.

El seminario contó con 47 expositores y panelistas, 34 de Brasil y otros 13 ponentes de países de América Latina y el Caribe, así como de Estados Unidos y España. El número de asistentes superó la centena, con participantes de diversos ministerios del Gobierno Federal de Brasil, representantes de organizaciones internacionales, demógrafos e investigadores de varias universidades y centros de investigación de América Latina y el Caribe, estudiantes, expertos del IBGE, activistas de la sociedad civil y periodistas. Se debe poner énfasis en la participación de tres periodistas de los principales medios de comunicación de Brasil, que suelen dar visibilidad a los temas discutidos y que tuvieron repercusión en los medios masivos.

Las discusiones y debates generados durante el seminario fueron muy ricos y permitieron recuperar la importancia histórica de la CIPD de El Cairo y evaluar su proceso de implementación durante los 19 años que habían transcurrido hasta el momento de realización de este evento. Se trataron temas vinculados a los derechos humanos; los derechos sexuales y los derechos reproductivos; la igualdad de género; la pobreza; las desigualdades sociales en sus diversos aspectos; las transiciones demográfica y urbana; la composición por edad, el bono demográfico y el envejecimiento de la población; la migración interna, internacional y la movilidad espacial; las desigualdades regionales y la relación entre población, desarrollo y medio ambiente. Se discutieron varias recomendaciones de política y se pusieron de relieve los temas a considerar en la Primera reunión de la CRPD, que se celebraría en Montevideo, Uruguay, al mes siguiente<sup>5</sup>.

El programa desarrollado incluyó, además, la realización de un taller para periodistas: “La dinámica demográfica de América Latina y del Caribe y el desarrollo sostenible (la CIPD más allá de 2014): ¿Qué nos quieren decir los demógrafos?”. Esta actividad tuvo como objetivo contribuir al proceso de capacitación sobre temas de la CIPD para comunicadores de Brasil en particular y América Latina en general, en el marco de la Primera reunión de la CRPD de América Latina y el Caribe y del proceso de revisión de El Cairo+20<sup>6</sup>.

La importancia de esta actividad se enmarca en el mandato de la ALAP de divulgar las actividades sobre población a un público amplio y fuera del ámbito académico. Las presentaciones realizadas fueron grabadas y los videos están disponibles en el sitio web de la Asociación. Este material ha sido muy útil para la comunidad demográfica de América Latina y el Caribe, para los gobiernos de la región y los organismos nacionales e internacionales. Además, para los periodistas ha constituido una valiosa fuente de referencia.

<sup>5</sup> Se puede acceder a la programación del seminario en la página web de la ALAP, o bien en el Anexo de este libro.

<sup>6</sup> La programación del taller se puede encontrar en la página web de la ALAP o en el Anexo de este libro.

No menos importante fue la creación del blog “La CIPD más allá de 2014”, organizado por la periodista Débora Thomé con el propósito de difundir el proceso de debate del seminario, del taller de periodistas y de la CRPD-1 de Montevideo. Todos los documentos oficiales de la CIPD de El Cairo (1994) y de las revisiones de El Cairo+5 (1999), El Cairo+10 (2004), El Cairo+15 (2009) y El Cairo+20 han estado disponibles en el sitio del blog. Además, varios miembros de la ALAP y otras asociaciones nacionales de demografía de América Latina y el Caribe brindaron entrevistas y contribuyeron a las discusiones sobre los temas de interés relacionados con este proceso. Este blog ha servido asimismo para la capacitación de los profesionales de los medios de comunicación y para el diálogo con organizaciones de la sociedad civil. De hecho, varias organizaciones y entidades publicaron el enlace en sus sitios, contribuyendo a la difusión de la discusión de El Cairo+20. El espacio virtual ha tenido más de cuatro mil visitas originarias de 53 países diferentes<sup>7</sup>.

Por lo tanto, este libro es más que una simple reunión de trabajos y ponencias de un seminario académico. Ha cerrado una experiencia acumulada durante más de dos décadas, que solo fue posible por la participación de personas con una rica historia en el pensamiento científico, aliada a un activismo en materias sociales, de defensa de los derechos humanos y de avances de la ciudadanía. A modo de ejemplo, los tres primeros capítulos del libro contienen las contribuciones de tres ponentes de la primera sesión del seminario, titulada “El consenso de El Cairo 20 años después: lagunas, avances y perspectivas”.

El primer capítulo fue escrito por la eminente demógrafa brasileña Elza Berquó, que vivió y participó intensamente de los debates demográficos en América Latina y el mundo desde la década de 1960, estuvo presente en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en Bucarest en 1974, y por supuesto, en la de 1994. Contar en este libro con su artículo “As posições da OMS nas conferências de população da ONU nos últimos 50 anos” es una honra para la ALAP. En este trabajo muy completo y didáctico se analizan la génesis, los retrocesos y los avances en el concepto de salud reproductiva propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El texto trata sobre un largo período de funcionamiento de la OMS, desde su constitución en 1946, pasando por la quinta Asamblea Mundial de la Salud, de 1952, las Conferencias Internacionales sobre la Población y el Desarrollo de Roma (1954), Belgrado (1965), Bucarest (1974) y México (1984), hasta la de El Cairo en 1994. En la década de 1980, la OMS determinaba que la salud reproductiva debía contemplar los siguientes aspectos básicos: “(a) que todos tengamos autonomía tanto para la reproducción como para regular la fecundidad, (b) que las mujeres tengan embarazos y partos seguros y (c) que el resultado del embarazo sea exitoso en términos del bienestar de la madre y la supervivencia del recién nacido. Además, las parejas deben ser capaces de tener relaciones sexuales sin temor a los embarazos no

<sup>7</sup> Los 10 países con más accesos han sido Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú, Chile, España, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Estados Unidos.

deseados y a contraer enfermedades de transmisión sexual”<sup>8</sup>. Fue este concepto el que guió las discusiones sobre la reproducción durante la preparación de la Conferencia de El Cairo.

El segundo capítulo fue escrito por una activista de renombre internacional en la lucha por lograr relaciones de género más equitativas, Sonia Corrêa, que estuvo presente en la CIPD de El Cairo y ha participado en todos los procesos de revisión desde entonces. El artículo, titulado “Legados do Cairo: para além da ‘mesmice’?”, se divide en tres secciones: la primera explora el significado de El Cairo como un acontecimiento biopolítico; la segunda examina sus legados en las áreas de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, y la tercera comparte algunas ideas sobre los obstáculos experimentados en el proceso de implementación de su Programa de Acción. En el marco de una revisión crítica, uno de los caminos señalados es la necesidad de repensar el PA-CIPD como un desafío para profundizar los logros en materia de derechos humanos, tratando de articular las cuestiones del género, la sexualidad y la reproducción, por una parte, con los problemas actuales de la desigualdad, la pobreza, el trabajo, la educación, la seguridad social e incluso los cambios climáticos y medioambientales por la otra.

El tercer capítulo pertenece al destacado economista y demógrafo uruguayo Juan José Calvo, quien ha actuado de manera intensa en la revisión y aplicación del Programa de Acción de la CIPD de El Cairo en América Latina y el Caribe, y además de haber sido protagonista de la iniciativa de llevar a cabo la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe en Montevideo, tuvo un papel clave en las negociaciones con los países miembros para acordar los lineamientos del Consenso de Montevideo, documento surgido de esa reunión y que representa un progreso significativo para definir los retos futuros en materia de población y desarrollo de la región. El artículo, titulado “Logros y retos de la agenda de población y desarrollo en América Latina y el Caribe dos décadas después de El Cairo”, muestra que a lo largo de estos 20 años la agenda de población de la región ha puesto de manifiesto los desafíos que supone enfrentar un contexto de crecimiento económico volátil, altos niveles de pobreza, brechas socioeconómicas persistentes, inestabilidad política y progreso acelerado de las transiciones demográfica y urbana. Con optimismo, el autor considera que la región cuenta con un marco normativo y de políticas públicas favorable a los postulados de la CIPD, y que 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.

Del mismo modo, los siguientes 23 capítulos que componen el libro, escritos en los tres idiomas oficiales de la ALAP —español, portugués e inglés—, fueron elaborados

<sup>8</sup> Arilha, M. y Berquó, E. (2009), “Cairo+15: trajetórias globais e caminhos brasileiros em saúde reprodutiva e direitos reprodutivos”, en *Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo*, Campinas: ABEP, v.1, p. 69, traducción propia.

por eminentes estudiosos y personalidades reconocidas en la amplia gama de temas abordados por el PA-CIPD. Ocuparía demasiado espacio resumir tantos artículos de calidad, pero se recomienda la lectura de todos ellos, pues reúnen trabajos académicos, análisis de políticas y evaluaciones del proceso de El Cairo+20 que serán muy útiles para el diseño del programa de población y desarrollo sostenible después de 2014.

Todas las actividades relacionadas con la elaboración de este libro no podrían haberse realizado sin el apoyo esencial de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA-LACRO), cuya contribución permitió activar la sinergia entre la reflexión académica, las luchas y planteamientos de la sociedad civil y los exámenes comparativos de los organismos de la cooperación y la asistencia técnica internacional.

La ALAP espera que este libro, además de ser una referencia histórica y una fuente para investigaciones y estudios, se transforme en una herramienta importante para el proceso de revisión de El Cairo, 20 años después de su aprobación y su proyección después de 2014.

# Prólogo

*Florbelia Fernandes<sup>1</sup>*

Início parabenizando a Alap, Associação Latino-Americana de População, e a Abep, Associação Brasileira de Estudos Populacionais, pela realização conjunta do seminário “La CIPD más allá de 2014 y la Dinámica Demográfica de América Latina y del Caribe”, ocorrido no marco da revisão global da CIPD, Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. Parabenizo também a publicação do livro *Cairo+20: perspectivas da agenda de população e desenvolvimento sustentável pós-2014*, que será de grande utilidade para o processo de discussão nacional, regional e internacional.

O Plano de Ação do Cairo, resultado da CIPD de 1994, foi e continua sendo um marco na agenda global de população, desenvolvimento e direitos, oferecendo um conjunto de metas e compromissos acordados por 179 países.

Seu processo de revisão global, agora em curso, examina conquistas e desafios remanescentes com base em evidências fornecidas por cada país, que respondem a quatro princípios norteadores – dignidade, saúde, segurança e boa governança.

No processo de revisão pretende-se compreender em que medida o progresso alcançado foi equitativo, bem como identificar novos desafios e/ou novas possibilidades para responder adequadamente aos problemas persistentes. Este processo e seus resultados serão decisivos para a definição de prioridades para a Agenda de Desenvolvimento das Nações Unidas para depois de 2015.

O UNFPA tem trabalhado muito para estabelecer vínculos entre a revisão da CIPD, incluindo os dados da pesquisa global sobre progressos, as análises regionais que serão apresentadas e debatidas nas Conferências Regionais de População e Desenvolvimento, como a que ocorreu em Montevidéu, em agosto, no caso da América Latina e o Caribe, e as consultas e diálogos pós-ODMs realizadas nos vários países; assim como para a construção da nova agenda de prioridades pós-2015.

Para o UNFPA, essa nova agenda de desenvolvimento deve englobar algumas questões essenciais, tais como assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e aos direitos reprodutivos. Atualmente, ainda existem cerca de 222 milhões de mulheres com necessidades de acesso a meios modernos de contracepção. Se essas demandas

---

<sup>1</sup> Palavras da representante do Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA Brasil.

fossem atendidas, poderiam ser evitados 21 milhões de gravidezes não planejadas, 26 milhões de abortos, 1 milhão e 100 mil mortes de crianças e 79 mil mortes maternas.

Outro ponto essencial é investir em saúde materna. Desde 1990, as taxas mundiais de mortalidade materna caíram em mais de 30%. Mas é preciso lembrar que, todos os dias, mais de 800 mulheres morrem no mundo por complicações relacionadas à gravidez e ao parto, as quais podem ser evitadas. O Objetivo de Desenvolvimento do Milênio “5” é aquele com maior risco de não ser alcançado globalmente.

É importante também colocar as pessoas jovens na vanguarda do desenvolvimento. Temos hoje 1,8 bilhão de jovens em todo o mundo, um quarto da população mundial – a maior geração de adolescentes e jovens da história. No Brasil o contingente de jovens de 15 a 29 anos ultrapassa 51 milhões.

As e os jovens devem ser reconhecidos como atores fundamentais neste processo de mudança. Mas, para isso, precisam atingir seu pleno potencial, tendo a oportunidade de completar sua educação com qualidade, desenvolver suas habilidades profissionais, ter garantia de emprego decente, ter acesso a informações, insumos, ações e serviços de saúde sexual e reprodutiva e, além disso, oportunidades de participação efetiva em todo o processo de desenvolvimento nacional, como eles e elas próprios(as) vêm demandando, aqui e em outros países.

Enfim, o investimento em capital humano é fundamental para o aproveitamento do período que ainda resta do bônus demográfico. Trata-se de uma necessidade no presente e uma forma eficaz de planejar o envelhecimento da população.

Além disso, está demonstrado que a redução das desigualdades de gênero leva a maiores taxas de crescimento econômico, sendo essencial para o desenvolvimento social e econômico inclusivo. Domicílios onde as mulheres têm maior influência tendem a alocar uma parcela maior de recursos domésticos para a educação e saúde. Logo, incorporar a igualdade de gênero no marco de desenvolvimento é um dos recursos mais importantes para a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento.

Outra questão-chave está vinculada à paz e segurança. Estima-se que sete em cada dez mulheres e meninas sofram alguma forma de violência durante suas vidas. Elas são desproporcionalmente afetadas por violência doméstica, violência sexual, pobreza e exclusão social. No Brasil, de acordo com estudos e pesquisas, uma mulher sofre violência física a cada 24 segundos; a cada dois minutos cinco mulheres são espancadas. Proteger os direitos das mulheres e jovens contra a violência, especialmente em situações de conflito e crises humanitárias, é essencial para assegurar suas contribuições nos processos de construção da paz, da segurança humana e do desenvolvimento.

Não menos importante é o reconhecimento da influência das dinâmicas populacionais mundiais e nacionais como determinantes e desafios para o desenvolvimento social e econômico, atual e futuro, demandando respostas políticas complexas e holísticas para garantir o desenvolvimento sustentável. De fato, o mundo é caracterizado por diversidade. Alguns países verão suas populações crescerem, como a maioria dos paí-



ses africanos. Por outro lado, países como o Brasil experimentarão no futuro próximo um declínio absoluto em sua população.

Ainda nesta linha, enquanto alguns países registram aumento de suas populações jovens, outros enfrentam o envelhecimento em ritmo acelerado e até a redução de suas populações.

As dinâmicas populacionais oferecem mais que desafios, oportunidades associadas ao bônus demográfico, aumento das migrações e da urbanização, situações que favorecem a adaptação das pessoas às mudanças nas condições sociais, econômicas e ambientais e podem contribuir para o desenvolvimento. Todavia, para que estas oportunidades se tornem realidade, é preciso um alto investimento em políticas elaboradas e implementadas com enfoque de direitos, que respeitem, defendam e ampliem as liberdades humanas.

Finalmente, é preciso responsabilizar os diversos atores do desenvolvimento pelos impactos logrados – ou não. Para medir o real impacto das ações de desenvolvimento na vida das pessoas, nas dinâmicas que movem e organizam as sociedades, no meio ambiente e contextos econômicos, é necessária a definição de um conjunto de indicadores robustos e sensíveis, passíveis de serem desagregados por sexo, idade, nível socioeconômico e raça/etnia.

A adoção de novos e bons indicadores completa-se com a coleta e análise sistemática de dados, procedimento que serve não apenas à tarefa de monitoramento e avaliação, mas também como instrumento de defesa dos direitos das pessoas. Uma gestão orientada para resultados, que inclua prestação de contas e a transparência, é essencial para que a comunidade nacional e internacional, as Nações Unidas, os governos e os diferentes grupos organizados acompanhem as transformações e, sempre que necessário, reorientem o foco e redefinam estratégias.

Para o UNFPA, o êxito da nova agenda do desenvolvimento dependerá da consecução dos deveres por parte dos Estados e ainda da desenvoltura, resiliência e sustentabilidade dos indivíduos, com destaque para as mulheres, adolescentes e jovens, afro-descendentes, indígenas, migrantes, pessoas com deficiência, aqueles e aquelas que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social, cujas necessidades devem ser priorizadas para garantir a criação de um mundo mais justo e equitativo, que foi o grande compromisso assumido durante a CIPD.

As dimensões do indivíduo, da sociedade, da economia, do meio ambiente e da paz e segurança são essenciais para alavancar o desenvolvimento de modo coerente com aquilo que desejamos.

Esperamos que este debate agregue valores para o processo de revisão da CIPD, para o fortalecimento da Agenda de Cairo, bem como para a construção de instrumentos e mecanismos que nos permitam continuar avançando na Agenda para além de 2014.



# As posições da OMS nas conferências de população da ONU nos últimos 50 anos<sup>1</sup>

Elza Berquó<sup>2</sup>

*Às vésperas da comemoração dos 20 anos da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento do Cairo, na qual é ampliado e ratificado o conceito de saúde reprodutiva, proposto pela Organização Mundial de Saúde, e válido até os dias de hoje, pareceu-me um exercício interessante analisar os recuos e avanços da OMS nos últimos 50 anos durante as conferências da ONU.*

Nos mais de 50 anos de atuação das Nações Unidas, as questões sobre população sempre ocuparam papel de destaque em sua agenda. Criada em 1945, a ONU estabeleceu sua Comissão de População um ano mais tarde, a qual teve como tarefa, após calorosos debates, preparar estudos e informar o Conselho Econômico Social sobre tamanho e estrutura populacionais e suas mudanças, interações entre fatores demográficos, sociais e econômicos e políticas delineadas com o propósito de influenciar as dinâmicas populacionais.

A despeito de diferenças de opinião, principalmente quanto a incluir políticas em seu mandato, a Comissão foi capaz de decidir sobre um programa de trabalho e estabelecer uma Divisão de População, o que permitiu à ONU desenvolver uma série de estudos e publicações sobre causas e consequências da dinâmica demográfica que iriam influenciar suas agências especializadas, como FAO, OIT, Unesco e OMS, em razão das implicações setoriais – alimentação, emprego, educação e saúde –, visando as relações entre população e desenvolvimento. O *Demographic Year Book*, publicado pela primeira vez em 1948, tornou-se peça central de referência: termômetro mundial das questões populacionais, medidas anualmente.

Uma demonstração de que o mundo havia assumido forte preocupação com o campo da população por meio da ONU foi a realização da sua primeira CONFERÊNCIA MUNDIAL DE POPULAÇÃO, EM ROMA, 1954, contando com a participação de 80 países. O copatrocinio da União Internacional para o Estudo Científico da População (IUSSP), ao dar um caráter científico ao encontro, não evitou um acalorado debate sobre o papel da população no desenvolvimento dos países capitalistas do Ocidente e daqueles de economia planejada e centralizada, ficando a maior parte do Terceiro Mundo como

<sup>1</sup> Apresentação no Seminário Internacional “La CIPD más allá de 2014 y la dinámica demográfica de América Latina y del Caribe”, promovido pela Associação Latinoamericana de População – Alap e a Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Abep. Rio de Janeiro, 15-17 de julho de 2013.

<sup>2</sup> Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), Brasil, berquo@cebrap.org.br.

mera expectadora. Entre as conclusões figuraram questões de caráter político sobre a possibilidade de o crescimento populacional vir a obstar expectativas de progresso econômico, de modo que todos os governos deveriam estudar as inter-relações entre população, crescimento econômico e progresso social e levá-las em conta na implementação de políticas.

Importante salientar que nesta conferência de 1954, a OMS não participou ao lado das demais agências especializadas da ONU. Uma interpretação possível para esta ausência foi o registro de certo constrangimento causado na Liga das Nações pelo relatório preparado por sua Divisão de Saúde, sobre os resultados da Conferência Mundial de População, convocada por Margareth Sanger e realizada em Genebra, em 1927, que incluía questões sobre aborto e controle da natalidade.

Segundo estudiosos, o preâmbulo para a constituição da Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1946, ao definir saúde como o completo estado de bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade, permitiu a seus dirigentes interpretar que se um governo recorresse à assistência da OMS, por julgar que o crescimento populacional de seu país constituía um problema de saúde, esta teria o dever de atender. Este debate foi ampliado na 5ª Assembleia Mundial de Saúde, em 1952, em que alguns países apoiaram a tese de que, do ponto de vista médico, problemas populacionais não requeririam nenhuma ação particular por parte da OMS, enquanto certos países do Terceiro Mundo insistiam na relevância da “explosão demográfica” para o mandato da OMS. Por fim, a maioria dos membros da Assembleia se opôs ao envolvimento da Organização em atividades de planejamento familiar, de modo que, na prática, colocou-se um ponto final a qualquer expansão da OMS nessa área. Ficou estabelecido claramente, a partir de 1953, que os governos que recorressem à OMS para assistência nesta área seriam informados que tais atividades, por mais relevantes que fossem, não faziam parte do mandato da OMS.

Esta situação, entretanto, iria mudar na década seguinte. A necessidade de tal envolvimento foi expressa nos debates das Assembleias Mundiais de Saúde de 1963 e 1964, que precederam a Conferência Mundial de População de Belgrado, de 1965, por um grande número de países em desenvolvimento. Em 1965, a OMS realizou e publicou vários estudos sobre reprodução humana.

A CONFERÊNCIA MUNDIAL DE BELGRADO, de 1965, também copatrocinada pela IUSSP, pretendeu igualmente ser uma reunião de caráter técnico-científico, mas a emergência de certos temas denotou a permanente presença de uma visão neomalthusiana, embora não se alcançasse consenso. Salientava-se que os ganhos recentes no controle de doenças poderiam ser comprometidos pela fome e desnutrição decorrentes da persistência de altas taxas de fecundidade, ou seja, as tentativas de desenvolvimento econômico seriam frustradas pelo rápido crescimento populacional. Surgiram discussões sobre a possibilidade de o sistema das Nações Unidas tornar-se um referencial essencial para ações nacionais e supranacionais. Assim, os estudos sobre população deveriam ser estendidos além dos tópicos tradicionais da demografia.

Por outro lado, na Assembleia Mundial de Saúde de 1966, vários países propuseram uma resolução, instando a OMS a incluir em suas atividades a provisão de assessoria para elaboração, execução e avaliação de programas de planejamento familiar, mas foi aprovada proposta menos radical, da direção da OMS, segundo a qual esta poderia, quando solicitada por seus membros, oferecer tal assessoria como parte de um serviço organizado de saúde. Note-se que a ênfase até então colocada pela OMS no treinamento de médicos e na importância dos serviços nacionais de saúde para programas de erradicação de doenças – mediante o controle da malária, febre amarela, cólera e tracoma –, todos bem-sucedidos, ajudou a criar uma infraestrutura essencial à implantação de programas de planejamento familiar. A OMS foi então autorizada a dar assistência também no treinamento de equipes responsáveis por atividades de planejamento familiar.

Nesta oportunidade a OMS declarou que não endossava nem promovia nenhuma política populacional, postulando que o problema da reprodução humana envolve uma unidade familiar e a sociedade, e que o tamanho da família é de inteira liberdade da escolha de cada indivíduo na família. Esta declaração implicava definir o papel da OMS no estrito campo da saúde. Desta forma, nos anos que se seguiram, a OMS fez grandes investimentos em pesquisas médicas, biológicas e epidemiológicas sobre métodos anticoncepcionais: sua eficácia, eficiência e efeitos colaterais. Mais tarde, por iniciativa do saudoso Dr. Barcelato, as ciências sociais e do comportamento passariam a integrar dimensões importantes dos estudos da OMS na área da reprodução humana.

A posição expressa em Belgrado de que a ONU deveria tornar-se um referencial para ações supranacionais foi, a nosso ver, o sinal decisivo para a ideia da criação, no âmbito das Nações Unidas, do United Nations Fund for Population Assistance (UNFPA), que se concretizou em 1969. Vale salientar que em quatro anos os recursos do Fundo mais que se quadruplicaram.

A bipolaridade da ONU nas atividades em população torna-se explícita na terceira CONFERÊNCIA MUNDIAL, EM BUCARESTE, em 1974: Divisão de População e UNFPA passam a ter territórios bem definidos no cenário populacional. Primeira de caráter governamental oficial, a Conferência de Bucareste foi palco de grandes controvérsias quanto ao controle populacional. Os países em desenvolvimento se opuseram à visão dos mais ricos de que o rápido crescimento populacional dos países mais pobres se constituía em séria barreira ao desenvolvimento. Este foi o momento de maior tensão e polarização entre “controlistas” e “não-controlistas”. Para o bloco socialista, a população era vista como um “fator neutro”, cujos problemas se deveriam unicamente às injustiças dos sistemas econômicos e à propriedade desigual dos meios de produção. O Plano de Ação da Conferência não propôs metas temporais explícitas para as taxas de crescimento populacional. Vale salientar que a Conferência de Bucareste, ao absorver o impacto dos trabalhos da Comissão das Nações Unidas sobre o *status* da mulher de 1968, registra que a mulher tem direito a uma integração completa no processo de desenvolvimento, particularmente por meio de igual acesso à educação e participação na vida social, econômica, cultural e política. Registra ainda que medi-

das devem ser tomadas no sentido de facilitar esta integração com as responsabilidades familiares que devem ser divididas entre os parceiros. A paternidade responsável surge como a chave mestra do planejamento familiar. Firma-se uma posição de que todos os casais e indivíduos têm o direito básico de decidir livre e responsabilmente sobre o número e o espaçamento de seus filhos e de ter informação, educação e meios para tanto; a responsabilidade de casais e indivíduos no exercício deste direito deve considerar as necessidades de seus atuais e futuros filhos, bem como suas responsabilidades com a comunidade. Interessante notar também que a preocupação com a comunidade e a geração futura, que pela primeira vez aparece explícita em uma conferência de população, deve ter sido influenciada pelas conclusões da Conferência sobre Human Environment, realizada em Estocolmo em 1972, que chamava a atenção para os perigos de uma ameaça ao planeta Terra.

Ao abrir a CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POPULAÇÃO DO MÉXICO DE 1984, o UNFPA enfatizou a necessidade da estabilização da população mundial – isto é, “crescimento zero” – dentro do mais curto período de tempo possível. Para o UNFPA, esta estabilização tornaria mais fácil aos países em desenvolvimento melhorar seus padrões de vida. O planejamento familiar voluntário, respeitados os direitos humanos individuais, crenças religiosas e valores culturais, é visto como a panaceia para resolver a pobreza instalada no Terceiro Mundo e intensificada com os programas de reajuste estrutural em marcha nos anos 1980. Pela primeira vez aparecia, explicitamente, certa instrumentalização da mulher visando o planejamento familiar, pois melhorar seu *status* e seu papel era visto como meta importante em si mesma, mas também porque isso influenciaria a vida familiar e seu tamanho de forma positiva.

Durante a CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POPULAÇÃO DO MÉXICO DE 1984, o diretor geral da OMS, M. F. Fathalla, referiu-se ao programa “Saúde para todos até o ano 2000”, instituído na Conferência Alma-Ata de 1977. No âmbito do programa, a atenção básica constituía a chave dos problemas de saúde, cujas características mais importantes eram o cuidado com as famílias, o respeito ao *status* da mulher e o cuidado materno-infantil que incluía o planejamento familiar. Fathalla enfatizou que o planejamento familiar poderia levar à melhoria da saúde e bem-estar das mães e crianças e, portanto, de toda a família, além de salientar a relevância de se incluir a participação do homem no planejamento familiar, informando que no âmbito da OMS pesquisas estavam sendo realizadas sobre a pílula masculina e acenando para as vantagens de uma vacina anticoncepcional para homens.

Nos anos seguintes, a OMS deu passos importantes no sentido da extensão de seu conceito global de saúde à área da reprodução, cunhando, em 1988, a denominação saúde reprodutiva. O surgimento da Aids e a preocupação com o aumento de doenças sexualmente transmissíveis trouxeram para a sua agenda as questões ligadas à sexualidade, ou seja, a saúde sexual. Para o Dr. M. F. Fathalla, no contexto da OMS, “saúde reprodutiva deve conter os seguintes elementos básicos: (a) que todos tenham autonomia tanto para a reprodução como para regular a fecundidade; (b) que as mulheres tenham gestações e partos seguros; e (c) que o resultado da gestação seja bem

sucedido em termos do bem-estar da mãe e sobrevivência do recém-nascido. Além disso, os casais devem poder ter relacionamentos sexuais sem medo de gravidezes indesejadas e de contraírem doenças sexualmente transmissíveis”.

Esta concepção vai orientar toda a fase de preparação da CONFERÊNCIA DO CAIRO, no que se refere à reprodução. Mulheres organizadas de todo o mundo aderem à ideia de um conceito mais amplo do que aquele do planejamento familiar, em virtude de sua própria limitação e de sua vinculação a visões neomalthusianas.

O Cairo, após calorosos debates, amplia e ratifica o conceito de saúde reprodutiva.

*A saúde reprodutiva é um estado de completo bem-estar físico, mental e social em todos os assuntos concernentes ao sistema reprodutivo, suas funções e processos, e não a simples ausência de doença ou enfermidade. A saúde reprodutiva implica, por conseguinte, que a pessoa possa ter uma vida sexual segura e satisfatória, tendo autonomia para a reprodução e liberdade de decidir sobre quando e quantas vezes deve fazê-lo.*





## Legados do Cairo: para além da “mesmice”?

Sonia Corrêa<sup>1</sup>

Não é exatamente trivial a tarefa de, passados 20 anos, pensar o Cairo e seus significados e desdobramentos, em especial para alguém como eu que falou e escreveu sobre o tema tantas vezes desde 1994. Assim, ao preparar essas notas, fui tomada, inevitavelmente, por um fatal sentimento de *déjà vu*. Para me consolar lembrei que Betinho, com quem trabalhava quando o Cairo aconteceu, dizia sempre que no fazer político estamos condenadas à repetição. Algo incontornável, penso eu, quando se trata de pautas de longo curso como essa de que hoje tratamos: a interseção entre a “questão populacional” e os direitos humanos na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento-CIPD.

Minha contribuição nesse painel tem como objetivo resgatar os legados da CIPD no que diz respeito aos temas e questões com as quais tenho trabalhado, ou seja gênero, sexualidade, direitos humanos, ou na linguagem firmada no Cairo e em Pequim, um ano mais tarde, os desdobramentos relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos. Como outras e outros aqui presentes, estive envolvida diretamente na produção do texto do Cairo, nos investimentos para defender o programa de ação, assim como nos esforços nacionais de implementação e monitoramento. Porém, recentemente, venho desenvolvendo exercícios mais distanciados do “fazer o Cairo acontecer”, buscando compreender melhor os sentidos e efeitos do movimento que fizemos para incorporar demandas e aspirações, bastante radicais, na “corrente principal”; essa distância possibilita de algum modo pensar o Cairo para além da “mesmice”.

Este texto está estruturado em três blocos. O primeiro busca explorar os significados do Cairo como um “evento” biopolítico. O segundo examina seus legados nas áreas em que tenho trabalhado mais diretamente, não apenas no campo da investigação, mas também no fazer político. O terceiro bloco tem um recorte mais pragmático, pois dedica-se a compartilhar alguns *insights* sobre os obstáculos experimentados nos processos de implementação do Cairo e desafios do Cairo+20 identificados por 11 lideranças feministas latino-americanas num exercício realizado em 2010.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia), Brasil, [scorrea@abiadays.org.br](mailto:scorrea@abiadays.org.br).

<sup>2</sup> A coleta dessas opiniões e visões foi feita a pedido de George Martine, como parte de um exercício de planejamento estratégico interno ao FNUAP. Como essas reflexões não foram compartilhadas publicamente (para além dos debates internos do FNUAP), penso que essa é uma oportunidade de fazê-lo, entre outras razões, porque as visões desenvolvidas pelas entrevistadas, ao meu ver, não perderam a validade. Naquela oportunidade, foram entrevistadas: Cecilia Olea, do Centro Flora Tristán, Peru; Claudia Ahumada, membro da Youth Coalition até 2009; Epsy Campbell, Costa Rica,

## Revisitando o Cairo à luz da biopolítica: uma breve excursão

É sempre importante lembrar que a CIPD não deve nunca ser analisada de maneira isolada, pois a conferência foi parte de um ciclo mais amplo e cumulativo de debates globais tornados possíveis a partir de condições muito peculiares, ou expansivas, dos anos 1990, às quais, aliás, muitos de nós temos nos referido. Por outro lado, a intervenção de Elza Berquó no seminário trouxe os elementos necessários para situar o Cairo na trajetória política e ideacional do debate populacional que teve lugar no século XX e na formação e reconfiguração de políticas de saúde pública em âmbito global.

Contudo, na oportunidade dessa reflexão coletiva, ousou sugerir que é preciso buscar mais longe e mais fundo as conexões que fizeram do Cairo um “acontecimento”, ou seja, um momento peculiar que, embora inscrito numa série, num ciclo longo e estável em que as coisas simplesmente acontecem ou se repetem, instala um regime extraordinário de sentimento e cognição.<sup>3</sup> Se a CIPD pode e deve ser pensada, de algum modo, como um “acontecimento”, isso decorre do seu lugar e significado no ciclo longo de produção de ideias, debates políticos e proposição de medidas de intervenção do Estado na dinâmica populacional e, por decorrência, nas esferas da sexualidade e da reprodução. Ou seja, o caráter “extraordinário” do Cairo nos remete, inevitavelmente, a Malthus, ao nascimento da biopolítica como elemento nodal da formação dos Estados-nação, no limiar da modernidade.

Isso porque os debates, controvérsias, resultados e desdobramentos do Cairo abrem a caixa de Pandora da biopolítica moderna e contemporânea, fazendo saltar para a luz do dia as inúmeras figuras foucaultianas de regulação e disciplinamento da sexualidade e da reprodução – as mulheres tal como situadas no contrato social, o casal que procria, os jovens que têm desejos sexuais, os e as dissidentes sexuais, a “doença/saúde sexual” –, agora concebidas como sujeitos e questões políticas legítimas e não mais confinadas ao mundo privado, à vala comum dos “desvios” ou aos gabinetes de especialistas. Essa proliferação de personagens é o que ontem e hoje faz do Cairo uma agenda polêmica.

Assim, embora os significados e legados do Cairo tenham dimensões políticas no sentido clássico do termo – ou, seja nos marcos da “política real” –, é necessário e produtivo pensá-las no registro não instrumental da biopolítica, isto é, reconhecendo que o “evento” Cairo, as questões de que trata e aspirações que projeta estiveram e continuam em tensão aberta com as tecnologias de administração e regulação do

consultora independente; Gloria Careaga, Closet de Sor Juana e ILGA (International Gay and Lesbian Association), México; Lilian Abracinskas, Mujer y Salud en Uruguay e Comisión Nacional de Seguimiento, Uruguay; Maria Consuelo Mejía, Católicas por el Derecho a Decidir, México; Nirvana González, então coordenadora de la Red Latino-Americana y del Caribe para la Salud de la Mujer (RSMILAC); Susana Chávez, PROMSEX, Peru; Téliá Negrão, então coordenadora da Rede Feminista de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos, Brasil; Teresa Valdez, Cedem, Observatorio de Género Equidad, Chile; Ximena Machicao, consultora independente, foi coordenadora do Cidem (Bolívia) e da Repem (2004-2008).

<sup>3</sup> Ver Bensa e Fassin (2002).

“corpo político”, num sentido amplo, ou seja, num espectro que vai da visão quanto ao manejo das dinâmicas macropopulacionais, como crescimento e migração, à microfísica complexa, instável, muitas vezes não administrável da vida privada e, especialmente, da sexualidade. Esse foi o “espírito do Cairo” que extravasou para além do chamado campo populacional no seu sentido mais convencional, extrapolando mesmo a visão feminista sobre o lugar e o papel das mulheres na reprodução biológica e social e sua administração pelos aparatos estatais, que é apenas uma das dimensões da governamentalidade biopolítica, característica da modernidade e da era contemporânea. Foi esse traço ou marca da CIPD que levou a agenda do Cairo a capturar corações e mentes em quadrantes muito inusitados, como, por exemplo, no campo das demandas por direitos da sexualidade não normativa e do trabalho sexual.

Segundo a feminista lésbica Dawn Cavanagh, sul-africana, coordenadora da Coalition of African Lesbians, em 1994 ela era muito jovem para estar na delegação oficial de seu país, que pela primeira vez participava de uma negociação multilateral da ONU, depois de suspensas as sanções decorrentes do *apartheid*. Mas naquele momento ela estava intensamente envolvida com uma iniciativa nacional sobre direito à saúde, em que a questão do controle populacional seletivo implementado pelo regime do *apartheid* era um dos temas centrais. Mesmo não tendo estado diretamente envolvida no processo das duas conferências, ela pensa que os dois eventos foram marcos definitivos na sua trajetória de ativismo:

Quando as feministas retornaram do Cairo e Pequim seus relatos nos transmitiram uma brutal energia política. As notícias que elas nos traziam iluminaram novos caminhos para pensar muitas coisas, inclusive a sexualidade. As palavras que resumem o sentimento de 1994-1995 são autonomia e resgate de integridade corporal.<sup>4</sup>

A moldura biopolítica é nodal para examinar criticamente os legados da CIPD, uma vez que essa lente não apenas possibilita revisitar os sentidos e ramificações dos entusiasmos que a semântica do Cairo fez germinar em muitos quadrantes, mas também ilumina com mais acuidade “as pedras no caminho”, ou seja, os obstáculos de implementação da CIPD que são hoje tão evidentes em tantos planos e contextos, que estão, ao meu ver, diretamente associados à relutância dos aparatos institucionais e culturais em abicar dos mecanismos e tecnologia de controle e disciplinamento, sejam estes de ordem instrumental ou moral. Essa lente também nos inspira a retomar Foucault (1984), quando insiste que, no terreno das contestações e disputas biopolíticas, os espaços e dinâmicas de resistência podem ser mais produtivos ou generativos do que as “vitórias”. Isso porque essas últimas, no mais das vezes, ampliam, à revelia de nossas boas intenções, o poder capilar dos dispositivos de regulação da vida.

Finalmente, mas não menos importante, quando usamos lentes de leitura biopolíticas, torna-se possível estender a crítica às lógicas dominantes de disciplinamento e

<sup>4</sup> Depoimento pessoal, colhido em 13 de julho de 2013, no Rio de Janeiro.

regulação biopolítica para além dos aspectos relativos à população na sua interseção com a sexualidade e reprodução. Isso significa reconhecer que tais lógicas e técnicas de administração não dizem respeito apenas aos corpos individuais, mas também ao “corpo político”, pois ordenam também a regulação fina da vida cotidiana – de que a Internet e as câmaras de segurança são o exemplo mais cabal –, os controles cada vez mais rigorosos que prevalecem mundo do trabalho, ou ainda os parâmetros normativos acerca de como deve ou não ser terminada uma vida. Portanto, ao usar essas lentes, estamos sempre desafiados a situar os temas e proposições do Cairo contra o pano de fundo do “dispositivo”, esse conjunto de redes e aparatos que, nas palavras de Giorgio Agamben (2009), num processo de fricção permanente (num corpo a corpo) com os viventes, produz os sujeitos da política, dos direitos, mas também do desejo.

### **A “política real”: alguns legados e seus desdobramentos**

Os legados do Cairo são amplos e não se reduzem às definições e proposições relativas a gênero e saúde e direitos reprodutivos e sexuais, que serão aqui tratadas. Outras dimensões são tão ou mais relevantes hoje quanto o eram em 1994, como pode ser ilustrado pela questão crucial dos padrões de produção e consumo ou o tema dos fluxos globais de pessoas e das barreiras à migração internacional, decididamente mais agudos e sem horizonte de equacionamento a curto prazo (e que também devem ser analisados sob o prisma de gênero/sexualidade e direitos humanos).

Na tarefa mais restrita que me cabe, vou iniciar pelas premissas de direitos humanos que impregnam o programa de ação desde seu preâmbulo, pois elas ilustram bem o caráter cumulativo das conferências dos anos 1990. O Cairo não seria o Cairo sem a Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena de 1993, assim como a IV Conferência Mundial das Mulheres de Pequim não seria o que foi sem o Cairo. Além disso, na minha avaliação, a partir dos anos 2000 os desdobramentos mais significativos do legado do Cairo em termos de direitos reprodutivos, morte materna e, do mesmo modo, direitos sexuais (que, deve-se lembrar, não estão no texto do Cairo) têm se materializado não exatamente nas políticas públicas dos Estados nacionais, tal como esperávamos, mas sim na interseção com os marcos da arquitetura global, regional e, em certos casos, nacional dos direitos humanos, ou seja, os princípios constitucionais.

A lista de “ganhos” nesse campo é hoje bastante ampla, incluindo, por exemplo, resoluções do Conselho de Direitos Humanos – CDH ONU, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIADH e do Conselho da Europa. Trata-se de recomendações e observações gerais de comitês de vigilância e julgamentos de casos específicos. São exemplos os casos Paulina, no México (aborto), Alyne, no Brasil (morte materna), e Alicia, na Polônia (aborto) – informes dos relatores especiais, em particular do relator especial para o direito à saúde, ou investigações e informes do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU. Mais especialmente, é preciso contabilizar e valorizar as decisões das cortes superiores na Europa, Índia, África do Sul e na América Latina

em relação aos temas mais difíceis que se desdobraram do Cairo e de Pequim, que são aborto e direitos LGBT (México, Brasil, Colômbia, Argentina).

Esse percurso que tem muitos aspectos virtuosos não está isento, porém, de limites e riscos. Uma limitação que deve ser considerada é, por exemplo, o brutal hiato entre norma/direito e realidade que caracteriza nossos contextos nacionais, assim como a distância ainda maior entre a norma internacional e a possibilidade de justiça, de que as dificuldades enfrentadas na implementação das recomendações do Comitê CEDAW feitas ao Estado brasileiro no caso Alyne constituem um exemplo cabal, pois os aparatos estatais não se submetem, fácil ou automaticamente, às prescrições das instâncias regionais e nacionais de direitos humanos. Num plano mais conceitual, esses ganhos podem e devem ser interpretados como mais uma expressão de judicialização do campo político, que tem implicações tanto positivas quanto negativas. Finalmente é preciso lembrar que direitos humanos podem e têm sido usados instrumentalmente em jogos geopolíticos e que nem sempre lançar mão dos discursos e regras do direito e da lei é sinônimo de justiça.

Mesmo guardando essas cautelas, ousa dizer que esse é o legado mais importante da CIPD. Nele, muito significativamente, os direitos sexuais – que foram excluídos taticamente do programa de ação do Cairo para garantir que nele permanecessem “a saúde e os direitos reprodutivos” – tiveram um desdobramento que merece ser examinado mais de perto. Como se sabe, um ano depois do Cairo o exercício dos direitos humanos das mulheres na esfera da sexualidade foi legitimado no texto de Pequim e, muito rapidamente, essa definição seria semântica e conceitualmente revisada e ampliada para assegurar os direitos sexuais de todas as pessoas. Não é excessivo afirmar que os últimos 15 anos se converteram, sobretudo, na “era dos direitos sexuais”, em especial dos direitos LGBTQI a partir da visibilidade das questões “trans”, intersex e dos difíceis debates sobre trabalho sexual como parte da agenda de direitos humanos. Outro desdobramento significativo foi, sem dúvida, a inclusão da educação em sexualidade nos marcos do direito à educação, que tem sido objeto de não poucas contestações.

Tendo esse panorama geral como pano de fundo, a trajetória dos direitos reprodutivos – que são, em vários sentidos, o legado central da CIPD – tem sido muito mais limitada e conturbada, seja no plano dos debates normativos internacionais, seja nas controvérsias nacionais. Sem dúvida registram-se algumas vitórias internacionais relevantes, como as mencionadas anteriormente, contudo, os direitos reprodutivos, em particular, têm sido objeto sistemático de ataque do dogmatismo religioso e de outros setores conservadores. Em consequência, a adoção de lei e políticas que poderiam criar um ambiente favorável à sua realização, ou bem se vê completamente obstaculizada ou está sujeita a procrastinação e relutância por parte dos atores estatais, sendo disso o Brasil um exemplo contundente.

Passados 20 anos do Cairo, os direitos reprodutivos foram empurrados pelos discursos conservadores para uma zona obscura, em que se confundem com o aborto *tout court*. Hoje a luta pelo direito ao aborto seguro e legal constitui, possivelmente, o

tema mais difícil da agenda da CIPD. Nas palavras do cientista político Mário Pecheny, essa questão se converteu na “mãe de todas as batalhas” pela liberdade sexual e reprodutiva.<sup>5</sup>

Consequentemente, esse é o terreno em que temos assistido perdas concretas, seja no plano da política semântica, seja no âmbito de leis e políticas públicas. Um exemplo a ser mencionado é a surpreendente e lamentável eliminação do termo “direitos reprodutivos” no documento final da Rio+20, em 2012. Essas condições políticas extremas não só esvaziaram os conteúdos de direitos reprodutivos tal como definidos no Programa de Ação da CIPD – observando que este termo não se restringe à simples oferta de anticoncepção –, como também estão promovendo o rápido retorno ao velho e conhecido planejamento familiar (agora focalizado na África subsaariana e alguns países asiáticos).

Os desdobramentos relativos ao legado da saúde sexual e reprodutiva também devem ser situados em relação ao que parece ser o grande “nó” na trajetória de implementação da CIPD. Em 1997, num artigo que escrevi sobre os desafios do contexto pós-Cairo e pós-Pequim, foram já explorados riscos que se anunciavam para implementação do programa de ação por efeito do *habitus* instalado nos aparatos institucionais – agências internacionais e dos Estados nacionais – que os levariam “naturalmente” a implementar as pautas mais bem comportadas que emergiam das duas conferências – ou seja, a saúde reprodutiva e a saúde sexual –, deixando de lado ou resistindo abertamente às pautas mais radicais: gênero (na sua concepção mais complexa e instável), direitos reprodutivos e sexualidade.

Passadas quase duas décadas, o que tem prevalecido tanto nos debates internacionais quanto nos planos nacionais – por efeito não apenas do clima político, mas também do reducionismo imposto pelas Metas do Milênio-MDM (CORREA; ALVES, 2005) – é muito mais decepcionante, eu diria mesmo impensável em 1994. O que assistimos hoje, lamentavelmente, é a mera continuidade ou mesmo reativação dos programas materno-infantis que prevaleciam na era pré-Cairo. Essa tendência é tão marcada que a Dra. Nafis Sadik – que como diretora do FNUAP coordenou a Conferência do Cairo – no evento ICPD and Human Rights, que compõe a agenda do Cairo+20 e que teve lugar em Haia em junho de 2013, fez um apelo forte no sentido de que os chamados programas de saúde sexual e reprodutiva sejam mais amplos do que serviços materno-infantis orientados para mulheres casadas, grávidas e com filhos.

Finalmente, quero explorar brevemente a questão do “gênero” que, como se sabe, foi pela primeira vez registrada num documento intergovernamental, também na CIPD. Não vou me estender sobre o tema, pois ele foi objeto de uma nota crítica no artigo produzido para o Cairo+15, republicado no livro *O progresso das mulheres no Brasil* (CORREA, 2011). De maneira muito concisa, tal como percebo, “gênero” se desdobrou de maneira bifurcada nesse últimos 20 anos. De um lado, na sua tradução

<sup>5</sup> Trabalho apresentado na Sessão Plenária sobre Desafios da Laicidade na América Latina no Colóquio do Fazendo Gênero, no dia 19 de setembro de 2013.

binária e dual (masculino-feminino/ natureza-cultura), tomou o caminho da corrente principal que, no plano da formulação de agendas de política pública, se traduz nas pautas de mulher e poder, violência doméstica e sexual contra as mulheres e a chamada “*smarts economics*” (excluir as mulheres do mercado de trabalho é desperdiçar recursos).

A outra trilha, antecipada pela teorização em gênero e sexualidade dos anos 1970-1980, compreende o caminho das margens: as dissidências sexuais; a plasticidade dos corpos e identidades; o não dualismo; a teoria *queer* que, por sua vez, informa os debates atuais sobre direitos sexuais. Esse é um dos terrenos mais difíceis para os debates feministas contemporâneos e, se não me equivoco, também tem produzido tensões nas discussões que estão se desenrolando em torno do Cairo+20.

### **Fatores favoráveis, obstáculos e desafios na visão de algumas feministas latino-americanas**

Essa seção reproduz os resultados mais significativos do estudo exploratório feito em 2010 com 11 feministas latino-americanas, que estiveram diretamente envolvidas com o Cairo e continuam engajadas nas complexas e difíceis tarefas de fazer do programa de ação uma realidade palpável nos países da região. Embora quase quatro anos tenham decorrido desde então, vários aspectos das análises desenvolvidas por essas investigadoras e ativistas continuam sendo relevantes.

Todas as entrevistadas enfatizaram, como fatores favoráveis ao posicionamento dos países e à absorção da agenda do Cairo na região, o clima e instituições democráticas que se consolidaram nos anos 1980 e 1990, especialmente as novas constituições, e sobretudo mudanças culturais muito profundas nas sociedades, em termos de relações de gênero, dos padrões de fecundidade e das estruturas familiares. Elas também mencionaram a relevância dos tratados e convenções de direitos humanos, assim como dos mecanismos internacionais de vigilância, de que são exemplos a CEDAW e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, mais especialmente, seu uso crescente pelas/os defensoras/es de direitos reprodutivos e sexuais.

Mas as feministas também apontaram inúmeros obstáculos para a implementação da CIPD na região, dos quais alguns são estruturais, como nos casos dos padrões de desigualdades entre países e dentro de cada país em termos de classe, raça, etnia e sexualidade, bem como diferenciais regionais e disparidades urbano-rurais. Essas observadoras críticas mencionaram, ainda, que há grandes diferenças no tamanho ou escala dos países, assim como distinções em termos da estrutura e composição das populações nacionais, o que faz com que a agenda da CIPD não possa ser implementada de maneira uniforme em todas as partes. Foram listados, também, sinais fortes de que as prioridades e visões da cooperação internacional, inclusive nas agências da ONU, vinham se alterando, o que pode ser detectado no reducionismo das MDM, bem como na tendência observada de retorno das propostas convencionais de saúde materno-infantil e planejamento familiar.

No que diz respeito a obstáculos internos aos países, o exercício captou um sentimento mais ou menos generalizado de que, numa avaliação retrospectiva, a agenda do Cairo nunca havia se tornado de fato uma prioridade para os Estados, em que pesem seus compromissos formais com a agenda. Isso se reflete, claramente, nas limitações orçamentárias experimentadas pelas políticas relacionadas com ou derivadas da CIPD, mas também no que uma das entrevistadas denomina como “politicagem”, ou seja, a facilidade com que governos adotam discursos que não cumprem e as muitas circunstâncias em que a agenda do Cairo se viu debilitada por efeito de incompetência técnica e corrupção.

Adicionalmente, lembram as entrevistadas, os componentes de saúde sexual e reprodutiva se veem, na maioria dos casos, comprometidos pelo efeito de reformas do sistema de saúde marcadas pela privatização parcial dos serviços, ou em razão de tensões e problemas relacionados com as dinâmicas de centralização e descentralização da política de saúde pública. As pessoas ouvidas também consideram que são grandes as limitações no terreno da formação e capacitação promovida por governos em relação à igualdade entre os gêneros e saúde sexual e direitos sexuais reprodutivos.

Sobretudo, todas as feministas que participaram do exercício destacaram os efeitos deletérios que têm sido produzidos pela crescente influência das forças desde sempre contrárias à agenda do Cairo – especialmente os setores vinculados ao dogmatismo religioso que se combina perversamente com a debilidade dos compromissos dos atores estatais em relação aos princípios de laicidade e secularismo. E várias sublinharam que a resistência e o ataque às propostas que emanam no Cairo se manifestam não apenas nos debates legislativos ou discussões em torno de políticas públicas, mas também na micropolítica cotidiana das instituições de saúde e educação e mesmo no sistema Judiciário, já que funcionários fazem prevalecer visões pessoais sobre as diretrizes gerais de política, como no caso da objeção de consciência em relação ao aborto. Segundo algumas das entrevistadas, esses jogos perversos são alimentados pela longa tradição da “dupla moral” que faz com que exista uma brutal dissociação entre a opinião privada e as posições públicas, seja no caso de atores estatais, seja no caso da cidadania, pois, na maioria das vezes, as pessoas ainda traduzem, como demandas públicas e legais, as visões e práticas de sua vida pessoal.

Contudo, o aspecto mais importante levantado pelas entrevistadas refere-se ao reconhecimento de que os contextos nacionais estavam, em 2010, decididamente alterados. Em muitos casos, a agenda da CIPD já não era uma prioridade para os governos de esquerda que estão no poder desde o começo dos anos 2000 e, em outros, ela se vê afetada pela chegada ao poder de governos francamente conservadores. Muito embora esse balanço parece contradizer os resultados positivos da Primeira Conferência Regional de População e Desenvolvimento, fatos subsequentes sugerem que essa análise parece não ter perdido a validade.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> No campo dos governos de esquerda, um exemplo cabal disso são as posições manifestadas, depois de Montevideo, pelo presidente Rafael Corrêa do Equador em relação ao aborto e aos direitos LGBT.



Em 2010, todas as entrevistadas consideravam que, apesar dos muitos obstáculos, era vital não apenas manter vivas as agendas do Cairo e de Pequim, mas também mobilizar uma mudança de visão. Para elas, para que o processo Cairo+20 pudesse ser de fato produtivo, era necessário, antes de qualquer coisa, não fazer da CIPD um fetiche, uma pauta cristalizada no tempo, mas sim investir no sentido de um *aggiornamento* amplo e profundo das visões projetadas em 1994.

Um dos caminhos apontados por algumas das entrevistadas para produzir novas lentes de leitura seria uma ênfase cada mais radical no sentido de pensar o Cairo como um desafio dos direitos humanos, buscando articular as questões de gênero, sexualidade, reprodução, por um lado, e os temas permanentes da desigualdade, da pobreza, do trabalho, da educação, da seguridade social e mesmo das mudanças ambientais e climáticas, por outro. Segundo o desejo expresso por muitas, isso deveria ser feito num esforço coletivo e plural de colaboração por meio das fronteiras do ativismo e da pesquisa e dos vários campos disciplinares. Quem sabe podemos fazer uma aposta de que energias positivas que se desdobraram da Primeira Conferência Regional de População e Desenvolvimento abram espaço necessário para que essa a proposição ambiciosa seja ao menos debatida.

## Referências

- AGAMBEN, G. **O que é o contemporâneo?** E outros ensaios. Chapecó: Argos, Unochapecó, 2009.
- BENSA, A.; FASSIN, E. Les sciences sociales face a l'évenement. **Terrain** (online), A 38, 2002. Disponível em: <<http://terrain.review.org/1888> DOI: 10.4000/terrain.1888>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- CORREA, S.; ALVES, J. E. D. As metas do desenvolvimento do milênio: grandes limites, oportunidades estreitas? **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 22, n. 1, p.177-189, 2005. Disponível em: <<http://www.rebep.org.br/index.php/revista/article/view/263>>.
- CORREA, S. O conceito de gênero: teorias, legitimação e usos. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Orgs.). **O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010**. Rio de Janeiro; Brasília: Cepia; ONU Mulheres, 2011.
- FOUCAULT, M. **O que é o iluminismo**. Michel Foucault: o dossier. Rio de Janeiro: Taurus, 1984.



# 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.

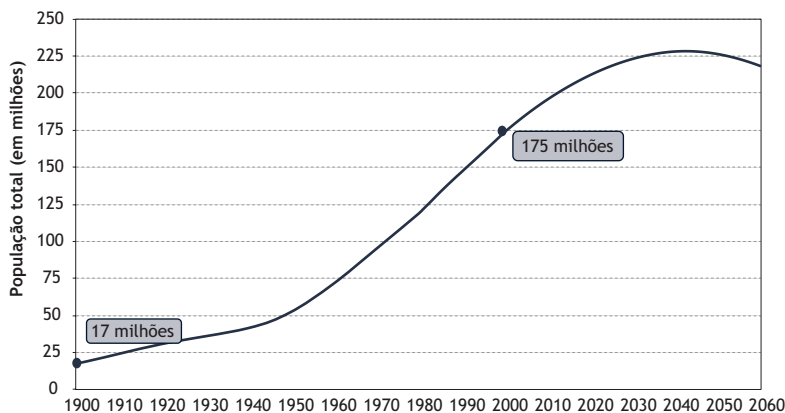


# População e desenvolvimento

Ricardo Paes de Barros<sup>1</sup>  
Diana Coutinho<sup>2</sup>  
Rosane Mendonça<sup>3</sup>

Ao longo do último século o Brasil passou por drásticas transformações demográficas. No século XX a população brasileira foi multiplicada dez vezes, partindo de 17 milhões de habitantes em 1900 e alcançando 175 milhões em 2000 (Gráfico 1).

Gráfico 1  
População  
Brasil – 1900-2060



Fonte: IBGE. Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050, revisão 2008, e até 2060, revisão 2013; Estatísticas do Século XX, 2007; Anuário Estatístico do Brasil, 1994.

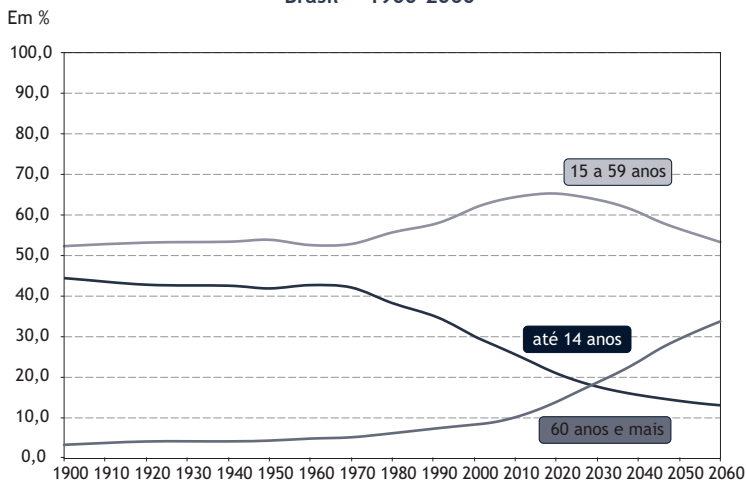
As transformações, no entanto, não ocorreram apenas no tamanho da população, mas também na sua distribuição etária e espacial. Enquanto em 1960 a população do Brasil era extremamente jovem, com quase 45% dos habitantes com até 14 anos, em 2010 já tinha envelhecido substancialmente, e o país passou a ter apenas 25% dos brasileiros naquela faixa etária, com essa tendência prosseguindo nos anos subsequentes (Gráfico 2).

<sup>1</sup> Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd), Brasil, ricardo.barros@presidencia.gov.br.

<sup>2</sup> Subsecretaria de Ações Estratégicas da SAE/PR, Brasil, diana.grosner@presidencia.gov.br.

<sup>3</sup> Subsecretaria de Ações Estratégicas da SAE/PR, Brasil, rosane.mendonca@presidencia.gov.br.

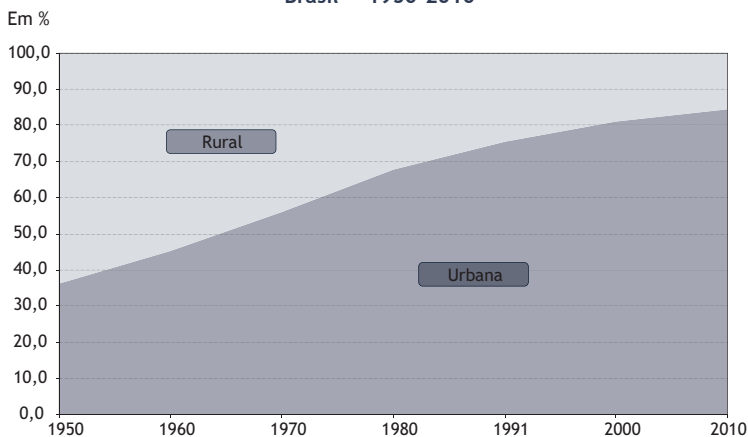
**Gráfico 2**  
**Distribuição da população, segundo faixa etária**  
**Brasil – 1900-2060**



Fonte: IBGE. Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050, revisão 2008, e até 2060, revisão 2013; Estatísticas do Século XX, 2007; Anuário Estatístico do Brasil, 1994.

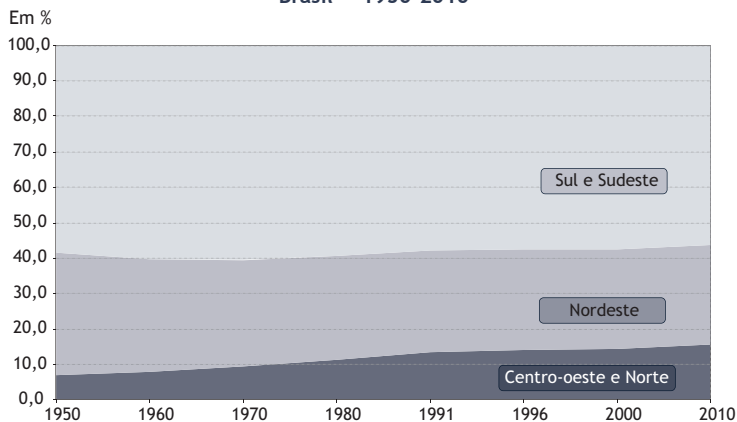
A distribuição espacial da população também modificou-se de forma acentuada. A população na área urbana passou de 36% para 84%, entre 1950 e 2010, um aumento de quase 50 pontos percentuais em 60 anos (Gráfico 3). Da mesma forma, a distribuição regional registrou alteração significativa: em 1950, apenas 7% dos brasileiros encontravam-se nos estados que compunham originalmente as Regiões Centro-Oeste e Norte, proporção que passou para 16%, em 2010 (Gráfico 4).

**Gráfico 3**  
**Distribuição da população, segundo situação de domicílio**  
**Brasil – 1950-2010**



Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1950 a 2010; Estatísticas do Século XX, 2007; Anuário Estatístico do Brasil, 1993.

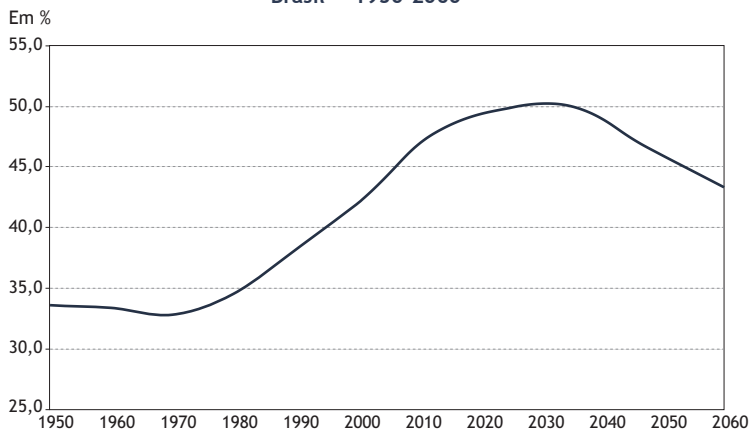
**Gráfico 4**  
**Distribuição da população, segundo regiões**  
**Brasil – 1950-2010**



Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1940 a 2010; Estatísticas do século XX, 2007.

As transformações demográficas brasileiras no século XXI permaneceram acentuadas. Embora muitas tenham seguido a mesma tendência do decorrer do século anterior, como a distribuição espacial e o grau de urbanização, o crescimento da população reverteu sua trajetória de forma radical. Um país que, no século passado, mais que triplicava o número de habitantes a cada 50 anos verá sua população parar de crescer e começar a declinar antes da metade desse novo século (Gráfico 1). Também a composição etária mudou de tendência. A proporção de pessoas de 25 a 59 anos, que era próxima a 35% em 1950, deverá atingir um pico de 50% em 2030. Ao final do século XXI, esse segmento já deverá ser inferior a 45% da população total (Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**População na faixa etária de 25 a 59 anos**  
**Brasil – 1950-2060**



Fonte: IBGE. Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050, revisão 2008, e até 2060, revisão 2013; Estatísticas do Século XX, 2007; Anuário Estatístico do Brasil, 1994.

## Direitos reprodutivos e políticas públicas de população

Não há dúvidas de que transformações demográficas dessa magnitude e natureza têm consequências sobre o desempenho econômico e a utilização de recursos naturais renováveis e não renováveis e, portanto, sobre as condições de vida da população. Quem argumentaria em contrário?!

Mas será que deveríamos nos importar com essas consequências se as decisões individuais sobre o número e o espaçamento dos filhos, bem como a atenção e os investimentos a serem realizados nesses filhos, estão sendo tomadas de forma altruísta, livre, bem informada, sem discriminação e com acesso a recursos e serviços públicos? Por que se importar com essas consequências quando eventuais externalidades decorrentes dessas decisões individuais são reconhecidas e internalizadas com base em incentivos e outros arranjos institucionais públicos? Se as famílias tomam decisões reprodutivas conscientes e responsáveis e se a sociedade promove os incentivos adequados, na presença de externalidades decorrentes das decisões individuais, o resultado final não deveria ser necessariamente o ótimo? Portanto, se as decisões tomadas restringem ou aceleram o crescimento econômico é porque assim o desejaram as famílias. Se essas decisões utilizam os recursos naturais não renováveis de forma mais ou menos acelerada, é também porque assim o desejaram as famílias. Uma vez que as famílias são altruístas e bem informadas, essas decisões levam em consideração não apenas o seu bem-estar, mas também o de todos os seus descendentes.

Portanto, nos parece que uma política pública voltada para a promoção de interações positivas entre população e desenvolvimento deve se concentrar, primordialmente, na garantia dos direitos reprodutivos. Deve-se garantir, acima de tudo, que cada família tenha acesso a todos os serviços, orientação e informação de que necessitam para regular seu processo reprodutivo da forma de sua preferência, sem restrições ou discriminação. À medida que as decisões individuais não levem ao melhor resultado para a sociedade como um todo, e apenas nesse caso, tornam-se justificáveis instrumentos públicos que incentivem ou desincentivem, sem qualquer coerção, as decisões individuais. Esses instrumentos visariam promover interações entre população e desenvolvimento de maior interesse social. Em outras palavras, políticas públicas voltadas ao controle populacional se justificam somente após todos os direitos reprodutivos terem sido assegurados e quando existem externalidades.<sup>4</sup>

Portanto, em uma sociedade bem informada e constituída por famílias altruístas, em que seus direitos reprodutivos encontram-se plenamente garantidos, não existe razão para grandes preocupações com a evolução do tamanho da população, sua composição etária e sua distribuição espacial. É evidente que tanto o setor público como o privado devem monitorar de perto a evolução demográfica, uma vez que a melhor e mais adequada alocação dos gastos públicos e dos investimentos privados

<sup>4</sup> Diz-se que ocorrem externalidades quando decisões individuais livres e bem informadas levam a um resultado ótimo para a sociedade.

depende da demografia. Sem dúvida que mudanças rápidas na estrutura etária, como a que vem passando o Brasil, requerem ajustes igualmente rápidos nos investimentos em educação e saúde. À medida que a fecundidade e a mortalidade declinam e a população envelhece, os gastos com saúde devem aumentar e aqueles com educação podem até declinar. Em ambos os setores as despesas devem ser adequadas ao novo perfil da demanda. No caso da educação, a demanda por vagas diminui na primeira fase do ensino fundamental e continua a aumentar na segunda fase e, em particular, no ensino médio. Na área da saúde, também o envelhecimento muda a distribuição dos gastos, declinando em termos relativos as despesas com atenção básica e aumentando aquelas com doenças crônicas, internações e atendimentos de alta complexidade. Novamente a urbanização e a aglomeração em grandes cidades modificam os gastos com educação e saúde, reduzindo aqueles com o atendimento de populações isoladas na área rural.

O que se torna dispensável numa sociedade bem informada, altruísta e com seus direitos reprodutivos respeitados é uma preocupação constante com a adequação ou não dos rumos demográficos do país. Em contrapartida, pode-se dizer que a existência dessa preocupação demonstra falha ou pouca confiança nas decisões individuais ou nas ações governamentais. Assim, é natural, e plenamente justificável, a preocupação com a evolução demográfica em sociedades em que as famílias encontram-se mal informadas sobre as práticas disponíveis para o controle da natalidade, ou tenham conhecimento de tais práticas, mas não tenham efetivo acesso a elas, seja por falta de acesso aos serviços públicos relevantes ou por práticas discriminatórias. Também é compreensível a preocupação com a evolução demográfica em sociedades institucionalmente frágeis, cujos governos não têm os instrumentos capazes de incentivar as famílias a tomarem decisões que internalizem as externalidades sociais que suas deliberações individuais podem acarretar para a sociedade como um todo.

Em todas essas situações, no entanto, mais importante que o uso intensivo de políticas de população seria garantir efetivamente às famílias seus plenos direitos reprodutivos e, no caso de suas decisões não estarem naturalmente alinhadas com as coletivas, desenvolver no aparato governamental capacidade institucional para incentivá-las a tomarem decisões demográficas alinhadas com o interesse de toda a sociedade. Esse ponto de vista nos parece estar bem presente na Declaração e no Plano de Ação de Cairo (UNFPA, 2004) e também incorporado ao pensamento de economistas e demógrafos interessados na relação entre população e desenvolvimento (BIRDSALL, 2003).

## Protagonismo

Ninguém discute que o trabalho e, portanto, os trabalhadores são um dos principais fatores de produção. É indiscutível que a qualificação dos trabalhadores é indispensável para uma maior produtividade e, conseqüentemente, um maior nível de renda nacional. Nada poderia ser produzido sem trabalho, e de nada serviria produzir se

não houvesse pessoas para consumir. Que população é central para a produção e o consumo e que o nível de produção, renda e consumo de uma sociedade encontra-se diretamente relacionado ao tamanho e à qualificação dessa população é inquestionável. Portanto, é natural que a relação entre essas variáveis esteja presente em todo o debate sobre população e desenvolvimento (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1986; KELLEY; SCHIMIDT, 2003; WILLIAMSON, 2003; BLOOM; CANNING, 2003; RIOS-NETO, 2009; HIRSCHMAN, 2004; KELLEY, 2003; WORLD BANK, 1984).

O que surpreendentemente nem sempre está presente nesse debate é o protagonismo da população na determinação do desenvolvimento. Na maioria das vezes, na discussão sobre população e desenvolvimento, as pessoas são simplesmente um insumo num processo de produção sobre o qual elas têm pouco a dizer, ou são puramente consumidoras de produtos sobre os quais pouco opinam, exceto via contribuição para a formação da demanda.

Muitas vezes não transparece que, para cada produto, a quantidade a ser produzida e a tecnologia de produção são variáveis determinadas pelas pessoas. São elas que concebem as novas tecnologias, as novas formas de organização da produção e os novos produtos. São elas que imaginam padrões de desenvolvimento alternativos e são elas que acabam decidindo qual o padrão a ser utilizado. Elas são as protagonistas de todo esse processo, trabalhando e tornando o padrão de desenvolvimento idealizado e escolhido numa realidade.

Assim, um dos aspectos mais importantes na definição das políticas de população voltadas para a promoção do desenvolvimento é garantir que as pessoas tenham, em primeiro lugar, a liberdade e as condições para imaginar e idealizar o futuro que desejam. Trata-se de garantir o direito de imaginar e escolher, assegurar o livre arbítrio. Em segundo lugar, deve-se garantir que as pessoas tenham as condições e as oportunidades que necessitam para serem efetivas protagonistas na construção do desenvolvimento de sua escolha. Aí se enquadram os direitos à educação de qualidade e a um trabalho descente, entre outros que garantam as oportunidades que possibilitem o seu desenvolvimento pleno e uma vida produtiva de sua escolha.

É importante, portanto, reconhecer que o desenvolvimento não só é promovido pelas pessoas, mas deve sempre ser imaginado e escolhido por elas. A primeira e principal tarefa das ações públicas deve ser sempre a de garantir que cada membro da sociedade tenha a liberdade, as condições e as oportunidades de que necessita para promover o padrão de desenvolvimento de sua escolha, para si e para a comunidade à qual pertence.

Apenas quando as decisões individuais não internalizarem todos os ganhos coletivos cabe à sociedade utilizar ações públicas não coercivas, voltadas para incentivar determinadas ações individuais de particular valor coletivo, ou somente inibir aquelas que tenham externalidades sociais negativas. Para isso, a sociedade necessita de instrumentos de ação pública que interfiram nas decisões individuais.



## Garantia de direitos e impedimentos

Com base no que foi argumentado anteriormente, uma sociedade em que as pessoas são altruístas, bem informadas, com recursos adequados, em que prevalece a plena garantia dos direitos reprodutivos, não ocorre discriminação e existem amplas oportunidades para o desenvolvimento pessoal, a participação produtiva e a plena liberdade de escolha – desde que esta sociedade também tenha acesso a instrumentos capazes de internalizar as consequências sociais não levadas em conta nas decisões individuais – não teria por que se preocupar com o tamanho da população, ou mesmo com a sua composição etária ou distribuição espacial. Porém, numa sociedade com essas características, tampouco seriam preocupações o grau de pobreza e de desigualdade, o desemprego ou a inflação.

Caso os ideais anteriormente ressaltados não sejam prevalentes, a ação imediata deveria ser não um extensivo emprego de políticas populacionais, mas sim a busca pela garantia dos direitos e das condições e oportunidades para que todos pudessem tomar decisões conscientes quanto à reprodução e garantir a seus filhos condições para se desenvolverem plenamente e terem uma vida produtiva de sua escolha.

Entretanto, como a plena garantia de direitos e o amplo acesso à informação não ocorrem de forma imediata, muitas decisões individuais não serão tomadas plenamente bem informadas, conscientes e livres de impedimentos materiais e de discriminação. Assim, é comum as sociedades tomarem medidas instantâneas com vistas a desincentivar decisões individuais que não sejam plenamente bem informadas ou livres de impedimentos, ou que visem mitigar as consequências dessas decisões. Deve-se, no entanto, jamais deixar de reconhecer e considerar que a prioridade e a efetiva solução serão sempre a plena garantia dos direitos humanos e, em particular, os reprodutivos.

Para o desenho de ações efetivamente capazes de desincentivar determinadas decisões individuais ou de mitigar suas consequências, é primordial que se conheça como essas decisões vêm sendo tomadas e quais os fatores que estão impedindo que melhores alternativas sejam adotadas, ou induzindo a que piores trajetórias sejam percorridas. Em outras palavras, o conhecimento do comportamento reprodutivo e de seus constrangimentos é indispensável ao desenho de políticas eficazes.

## Consequências individuais das decisões reprodutivas

A importância de ações compensatórias voltadas diretamente para desincentivar decisões individuais mal informadas, ou para mitigar os resultados dessas decisões, é naturalmente derivada da magnitude dessas consequências sobre a vida das famílias envolvidas e, é claro, sobre a sociedade como um todo.

Por um lado, empecilhos ao nascimento de outros filhos podem trazer às famílias grande frustração e tristeza, além de influenciar as decisões sobre poupança e consumo, em particular quando se trata do primeiro filho. Podem, por conseguinte, ter

importantes consequências sobre as transferências intergeracionais de riqueza e, principalmente, de atenção com os mais idosos. Adultos sem filhos não terão para quem deixar seus bens e, quando idosos, apresentarão maior dificuldade em obter a atenção e os cuidados necessários.

Conforme tem sido amplamente demonstrado, o nascimento de filhos além do que seria escolhido, ou com um espaçamento aquém do que seria desejado caso os pais estivessem bem informados, bem orientados e tivessem a efetiva garantia de todos seus direitos reprodutivos e livre de impedimentos discriminatórios, pode ter consequências perversas (BIRDSALL; SINDING, 2003). Essas consequências incidem sobre: a geração de renda da família e, conseqüentemente, a pobreza e a desigualdade; a saúde dos membros da família, em particular a da mãe e do recém-nascido; a alocação de tempo dos responsáveis e, portanto, os níveis de estresse; a atenção e investimentos nos filhos e filhas mais velhos – trata-se do compromisso entre qualidade e quantidade (famílias menores tendem a investir e dar maior atenção a cada um dos seus filhos); e o nível de consumo *per capita*, a qualidade da alimentação e o volume de investimentos na qualidade da habitação e no empreendimento familiar, no caso das famílias empreendedoras.

As consequências de um filho a mais ou a menos, ou de um menor espaçamento dos nascimentos, sobre as condições de vida da própria família são invariavelmente substanciais (MERRICK, 2003; BARROS et al., 2003). Um crescimento populacional mais lento ou taxas de fecundidade abaixo da reposição, com o conseqüente envelhecimento acelerado da população, também têm impactos sobre a sociedade como um todo, os quais têm recebido grande atenção (GRAGNOLATI et al., 2011).

### Macroconsequências do crescimento populacional

Ao se analisar a macrorrelação entre população e desenvolvimento, é indispensável reconhecer que a dinâmica populacional opera em múltiplas dimensões. Sociedades podem diferir quanto ao tamanho de sua população sem, no entanto, diferir nas taxas de crescimento, de fecundidade e de mortalidade, estrutura etária, densidade ou concentração populacional. Da mesma forma, as diferenças podem estar restritas a densidade ou concentração urbana da população. Podem ser prioritariamente decorrentes de distintas taxas de crescimento e de diferentes estruturas etárias.

Os diversos estudos existentes são unânimes em argumentar que cada dimensão da dinâmica demográfica tem impactos distintos sobre o desenvolvimento (KELLEY; SCHIMIDT, 2003). Enquanto maiores populações e densidades populacionais mais elevadas parecem favorecer o crescimento econômico, maiores taxas de crescimento populacional e razões de dependência mais altas tendem a restringi-lo (BIRDSALL; SINDING, 2003). No que se segue, limitamos a discussão ao componente mais clássico e, em certa medida mais simples, da relação entre população e desenvolvimento. Tratamos da questão básica de estática comparativa: mantidos os demais parâmetros demográficos constantes, em particular a distribuição etária da população, qual o

impacto de uma maior população? Uma população maior é uma característica macroeconomicamente desejável ou indesejável?

### Produção e renda

Dado um grau tecnológico ou processo produtivo, o nível de produção e, portanto, o nível de renda de uma sociedade dependerão da sua disponibilidade de recursos. Quanto maiores a quantidade e a qualidade dos insumos disponíveis, maior é o nível de produção. Evidentemente, a quantidade e a qualificação dos trabalhadores disponíveis são determinantes essenciais do nível de produção.

Mas, para os trabalhadores e suas famílias, o que importa não é tanto o nível de produção total, mas sim a produção por trabalhador – sua produtividade. Afinal, a remuneração do trabalho, ao menos no longo prazo, deve caminhar *pari passo* com a produtividade do trabalho.

A produção por trabalhador, por sua vez, na ausência de economias de escala, depende apenas da intensidade dos demais fatores de produção, isto é, da razão entre a disponibilidade de cada um desses fatores e o tamanho da força de trabalho. Quanto maior a disponibilidade dos fatores de produção por trabalhador, maiores serão a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, a remuneração do trabalho e a renda *per capita*.

Dos diversos insumos de produção, o capital físico, o capital humano e a disponibilidade de recursos naturais são aqueles em maior evidência e, portanto, restringimos a atenção à sua disponibilidade. Nesse caso, o que importa para a produtividade e remuneração do trabalho é a disponibilidade de cada um desses fatores por trabalhador.

Qual seria o impacto de um aumento ou redução na taxa de crescimento populacional? Considerando-se uma sociedade típica, em que a disponibilidade desses insumos cresce a uma taxa maior que a população e, portanto, de forma mais acelerada que a força de trabalho, a disponibilidade desses insumos por trabalhador (em particular, a disponibilidade de capital por trabalhador) irá crescer e, com ela, a produtividade do trabalho e a renda *per capita*. Quanto maior a razão disponibilidade de insumos por trabalhador, maior será a renda *per capita*. Nessa situação, um aumento na taxa de crescimento populacional irá desacelerar o aumento nessa razão e, por conseguinte, na renda *per capita*. Em suma, o crescimento populacional mais intenso tem o efeito de diluir a disponibilidade de insumos (cada trabalhador terá uma quantidade menor de insumos para trabalhar) e, dessa forma, leva a uma redução na renda *per capita*.

Vale ressaltar que essa argumentação, que leva a uma relação inversa entre população e renda *per capita*, está baseada em três hipóteses: não existem deseconomias nem economias de escala; a disponibilidade de insumos e, em particular, a formação de capital não respondem a variações no crescimento populacional; e a tecnologia ou o progresso técnico não é influenciado pelas pressões demográficas. Na seqüência, cada uma dessas hipóteses será tratada em detalhe.

## Economias de escala e crescimento populacional

A existência de deseconomias de escala (congestionamento) apenas agravaria a relação inversa entre população e renda *per capita*. Já a possibilidade de explorar economias de escala certamente operaria no sentido contrário, tendendo a aliviar a tensão entre crescimento populacional, produtividade do trabalho e renda *per capita*.

A relação entre população e o aproveitamento de economias de escala, contudo, precisa ser interpretada com cautela. É certamente verdade que uma maior densidade geográfica das populações ou das atividades econômicas favorece o aproveitamento de ganhos de aglomeração, permitindo uma melhor divisão do trabalho e, portanto, aumentos na produtividade do trabalho.

Essa maior densidade também favorece o surgimento e o aproveitamento de ganhos de escopo, isto é, reduções nos custos em decorrência de um aumento na variedade de bens e serviços produzidos na mesma empresa. Ademais, permite que retornos crescentes ligados à disponibilidade de diversos componentes de infraestrutura, à oferta de serviços públicos e ao acesso a mercados sejam aproveitados.

É importante, contudo, diferenciar entre um crescimento rápido da população e outro mais equilibrado, decorrente de um processo gradual e secular da mesma. Muitos desses ganhos apenas se integralizam ou são de magnitude significativa quando o crescimento populacional for gradual; em caso de crescimento acelerado e não antecipado, muitos desses ganhos de escala podem não ocorrer, ou mesmo serem substituídos por perdas devido ao surgimento de gargalos e consequentes custos de ajustamento.

Outro fator que minimiza a importância do tamanho populacional para o aproveitamento dos ganhos de escala é a globalização. Num mundo globalizado, onde a demanda pelo que um país produz tem escala mundial, o tamanho do mercado consumidor nacional passa a ter pouca relevância. A importância da aglomeração é mais sentida no lado da produção, seja devido à maior possibilidade de divisão do trabalho e especialização que esta permite, seja pela possibilidade de ganhos decorrentes da sinergia resultante de uma maior variedade de fatores de produção.

Por fim, vale ressaltar que a maior parte desses ganhos é local e não requer que a densidade populacional do país como um todo seja elevada. Para que esses ganhos possam ser aproveitados, basta que a população existente esteja aglomerada em centros urbanos de tamanho médio. Assim, os ganhos decorrem muito mais da redução na dispersão populacional do que propriamente do tamanho da população ou mesmo da sua densidade média.

## Formação de capital e crescimento populacional

A formação de capital (investimentos) deve responder sim à pressão populacional. Afinal, ampliações na disponibilidade de trabalhadores, embora reduzam a produtividade do trabalho, devem elevar a produtividade do capital, ao menos do capital físico e, dessa forma, aumentar a demanda por investimentos. A taxa de juros deve se elevar,

estimulando tanto a poupança interna como atraindo investimentos estrangeiros. Assim, uma maior população deve induzir maiores investimentos e, com isso, mitigar o impacto negativo direto que uma maior população possa ter sobre a renda *per capita*.

Vale ressaltar, no entanto, que esse efeito apenas ocorre à medida que aumenta a taxa de retorno ao capital, indicando que uma maior população deve acarretar uma distribuição funcional da renda mais desfavorável ao trabalho. Vale também destacar que, se uma maior população resulta de um aumento na fecundidade, nela deve estar presente uma maior porcentagem de crianças e de famílias jovens. Diversos autores argumentam, teoricamente (embora a correspondente evidência empírica seja muito limitada), que essa maior sobrecarga de dependentes nas famílias, e também de famílias jovens, pode restringir a propensão a poupar das famílias e, com isso, tornar o país ainda mais dependente de poupança externa para financiar os necessários investimentos (LEE; MASON; MILLER, 2003).

### Progresso técnico e crescimento populacional

A relação entre tamanho populacional e progresso tecnológico é a mais discutível. É evidente que historicamente pressões demográficas sempre incentivaram a inovação. Algumas sociedades foram bem-sucedidas inovando e aumentando a produtividade e a renda *per capita* em momentos de pressão demográfica. Esses casos, por serem os de sucesso, dominaram o cenário mundial e, por isso, estão presentes em nossa história. Mas muitos também foram os casos em que nenhuma grande inovação decorreu da pressão demográfica, sendo que o resultado final foi a fome e outros desastres.

Assim, diante dos níveis atuais de desenvolvimento, não parece provável que pressões demográficas irão (ou que precisem) promover o progresso tecnológico. No mundo do século XXI, o passo da inovação tecnológica tem outros determinantes, incluindo a política científica e tecnológica de cada país. Ademais, num ambiente com desníveis tecnológicos extremamente acentuados, o progresso técnico dependerá muito mais da capacidade de aditar ou imitar tecnologias já existentes do que propriamente de desenvolver novas tecnologias, relativizando ainda mais a importância do crescimento populacional.

Na medida em que a inovação é o resultado da combinação de talento, formação e interação, sua relação com o tamanho da população opera nas duas direções. Uma maior população pode favorecer a inovação, uma vez que permite revelar um número maior de talentos. No entanto, a inovação não depende apenas de talentos brutos; é necessário investir na educação e na formação desses talentos, garantindo acesso a equipamentos, laboratórios e condições para realizarem seus experimentos, descobertas e ensaios. Numa sociedade com maior população resultante de uma taxa de fecundidade mais elevada e, portanto, de uma maior razão de dependência, o investimento em capital humano *per capita* pode ser mais baixo e, portanto, menor a chance de que grandes talentos potenciais tenham a oportunidade de se efetivarem.

O tamanho populacional pode também influenciar o intercâmbio do qual tanto depende a inovação. No início do século XX, quando o Brasil acreditava que sua popu-

lação era muito baixa, a imigração internacional foi encorajada, levando a que, em 1910, 7,5% dos trabalhadores brasileiros fossem estrangeiros. Um século depois, com uma população dez vezes maior, o Brasil, talvez por considerar o tamanho de sua população adequado, tornou-se muito mais fechado. Hoje, bem menos que 0,5% da força de trabalho brasileira nasceu fora do país. Enquanto na Austrália, que acredita precisar aumentar sua população, de cada mil habitantes 14 estão ou estudando fora do país ou são estrangeiros estudando no país, no Brasil (que talvez acredite que já tem uma população de tamanho adequado) apenas 0,1 de cada mil habitantes encontra-se nessa situação. Em suma, o tamanho populacional pode limitar a inovação na medida em que pode induzir o país a se tornar autossuficiente e se fechar ao intercâmbio internacional.

## Referências

- BARROS, R. P. de; FIRPO, S.; BARRETO, R. G.; LEITE, P. G. P. Demographic changes and poverty in Brazil. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. (Eds.). **Population matters**. Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, chapter 11, part III, 2003.
- BIRDSALL, N. New findings in economics and demography: implications for policies to reduce poverty. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. (Eds.). **Population matters**. Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, chapter 14, part V, 2003.
- BIRDSALL, N.; SINDING, S. W. How and why population matters: new findings, new issues. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. (Eds.). **Population matters**. Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, chapter 1, part I, 2003.
- BLOOM, D.; CANNING, D. Cumulative causality, economic growth, and the demographic transition. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. (Eds.). **Population matters**. Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, chapter 7, part II, 2003.
- GRAGNOLATI, M.; JORGENSEN, O. H.; ROCHA, R.; FRUTTERO, A. **Growing old in an older Brazil**. Implications of population ageing on growth, poverty, public finance, and service delivery. The World Bank, 2011.
- HIRSCHMAN, C. **Population and development: what do we really know?** 2004.
- KELLEY, A. C.; SCHIMIDT, R. M. Economic and demographic change: a synthesis of models, findings, and perspectives. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. (Eds.). **Population matters**. Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, chapter 4, part II, 2003.
- KELLEY, A. C. The population debate in historical perspective: revisionism revised. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. (Eds.). **Population matters**. Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, chapter 2, part I, 2003.

- LEE, R. D.; MASON, A.; MILLER, T. Saving, wealth, and population. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. (Eds.). **Population matters**. Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, chapter 6, part II, 2003.
- MERRICK, T. Population and poverty in households: a review of reviews. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. (Eds.). **Population matters**. Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, chapter 8, part III, 2003.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL **Population growth and economic development: policy questions**. Washington: National Academy Press, 1986.
- RIOS-NETO, E. L. G. A relação entre população e desenvolvimento 15 anos após a Conferência do Cairo. **Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo**. Campinas: Abep/UNFPA, 2009.
- UNFPA. **Programme of Action**. Adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13, September. United Nations Population Fund, 2004.
- WILLIAMSON, J. G. Demographic change, economic growth, and inequality. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. (Eds.). **Population matters**. Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, chapter 5, part II, 2003.
- WORLD BANK. **World development report 1984**. New York: Oxford University Press, 1984.





## As políticas de desenvolvimento social e combate à fome e seus efeitos sociodemográficos no Brasil: experiências para fortalecimento da agenda da CIPD<sup>1</sup>

*Paulo de Martino Jannuzzi<sup>2</sup>*

O combate à fome e à pobreza é talvez um dos compromissos mais reiterados nos documentos e declarações resultantes das diversas Conferências Mundiais promovidas pelas agências das Nações Unidas nos últimos 20 anos. Na Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, firmada em 2000 por centenas de chefes de Estado, figura como primeiro e certamente mais destacado compromisso – desdobramento da ênfase conferida pela Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, de Copenhague em 1995 – a necessidade de “políticas e estratégias nacionais orientadas para a redução considerável da pobreza em geral, no mais curto espaço de tempo possível, e para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza absoluta num prazo que será fixado por cada país atendendo ao seu próprio contexto”. Tal compromisso seria novamente reiterado, um ano depois, na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.

Mas é preciso registrar que, antes mesmo das Conferências de Copenhague e de Roma, na Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD), realizada em 1994 no Cairo, a pobreza já recebera reconhecimento explícito como questão a ser enfrentada em qualquer estratégia de promoção de crescimento econômico, população e desenvolvimento sustentável. Afinal, como registrado no capítulo 3 do Relatório final da CIPD:

A pobreza vem muitas vezes acompanhada de desemprego, subnutrição, analfabetismo, baixo status da mulher, exposição a riscos ambientais e limitado acesso a serviços sociais e de saúde, inclusive serviços de saúde reprodutiva que, por sua vez, inclui o planejamento familiar. Todos esses fatores contribuem para altos níveis de fecundidade, morbidade e mortalidade, assim como para uma baixa produtividade econômica. Além disso, a pobreza está intimamente relacionada com uma inadequada distribuição espacial da população, com o uso insustentável e uma distribuição desigual de recursos naturais como terra e água, e com uma séria degradação ambiental. (Relatório CIPD, tópico 3.13)

<sup>1</sup> Agradeço as contribuições e subsídios elaborados por Armando Simões e Junia Quiroga para finalização desse texto. Cabem apenas ao autor as lacunas e interpretações factuais aqui apresentadas.

<sup>2</sup> Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil, paulo.jannuzzi@mds.gov.br.

O Plano de Ação da CIPD estabelece seis ações que podem ser empreendidas pelos governos na tentativa de erradicação da pobreza, as quais incluem investimentos de alta qualidade na transformação das políticas de formação de recursos humanos e educação, saúde sexual e reprodutiva, alimentação e nutrição, desenvolvimento sustentável, entre outros. Sugere-se, ainda, que sejam focalizadas ações para as mulheres e os mais jovens, tendo em vista a maior probabilidade de pobreza entre esses grupos e o potencial estratégico da transformação em suas condições de vida.

No Brasil, parte expressiva das ações preconizadas pelo Plano da CIPD no campo da alimentação e nutrição, focalizadas em mulheres e população mais jovem, tem sido efetivada por meio da integração, a partir de 2004, das políticas e programas de desenvolvimento social e combate à fome em uma única pasta específica – o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Se é fato que, desde final dos anos 1990, a temática de combate à fome assumia maior proeminência nas prioridades do governo federal, com maior volume de recursos, articulação intersetorial e arranjos programáticos mais eficientes, é com a criação do MDS que se consegue conferir escala e operacionalidade efetiva às ações e programas voltados para a agenda de mitigação da pobreza.

Fazer esse registro histórico, ainda que certamente incipiente, da criação dessas políticas e programas de desenvolvimento social, de seus efeitos sobre a redução da pobreza e sobre outros aspectos da realidade sociodemográfica brasileira é o objetivo desse texto. Espera-se assim trazer subsídios que contribuam para o conhecimento da natureza dessas políticas e do papel crucial que elas têm exercido sobre aspectos da dinâmica demográfica brasileira, tais como a queda da mortalidade infantil e o aumento do uso de contraceptivos, para citar alguns dos principais. Um balanço do cumprimento do Plano de Ação da CIPD não poderia deixar de contemplar a estratégia brasileira de redução da pobreza nas últimas décadas.

### **A fome e a pobreza na agenda das políticas públicas no Brasil: das ações fragmentadas de nutrição e segurança alimentar ao Programa Bolsa Família**

A agenda das políticas públicas corresponde ao conjunto de assuntos e problemas que os gestores públicos e a comunidade política entendem como mais relevantes em dado momento histórico. O reconhecimento de uma questão social como problema de governo ou Estado não é um processo simples e imediato, que responde automaticamente à importância que a imprensa, um grupo social ou instituição conferem à questão, ou ainda às estatísticas disponíveis, por mais reveladoras que sejam da gravidade da questão, quando comparada a outros países ou a outros momentos do passado. Não é a vontade de uma liderança política, um pesquisador acadêmico, um governante eleito ou agência multilateral, com conhecimento empírico consistente da realidade ou visão ousada, que garante imediatamente a incorporação da questão social advogada na agenda formal de governo (JANN; WEGRICH, 2007).

Um problema social se transforma em questão pública quando existe a convicção de que ele precisa ser dominado política e administrativamente. Se parece haver solução técnica viável e factível para determinada questão social, essa entra mais facilmente na agenda. Afinal, a estrutura do setor público, pelos mecanismos institucionais existentes e operantes, é um ambiente que “digere” inovações a seu próprio tempo e estilo (FREY, 2000). O momento político ou histórico também condiciona a formação da agenda. Um governante recém-eleito tem maior margem de manobra para colocar novos temas na agenda político-institucional no início de seu governo, sobretudo pelo seu diferencial de votos em relação a adversários. Sua capacidade de influenciar a agenda é tão maior quanto maior for a preservação ou o aumento de seu capital político ao longo dos anos seguintes à sua eleição.

Além dos governantes eleitos, os parlamentares e outros atores políticos são elementos catalisadores desse processo. Eles são diversos e possuem características distintas: políticos e burocratas; empresários; trabalhadores/sindicatos; servidores públicos; e os meios de comunicação. Grandes empresários, individualmente ou por meio de *lobbies* (grupos de pressão), encaminham suas demandas e pressionam os atores públicos, nas decisões governamentais, em favor de seus interesses. Também os agentes internacionais, tais como as agências multilaterais das Nações Unidas e suas Conferências e Cúpulas Mundiais, constituem outro ator político de grande importância. Além desses, os meios de comunicação são outros agentes relevantes no processo, pois dispõem de recursos para influenciar a opinião pública na formação das demandas. Enfim, as organizações políticas – partidos, sindicatos, grupos de interesse, agências multilaterais e imprensa – são fundamentais para que as demandas entrem na agenda política do governo e para que, lá presentes, possam se transformar em ações e programas concretos.

De fato, é a ação e interação de diferentes atores ao longo dos últimos 60 anos que têm colocado gradativamente – e efetivamente nos anos 2000 – a questão da pobreza, indigência e exclusão social na agenda de políticas públicas no Brasil. Embora estas temáticas já viessem sendo investigadas nas universidades e centros de pesquisa e figurassem como objeto de levantamento estatístico 30 anos antes, foi a partir da crise e da estagnação econômica da chamada “década perdida” – e seus efeitos sobre o empobrecimento de diversos segmentos populacionais – que as questões relacionadas mais diretamente à pobreza passaram a comparecer com maior frequência e maior profundidade na literatura acadêmica e na agenda política, disputando a centralidade do debate sobre distribuição de renda e iniquidades na constituição do mercado de trabalho urbano – temáticas privilegiadas no contexto do aumento generalizado e desigual da renda e do crescimento acelerado da população urbana no “milagre econômico”.

Até final do século passado, a pobreza era objeto de intervenção difusa pelo Estado brasileiro. Entendida como sinônimo de fome, as primeiras iniciativas de tratar a questão por parte do governo federal datam dos anos 1940, quando foram criadas as primeiras ações de provimento direto ou subsidiado do alimento aos trabalhadores

urbanos. Nos estados já havia se iniciado, pelo menos 20 anos antes, o fornecimento de merenda aos alunos de escolas públicas, sendo que o governo federal auxiliava com a distribuição de leite em pó. Em que pesem o mérito dessas iniciativas e os esforços de Josué de Castro – com repercussão internacional, como conselheiro da FAO – na promoção da agenda de combate à desnutrição no Brasil, o fato é que, até os anos 1970, a ação federal foi menos incisiva que a gravidade do problema exigiria, tal como documentada em seu livro *Geografia da fome*, publicado em 1946. Durante a maior parte do século XX, a atuação governamental esteve centrada em políticas de abastecimento, formação e regulação de estoques e preços de alimentos, coordenadas pelo Ministério da Agricultura, certamente importantes na perspectiva de soberania alimentar do país.

O crescimento populacional intenso no período, sobretudo em direção aos centros urbanos, começou a expor a realidade da insegurança alimentar de contingentes significativos da população, em especial das crianças. Assim, na década de 1970, iniciaram-se diversos programas federais de assistência alimentar, alguns dos principais coordenados pelo Ministério da Saúde, como o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (TAKAGI, 2006). Dessa iniciativa desdobraram-se vários outros programas, existentes até hoje, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Alimentação ao Trabalhador. Também é do final da década de 1970 a estruturação de outros programas de menor alcance, mas voltados ao combate à fome junto a públicos mais específicos, como aqueles direcionados à suplementação alimentar de gestantes, nutrízes e recém-nascidos e às comunidades de baixa renda do Nordeste, atendidas por meio de cestas básicas de alimentos e/ou rede de comercialização com preços subsidiados. Vale observar que as cestas básicas permaneceram como estratégia de acesso ao alimento com maior ou menor ênfase durante as duas décadas seguintes.

Ao longo dos anos 1980, com a redemocratização do país e a emergência de lideranças políticas mais sensíveis às problemáticas sociais, os programas então existentes ganharam escala e outras iniciativas de assistência alimentar foram estruturadas, como o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes, em 1986 (PELIANO, 2010). Pulverizadas em 12 programas diferentes, as iniciativas de provimento de acesso a alimentos do governo federal alcançaram quase 50 milhões de pessoas na época, mas com baixa efetividade na mitigação do problema da desnutrição e fome.

A instabilidade econômica da “década perdida”, com altos níveis de inflação, inclusive de alimentos básicos, desabastecimento de produtos em supermercados, baixo crescimento do emprego e perda salarial, não impediu, paradoxalmente, que o primeiro governo eleito pós-redemocratização, no início dos anos 1990, viesse a desmobilizar recursos e os programas então existentes para abastecimento e garantia de acesso à alimentação. Com o agravamento da situação de insegurança alimentar, a sociedade civil e agentes políticos mobilizaram-se para pressionar por uma ação governamental mais robusta e efetiva de combate à fome. Com novo presidente em 1993, de fato, a problemática da fome começava a entrar na agenda das políticas

sociais no Brasil com maior força. Foram emblemáticas, nesse sentido, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1993, e a estruturação do Plano de Combate à Fome e Miséria. Lamentavelmente, tal plano, embora baseado em um diagnóstico então inédito e detalhado da fome no país – Mapa da Fome – e desenhado para atuar nas múltiplas determinações do fenômeno, por meio de um conjunto amplo de ações em vários Ministérios, não conseguiu dispor de estrutura de coordenação para implementá-lo no curto período em que esteve vigente.

O diagnóstico e parte do desenho desse plano foram usados para formatar o Plano Comunidade Solidária – e depois o Comunidade Ativa – que, inspirado no programa mexicano Progresá, organizou e articulou as ações federais de combate à fome e miséria entre 1994 e 2002, sob coordenação próxima da Presidência da República. Ao articular ações emergenciais e pontuais de assistência alimentar com programas sociais nas áreas de educação, moradia, vacinação, saúde da família e desenvolvimento rural, o Comunidade Solidária constituiu-se em um avanço conceitual e programático no enfrentamento da pobreza. As restrições orçamentárias, a falta de uma estrutura mais robusta de implementação das ações, fortemente dependente de organizações sociais, os problemas de articulação intersetorial e federativa e a cobertura do Plano restrita a pouco mais de 1.300 municípios (20% do total de municípios do país) limitaram os alcances da estratégia.

Paralelamente aos esforços do governo federal na área, em meados da década de 1990, alguns municípios de grande porte – não cobertos, portanto, pelo Comunidade Solidária, mas com recursos orçamentários para investir em política social – começaram a estruturar programas de transferência de renda, vinculados a outras iniciativas no campo da assistência social e educação. Inspirado no êxito potencial dessas experiências no combate à fome e miséria, o governo federal iniciou, em 2001, sua replicação em escala nacional, com a criação do Bolsa-Escola, administrado pelo Ministério da Educação, voltado para a transferência de recursos às famílias com crianças nas escolas. Com a decisão de descontinuar os programas de distribuição direta de alimentos – cestas básicas e leite – o governo federal criou, nesse mesmo período, o Bolsa-Alimentação, coordenado pelo Ministério da Saúde, destinado às famílias com gestantes e crianças desnutridas, assim identificadas durante atendimento básico à saúde.

Refletindo a importância com que a fome e a miséria vinham sendo tratadas na mídia, no debate acadêmico, na discussão política e nas campanhas eleitorais na década de 1990, o Congresso Nacional passou a tramitar, em 1999, um projeto de Lei Complementar para criação do Fundo de Combate à Pobreza, destinado a “viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida” (Lei Complementar n. 111, de 06 de julho de 2001). Embora os recursos do Fundo estivessem destinados a ações direcionadas à população de mais baixa renda, não se configurando como uma proposta de assegurar direito universal

às ações financiadas pelo mesmo, há um claro reconhecimento de que o combate à pobreza transcenderia a mitigação da fome, envolvendo também ações em outros domínios da política social.

Ainda que o curto distanciamento histórico e o calor da disputa política do presente não recomendem tal assertiva, não parece incorreto afirmar que, a partir de 2003, há uma priorização da questão da fome, miséria e pobreza na agenda de políticas públicas no país. Se é fato que, como apresentado anteriormente, tal problemática foi sendo reconhecida na esfera pública como crescentemente complexa, requerendo estratégias de mitigação e combate mais abrangentes e multissetoriais, é a partir de 2003 que ela passa a ocupar a centralidade não apenas da agenda de governo, mas também da agenda de Estado.

Tal priorização, atestada inicialmente pelo comprometimento público do então presidente e pelo perfil e militância acadêmica da equipe técnica que passou a formular e coordenar as ações na área, revela-se pelo volume de recursos que a área passou a receber nos anos seguintes.

Dessa priorização política acabaram sendo desdobradas duas estratégias de ação, com matriz originária no diagnóstico e desenho de intervenção delineado nas propostas do Instituto Cidadania, em 2001: a estratégia Fome Zero e a estruturação do Programa Bolsa Família.

O Fome Zero propunha-se a atacar o problema da insegurança alimentar por meio de um conjunto de ações articuladas (TAKAGI, 2010): introdução do Cartão Alimentação, voltado para a complementação da renda familiar para compra de alimentos; ações direcionadas para compra da produção de alimentos de agricultores familiares e distribuição para escolas, entidades assistenciais, banco de alimentos e restaurantes populares, o que ficou conhecido como PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar; ações de provimento do acesso à água no semiárido nordestino, por meio da construção de cisternas; e ações de fortalecimento e indução de programas municipais de segurança alimentar, com o financiamento de equipamentos para instalação de restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e promoção de varejões e incentivo à agricultura urbana. Reconhecendo as dificuldades específicas de determinados grupos populacionais ao acesso ao alimento, o Fome Zero também previa a distribuição de alimentos em caráter emergencial para as famílias atingidas por secas e enchentes e novos assentados da reforma agrária, assim como o fornecimento de leite e nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças inscritas nas redes públicas de serviços de saúde e de assistência social. De forma inovadora na agenda governamental, o Fome Zero também trazia a necessidade de estruturação de programas de educação alimentar e educação para o consumo, com efeitos preventivos para o combate tanto à desnutrição quanto à obesidade.

O Programa Bolsa Família foi instituído em 2003 com o propósito de integrar, em um único programa, as ações de transferência de renda então existentes no governo federal, como o Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, instituídos no governo anterior e, depois, o Cartão Alimentação, criado na estratégia do Fome Zero. O

programa previa a concessão de algumas modalidades de benefícios monetários a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, em função do nível de renda e do número de crianças e adolescentes na família. O programa incorporou dois anos mais tarde o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que previa também repasse de recursos às famílias que tivessem, indevidamente, crianças inseridas em atividades produtivas (BICHIR, 2010).

Seguindo o desenho das primeiras experiências, o programa previu o cumprimento de contrapartidas – condicionalidades – das famílias, como a frequência escolar das crianças e adolescentes e cuidados básicos de saúde da criança e gestante. Se tais contrapartidas eram consideradas com reserva por parte de alguns analistas e gestores públicos – afinal, educação e saúde eram direitos sociais conquistados, não uma obrigação, ou dever a ser cumprido somente por famílias pobres –, elas induziram o poder público a construir equipamentos e estruturar serviços onde a oferta era mais precária, como na zona rural, no semiárido nordestino e região amazônica. Com uma regularidade que passou a ser de cada dois anos, os beneficiários precisariam atualizar seus dados – inclusive de rendimentos – no Cadastro Único de Programas Sociais, quando a condição de beneficiário seria reavaliada. Complementarmente, introduziram-se ações específicas de acompanhamento socioassistencial de famílias com crianças e adolescentes em situação de descumprimento das condicionalidades, expostas a outras situações de vulnerabilidade, além de iniciativas de oferta de cursos de qualificação profissional e inclusão produtiva nos estados e municípios. Não parece, pois, pouco plausível atribuir papel importante ao Programa na expansão e estruturação de equipes da Estratégia Saúde da Família e de Centros de Referência da Assistência Social pelo país, bem como na construção de escolas nas áreas mais pobres.

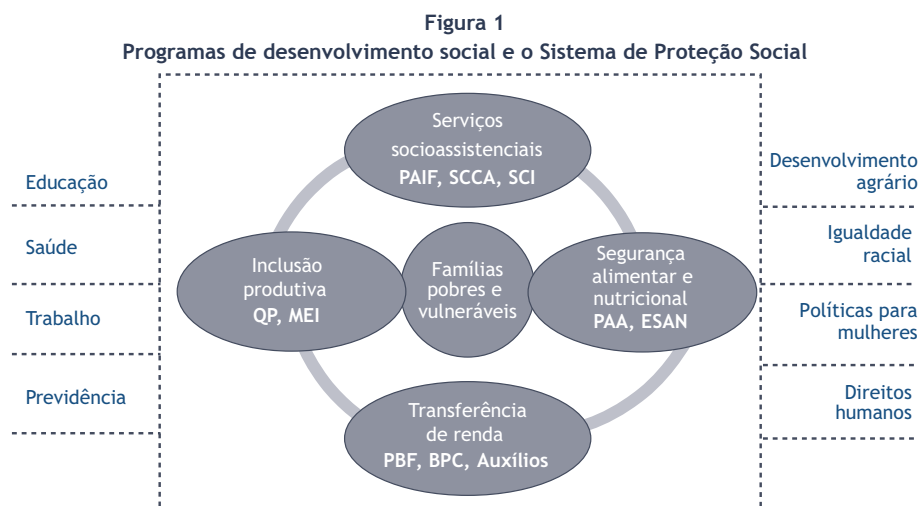
Embora não explorada aqui, a proposição do Programa Bolsa Família como solução programática para enfrentamento da pobreza também tem sido entendida, por alguns autores, como desdobramento da estruturação do nosso Sistema de Seguridade, Previdência e Assistência Social, como o foi a concessão da aposentadoria para trabalhadores rurais em 1993 (ROCHA, 2013). Dada a natureza restritiva então vigente para acesso aos benefícios e auxílios previdenciários, voltados para os trabalhadores com contrato regular de trabalho, era necessário que se criasse uma estratégia específica de garantia de renda para autônomos e trabalhadores informais. Seguindo a evolução histórica nos países mais desenvolvidos, depois de criados o seguro social e a aposentadoria, era inevitável que se instituisse a renda mínima como mais uma etapa civilizatória rumo ao Estado do Bem-Estar Social (KERSTERNESTKY, 2011).

## **As políticas de desenvolvimento social e seus efeitos sociodemográficos**

A partir desse breve e certamente incompleto retrospecto histórico, pode-se propor uma definição preliminar das políticas de desenvolvimento social como um conjunto de políticas integradas às demais políticas sociais – de cunho redistributivo, emancipatório e compensatório – voltadas para populações vulneráveis por diferentes

aspectos, tais como fome, insegurança alimentar, insuficiência de renda, trabalho irregular e falta de oportunidades de geração de renda, violência, etc.

Tais políticas e programas representam inovações programáticas nos campos de transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva, que procuram superar a estratégia fragmentada de ações direcionadas a públicos vulneráveis em saúde e nutrição e de acesso ao alimento pela distribuição de cestas básicas, que operaram nos anos 1980, e complementar o Sistema de Seguridade Social, até então estruturado sob a ótica contributiva. Estas políticas buscam superar os desafios da articulação intersetorial e federativa, operando por meio de arranjos com papéis e responsabilidades pactuadas entre União, estados e municípios, com apoio de entidades socioassistenciais.



Os efeitos dessas políticas sobre a realidade social brasileira constituem tema ainda a ser mais explorado na pesquisa acadêmica, agora que começam a adquirir maturidade de implementação, dispor de maior regularidade de registros estatísticos e também por serem mais bem documentadas e conhecidas. No caso do Programa Bolsa Família, já há um conjunto mais sistematizado de evidências sobre seus efeitos, como revelado em publicação recente (CAMPELLO, 2013).

Contudo, é importante registrar que o programa não teria impacto com a intensidade e o espraiamento pelo território alcançados, sobretudo nas áreas mais pobres, se não estivesse articulado com outras políticas sociais, operadas pelo MDS e outros ministérios. Afinal, o combate à pobreza no Brasil também beneficiou-se da continuidade da estruturação do Sistema de Proteção Social, no sentido preconizado pela Constituição de 1988. O combate à pobreza foi favorecido pelo aumento do gasto em políticas sociais nas áreas de educação, saúde, trabalho, habitação, previdência social e desenvolvimento social, que passou de 13% do Produto Interno Bruto, nos anos 1980, para quase 25%, somados os recursos do governo federal, dos estados



e municípios (CASTRO, 2011). Entre 1995 e 2009, o gasto federal social *per capita* teria duplicado, em valores reais, passando de cerca de R\$ 1.400,00 para R\$ 2.800 (CASTRO et al., 2011).

Se a Previdência Social não estivesse concedendo aposentadorias e pensões de ao menos um salário mínimo para mais de 20 milhões de ex-trabalhadores urbanos contribuintes e trabalhadores rurais não contribuintes e a Assistência Social concedendo o Benefício de Prestação Continuada a quase 4 milhões de idosos e pessoas com deficiência de baixa renda, a dimensão do público-alvo das políticas de desenvolvimento social seria muito maior. Há ainda o seguro-desemprego, as parcelas anuais do Programa de Integração Social e outros auxílios previdenciários que contribuem para mitigação das situações conjunturais de pobreza de trabalhadores com contrato regular de trabalho.

Como resultado desse conjunto de esforços programáticos, em especial do Programa Bolsa Família, observou-se forte decréscimo da pobreza ao longo dos anos 2000. Estudo do Ipea publicado em 2011 trouxe evidências acerca dos efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e desigualdade, ao apresentar a série histórica de indicadores de 1995 a 2009, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE. Tal série histórica mostra nítida e constante tendência de queda da pobreza, da desigualdade e da intensidade da pobreza (distância relativa à linha de 70 reais) após 2003 (OSÓRIO; SOARES; SOUZA, 2011).

Vale registrar que os efeitos do Programa Bolsa Família e das políticas de desenvolvimento social na redução da pobreza e desigualdade já tinham sido apontados no Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, publicado em 2010, documento de repercussão significativa no meio técnico-político no país (BRASIL, 2010). A análise apresentada no relatório atribui ao programa forte contribuição para a redução da extrema pobreza no país ao longo dos anos 2000. Medida pela linha de pobreza internacional do Banco Mundial – de 1,25 dólar *per capita* por dia, valor ajustado pela paridade do poder de compra –, a pobreza extrema teria caído de 14% em 2001 para 4,7% em 2009, momento em que o Programa se estrutura e se processa sua expansão de cobertura pela população de mais baixa renda no país.

Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família, desenhada para captar efeitos atribuíveis especificamente ao Programa e realizada pelo International Food Policy Research Institute, demonstra que o Bolsa Família contribuiu para a diminuição do trabalho infantil em todos os grupos etários, entre 2005 e 2009. Para crianças e jovens de 11 a 15 anos, houve redução de 7,8% para 6,3%, neste período, mas o maior decréscimo ocorreu para o grupo de 16 e 17 anos: de 22,9% para 15,7%. No Nordeste, o Programa teria proporcionado aumento significativo na frequência escolar das crianças beneficiárias, o que pode também ter contribuído para redução do trabalho infantil (BRASIL, 2012).

Monografia agraciada em primeiro lugar pelo Prêmio Qualidade do Gasto Público da Secretaria de Orçamento Federal de 2012 revela que famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família possuem gasto com alimentação superior à média de famílias não

beneficiárias com rendimentos equivalentes. Usando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008/2009, do IBGE, o trabalho mostra que as famílias atendidas pelo Programa gastam mais do que outras com consumo de grãos e cereais, aves e ovos, carnes, panificados, legumes, óleos e bebidas não alcoólicas. O Programa auxilia, portanto, na melhora do *status* nutricional de crianças e adolescentes, sobretudo no Norte e Nordeste, onde o impacto do programa é 31,4% maior do que para o total do Brasil (BAPTISTELLA, 2012).

Em estudo publicado recentemente em uma das mais renomadas revistas científicas internacionais na área da saúde, *Lancet*, evidenciam-se efeitos significativos do Programa Bolsa Família, entre 2004 e 2009, na redução da taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos (17%) e por causas associadas à pobreza: desnutrição (65%); diarreia (53%); e infecções respiratórias (20%). Esses resultados são estimados comparando-se municípios de alta cobertura consolidada do PBF (aqueles com mais de 32% de famílias participando do Programa e com 100% de cobertura das famílias público-alvo do Programa por pelo menos quatro anos), com municípios de baixa cobertura (menos de 17% de famílias incluídas no PBF) (RASELLA et al., 2013).

Estudo similar, publicado no *American Journal of Public Health*, analisa os efeitos combinados do acesso ao Programa Saúde da Família (PSF) e da cobertura do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a mortalidade infantil pós-natal (a que ocorre entre 28 e 364 dias de vida), utilizando um painel de municípios e cobrindo o período 1998-2010. Os resultados mostram que o efeito do PSF sobre a redução da mortalidade infantil cresce à medida que aumenta a cobertura do PBF no município, sendo a região Nordeste a mais beneficiada pelos efeitos dos dois programas juntos. Da mesma forma, conforme amplia-se a cobertura do PBF, cresce o efeito do PSF sobre o número de visitas de acompanhamento pré-natal, mostrando que, para uma mesma cobertura de serviço de assistência básica de saúde da família, a maior cobertura do PBF acarreta maior número de visitas ao pré-natal (GUANAIS, 2013).

Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, realizada pelo International Food Policy Research Institute, apontou que o peso ao nascer das crianças de mães beneficiárias do Bolsa Família é superior ao das crianças de mães não beneficiárias (3,26 kg e 3,22 kg, respectivamente). Tal fato decorreria da constatação de que, em 2009, as grávidas beneficiárias do Programa apresentaram 1,6 visita de pré-natal a mais do que as não beneficiárias. Entre 2005 e 2009, o número de gestantes beneficiárias do PBF que não receberam cuidados pré-natais caiu de 19% para 5%, queda significativamente maior do que a observada entre as não beneficiárias (BRASIL, 2012).

A pesquisa mostrou, ainda, que a proporção dos filhos de beneficiárias do Programa que eram amamentados de maneira exclusiva, pelo menos durante os seis primeiros meses de vida, era oito pontos percentuais maior do que a dos filhos de não beneficiárias (61% e 53%, respectivamente). Certamente isso teria contribuído, no período estudado, para a redução da prevalência de desnutrição crônica na população em geral e diminuição mais significativa da desnutrição aguda entre os beneficiários. Observou-se, também, um efeito positivo do programa sobre o esquema vacinal, espe-

cialmente quando se consideram os índices de vacinação DTP e contra poliomielite, popularmente conhecida como paralisia infantil.

Livro publicado recentemente, intitulado *Vozes do Bolsa Família – autonomia, dinheiro e cidadania*, elaborado por pesquisadores da Universidade de Campinas com base em entrevistas qualitativas com mulheres beneficiárias do Programa, constatou que o PBF produz impactos sociais nas vidas dessas pessoas, incomparáveis aos proporcionados por outros tipos de auxílio, como, por exemplo, vales de troca por produtos ou cestas básicas. Segundo os autores, esses efeitos decorrem do fato de o benefício ser em dinheiro, o que implica liberdade e responsabilidade quanto ao uso, aprendizado de planejamento de gastos e ganhos de dignidade (REGO; PINZANNI, 2013). A avaliação de impacto do Bolsa Família, conduzida pelo International Food Policy Research Institute, chega a resultados semelhantes a respeito do empoderamento da mulher na tomada de decisões no espaço doméstico, como no uso de contraceptivos.

Tais estudos corroboram pesquisa anterior que, por meio de análise qualitativa, mostrou que as mulheres titulares do benefício do BF têm ganhos na relação de gênero à medida que se tornam mais independentes dos maridos financeiramente, passando a ter maior poder de barganha no que tange à alocação de recursos no domicílio e aumentando o nível de interação social.

### Considerações finais

Este texto procurou apresentar uma síntese do processo histórico de construção da agenda de políticas de combate à fome e pobreza na esfera federal no Brasil, da década de 1940 aos anos 2000, bem como uma análise dos efeitos dessas políticas e programas em aspectos sociodemográficos.

Como se pode depreender deste breve relato histórico, a incorporação das políticas de combate à fome e pobreza na agenda do Estado brasileiro, em especial nos anos 2000, resulta, por um lado, do gradativo convencimento pela sociedade e meio político da gravidade da questão no país e do seu equacionamento e, por outro, da disputa política quanto à centralidade das políticas dirigidas para seu equacionamento, em meio ao reconhecimento de sua complexidade enquanto fenômeno social e do desenho de estratégias para sua mitigação.

O Plano Brasil Sem Miséria tem ampliado ainda mais o escopo dessa estratégia de combate à pobreza, com a execução de mais de uma centena de ações setoriais em vários ministérios e com articulação federativa com estados e municípios. Partindo de um diagnóstico de pobreza multidimensional – a pobreza se revela por vários aspectos além da insuficiência de renda –, de pobreza multifacetada – os pobres compõem-se de muitos grupos diferentes, da população de rua ao agricultor familiar desassistido – e estruturado em três eixos de intervenção – garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva –, o Plano vem acelerando a queda dos níveis de pobreza e apontando para a virtual superação das formas mais agravadas do fenômeno.

Antes de finalizar esse texto, também vale registrar que o compromisso internacionalmente assumido pelo país com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e outros documentos como os da CIPD, de combater a fome e a pobreza, certamente deve ter contribuído na reiteração da assertividade da agenda junto à sociedade, à imprensa e ao meio político, mas não foi seu principal elemento indutor. É revelador nesse sentido que o Brasil, por meio de um dos seus centros mais prestigiosos de análise de políticas públicas, ligado à estrutura organizacional da administração federal, tenha produzido quatro relatórios de acompanhamento dos Objetivos do Milênio em 2004, 2005, 2007 e 2010, com amplo destaque para a discussão da evolução da pobreza e combate à fome.<sup>3</sup>

A experiência brasileira é um bom exemplo da estratégia preconizada de População e Desenvolvimento no Plano de Ação da CIPD, de incorporação da pobreza e do desenvolvimento social na agenda das prioridades governamentais. As políticas de desenvolvimento social, com o desenho abrangente aqui apresentado, de fato, têm proporcionado maior bem-estar e influenciado a dinâmica demográfica no país. Levando essa experiência para outros países certamente é uma contribuição importante para fortalecer a agenda da CIPD.

## Referências

- BAPTISTELLA, J. C. F. Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias. **V Prêmio SOF**, Brasília, 2012.
- BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos Cebrap**, n. 87, p.114-129, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – MDS/Sagi. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª rodada (AIBF II)**. Sumário Executivo. Brasília, 2012.
- BRASIL. Presidência da República. **Relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, 2010.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- CASTRO, J. A. Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 66-95, jan.-jul. 2011.
- CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C. 15 anos de gasto social federal: notas sobre o período de 1995 a 2009. **Comunicado do Ipea**, n. 98, julho 2011.

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1235](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1235)>.

- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000.
- GUANAIS, F. C. The combined effects of the expansion of primary health care and conditional cash transfers on infant mortality in Brazil, 1998-2010. *Am J Public Health*, v. 103, n. 11, p. 2000-6, 2013.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Donn Mills: Oxford University Press, 2003.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F. et al. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 43-62.
- KERSTERNESTKY, C. **O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- OSÓRIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. **Erradicar a pobreza extrema: um desafio ao alcance do Brasil**. Brasília, Ipea, 2011 (Textos para discussão, n. 1619).
- PELIANO, A. M. Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, A. (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2010.
- RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C. A. T.; PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M. L. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet* [online], 2013.
- REGO, W. L.; PINZANNI, A. **Vozes do Bolsa Família – Autonomia, dinheiro e cidadania**. Campinas: Editora da Unesp, 2013.
- ROCHA, S. **Transferência de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Eds.). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados**. Volume II: Bolsa Família e assistência social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2007.
- TAKAGI, M. **A implantação da política nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Tese (Doutorado). Campinas, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, 2006.
- \_\_\_\_\_. Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In: ARANHA, A. (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2010.



# Reflexiones en torno a una agenda de población y desarrollo más allá de 2014:

principios inalterados, realidades novedosas

*Rogelio Fernández Castilla<sup>1</sup>*

Entre el 12 y el 15 de agosto de 2013 se desarrolló en Montevideo, Uruguay, la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, inscrita en el proceso de revisión mundial de los avances de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD). La reunión siguió el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se encuentra preparando la sesión especial prevista para su sexagésimo noveno período de sesiones, en la que deliberará sobre el programa de la CIPD más allá de 2014. El encuentro celebrado en Uruguay representó una instancia decisiva en un marco más amplio de reflexión sobre los logros, los retos pendientes y los desafíos futuros de la agenda de El Cairo en América Latina y el Caribe. En ese escenario de examen se inscriben las consideraciones que se realizan en este artículo.

Efectivamente, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD) se acerca a sus primeros 20 años de aplicación. Es ampliamente reconocido que la CIPD marcó un hito en la serie de conferencias internacionales celebradas en el ámbito de las Naciones Unidas, planteando un gran conjunto de iniciativas: en relación con el desarrollo económico y la reducción de la pobreza; la igualdad de género; el acceso universal tanto a la atención primaria de la salud como a la educación primaria de calidad; la perspectiva integral de la salud sexual, la salud reproductiva y los derechos; la reducción de la mortalidad infantil y materna y el desarrollo de los recursos humanos (Naciones Unidas, 1995). La conferencia también amplió el concepto de desarrollo al incluir la perspectiva de la sostenibilidad, vinculando los patrones de producción y consumo.

El núcleo de la agenda residió en los derechos humanos, con énfasis en los de las mujeres, lo que introdujo un cambio radical respecto de las conferencias de población anteriores, y generó el entusiasmo y una masiva movilización de apoyo de parte de las organizaciones vinculadas con los derechos de la mujer. El PA-CIPD fue crítico de los enfoques verticales de arriba hacia abajo en la formulación de políticas de población, las que hasta entonces frecuentemente incorporaban cuotas o metas cuantitativas que en general podían referirse a los volúmenes de población deseados,

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Catamarca, Argentina, r.fernandez.castilla@gmail.com.

a niveles de prevalencia en el uso de anticonceptivos o a distribuciones de la población según diferentes criterios –urbanización, residencia rural o urbana, ciudades intermedias, entre otros. Estas metas no siempre estaban basadas en las opciones y preferencias de las poblaciones sobre las que intervenían, lo que constituye una diferencia radical respecto del programa adoptado en El Cairo en 1994.

### **Una agenda con compromisos diferenciados**

En la CIPD, como en otras conferencias de la década de 1990, el patrón general del programa refleja una división de responsabilidades: por una parte, se delinear objetivos programáticos que los países firmantes se comprometen a llevar adelante, por la otra, los países desarrollados se comprometen a impulsar esas iniciativas con aportes financieros, contemplando incluso metas específicas. Ese patrón de división de responsabilidades entre países en desarrollo y desarrollados está presente en el PA-CIPD. En los primeros 13 capítulos se plantean las bases para la acción, los objetivos y las medidas propuestas para alcanzarlos a escala nacional y global. En el capítulo XIV, referido a la “Cooperación Internacional”, se establecen las responsabilidades de los socios para la implementación del PA-CIPD en los países, que asumen las obligaciones de transferir tecnologías, experticia y financiamiento.

De una manera u otra, ese formato de compromisos diferenciados se repitió en las conferencias de la década de 1990, y también está presente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esa estrategia no necesariamente ha implicado una imposición de contenidos. De hecho, en la construcción de la agenda de la CIPD la influencia de líderes y activistas de países del “sur” fue muy importante. Naturalmente, el peso político de los países más poderosos siempre ha jugado un rol relevante, aunque no siempre determinante en las negociaciones. En la Conferencia de El Cairo, grupos de la sociedad civil movilizados en torno a los derechos reproductivos y la equidad de género tuvieron una gran incidencia en la estructuración del Programa de Acción.

### **Implementación, seguimiento y evaluación del Programa de Acción de El Cairo**

El Programa de Acción de la CIPD consideraba un proceso de seguimiento y revisión quinquenal de sus avances. En el período inmediatamente posterior a su adopción y hasta la primera revisión, realizada en la sesión especial de la Asamblea General –celebrada del 30 de junio al 2 de julio de 1999–, el interés y entusiasmo por la agenda se mantuvieron en alza. La movilización de importantes sectores de la sociedad civil y el apoyo político de la mayoría de los países más desarrollados al Programa de Acción produjeron cambios importantes en las normativas nacionales y canalizaron recursos de financiamiento para programas. El vigésimo primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General constituyó no solo una instancia de revisión, sino también de negociación y ampliación de los objetivos del PA-CIPD. En esa sesión especial se adoptaron las “Medidas clave para seguir ejecutando el Programa de



Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo” (Naciones Unidas, 1999).

El período extraordinario de sesiones de 1999 ha sido el único espacio en el que el Programa de Acción estuvo sujeto a nuevas negociaciones, y en el que se incorporaron metas adicionales, orientadas especialmente a fortalecer la protección y los derechos de los adolescentes, asegurar que estén libres de coerción, discriminación, abuso y violencia, particularmente las mujeres de este grupo etario y además las jóvenes. También se adoptaron nuevas metas para la reducción del VIH-SIDA: en 2005 el 90% y en 2015 el 95% de las mujeres y varones de 15 a 24 años deberían tener acceso a la información, la educación y los servicios necesarios para desarrollar las habilidades para la vida que les permitieran protegerse de la infección, incluyendo el acceso a métodos preventivos como el condón masculino y femenino. Además, se debían reducir las tasas de infección en el grupo de 15 a 24 años: para 2005 la prevalencia en este segmento etario debería bajarse en un 25% en los países más afectados, y para 2010 debería haber una disminución del 25% en todos los países. Se incorporaron metas específicas para reducir la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, con una disminución esperada del 50% hacia 2005, del 75% en 2010 y del 100% en 2015. Se incorporaron compromisos adicionales para disminuir la mortalidad materna: establecerla como una prioridad del sector de la salud, asegurar el acceso a cuidados obstétricos esenciales, a servicios de salud materna con personal calificado, equipo y tecnología médica, atención calificada del parto, cuidados obstétricos de emergencia y apoyo de transporte para la referencia a centros de más alta complejidad.

En las revisiones quinquenales siguientes no se abrieron negociaciones sobre el programa, y las sesiones de la Asamblea General se limitaron a monitorear su implementación, sin nuevos compromisos. La base de apoyo social de la CIPD continuó siendo la sociedad civil, especialmente las organizaciones por la equidad de género y para el avance del estatus socioeconómico y político de la mujer.

## **Resultados de la implementación del PA-CIPD**

Aunque muchas veces no se ha percibido de manera evidente, e incluso se han expresado críticas de falta de progreso en algún ámbito, la CIPD y su implementación a partir de su Programa de Acción implicaron enormes avances y dejaron enseñanzas para orientar el camino que hoy se debe seguir más allá de 2014. Se progresó significativamente en el marco legal y en los programas que permitieron fortalecer los derechos de las mujeres y su autonomía en las decisiones reproductivas, en la protección de su salud y el derecho a una vida libre de violencia y sin discriminación basada en el género. Sobre estos avances y otros en el ámbito de los programas de salud se asentaron algunas mejoras notables, como el fortalecimiento de la atención profesional del parto y la reducción de la mortalidad materna desde 1990 a 2012 —aunque el descenso no fue homogéneo y en muchos países, incluso de América Latina y el Caribe, ha sido insuficiente (WHO, 2010). También fue significativo el avance

de la base legal y los programas sustantivos para la equidad de género y el combate de la violencia basada en este criterio.

Los progresos en esos ámbitos tuvieron influencia sobre importantes cambios en la dinámica demográfica: en América Latina y el Caribe, solo Cuba registraba una fecundidad por debajo del nivel de reemplazo generacional en 1994; ya en 2005 eran ocho los países de la región con una fecundidad inferior a ese nivel (Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Jamaica, Puerto Rico, Santa Lucía y Uruguay). La Encuesta Mundial sobre el cumplimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y su seguimiento después de 2014<sup>2</sup> ha puesto de relieve, además de los cambios mencionados, la implementación de una gran variedad de acciones vinculadas a la dinámica poblacional y sus interacciones con el desarrollo y la sostenibilidad ambiental. Prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe reportaron intervenciones en estas temáticas, con predominio de las relacionadas con el medio ambiente en la subregión del Caribe y con una mayor incidencia en las interacciones con el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países continentales de América Latina.

Pero más allá de los reconocidos logros en los últimos 20 años, la interrogante es sobre el estado de la población mundial al final de este período en aquellas dimensiones abordadas por el PA-CIPD. Los cambios registrados han tenido un impacto profundo en la situación actual y sobre las tendencias presentes. Las próximas dos décadas estarán marcadas por estas tendencias, y su evolución va a depender de las políticas públicas y los programas que los países puedan adoptar para darles dirección, buscando alcanzar resultados más positivos para el desarrollo. De allí la relevancia de las deliberaciones y decisiones sobre la agenda de la CIPD más allá de 2014.

La población mundial se ha incrementado en dos mil millones de personas en los últimos 25 años. La población actual, de 7,2 mil millones, va a crecer en los próximos 12 años en casi mil millones más, y llegará a unos 8,1 mil millones en 2025 y a 9,6 mil millones en 2050 (United Nations, 2013). Más allá de las cifras, el mundo se enfrenta a una diversidad sin precedentes en la situación demográfica de los países, así como dentro de ellos. Esta diversidad se origina en su inserción diferenciada en la economía global y en la evolución desigual (en ritmo y niveles) de las variables demográficas y los cambios que ellas generan —las proporciones de adultos jóvenes y de personas mayores; las diferentes tasas de fecundidad, morbilidad y mortalidad; el crecimiento demográfico; la urbanización y las migraciones internas e internacionales. La incidencia de todas estas transformaciones varía entre los países y entre los grupos sociales y económicos dentro de ellos, y genera dinámicas diferenciadas que tienen consecuencias importantes para el desarrollo y la sosteni-

<sup>2</sup> Esta encuesta fue aplicada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) —con la colaboración de otras organizaciones competentes del sistema, agencias internacionales, instituciones y expertos—, a solicitud de la Asamblea General, como un insumo para el período extraordinario de sesiones que evaluará la implementación del PA-CIPD a sus 20 años de vigencia y determinará la agenda de población y desarrollo más allá de 2014 (Naciones Unidas, 2011).

bilidad. Este panorama global heterogéneo es particularmente intenso en América Latina y el Caribe.

### Temas pendientes y nuevos desafíos para una agenda más allá de 2014

La CIPD ha proporcionado una orientación esencial sobre el papel del Estado para garantizar el ejercicio de derechos fundamentales al abordar las cuestiones de población y desarrollo. En el contexto actual, los acuerdos de esta Conferencia son tan relevantes, o incluso más, de lo que fueron hace 20 años. Considerando esta situación y las proyecciones de su evolución, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió prorrogar la vigencia del PA-CIPD y las medidas clave para avanzar en su ejecución más allá de 2014, haciendo hincapié en “la necesidad de que los gobiernos renueven su compromiso, al más alto nivel político, de alcanzar las metas y los objetivos del Programa de Acción”. Además convocó a una sesión especial durante su sexagésimo noveno período de sesiones, a fin de “evaluar el estado de la ejecución del Programa de Acción y renovar el apoyo político a las medidas necesarias para cumplir plenamente sus metas y objetivos” (Naciones Unidas, 2011: 2).

La revisión sistemática que se está realizando tras los casi 20 años de implementación de la CIPD corrobora firmemente lo acertado de esta decisión de la Asamblea General de extender la aplicación de su Programa de Acción más allá de 2014. En este marco, el respeto y la garantía de los derechos humanos y las premisas de igualdad y de sostenibilidad del desarrollo son principios inalterables que deberán seguir sustentando la nueva agenda que se defina. Además, a pesar de los notables logros de las dos últimas décadas, la CIPD —con cualquier adecuación y actualización relevante que pudiese surgir de este proceso de revisión— será esencial para seguir orientando en el futuro las políticas públicas que apunten a potenciar y aprovechar los beneficios de la transición demográfica, promoviendo un mayor acceso a los servicios de salud y ampliando las opciones libres e informadas en las decisiones reproductivas y de pareja, asegurando que la interacción entre las dinámicas poblacionales y el proceso de desarrollo contribuya también a la sostenibilidad ambiental.

Algunas de las características notables de las actuales tendencias demográficas son los cambios presentes y esperados en la estructura por edades de la población mundial y sus consecuencias. Estos están ya incorporados en la dinámica demográfica actual, que emana de las transformaciones y las tendencias iniciadas en las décadas anteriores, sobre todo en América Latina. De hecho, la mayoría de los países de la región se encuentran ya en la etapa plena o avanzada de la transición demográfica, lo que se traduce en cambios importantes en la distribución etaria de su población. Los resultados se manifiestan con diferentes tiempos e intensidades según los países y los grupos sociales dentro de un mismo país. Dado el impacto de estos cambios en el bienestar de las personas y las sociedades, la agenda para los próximos años debe hacer hincapié en preparar a la sociedad y la economía para responder a las demandas de una población que envejece. Muchos países de la región no solo van a requerir ajustes en sus programas sociales, sino un desarrollo institucional

importante para atender el envejecimiento poblacional y sus implicaciones. Aun en países donde el incremento de la proporción de personas mayores no es significativo actualmente, el proceso está en marcha y la adecuación institucional no puede demorarse.

La incidencia del cambio en la estructura etaria no se restringe a las demandas que emanen de la proporción creciente de personas mayores y su impacto en el perfil epidemiológico y de la seguridad social. Las proporciones también en aumento de adultos jóvenes en el mercado laboral y las políticas públicas para capitalizar las ventajas potenciales que esta oportunidad demográfica ofrece pueden constituir para muchos países elementos críticos en la aceleración de su crecimiento económico y en su éxito en materia de desarrollo, si se impulsa a tiempo la inversión social en el capital humano de sus adolescentes y jóvenes. Debido a la diferencia de su dinámica demográfica, los grupos sociales menos favorecidos mantienen un crecimiento poblacional sensiblemente superior a la media, y por lo tanto requieren inversiones sociales adicionales que permitan revertir las desventajas inherentes a esa situación. Estos esfuerzos, orientados a la inclusión y la ampliación de las oportunidades de los jóvenes más pobres, no solo tienen una base ética sino que representan inversiones de alto retorno económico y social para los países.

Si bien la esencia del programa de la CIPD sigue siendo fundamental para la amplia agenda del desarrollo más allá de 2014, las prioridades específicas de cada uno de los países abarcan hoy un número mayor y más diverso de temas que en 1994. Esa divergencia, y la gama cada vez más amplia de desafíos, se han originado en el desigual progreso de la CIPD en las décadas anteriores, por una parte, y en los diferentes momentos de la transición demográfica que atraviesan los países y los sectores socioeconómicos dentro de ellos, por la otra. Globalmente, el rápido crecimiento demográfico sigue siendo un tema fundamental para muchos países, especialmente los menos adelantados. La población está migrando más, y la urbanización se está convirtiendo en el elemento más destacado de las tendencias demográficas mundiales, adquiriendo un papel cada vez más relevante para el desarrollo y la sostenibilidad. Al mismo tiempo, desde que países con grandes poblaciones lograron mejorar los niveles de vida, el consumo está creciendo rápidamente y se acerca a un ritmo que en opinión de algunos expertos puede ser insostenible.

La revisión que se está llevando a cabo revela además que el desigual progreso observado en relación a las metas de la CIPD también se asocia con factores tales como la falta de compromiso político, el desarrollo insuficiente de las capacidades nacionales y una débil base en las evidencias necesarias para la adopción de decisiones, derivada de deficiencias en la recolección de datos y en los sistemas estadísticos. Desde 1994, ciertos avances metodológicos han permitido una comprensión más profunda de las interacciones entre la dinámica de la población y el desarrollo, en particular entre el cambio demográfico y el crecimiento económico. Sin embargo, la contribución potencial de estos nuevos métodos analíticos para una mejor integración de los factores demográficos en la planificación del desarrollo se ha visto obstaculizada tanto por las deficiencias de los datos como por las capacidades nacionales insuficientes.

Estas son áreas en las que la comunidad científica de la demografía debería hacer aportes esenciales en los próximos años.

Las cuestiones de la sostenibilidad y el cambio climático van adquiriendo más relevancia para los escenarios del desarrollo post 2015, al tiempo que la dinámica de la población se reconoce como un factor importante en la determinación de esas tendencias. Es esencial una mayor consideración de estas dimensiones en el programa de la CIPD más allá de 2014. Por ejemplo, los censos de población han recibido poca atención como fuente de información fundamental para evaluar el impacto de los cambios ambientales. Los datos censales pueden ser críticos tanto para la cuantificación de la exposición al riesgo de fenómenos meteorológicos extremos como en los planes para la adaptación y la mitigación de su impacto, así como en las intervenciones orientadas a reducir los daños humanitarios y económicos de eventos catastróficos, ya sea que tengan un origen climático o geodinámico. Los preparativos para la ronda censal de 2020 van a comenzar pronto; todos estos aspectos deberían enfatizarse ante esa proximidad, de modo que se consideren en la planificación de los censos nacionales. Esto debe hacerse con suficiente antelación, garantizando la incorporación de los asuntos pertinentes con el fin de generar indicadores para ámbitos geográficos específicos y poblaciones especialmente vulnerables, identificándolas y localizándolas más precisamente en todo el territorio, y permitiendo así diseñar intervenciones más eficaces.

Estas nuevas demandas aumentan las exigencias al momento de elaborar una agenda para los próximos años. Con todo, está claro que el PA-CIPD más allá de 2014 deberá enfatizar su rasgo distintivo: el hecho de estar centrado en las personas. La sostenibilidad, que ha sido un elemento importante de la CIPD desde el principio, será cada vez más relevante en el futuro. La agenda venidera debe garantizar que el crecimiento global y nacional siempre tengan como referencia los beneficios y las consecuencias que puedan traer aparejadas para la gente y el medio ambiente del que las personas dependen. En todos los casos, se debe asegurar que los adolescentes y los jóvenes reciban especial consideración en las actividades orientadas al desarrollo, como un eje central de equidad y eficiencia. El crecimiento económico futuro no debe concebirse solamente en términos de tasas. Sus aspectos cualitativos son esenciales, pues ha quedado claro que solo el crecimiento económico no es suficiente para acabar con la pobreza. La equidad y la inclusión deben abordarse explícitamente con el fin de generar las transformaciones necesarias que permitan llevar los beneficios del desarrollo hasta los grupos más profundamente afectados por la pobreza y la exclusión.

### **El perfil del programa futuro, su monitoreo y evaluación**

El amplio alcance de la agenda de la CIPD ha sido un atributo esencial de su fuerza y relevancia. Al mismo tiempo, ha planteado algunas dificultades inherentes a su puesta en funcionamiento. Al estar fuertemente basado en principios y nuevos paradigmas, en muchos casos el PA-CIPD, o algunos de sus componentes, fueron

percibidos como ideales que eran difíciles de traducir en objetivos precisamente definidos. Las cuestiones de la medición son muy importantes para los programas de desarrollo. Las metas bien definidas y medibles han demostrado su utilidad y capacidad de movilizar voluntades políticas. Sin embargo, la medición de progresos no debe basarse exclusivamente en objetivos globales uniformemente definidos. La traducción de los objetivos en indicadores acotados estrechamente puede crear la ilusión de que algunos programas individuales y verticales bien direccionados pueden ser sustitutos adecuados de una agenda nacional y global de desarrollo amplio. Algunos autores están alertando ya sobre estos riesgos con miras a la definición de los nuevos objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas, y sostienen que el marco post 2015 para ellos debe “incorporar los ideales que, de una manera medible, expresen las grandes aspiraciones que tienen los ciudadanos del mundo para su bienestar” (Pritchett and Kenny, 2013: 1, traducción propia). Estas observaciones, referidas al seguimiento de los ODM más allá de 2015, pueden hacerse extensivas a la agenda de la CIPD.

Es cierto que algunos ideales establecidos en la CIPD, tales como invertir en la educación y las capacidades de las niñas, promover el potencial de los jóvenes y crear las condiciones para que se materialice plenamente, impulsar una sociedad para todas las edades con inclusión plena de las personas mayores (Naciones Unidas, 1995), pueden ser difíciles de traducir de modo inmediato en indicadores estadísticos individuales. Sin embargo, estos ideales deben ser una parte explícita del PA-CIPD más allá de 2014, independientemente de los retos que puedan plantear a un marco adecuado de indicadores que permita medir y evaluar el progreso. Los avances para realizar esos ideales son fundamentales para el desarrollo futuro, pues de ello depende que las sociedades puedan mejorar su capital humano, alcanzar el dominio de los avances tecnológicos y cosechar los beneficios de la inclusión de las cohortes más jóvenes en los procesos de desarrollo. Entre esos beneficios estaría el potencial de un dividendo demográfico, cuando este emane de la situación demográfica de un país determinado. Todas estas consideraciones deberían permear las deliberaciones en el contexto más amplio de discusión de la agenda del desarrollo más allá de 2015 que está llevando adelante la comunidad internacional.

La agenda de la CIPD después de 2014 debería seguir estructurándose en torno a objetivos que no solo aborden metas cuantitativas estrechas, como elevar el acceso a los servicios por encima de un umbral, o el alcance de resultados mínimos que superen los niveles de privación absoluta. La originalidad y el valor agregado esencial de la CIPD se han basado predominantemente en las características únicas de su Programa de Acción, que se estructura en torno a una serie de principios fundamentales y define un nuevo paradigma para la población y el desarrollo, centrado en el ser humano y que impregna todas las dimensiones relevantes de la condición humana. Estas dimensiones se refieren a la igualdad de género, el concepto integrado e integral de la salud reproductiva y los derechos reproductivos, los derechos de los migrantes y de los grupos minoritarios, la sostenibilidad ambiental, entre otros aspectos. Además, van más allá de la perspectiva de la enfermedad, la reducción del rol de la mujer a su condición de madre o la consideración de los migrantes solo como personas que buscan empleo. En

su lugar, asume la condición holística de los seres humanos, y considera a las mujeres, los inmigrantes, las personas mayores o los adolescentes, por ejemplo, como seres humanos a quienes se debe garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales y la posibilidad de tomar decisiones autónomas a lo largo del ciclo de vida. Esto exige que el Estado, como garante de esos derechos, brinde respuestas adecuadas para cada una de esas circunstancias. Estos elementos del Programa de Acción de El Cairo constituyen una sólida base para sustentar un desarrollo idóneo, incluyente y sostenible.

La emergencia de este nuevo enfoque a partir de la CIPD requirió ajustes en los marcos institucionales de aplicación. Fue necesario asegurar la capacidad del Estado para llevar adelante políticas de población y desarrollo integradas y brindar servicios en los diferentes sectores de la sociedad en los que los programas nacionales debían aplicarse. Más allá de 2014 será necesario seguir garantizando esta perspectiva integral, que incluye la salud, la educación, la igualdad de género y la equidad social en el marco de un enfoque férreamente basado en los derechos humanos. La puesta en práctica de estos conceptos y sus marcos de verificación y evaluación plantean necesariamente retos más complejos que los que demandarían objetivos cuantitativos individuales que pudieran reflejarse de inmediato en las estadísticas. Pero este reto debe aceptarse y tratarse desde un inicio en el escenario post 2014; además, se debe considerar el desarrollo de los marcos más relevantes para su seguimiento, con indicadores que integren medidas tanto cuantitativas como cualitativas, y al mismo tiempo se deben fortalecer los sistemas de recolección de datos, de manera que provean toda la información necesaria.

De hecho, durante los primeros cinco años de la aplicación del PA-CIPD, así como en los períodos subsiguientes, el desarrollo de marcos institucionales adecuados, de nuevas regulaciones normativas, definiciones operacionales y conceptos relativos a los nuevos paradigmas fueron tareas esenciales. Eso supuso la definición de nuevos protocolos y normas para los servicios de salud, la capacitación de los proveedores de estos servicios y la reestructuración de los sistemas sanitarios para cumplir con el nuevo paradigma de la salud reproductiva integral plasmado en la CIPD. Se debieron realizar cambios institucionales y jurídicos análogos para la consideración de la equidad de género, así como para la implementación de políticas de población más amplias, que integraran esfuerzos sostenibles de desarrollo social y económico. Estas tareas fueron fundamentales en las etapas iniciales de la aplicación del Programa de Acción y siguen siendo relevantes en la actualidad, pues los logros han sido insuficientes en muchos países y, al mismo tiempo, los nuevos desarrollos y los temas emergentes, como el envejecimiento poblacional, van a exigir ajustes continuos. La adecuación de los marcos institucionales debe recibir una atención permanente, o bien incrementarse en una agenda más allá de 2014, dado que esta debería enfatizar aún más la perspectiva centrada en las personas, e incorporar más profundamente los principios de equidad e inclusión social dentro de un programa actualizado y mejorado.

A partir de estas premisas, el programa de la CIPD representará un aporte muy relevante para el marco global de desarrollo sostenible posterior a 2015, que debería

integrar plenamente las cuestiones de la salud reproductiva y los derechos, la igualdad de género e intergeneracional y todas las interacciones entre la población y el desarrollo. Dado que la sostenibilidad, la equidad y la inclusión son dimensiones que van a representar el centro de esta agenda, la dinámica de la población en todos sus aspectos –crecimiento, estructura por edades, distribución espacial, migración y urbanización– constituye un factor determinante en los resultados del proceso de desarrollo de las próximas décadas.

## Bibliografía

- 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.
- \_\_\_\_ (1999), “Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Adición: Medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo” (A/S-21/5/Add.1), vigésimo primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, Nueva York.
- \_\_\_\_ (2011), “Resolución 65/234. Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014” (A/RES/65/234), sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, Nueva York, 5 de abril.
- Pritchett, L. and Kenny, C. (2013), *Promoting Millennium Development Ideals: The Risks of Defining Development Down*, Working Paper 338, Washington, D.C.: Global Development Center.
- United Nations (2013), *World Population Prospects: The 2012 Revision. Key Findings and Advance Tables* (ESA/P/WP.227), Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- WHO (World Health Organization) (2010), *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2008. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and the World Bank*, Geneva.



# A dinâmica populacional e a agenda de população e desenvolvimento sustentável

*Suzana Cavenaghi<sup>1</sup>*

## As transformações demográficas do século XX

As gerações atuais da América Latina e do Caribe são testemunhas das mudanças mais fenomenais na dinâmica da população nas últimas sete décadas – cada país com suas próprias transformações demográficas. Segundo dados da Divisão de População das Nações Unidas, a mortalidade infantil na região passou de 126 óbitos por mil nascidos vivos, no quinquênio 1950-55, para 18 por mil, no quinquênio 2010-15. Acompanhando de perto, e muito devido a esta queda, a esperança de vida ao nascer na região aumentou de 51,4 para 74,7 anos, no mesmo período. Também seguindo esta queda, a média de filhos por mulher reduziu-se de maneira impressionante, com a taxa de fecundidade total da região declinando da média de 5,9 filhos por mulher de 1950-55, para 2,2 filhos na primeira metade da década atual (UNITED NATIONS, 2013).

Por outro lado, a imigração internacional, que até então tinha contribuído para povoar o continente, deixou de representar um componente importante do crescimento demográfico. Inclusive, o caminho mais intenso passou a ser o inverso, visto que europeus não buscavam mais as Américas na mesma intensidade de fluxo que os latino-americanos passaram a procurar melhores condições de vida na Europa e na América do Norte (CANALES, 2009). Os dados de migração são mais imprecisos, mas, de acordo com as estimativas das Nações Unidas, a América Latina e o Caribe passaram de um saldo migratório líquido positivo de 20 mil pessoas no período 1950-55, para um saldo negativo estimado de 5,3 milhões de pessoas para o quinquênio 2010-2015 (UNITED NATIONS, 2013).

Estas mudanças fulcrais nas componentes demográficas, que em situações normais não acontecerão novamente em um período tão curto da história, são responsáveis pelas transformações mais profundas na estrutura etária da população nos países da região. Além do aumento no volume de pessoas em cada faixa etária, a região passou por um crescimento relativo impressionante da população jovem e já começou a mostrar o aumento relativo – e que será igualmente impressionante – da população idosa (TURRA; QUEIROZ, 2009). Assim, em 70 anos, passamos de um rejuvenescimento da população sem precedentes para um envelhecimento populacional que, também, não tem precedentes na história.

<sup>1</sup> Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do IBGE, Brasil, [suzana.cavenaghi@ibge.gov.br](mailto:suzana.cavenaghi@ibge.gov.br).

Vale ainda lembrar que os deslocamentos populacionais internos, mais especificamente a migração de áreas rurais para urbanas, também mudou a paisagem da região de forma marcante. A porcentagem de população vivendo em áreas denominadas de urbanas aumentou de 41,4% para 78,8%, entre o início da década de 1950 e 2010 (UNITED NATIONS, 2012). Um crescimento urbano que, além de muito intenso e em curto período de tempo, foi concentrado nas grandes cidades e seus entornos, conhecidas como as grandes metrópoles (e megalópoles) da região (CUNHA; RODRÍGUEZ-VIGNOLI, 2009). Assim, a América Latina passou de uma população de cerca de 168 milhões, em 1950, para quase 600 milhões, em 2010, sendo que o Brasil contribui com aproximadamente 32% deste total. Somos uma região com imenso território e baixa densidade demográfica, mas com 470 milhões de pessoas morando em áreas urbanas.

É assim que, na segunda metade do século XX, os temas relativos à dinâmica populacional tornaram-se centrais e foram organizadas grandes conferências mundiais, visto que essas mudanças afetam todos no planeta e inclusive o próprio planeta. No entanto, na maioria dessas conferências, o foco da discussão girou em torno do crescimento populacional e não da dinâmica da população como um todo. De fato, este enorme crescimento populacional, devido ao descompasso entre a queda da mortalidade e da natalidade, é um tema importante a ser discutido, visto que uma “explosão populacional” realmente estava em curso, se entendemos esta como um aumento impressionante da população total e sua aglomeração nos grandes centros urbanos, em curto espaço de tempo. Assim, foram colocadas muitas pressões para se adotarem metas no sentido de reduzir o crescimento populacional, onde este ainda apresentava altas taxas de fecundidade, com taxas de mortalidade já reduzidas, principalmente nos países denominados “em desenvolvimento” e “menos desenvolvidos”.

Em 1994, a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD), realizada no Cairo, mudou este foco do crescimento populacional, centrando-se em uma agenda baseada em direitos humanos, principalmente com políticas de população não coercitivas, e com o dever do Estado de prover meios e métodos para os casais e indivíduos terem seus filhos – quando e quantos quisessem. A agenda é ampla, mas sua implementação, apesar de incluir a dinâmica populacional e não somente o crescimento da população, acabou por priorizar a saúde sexual e reprodutiva.

Temas como mudanças na estrutura etária e suas implicações na vida econômica e social, desigualdades na juventude, urbanização, migração (interna e internacional), violência, entre outros, tiveram menor peso tanto no próprio Programa de Ação (PA) como na sua implementação ao longo desses quase 20 anos. Por outro lado, ainda que priorizada, a saúde sexual e reprodutiva apresenta lacunas enormes de acesso até os dias atuais em vários temas, como acesso à concepção e contracepção adequada à idade e ao curso de vida, prevenção de mortalidade materna, acesso a um pré-natal de qualidade, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, entre outros. Também os direitos sexuais e direitos reprodutivos, deixados de fora do PA, são ainda um tabu nas agendas nacionais em muitos países latino-americanos.

Nos últimos 20 anos, o mundo, visto não somente pela perspectiva demográfica, mas também econômica, ambiental e política, mudou muito e continuará mudando nos próximos anos. Qualquer agenda de população e desenvolvimento que não leve em consideração que todos os aspectos da vida estão em constante mudança estará fadada a ficar desatualizada em pouco tempo.

Este texto busca, em primeiro lugar, chamar atenção para algumas características gerais sobre as mudanças nos contextos econômico, ambiental e demográfico, e ainda sobre alguns aspectos, principalmente políticos, que não evoluíram nesses últimos anos. Em segundo lugar, discute como a dinâmica demográfica, tão negligenciada nas políticas públicas, ainda que estivesse muito explícita na agenda do Cairo, tem efeitos combinados com a economia que acirram os desafios colocados para as políticas públicas. Finalmente, procura elencar, sem ser exaustivo, os temas pendentes e urgentes que não foram resolvidos durante a longa vida da agenda do Cairo, deixados de lado por interesses e posições ideológicas, e os temas mais emergentes que, mesmo mencionados na agenda, não tiveram a devida importância na implementação.

## O contexto latino-americano e brasileiro na época da CIPD de 1994 e atualmente

O contexto econômico na região mudou muito desde o momento da realização da Conferência do Cairo. No início dos anos 1990, a América Latina e o Brasil ainda viviam as consequências da chamada “década perdida”, quando houve baixo crescimento econômico, descontrole da inflação, redução da renda *per capita* e aumento da exclusão social. Em 1980, havia 18,6% de indigentes e 40,5% de pobres na população da América Latina, proporções que aumentaram, respectivamente, para 22,6% e 48,4%, em 1990 (CEPAL, 2013a).

No início do novo século, especialmente no quinquênio 2004-2008, ocorreu uma retomada do crescimento econômico devido a uma conjugação de fatores favoráveis, tanto no âmbito externo (aumento do preço das *commodities*, baixas taxas de juros, afluxo de capitais produtivos, etc.) quanto no interno (controle da inflação, elevação do gasto social, redução do desemprego, etc.). A porcentagem de pessoas na indigência caiu pela metade em relação a 1990, atingindo 11,5% em 2013, ano em que a proporção de pessoas na pobreza ficou em 27,9%, o menor nível da história (CEPAL, 2013a).

A crise econômica de 2009, que teve início com a quebra do banco norte-americano Lehman Brothers, afetou os países latino-americanos, mas não chegou a aumentar as taxas de pobreza e o ano de 2010 foi marcado pela retomada do crescimento. A região estava caminhando para cumprir a meta número 1 dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) que estabelecia reduzir a pobreza extrema pela metade entre 1990 e 2015. Segundo Alves, Cavenaghi e Martine (2013), houve redução não apenas das desigualdades de renda, mas também daquelas de gênero, sendo que as mulheres da América Latina já superaram os homens em termos de anos médios de

estudo (meta 3 dos ODMs). Entretanto, os dados de 2013 e as estimativas para 2014 apontam para um agravamento da situação econômica e social na região.

O contexto ambiental também mudou de maneira importante desde o acordo da CIPD em 1994. Na época dessa conferência, os resultados das discussões e o acordo da Agenda 21 sobre o meio ambiente, que tinha sido acordada na Conferência do Rio-92, ainda eram muito incipientes. As discussões sobre a necessidade de preservação do meio ambiente e as mudanças nos debates sobre a dinâmica populacional não encontraram consensos e houve duas conferências realizadas de formas totalmente independentes, a Rio-92 e Cairo-94.

No entanto, os poucos dados e evidências sobre as mudanças ambientais que existiam há quase 20 anos não existem mais e isto mudou o cenário ambiental atual. As mudanças climáticas extremas, o aquecimento global e a perda de biodiversidade e biocapacidade já não podem ser negados ou negligenciados como no passado.

A CIPD de 1994 colocou o foco em uma agenda de direitos, o que é comemorado por todos e com excelentes motivos. No entanto, a agenda está totalmente centrada nos direitos humanos, como se estes pudessem existir sem o respeito aos direitos dos demais seres vivos e direitos da natureza. Um dos princípios da agenda de população coloca o enfoque no desenvolvimento econômico sustentado em um contexto de desenvolvimento sustentável, o qual, por sua vez, colocado em outro princípio, deveria ser tomado como base para assegurar o bem-estar humano. Outra vez, um desenvolvimento sustentável em que o ser humano é o foco.

De fato, a integração entre a agenda de população e desenvolvimento e a de meio ambiente é fundamental. Para isto, um primeiro reconhecimento deve ser de que um desenvolvimento econômico sustentado *ad infinitum* não é viável em um planeta finito. Igualmente, no contexto atual, de grandes diversidades e desigualdades sociais, culturais e econômicas, seria muito ambicioso exigir dos Estados um crescimento econômico sustentado com garantias de um desenvolvimento sustentável que, além de assegurar diminuição da pobreza e melhor distribuição de renda, seja um desenvolvimento social e ambiental sustentável.

Do ponto de vista demográfico, as transformações foram extraordinárias no século passado, como visto no início deste texto. Assim, no momento da conferência, em 1994, já conhecíamos as grandes tendências que vinham sendo observadas na América Latina, mas, devido ainda à inércia demográfica, se vivia um momento de alto crescimento populacional e elevados diferenciais socioeconômicos e regionais em vários indicadores demográficos, não somente entre os países da região, mas internamente a eles, principalmente naqueles grandes e desiguais como Brasil, México e Colômbia.

Neste novo século, aproximando-se os 20 anos da conferência, a situação demográfica da América Latina apresenta um cenário distinto e com nuances importantes a serem observadas. A taxa de fecundidade se aproxima do nível de reposição em nível regional e muitos países já apresentam fecundidade abaixo desse nível, mas o que

ocorre no início do período reprodutivo, em idades muito jovens. A população de jovens, apesar de ainda muito grande, começa seu momento de descenso, inclusive em valores absolutos, em países de grande volume populacional. O envelhecimento populacional se mostra acentuado e chegando a uma velocidade que deixa dúvidas sobre a capacidade da região de organizar seus sistemas previdenciários e de pensões, assim como serviços de atenção à saúde. A migração internacional registra novos fluxos importantes e alguns países passam a atrair imigrantes, assim como fluxos de migrantes de retorno tornam-se visíveis (KOOLHAAS, 2012; FERNANDES; SILVA, 2013).

Como afirma May (2012, p. 237) “The world today is demographically more fragmented than ever.” De fato, não é somente demograficamente que o mundo está mais fragmentado; em todos os setores a fragmentação, a setorialização e a especialização são cada vez mais presentes. O mundo pós-2014, quando esta agenda deveria ser encerrada para dar lugar a outra, ainda terá que lidar com os mesmos problemas do passado e dar espaços e garantias para que os novos problemas possam ser tratados de maneira adequada.

Se durante o período de vigência da agenda do Cairo ocorreram várias mudanças, algumas questões permaneceram as mesmas de 20 anos atrás e outras ainda pioraram. Com relação aos aspectos socioeconômicos, as enormes desigualdades continuam a existir e a América Latina, apesar de não ser a região mais pobre, detém as maiores desigualdades. Apesar do crescimento econômico do período e do certo desenvolvimento social, o fosso existente entre os mais pobres e os mais ricos e entre os mais e os menos escolarizados é causa de diferenciais em quase todos os indicadores demográficos, sociais e econômicos.

Também no contexto político, a despeito de vários países da região terem iniciado seus regimes democráticos, a institucionalidade política era e continua muito fraca. De fato, a região avançou muito em termos de reformas legislativas, com leis mais justas e fartas; no entanto, é consenso que sua implementação e posterior aplicação são muito baixas, gerando uma distância muito grande entre a institucionalização das leis e normas e sua prática para a população em geral. Ainda com relação à dimensão política e, em parte, ao resultado da baixa aplicação das leis, continua existindo na região um mau aproveitamento dos recursos públicos com muitos abusos por parte dos governantes e gestores públicos, principalmente um alto grau de corrupção com os bens públicos em todos os níveis de governo (CEPAL, 2013c).

## O caso emblemático do Brasil

Com as transformações demográficas ocorridas, principalmente na segunda metade do século XX, a situação demográfica no Brasil ainda apresenta especificidades que não seriam esperadas de um país que tenha passado por mudanças tão profundas. A taxa de crescimento da população reduziu-se e, segundo as projeções, passará a ser negativa, diminuindo o volume populacional já a partir de meados de 2030 (UNITED NATIONS, 2013). O nível de fecundidade alcançou o nível de reposição em meados de

2005 e continua em declínio desde então, chegando ao redor de 1,8 filho por mulher em 2010. No entanto, esta queda da fecundidade se deu em um cenário de relativamente baixo desenvolvimento e muita desigualdade social. Assim, o diferencial econômico e social da taxa de fecundidade ainda é expressivo, visto que as mulheres em domicílios com até meio salário mínimo *per capita* têm fecundidade de 3,3 filhos em média e aquelas em domicílios com cinco ou mais salários mínimos têm 1 filho em média (CAVENAGHI, 2013a). Mais emblemático ainda, mesmo com nível tão baixo, é o fato de a fecundidade se concentrar antes dos 30 anos de idade, pois cerca de 69% dos nascimentos, em 2010, ocorrem para mulheres com menos de 30 anos.

A alta fecundidade em idades jovens é ainda mais emblemática quando se observa o grupo de mulheres de 15 a 19 anos. A fecundidade nesta faixa etária está em níveis comparáveis somente àqueles registrados em países cuja fecundidade total é o dobro da verificada no Brasil (RODRIGUEZ-VIGNOLI; CAVENAGHI, 2014). Em 2010, ocorriam ao redor de 70 nascimentos por mil mulheres de 15 a 19 anos, taxa semelhante à observada no país há mais de 30 anos, ainda que durante este período a taxa tenha aumentado e atualmente apresenta tendência de queda (CAVENAGHI, 2013b). Este comportamento reprodutivo afeta sobremaneira a vida dos e das jovens, que têm a educação truncada (independente da ordem da causalidade entre fecundidade e saída da escola) e dificuldades de entrada no mercado de trabalho decente. Esta fecundidade, em grande parte dos casos, é resultado de uma gravidez não planejada, por não ser o tempo adequado ou por não querer mais ter filhos, como declarado pelas mulheres em pesquisas de demografia e saúde. Por exemplo, os dados de 2006 mostraram que as mães de 28% das crianças nascidas vivas entre 2001 e 2006 declararam que “não queriam naquele momento” e de 18% informaram que “não queriam mais ter filhos”. Isto significa que, neste período, houve 46% de “falha contraceptiva” (por mau uso ou por falta de uso de contracepção) com relação aos nascimentos, valendo lembrar que, neste valor, não foram contabilizadas as gravidezes que terminaram em aborto (BERQUÓ; LIMA, 2009).

Quanto à mortalidade infantil, o Brasil apresenta níveis já bastante baixos para países com índices de pobreza e desigualdade equivalentes, a qual se concentra no período neonatal (70% da mortalidade ocorre no primeiro mês de vida e, desta, 75% se concentram na primeira semana). Portanto, o país alcançará a meta dos ODMs com relação ao coeficiente de mortalidade infantil. No entanto, a desigualdade regional ainda é enorme (as regiões menos desenvolvidas apresentam o dobro da mortalidade infantil daquelas mais desenvolvidas) e os registros civis ainda não são adequados em todo o país. Por outro lado, a mortalidade por causas externas, tanto de acidentes de trânsito quanto homicídios entre homens jovens, é um problema de saúde pública grave (BACCHIERI; BARROS, 2011; ALVES; CAVENAGHI; MARTINE, 2013; WAISELFISZ, 2013). A mortalidade materna, ainda que ocorra em níveis bem menores do que a por causas externas, ainda é muito alta se comparada com outros países onde a quase totalidade dos nascimentos ocorre em hospitais, refletindo, desta forma, a baixa qualidade dos serviços de atenção ao parto e puerpério (LAURENTI; JORGE; GOTLIEB, 2008; CORTEZ-ESCALANTE, 2013).

Com relação à migração, ainda existe muita deficiência na mensuração, mas, conforme as projeções populacionais do IBGE (2013), estaria ocorrendo uma mudança, com inversão no fluxo (o país passa a atrair migrantes). Esta reversão seria explicada, entre outros motivos, pelas crises econômicas em países desenvolvidos, que passam a atrair menos os emigrantes brasileiros. Por outro lado, o Brasil passa a ser destino de vários países, principalmente da América Latina.

Por que existem estas situações demográficas, aparentemente contraditórias no país, principalmente com relação ao comportamento da fecundidade? Algumas respostas rápidas a esta pergunta estão no fato de que o declínio da fecundidade no Brasil ocorreu de forma acelerada e com efeitos não antecipados porque a população mais pobre ainda não tem acesso integral à saúde sexual e reprodutiva e direitos assegurados, com serviços de qualidade. Igualmente, a regulação (voluntária) da fecundidade e a limitação do tamanho das famílias, mesmo com a nova lógica do sistema socioeconômico, continuaram sob a responsabilidade das mulheres. Adicionalmente, a sociedade e o Estado não forneceram os meios adequados e necessários para que a autodeterminação reprodutiva, que permite uma vida com prática sexual livre, agradável e sem transmissão de doenças sexualmente transmissíveis, fosse exercida por grande parte das mulheres e dos homens. As mulheres tiveram que buscar formas de regular sua fecundidade, via compra de contraceptivos sem prescrição em farmácias, uso de esterilização feminina e, ainda que mal mensurado, recorrendo ao aborto inseguro em muitos casos.

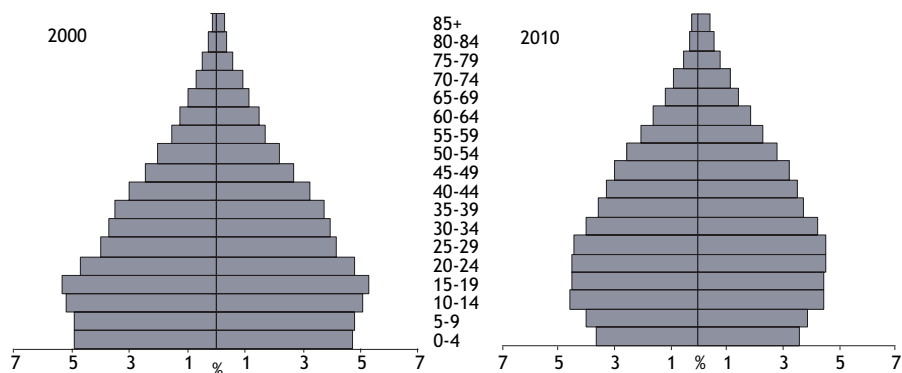
A desigualdade econômica, o acesso desigual à saúde sexual e reprodutiva e a importação de tecnologias dos países desenvolvidos (principalmente na área de saúde), entre outros fatores, geraram uma dinâmica demográfica muito peculiar na América Latina. A região convive com regimes demográficos diferenciados socialmente. De fato, entender a dinâmica demográfica pode não ser tarefa fácil para um leigo, às vezes também não entendida pelos próprios estudiosos, que se veem obscurecidos por posições ideológicas. Uma maneira muito simples de observar o reflexo direto da dinâmica populacional em contexto socioeconômico adverso é por meio da distribuição etária da população, resultado ulterior das componentes demográficas. Na seção seguinte apresentam-se as distribuições etárias da população brasileira para ilustrar, de maneira bastante intuitiva, o resultado das mudanças demográficas e o contexto econômico.

### **Pirâmides populacionais por rendimento, Brasil, 2000 e 2010**

O Brasil está em fase avançada da transição demográfica e as mudanças na estrutura etária da população colocam grandes oportunidades e desafios para as políticas públicas, que devem ser avaliadas à luz do contexto social, mas principalmente considerando o cenário econômico. O momento populacional conhecido como dividendo demográfico, em que a população em idade de participação no mercado de trabalho é muito maior do que aquela em idade não ativa (jovens e idosos), depende de uma economia sadia e com geração de empregos decentes para realmente ter efeito benéfico no desenvolvimento econômico e social.

A mudança na estrutura etária brasileira pode ser observada no Gráfico 1, que apresenta as pirâmides populacionais em 2000 e 2010. Os dados mostram que a estrutura etária está mudando rapidamente e, se o comportamento das variáveis demográficas continuarem como indicam as tendências atuais, passaremos de uma forma piramidal de base larga, com muitas crianças e jovens, para uma pirâmide invertida, com número maior de adultos e idosos. Em 2010, o Brasil encontra-se no estágio em que a proporção de adultos em idade ativa ainda é maior do que a de jovens e idosos. Se medidos como convencionalmente,<sup>2</sup> pela razão de dependência demográfica, em 2010 havia 46 jovens e idosos para cada 100 adultos. Como mencionado, uma das características fundamentais da América Latina e do Brasil é o diferencial em quase todos os indicadores demográficos por condição socioeconômica; assim, não seria surpresa pensar que esta pirâmide e a razão de dependência demográfica representam somente a média da população e que as estruturas etárias, resultantes de diferentes dinâmicas demográficas, sejam muito diferenciadas para segmentos distintos da população.

Gráfico 1  
Pirâmides populacionais  
Brasil – 2000-2010



Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 2000 e 2010.

A sequência de pirâmides apresentada no Gráfico 2 mostra dois momentos (2000 e 2010) em que a dinâmica demográfica e a econômica geram situações totalmente distintas para pessoas em três segmentos econômicos, agrupados pelo rendimento médio domiciliar *per capita*: os mais pobres (de zero a 0,5 salário mínimo); o grupo intermediário (mais de 0,5 a 1 salário mínimo); e os mais abastados (mais de 1 salário

<sup>2</sup> Com o aumento da esperança de vida e a permanência em atividade econômica por mais tempo, a razão de dependência demográfica pode já não refletir a inatividade econômica a partir dos 65 anos de idade. Por outro lado, com o aumento da educação e o maior tempo de espera para a entrada no mercado de trabalho, o limite inferior de 15 anos tampouco reflete a entrada em atividade econômica. No entanto, por motivo de comparações internacionais, onde a idade média de entrada e de saída do mercado de trabalho varia de maneira significativa, este indicador ainda tem sua utilidade.



mínimo).<sup>3</sup> Junto às pirâmides por grupo econômico, é apresentado o total da população referente a cada situação. O menor grupo é aquele que representa a população em situação econômica intermediária e, de fato, parece refletir a forma da pirâmide para a média nacional. Nos extremos é onde se observa como a dinâmica demográfica, aliada à economia (e como reflexo desta), gerou distribuições populacionais totalmente distintas. Entre os mais pobres, a pirâmide de 2010 ainda possui uma base bastante larga, com população muito jovem, mas já mostrando estreitamento da base se comparada a 2000, reflexo da queda da fecundidade mesmo entre a população mais pobre. No outro extremo, o segmento com mais de 1 salário mínimo domiciliar médio mensal *per capita* apresenta uma base bastante estreita, indicando a inversão da pirâmide.

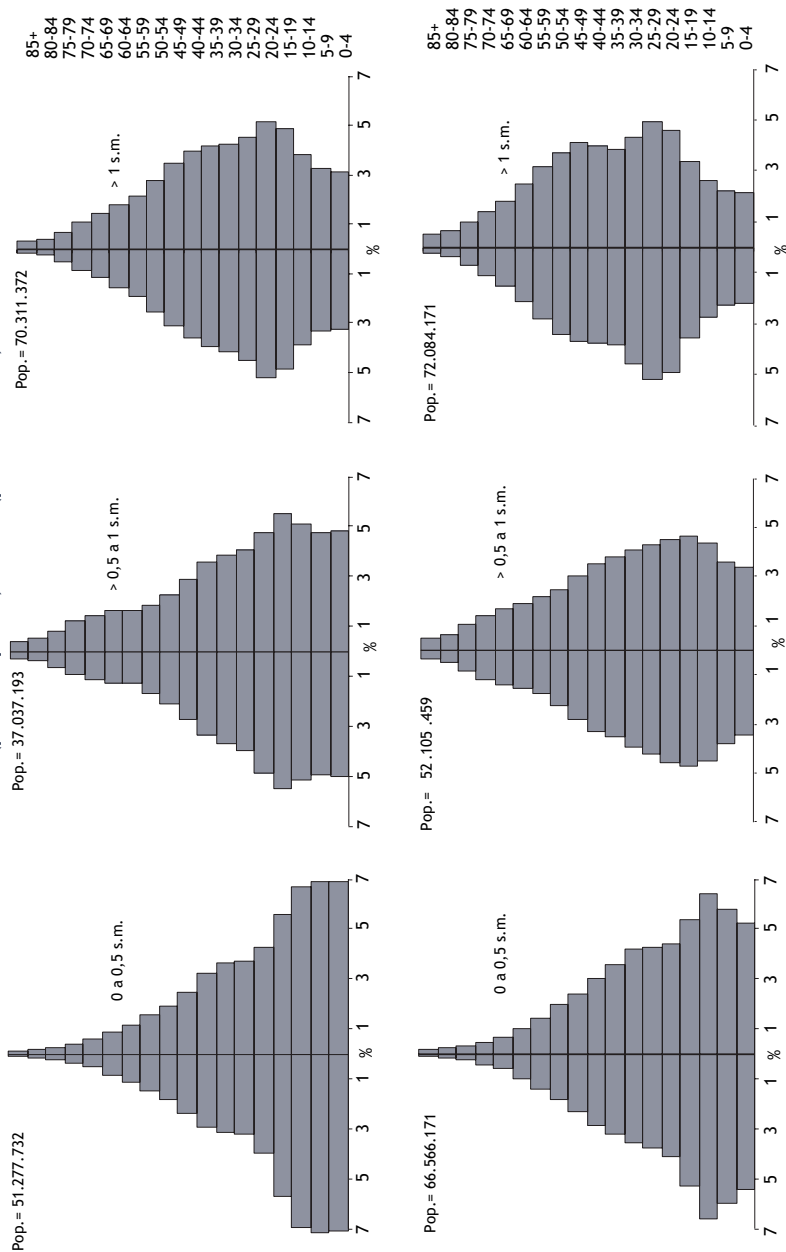
Em graus distintos, todas estas formas piramidais ainda resultam em razões de dependência demográfica favoráveis ao crescimento econômico, com população em idade de trabalhar superior àquela não ativa. Para 2010, o grupo populacional de maior rendimento está em pleno estágio do dividendo demográfico, com razão de dependência de 31 jovens e idosos por 100 adultos, pois existem poucas crianças e os idosos ainda não são tão numerosos, mas a velocidade de mudança será muito rápida, com a entrada destes poucos jovens em idade ativa. Entre o grupo mais pobre, o dividendo demográfico ainda está por vir, visto que a razão de dependência, entre 2000 e 2010, passou de 80 para 64 por 100 adultos, devendo diminuir muito ainda nos próximos anos.

Ambas as formas da pirâmide apresentam sérias questões que devem ser consideradas nas políticas públicas. De fato, estas configurações demográficas colocam desafios enormes para as políticas econômicas, mas também trazem vantagens comparativas. No caso da população mais pobre, deve ser considerada a vantagem do dividendo demográfico e aproveitado o momento para melhorar os níveis educacionais desta população, também gerando empregos de qualidade para que os jovens possam se manter ao chegarem às idades mais avançadas. Ao mesmo tempo, já para contemplar as mudanças na estrutura etária do outro extremo populacional, são urgentes mudanças das políticas previdenciárias e de assistência social. Ainda, de maneira não coercitiva, é preciso pensar em políticas populacionais que evitem o esvaziamento de crianças e jovens entre as populações mais abastadas e possibilitem acesso integral à saúde sexual e reprodutiva para as mais pobres. Sabemos que as mulheres mais escolarizadas e que participam do mercado de trabalho mais competitivo são as que menos exercem a maternidade, muitas vezes por falta de políticas de conciliação de trabalho e reprodução, sendo que, por constrangimentos sociais e culturais, não conseguem ter os filhos “desejados”. Por outro lado, ainda existem muitas mulheres que, por falta de acesso adequado à contracepção, ainda têm mais nascimentos do que os desejados e, muitas vezes, os têm em momentos não planejados.

<sup>3</sup> Todos estes grupos são ainda muito heterogêneos internamente, visto que o Brasil apresenta uma das maiores desigualdades socioeconômicas mundiais e, portanto, os recortes apresentados têm o propósito de mostrar que, mesmo assim, a heterogeneidade intergrupos é enorme.

Gráfico 2

Pirâmides populacionais, segundo grupos de rendimento médio mensal domiciliar *per capita* em salários mínimos (s.m.)  
Brasil – 2000 (painel superior) e 2010 (painel inferior)



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Ainda vale notar que, em 2010, 38% da população brasileira (mais de 72 milhões de pessoas) encontra-se na melhor situação econômica, em pleno momento do divédivo demográfico, mas demandando políticas populacionais e reformas previdenciárias, entre outras, urgentes. Já outros 35% (mais de 66 milhões de pessoas) ainda estão em situação econômica bastante precária e muitos são jovens que demandam políticas educacionais e de emprego, mas que ainda podem se beneficiar do momento de razão de dependência demográfica favorável. Se as políticas públicas e a economia não avançarem, a estrutura etária da população pesará de forma muito negativa no desenvolvimento econômico e social no futuro próximo. Assim, as questões colocadas pela junção entre a demografia e a economia são de diferentes tipos e precisam ser resolvidas com políticas distintas.

O caso emblemático do Brasil e o de outros países da América Latina servem como exemplos de situações que outros países em desenvolvimento e com transformações demográficas profundas passarão. Ao passo que os países europeus tiveram sua transição demográfica lenta e apresentam envelhecimento lento e mais uniforme, os países em desenvolvimento terão que lidar com duas realidades distintas de uma só vez. O Brasil e outros países que o seguirão precisam desenhar e implementar políticas públicas e populacionais que considerem as necessidades de grupos populacionais distintos. Não somente para os países com envelhecimento populacional, como disse May (2012, p. 11), “population policies are more important and more relevant than ever”.

### **As lacunas e os temas para a nova agenda de população e desenvolvimento**

Em uma leitura inicial do Programa de Ação da CIPD de 1994, verifica-se que os Estados-membros das Nações Unidas, a sociedade civil e outros atores de fato fizeram um trabalho extraordinário e deram um enorme passo no delineamento dos problemas em torno das questões populacionais e do desenvolvimento humano e colocaram um marco, fundamentado em direitos, para a solução desses problemas. A leitura com base na situação populacional e no nível de desenvolvimento social atual mostra como a agenda ainda continua vigente. Ainda, em uma leitura mais atenta, é possível observar que algumas lacunas precisam ser superadas. Uma delas é a falta de integração entre a agenda de população e desenvolvimento e a agenda ambiental, como mencionado anteriormente. A Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 teve sua agenda revista, ampliada e acordada em 2012 e, novamente, feita de maneira praticamente independente da discussão sobre população e desenvolvimento. A conferência de população não acontecerá em nível mundial, somente conferências regionais, mas esperamos que os princípios e ações sejam reafirmados como previsto pelos Estados em meados de 2014, em Assembleia Geral das Nações Unidas.

No processo de revisão e implementação do PA da CIPD na América Latina, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e o Centro Latino Americano de Demografia (Celade) da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), juntamente com

os Estados-membros, selecionaram oito temas prioritários para a agenda pós-2014 (CEPAL, 2013c), que possuem intersecções entre eles, visto que alguns representam temáticas e outros recortes populacionais. Os temas apontados como prioritários foram:

- direitos, necessidades e demandas das crianças, adolescentes e jovens;
- envelhecimento populacional, proteção social e desafios econômicos;
- igualdade de gênero;
- lacunas no acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva;
- a migração internacional e a proteção dos direitos de todos os migrantes;
- desigualdade territorial, mobilidade espacial e vulnerabilidade ambiental;
- povos indígenas: pluriculturalidade e direitos;
- afro-descendentes: direitos e combate à discriminação racial.

Estes temas foram foco de discussão na Conferência Regional de População e Desenvolvimento da América Latina, realizada no Uruguai em agosto de 2013. A agenda acordada (CEPAL, 2013b), além de ampliar os temas, especificou e apontou para questões importantes a serem consideradas para os próximos anos, como, por exemplo, a menção explícita aos problemas do aborto inseguro e a ampliação dos direitos sexuais.

Outros temas importantes que precisam ter maior visibilidade na agenda pós-2014, discutidos anteriormente e que estão presentes na agenda latino-americana, são:

- promover a provisão de educação sexual integral;
- preconizar a diminuição da violência doméstica (mulheres e crianças, principalmente) e pública (jovens e jovens-adultos, homens principalmente);
- promover garantias do exercício livre da sexualidade e proteção contra gravidez não desejada e enfermidades sexualmente transmissíveis (incluir direitos sexuais e direitos reprodutivos como fundamentais para o exercício da cidadania);
- além de promover a diminuição das desigualdades de gênero já conhecidas, lidar com as desigualdades reversas (por exemplo, na educação, as consequências destas);
- promover ações e políticas públicas que facilitem a conciliação de trabalho e reprodução com equidade de gênero;
- eliminar as lacunas ainda importantes no acesso universal à contracepção e concepção (esta última, principalmente, para mulheres com idade mais avançada no ciclo reprodutivo);
- promover o planejamento para obter dados oportunos e de qualidade e indicadores adequados.

Com relação a este último ponto, sobre produção de dados oportunos e de qualidade, é possível afirmar que nele reside uma das grandes lacunas do PA da CIPD, visto que esta não criou mecanismos próprios para monitoramento das ações previstas no Programa. A falta de metas explícitas e definição de indicadores no PA acabou por relegar ao conjunto de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) o acompanhamento de

várias questões presentes no Programa. A devida implementação de qualquer agenda futura depende da definição de indicadores de acompanhamento e definição de responsabilidades para a coleta da informação demandada, juntamente com a previsão orçamentária necessária para esta atividade.

Obviamente cada país tem suas particularidades com relação às fontes de dados disponíveis e sua qualidade. No caso do Brasil, por exemplo, ainda existe grande carência em informações sobre migração internacional e, de fato, ainda não se dispõe das ferramentas ideais para medi-la. Adicionalmente, ainda não é conhecida a correta estrutura etária da mortalidade no país, principalmente em idades mais avançadas. Também com relação aos indicadores de mortalidade materna, existem somente aproximações e são necessárias melhorias nos registros administrativos, de hospitais fundamentalmente. As informações sobre necessidade insatisfeita no planejamento reprodutivo,<sup>4</sup> além de mal medida (mede uso de contracepção no ano e não indica consistência no uso e o indicador não inclui necessidade de concepção), não têm temporalidade garantida. Não se conhece o número de gravidezes (e as terminadas em aborto induzido) – por exemplo, ao se referir à gravidez em jovens e adolescentes, os dados existentes são somente de nascimentos entre jovens e não de gravidezes. Faltam ainda indicadores consistentes sobre a qualidade no atendimento ao pré-natal e a assistência ao parto e puerpério.

Assim, o sucesso das atividades de revisão dos 20 anos de implementação da agenda de população e desenvolvimento, a renovação desta agenda e as diretrizes que serão colocadas como prioritárias para além de 2014 necessitam levar em conta que o contexto econômico, ambiental e populacional mudou bastante e continuará mudando. Quaisquer novos princípios, objetivos ou metas colocados na agenda de população e desenvolvimento após 2014 precisam estar vinculados com as agendas de meio ambiente e de direitos humanos, para não fragmentarmos ainda mais os temas que já estão totalmente fragmentados e, principalmente, para não se criarem competições de toda sorte, incluindo por recursos financeiros. Mesmo com relação à própria agenda de população e desenvolvimento, esta não deveria estar fragmentada entre dinâmica populacional e saúde e direitos sexuais e reprodutivos. Se estes temas não forem pensados, implementados e seguidos em conjunto, estaremos fadados a daqui a 20 anos termos que renovar novamente a agenda, pois muitos países não terão cumprido as metas colocadas em pauta.

## Referências

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S.; MARTINE, G. Population and changes in Gender Inequalities in Latin America. In: XXVII IUSSP INTERNATIONAL POPULATION

<sup>4</sup> Vale destacar que foi utilizado o termo planejamento reprodutivo porque “planejamento familiar” parece impróprio, já que não exclui os jovens que não procuram planejar suas famílias, mas simplesmente evitar gravidez indesejada. Além disso, o termo está carregado de uma conotação histórica negativa sobre controle coercitivo na regulação da fecundidade.

- CONFERENCE. *Anais...* Busan, Korea, 26-31 August 2013. Disponível em: <[http://www.iussp.org/sites/default/files/event\\_call\\_for\\_papers/Paper\\_Genero%20e%20desenvolvimento\\_IUSSP\\_10ago013\\_0.pdf](http://www.iussp.org/sites/default/files/event_call_for_papers/Paper_Genero%20e%20desenvolvimento_IUSSP_10ago013_0.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- BACCHIERI, G.; BARROS, A. J. D. Acidentes de trânsito no Brasil de 1998 a 2010: muitas mudanças e poucos resultados. *Rev. Saúde. Pública* [online], v. 45, n. 5, p. 949-963, 2011. Epub Sep 16.
- BERQUÓ, E.; LIMA, L. P. Planejamento da fecundidade: gravidezes não-desejadas – PNDS 1996 e 2006. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança**/Ministério da Saúde, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Brasília: Ministério da Saúde, 2009, p. 135-149 (Série G. Estatística e Informação em Saúde).
- CANALES, A. I. Current view of international migration in Latin America. **Demographic transformations and inequalities in Latin America: historical trends and recent patterns**. Rio de Janeiro: Alap, 2009, p. 65-97 (Serie Investigaciones, n. 8).
- CAVENAGHI, S. **Fertility decline and public policies to address population rights: perspective from Latin America**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2013a (Population Division, expert paper, n. 2013/5).
- \_\_\_\_\_. Acceso a la salud sexual y reproductiva y fecundidad de jóvenes en Brasil: desigualdades territoriales. *Notas de Población*, v. 96, p. 1-46, 2013b.
- CEPAL. **Panorama social de América Latina 2012**. Informes anuales LC/G.2557-P. Santiago: Cepal, 2013a.
- \_\_\_\_\_. **Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo**. Documentos de trabajo. Montevideo, 2013b. Disponível em: <[http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/9/50709/2013-596-montevideo\\_consensus\\_pyd.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/9/50709/2013-596-montevideo_consensus_pyd.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo América Latina y el Caribe – Examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y balance**. LC/L.3640 (CRPD.1/3). Naciones Unidas, jul. 2013. Disponível em <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/50503/CRPDSintesis.pdf>>.
- CORTEZ-ESCALANTE, J. Mortalidade materna no Brasil. São Paulo: Comitê de Mortalidade Materna, Ministério da Saúde, 28 de maio de 2013. Disponível em: <[http://www.saude.sp.gov.br/resources/ccd/homepage/acesso-rapido/documentos-sobre-o-comite-de-mortalidade-materna/apresentacao\\_juancortez28maio2013.pdf](http://www.saude.sp.gov.br/resources/ccd/homepage/acesso-rapido/documentos-sobre-o-comite-de-mortalidade-materna/apresentacao_juancortez28maio2013.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2013.
- CUNHA, J. M. P.; RODRIGUEZ-VIGNOLI, J. Urban growth and mobility in Latin America. **Demographic transformations and inequalities in Latin America: historical trends and recent patterns**. Rio de Janeiro: Alap, 2009, p. 25-63 (Serie Investigaciones, n. 8).

- IBGE. **Projeções da população** – Brasil e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, 2013 (Série Relatórios Metodológicos, v. 40). Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao\\_da\\_Populacao/Projecao\\_da\\_Populacao\\_2013/srm40\\_projecao\\_da\\_populacao.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2013/srm40_projecao_da_populacao.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2014.
- KOOLHAAS, M. Migración de retorno en Uruguay: magnitud, perfil demográfico e inserción laboral (1996-2011). In: V CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN. Montevideo, 2012. Disponível em: <[http://www.alapop.org/2009/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1149&Itemid=561](http://www.alapop.org/2009/index.php?option=com_content&view=article&id=1149&Itemid=561)>. Acesso em: 27 jan. 2014.
- LAURENTI, R.; JORGE, M. H.; GOTLIEB, S. L. Mortes maternas e mortes por causas maternas. **Epidemiol. Serv. Saúde [online]**, v. 17, n. 4, p. 283-292, 2008. Disponível em: <[http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-49742008000400005&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742008000400005&lng=pt&nrm=iso)>.
- RODRIGUEZ-VIGNOLI, J.; CAVENAGHI, S. Adolescent and youth fertility and social inequality in Latin America and the Caribbean: what role has education played? **GENUS**, v. LXX, n. 1 [aceita para publicação].
- SILVA, R. V. da; FERNANDEZ, D. M. Migração Internacional de Retorno no Brasil: um novo desafio? In: XIV ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMERICA LATINA (EGAL). **Anais...** Peru, 2013. Disponível em: <[http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra\\_Romerito-Duval.pdf](http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Romerito-Duval.pdf)>.
- TURRA, C.; QUEIROZ, B. Antes de que sea demasiado tarde: transición demográfica, mano de obra disponible y problemas de la seguridad social en el Brasil. **Notas de Población**, n. 86, Cepal, p. 141-165, 2009.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division **World population prospects: the 2012 revision. Special aggregates. DVD-ROM edition – Dataset in Excel and ASCII formats, 2013** (United Nations publication, ST/ESA/SER.A/335).
- \_\_\_\_\_. **World urbanization prospects: the 2011 revision. CD-ROM edition – Data in digital form, 2012** (POP/ DB/WUP/Rev.2011).
- WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2013** – Homicídios e juventude no Brasil. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude, 2013.





# Mortalidade juvenil na América Latina: evidências demográficas e desafios políticos

Joice Melo Vieira<sup>1</sup>  
Tirza Aidar<sup>2</sup>

A transição demográfica foi uma das mais importantes mudanças sociais vivenciadas pela América Latina no século XX (GUZMÁN et al., 2006). Apesar das especificidades nacionais e dos diferentes *timings* de cada localidade ou subgrupo populacional, é inegável que a transição demográfica avançou a uma velocidade muito mais acelerada na América Latina do que nas regiões mais desenvolvidas do mundo. A mortalidade deu sinais de declínio desde a primeira metade do século XX, enquanto a transição da fecundidade roubaria a cena na segunda metade daquele século. Na maioria dos países latino-americanos, a taxa de fecundidade total está situada hoje entre 2 e 3 filhos por mulher, ou nem isso, como é o caso do Brasil e do Chile, que já sustentam fecundidade abaixo do nível de reposição.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que está emergindo, ou já emergiu conforme o caso, um novo regime demográfico fundado em unidades familiares pequenas, forte controle da fecundidade, expectativa de vida que se alarga ano a ano e crescimento demográfico que paulatinamente tende à estabilidade, ou mesmo ao declínio em longo prazo. A consequência lógica e esperada de tudo isso é uma completa reconfiguração da estrutura etária da população e o progressivo envelhecimento populacional.

Por um período de tempo relativamente curto — que deve durar ao redor de três décadas conforme o país —, grande parte da região estará vivendo o processo conhecido como “dividendo demográfico”, ou “bônus demográfico”, caracterizado justamente pela redução da proporção de crianças em decorrência da diminuição da fecundidade, sem que a proporção de idosos seja ainda muito grande. Se bem aproveitado, este momento pode representar uma “janela de oportunidades”, facilitando a poupança e o aumento da capacidade de produção de um país, a julgar pela proporção mais elevada da população concentrada em idades produtivas, quando normalmente a carga de dependência de apoio e proteção do Estado costuma ser menor do que em outras faixas etárias.

<sup>1</sup> Departamento de Demografia (IFCH/Unicamp) e Núcleo de Estudos de População (Nepo/Unicamp), Brasil, [jmvieira@nepo.unicamp.br](mailto:jmvieira@nepo.unicamp.br)

<sup>2</sup> Departamento de Demografia (IFCH/Unicamp) e Núcleo de Estudos de População (Nepo/Unicamp), Brasil, [tirza@nepo.unicamp.br](mailto:tirza@nepo.unicamp.br)

O bônus demográfico é considerado, por muitos, um período propício à aceleração do crescimento econômico e ao investimento em capital humano. Assim, o principal desafio latino-americano, nestes próximos anos, é maximizar as vantagens desta situação demográfica única, gerando empregos formais, aproveitando o potencial produtivo da população e ampliando a riqueza material e imaterial dos países.

Entretanto, trajetórias jovens marcadas pela marginalização e precariedade afetam diretamente a capacidade dos países de aproveitarem os potenciais efeitos benéficos do bônus demográfico. Analisando o impacto das mortes por causas violentas na juventude, Cerqueira e Moura (2013) revelam que a expectativa de vida masculina ao nascer em alguns estados brasileiros, por exemplo, poderia ser quase três anos maior se fossem eliminadas as mortes por causas violentas. O custo econômico destas mortes, mensurado por meio da estimativa da capacidade de produção e consumo destas pessoas, representa uma redução de 1,5% do PIB nacional.

Já não temos tantas crianças como antes e, prudentemente, já nos preocupamos com os velhos de um futuro não muito distante. Mas a brecha entre as crianças do passado e os idosos do futuro é preenchida hoje por uma massa de jovens e adultos jovens que demandam empregos e serviços, para os quais as sociedades ainda não parecem olhar com a devida atenção. Muitas vidas ainda são desperdiçadas, seja porque não lhes foi garantida uma educação razoável ou trabalho decente, seja pela ainda alta incidência da mortalidade precoce. No entanto, neste trabalho, vamos tratar estritamente daquelas vidas de jovens desperdiçadas da forma mais brutal que existe: os homicídios.

Ironicamente, avançamos muito em matéria de mortalidade infantil para perder estes indivíduos mais à frente na adolescência ou juventude. Considerando novamente o caso brasileiro, Camarano et al. (2003) estimaram que 3,8% dos rapazes de 15 a 24 anos estavam morrendo antes de completar 25 anos em princípios do século XXI, vítimas de acidentes, homicídios ou suicídio. O jovem que morre precocemente por causas violentas, sobretudo por homicídios, guarda as mesmas características sociodemográficas da criança que outrora morria antes de completar um ano de vida: pobre, não branco e residente em áreas com infraestrutura urbana precária. Apesar disso, documentos internacionais, como o Plano de Ação do Cairo e os Objetivos do Milênio, ainda não conferem à mortalidade juvenil a mesma atenção dedicada à mortalidade infantil.

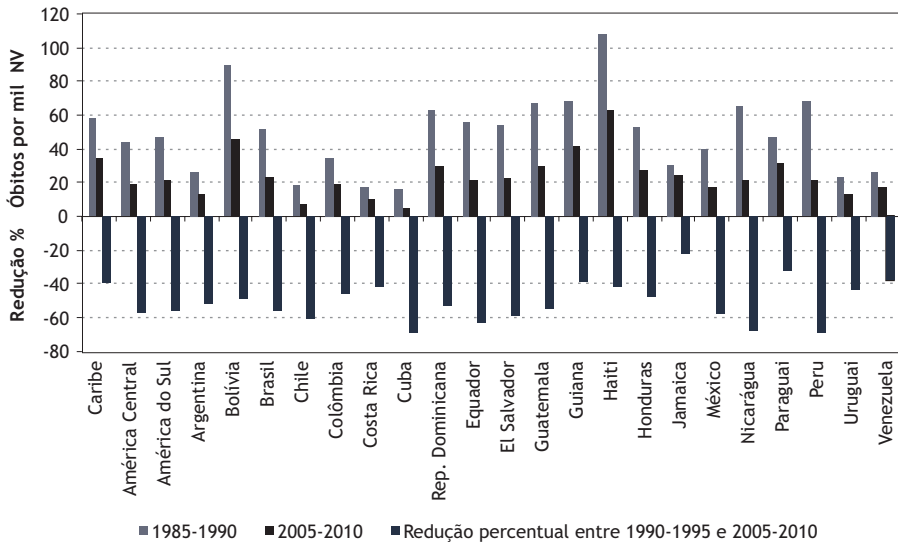
### **Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994): êxitos e silêncios**

De acordo com o relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), os três principais consensos construídos a partir do Cairo para nortear políticas nacionais foram: a redução da mortalidade infantil e materna; o acesso à educação, especialmente para as meninas; e o acesso universal a uma ampla gama de serviços de saúde reprodutiva, incluindo o planejamento familiar.

A plataforma de ação do Cairo apresenta expressamente um plano de metas a serem alcançadas no que diz respeito às mortalidades infantil e materna. Nele, fixou-se o

objetivo de reduzir em um terço as taxas de mortalidade infantil. Sem dúvida, a partir de então vivemos um ciclo virtuoso para a maior parte dos países da região no que se refere à mortalidade infantil, ao menos quando se consideram os dados agregados em escala nacional. A maioria dos países, com exceção da Jamaica, havia reduzido em mais de 30% a mortalidade infantil no primeiro ano de vida até o final da primeira década do século XXI (Gráfico 1).

Gráfico 1  
Evolução da mortalidade infantil  
Países da América Latina – 1985-2010



Fonte: United Nations (2011).

Ainda que a mortalidade juvenil não esteja entre as principais preocupações da Plataforma do Cairo, crianças e jovens são mencionados especialmente no Capítulo V, que versa sobre a família, e no Capítulo VI, dedicado ao crescimento e estrutura da população. Entretanto, a forma como esta menção é feita é passível de críticas:

- crianças, adolescentes e jovens são tratados por vezes como um grupo monolítico e homogêneo, sem o devido reconhecimento das diferenças caras a cada um destes subgrupos populacionais, dos seus diferentes graus de autonomia, necessidades, capacidades e desejos;
- apesar da centralidade das questões de gênero no documento, a apropriação deste debate parece canalizada estritamente para o objetivo final de redução da fecundidade e do crescimento populacional, sem estimular uma discussão ampliada sobre o que entendemos por desenvolvimento e por direitos fundamentais que pré-condicionam o desenvolvimento;
- afrontar as inequidades de gênero, na prática, exige algo mais do que empoderar as meninas. É também livrar os meninos de um ideal de masculi-

nidade difícil de ser alcançado e mantido. O documento faz uma opção clara pelas meninas, quando equidade seria apoiar também os meninos em suas dificuldades específicas. Para promover o desenvolvimento humano de ambos é necessário atentar para particularidades do curso de vida feminino e masculino impostas culturalmente. O *gap* educacional favorável aos homens não é, ou ao menos não deveria ser, menos preocupante do que o *gap* educacional favorável às mulheres que observamos hoje em muitos países latino-americanos. O documento negligencia totalmente as situações de *gap* educacional invertido. A educação, de qualidade, serve não apenas para reduzir a fecundidade, empoderar e estimular a independência financeira e emocional das mulheres, mas também para reduzir conflitos violentos, uma vez que oferece às pessoas a possibilidade de desenvolver sua capacidade de verbalização como alternativa à força bruta;

- o texto permite interpretações que conduzem a uma visão restritiva do gênero quase como sinônimo de mulher. Em temas como a mortalidade juvenil, as especificidades masculinas também precisam ser reconhecidas e analisadas detidamente. Entretanto, este tópico está totalmente ausente. Apesar de toda a centralidade conferida ao gênero no documento do Cairo, a mortalidade juvenil – que acomete muito mais rapazes do que moças – não parece ter mobilizado tanto quanto outras temáticas caras aos estudos de gênero, como a gravidez na adolescência ou a autonomia socioeconômica feminina.

A mortalidade juvenil deve ser considerada um problema crônico na América Latina, marcadamente em razão das vidas que são interrompidas em função de envolvimento com o narcotráfico e o crime organizado, confrontos com a polícia, latrocínios, morte por motivo fútil ou banal (tendo muitas vezes por fundamento concepções arraigadas de virilidade), acidentes de trânsito e, em menor grau, também os suicídios. Este é um ponto importante que deveria ser contemplado diante da oportunidade de revisão, ampliação e adaptação da agenda do Cairo aos desafios e especificidades regionais.

## Violência e homicídios juvenis na América Latina

Crianças, adolescentes e jovens são crescentemente protagonistas de casos de violência, quer na posição de *vítimas* ou de *agressores*. Alguns dos países mais populosos da região (Brasil, México, Colômbia e Argentina) recentemente cogitaram, ou estão cogitando, reduzir a idade penal e endurecer as punições aos adolescentes que cometem crimes. Este debate também encontra espaço em países como Uruguai e Peru. O discurso punitivo parece estar ganhando espaço diante do discurso da recuperação e ressocialização na sociedade e nas casas legislativas, colocando em xeque as diretrizes normativas aprovadas na década de 1990 (BENAVIDES, 2011; MUNYO, 2012; VÁZQUEZ, 2012; GARCÍA; ALVARADO, 2013; PAULY; FERREIRA DA SILVA, 2013).

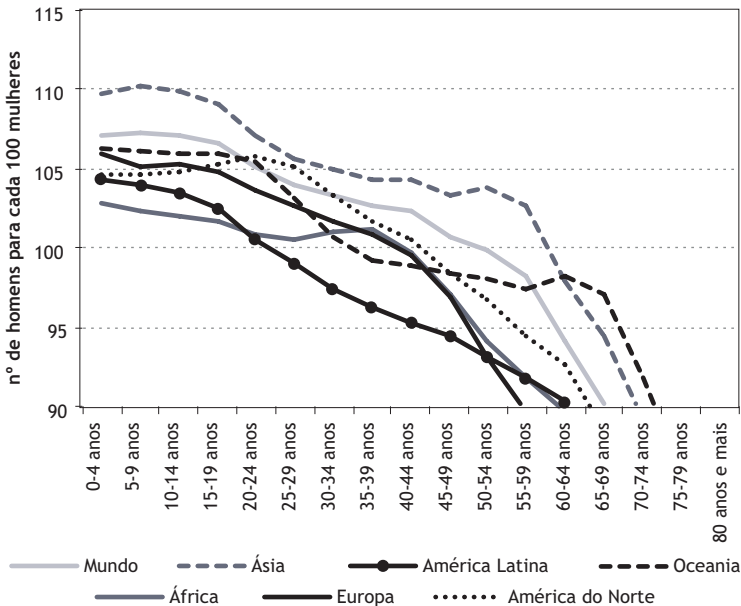
Os indivíduos mais suscetíveis ao envolvimento com o crime guardam, em grande parte, as mesmas características daqueles mais expostos ao risco de morte. A probabilidade de morte durante a adolescência e juventude não se abate com a mesma

intensidade sobre todos os grupos sociais. Da mesma forma como a gravidez na adolescência – amplamente discutida nos meios feministas e na academia – incide diferentemente sobre os indivíduos de acordo com seu grupo social de pertencimento, há também certa seletividade na mortalidade juvenil. Em geral ela tem sexo, cor e um grau de vulnerabilidade diferenciado. De acordo com Felícia Madeira (2006, p. 159):

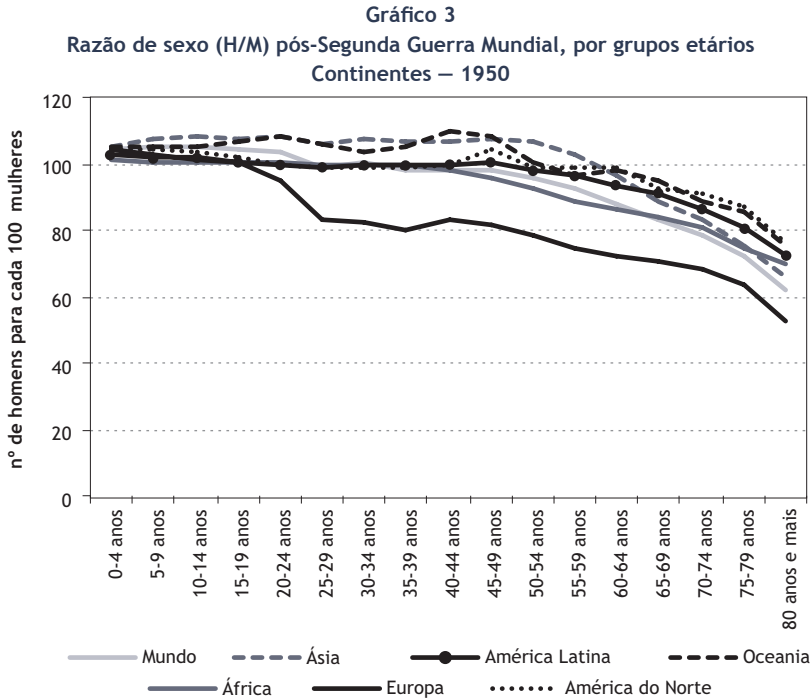
A maternidade precoce entre as jovens é frequentemente considerada como a correspondente dos homicídios entre os jovens do sexo masculino. Ambos seriam resultantes da vulnerabilidade dos jovens às situações de risco porque não conseguem construir um projeto de futuro na precariedade de condições em que vivem.

Como é de amplo conhecimento, em todo o mundo nascem mais homens do que mulheres. Mas a América Latina é onde a inversão da razão de sexo ocorre mais precocemente, sendo a mortalidade por causas violentas um componente explicativo importante deste fenômeno (Gráfico 2). Desequilíbrios na razão de sexo já em idades jovens ocorreram em outros momentos da história, normalmente em decorrência de conflitos armados, a exemplo da Europa pós-Segunda Guerra Mundial (Gráfico 3). Na América Latina, isto não tem acontecido de modo episódico, muito pelo contrário, tem se fixado como um padrão percebido sistematicamente em escala continental e nacional nas últimas décadas.

Gráfico 2  
Razão de sexo (H/M), por grupos etários  
Continentes – 2010



Fonte: United Nations (2011).



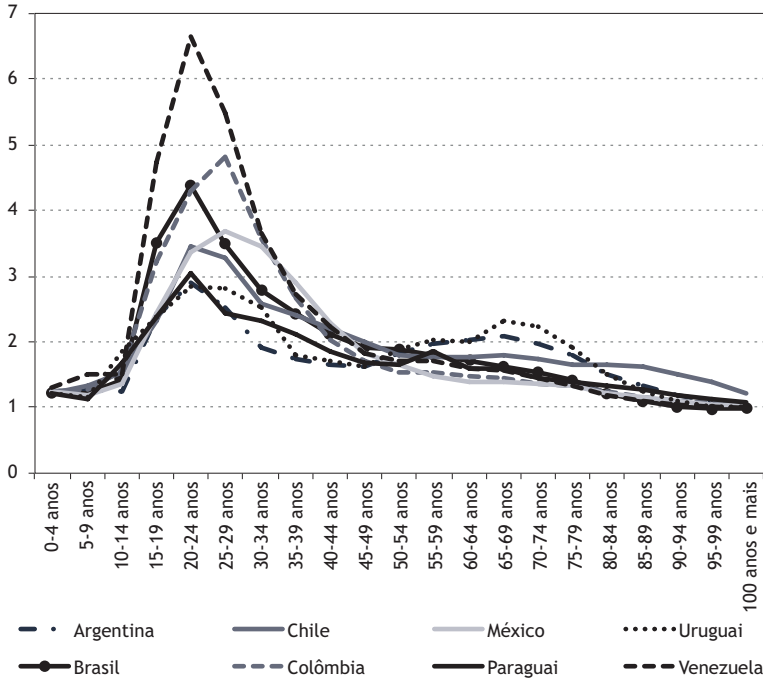
Fonte: United Nations (2011).

Na maior parte do mundo, em praticamente todas as idades, a mortalidade masculina é maior do que a feminina. Notadamente nos anos compreendidos entre a adolescência e a juventude (15 a 29 anos), a taxa de mortalidade masculina costuma ser duas ou três vezes maior do que a feminina. Entretanto, grande parte da população latino-americana, residente em alguns dos países mais populosos da região como Brasil, México, Colômbia e Venezuela, está submetida a uma realidade na qual a sobremortalidade masculina atinge considerável magnitude, podendo ser 4 ou 5 vezes maior do que a mortalidade feminina no mesmo grupo etário. Em casos extremos, como o da Venezuela, a sobremortalidade masculina chegou a ser 6,7 vezes maior que a feminina no grupo de 20 a 24 anos em 2011 (Gráfico 4).

Ao mesmo tempo que é evidente a existência de uma sobremortalidade masculina acentuada nas idades jovens, podemos facilmente observar que a sobremortalidade juvenil em relação aos demais grupos etários é uma questão particularmente relevante na América Latina e no Caribe. Especialmente os homicídios chegam a vitimar 2 até 3 vezes mais jovens (15 a 24 anos) do que pessoas em outras fases da vida (Gráfico 5). Os países com maior taxa de homicídio de jovens são aqueles que também apresentam maior taxa de vitimização – razão entre a taxa de homicídio de jovens e a taxa de homicídio total –, o que indica a alta seletividade da mortalidade por esta causa (WASELFSZ, 2008). A América Latina tem ocupado lugar de

destaque nos *rankings* de cidades<sup>3</sup> e países mais violentos do mundo, mostrando-se particularmente violenta para os jovens, entre os jovens e contra os jovens.

Gráfico 4  
Sobremortalidade masculina  
Países selecionados – 2011



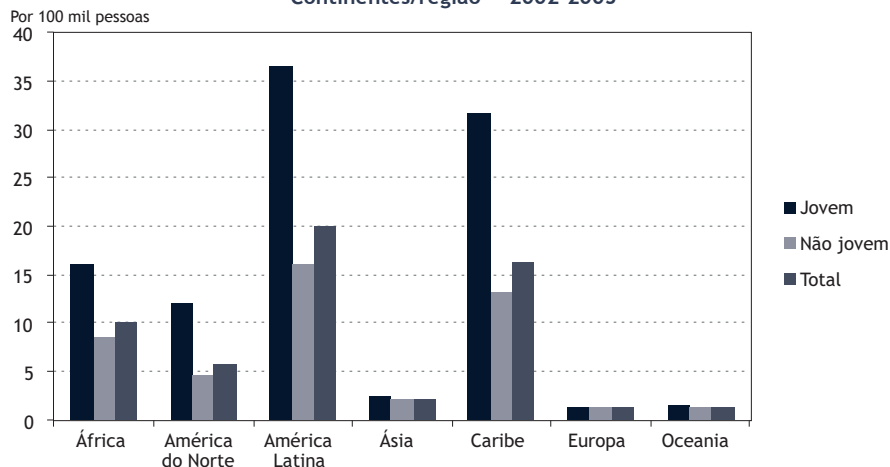
Fonte: World Health Organization – WHO. Global Health Observatory Data Repository.

Briceño-León, Villaveces e Concha-Eastman (2008) ressaltam que, embora a América Latina detenha as mais altas taxas de mortalidade violenta em todo o mundo, a distribuição dos homicídios é geograficamente desigual. Brasil, Colômbia, El Salvador, Honduras, México e Venezuela têm sustentado, nos últimos anos, taxas de homicídio muito elevadas, enquanto outros países da região, como Costa Rica, Chile, Argentina e Uruguai, não apresentam o problema com a mesma intensidade. Briceño-León (2005) propõe um modelo explicativo para análise dos fatores relacionados à violência, organizando-os em três níveis. A origem da violência é atribuída a fatores estruturais, referentes ao desenvolvimento econômico, às desigualdades sociais e ao desemprego, por um lado, e ao enfraquecimento de estruturas de controle social relacionados à família e à religião, por outro. Como fatores intermediários, e que

<sup>3</sup> Entre as 50 cidades mais violentas do mundo em 2012, três são sul-africanas, cinco são norte-americanas e 42 são latino-americanas, segundo o Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal (2013).

fomentam a violência, o autor destaca a urbanização acompanhada da segregação socioespacial, o narcotráfico atuando localmente e a ineficiência institucional para prevenção e punição, e ainda, como aspecto cultural, a cultura da masculinidade. Por último, o autor ressalta os fatores que não incidem diretamente, mas que estimulam o comportamento violento e são responsáveis por suas consequências mais severas e fatais: a facilidade para o consumo de álcool; e o acesso a armas de fogo.

Gráfico 5  
Taxas de homicídio de jovens e não jovens  
Continentes/região – 2002-2005



Fonte: Waiselfisz (2008).

Nota: São considerados jovens os indivíduos de 15 a 24 anos e não jovens todos os demais indivíduos.

Seguindo algumas dessas pistas, buscamos na próxima seção explorar possíveis relações entre as taxas de homicídio de jovens (15 a 24 anos) em 2004-2005 e indicadores sociodemográficos, socioeconômicos, de gênero e de percepção sobre democracia, corrupção, autoridade, drogas e narcotráfico, considerando dados de dez países latino-americanos. O critério de seleção dos países pautou-se unicamente na disponibilidade de dados em anos próximos do período 2000-2005. Os países selecionados foram: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, México,<sup>4</sup> Uruguai e Venezuela.

### Por que a América Latina perde tantos jovens?

Diante do exposto anteriormente, esta pergunta é inevitável: por que perdemos tantos jovens, por que conosco e por que agora? Responder a estas indagações vai muito além das possibilidades deste artigo. Mais do que causas, o que apresentamos aqui

<sup>4</sup> Observa-se que, neste período, a taxa de homicídio juvenil mexicana, bem como a taxa de homicídio total, não era particularmente alta dentro do contexto latino-americano. A escalada da violência e dos homicídios foi deflagrada a partir de 2008. A taxa de homicídio juvenil que havia se mantido praticamente abaixo de 10 por 100 mil até 2007, em 2010 superou a marca de 25 óbitos por 100 mil jovens (BANCO MUNDIAL, 2012).



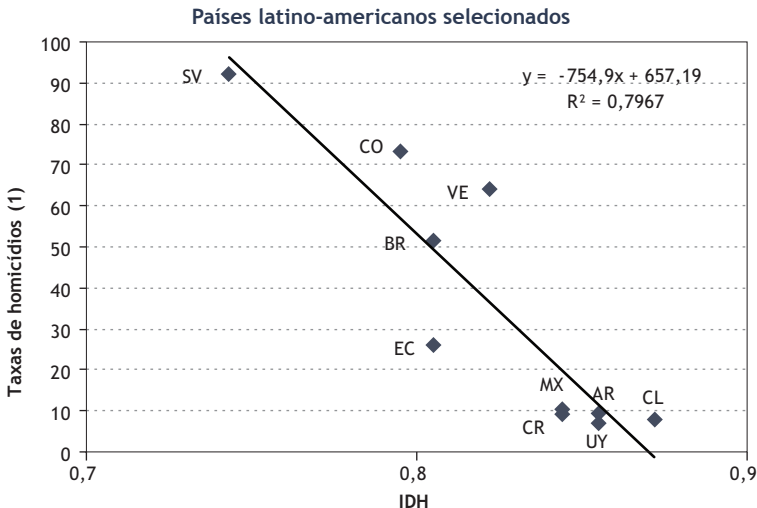
são evidências da existência ou não de associações entre as taxas de homicídio de jovens e as características sociodemográficas, socioeconômicas e contextuais.

A violência de forma geral e os homicídios em particular são fenômenos multidimensionais que irrompem em virtude de uma complexa combinação de fatores diversos. Levando em conta as numerosas dimensões da violência, consideramos indicadores sobre fatores que, de uma forma ou de outra, compõem essa complexa cadeia de causalidade da violência na América Latina. Para tanto, exploramos uma diversidade de fontes de informações (Quadro 1), que não somente incorporassem indicadores relacionados a dimensões socioeconômicas e estruturais, tais como índices de desenvolvimento humano, de desigualdade social e poder de incorporação de jovens no sistema produtivo, mas também pudessem dar pistas sobre dimensões socioculturais, como desigualdade de gênero, ou ainda sobre o apreço da população por valores democráticos, baseados em pesquisas de opinião e de percepção. Os resultados obtidos estão expostos no Quadro 1.

Ainda que este exercício considere um número reduzido de países latino-americanos, e período específico, indicadores de desenvolvimento (IDH) e de pobreza apresentam forte correlação com as taxas de homicídio de jovens (Gráficos 6 e 7), ao contrário do índice de desigualdade econômica (Gráfico 8).

Gráfico 6

Correlação entre taxa de homicídio de jovens (2004-2005) e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (2005)



Fonte: Waiselfisz (2008); PNUD.

(1) Por 100 mil jovens de 15 a 24 anos.

Nota: AR – Argentina; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; CR – Costa Rica; EC – Equador; MX – México; SV – El Salvador; VE – Venezuela; UY – Uruguai.

Quando se contrasta a correlação entre taxa de homicídio de jovens com a extrema pobreza e aquela com a desigualdade na distribuição de renda, salta aos olhos certa particularidade de Brasil, Venezuela e El Salvador. A julgar pelo nível de desigualdade

na distribuição de renda da população, Venezuela e El Salvador têm taxas de homicídio de jovens acima do esperado, enquanto o Brasil, pela proporção de domicílios indigentes, era de se esperar taxas de homicídio de jovens mais baixas. Da mesma forma, ao contrário do esperado, os índices de desemprego geral e entre jovens não se mostraram relevantes para apontar a diferenciação quanto à violência juvenil entre esses países, em meados dos anos 2000 (Quadro 1).

Quadro 1  
Correlação entre taxas de homicídios de jovens e indicadores selecionadas

Dimensão (1)	Indicadores	Fonte	Correlação de Pearson (r)	
Macroestrutural	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	PNUD, 2005	-0,89	ALTA
	% de domicílios indigentes	CELADE, 2001-2003	0,75	ALTA
	% de domicílios pobres	CELADE, 2001-2003	0,72	ALTA
	Mortalidade infantil	CELADE, 2005-2010	0,71	ALTA
	% de jovens que não estudam e não trabalham (2)	Censos anos 2000 IPUMS	0,41	MODERADA
	Índice de Gini (3)	World Bank, 2000-2002	0,37	MODERADA
	Desemprego	CEPAL, 2002	0,06	BAIXA
Mesossocial	Desemprego masculino 15-24 anos (2)	Censos anos 2000 IPUMS	0,01	BAIXA
	Taxa de fecundidade adolescente	PNUD, próximo a 2000	0,89	ALTA
	Índice de desigualdade de gênero (4)	PNUD, próximo a 2000	0,73	ALTA
	Idade à união (SMAM para mulheres) (5)	Censos anos 2000 IPUMS	-0,51	MODERADA
	Idade à união (SMAM para homens) (5)	Censos anos 2000 IPUMS	-0,47	MODERADA
	Índice de democracia (6)	Freedom House (CEPAL), 2002	0,64	MODERADA
	% Pop. que aceita certo grau de corrupção desde que se solucionem os problemas do país	Latinobarômetro, 2000-2002	0,53	MODERADA
	Autoridade – % que gostaria que houvesse mais respeito à autoridade	Latinobarômetro, 2000-2002	0,44	MODERADA
Facilitadores	% que acredita faltar coisas por fazer para que exista democracia	Latinobarômetro, 2000-2002	0,44	MODERADA
	% que acredita que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo	Latinobarômetro, 2000-2002	-0,41	MODERADA
	Drogas – % que sabe de alguém que já participou de compra/venda de drogas	Latinobarômetro, 2000-2002	-0,19	BAIXA
	Drogas – % que conhece pessoas que usam drogas regularmente	Latinobarômetro, 2000-2002	0,05	BAIXA

(1) Esta categorização não é exaustiva e tampouco exclusiva, já que as dimensões e indicadores estão interconectados.

(2) Embora alguns países já adotem como limites etários da juventude 15-29 anos, foi mantido o recorte 15-24 anos utilizado no *Mapa da Violência: os jovens da América Latina 2008*, fonte de onde foram extraídas as taxas de homicídio juvenil.

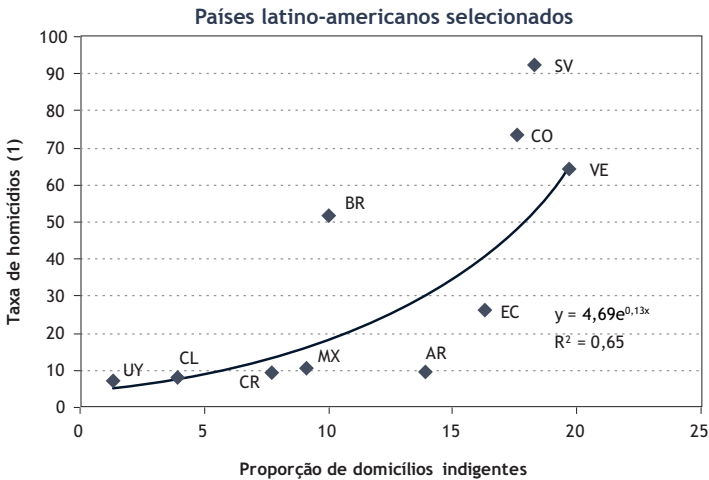
(3) Medida de desigualdade na distribuição de renda em uma população (próximo a zero indica maior igualdade, próximo a 100 indica maior desigualdade).

(4) Considera as desvantagens femininas em três dimensões: saúde reprodutiva, mercado de trabalho e empoderamento. Quanto maior o índice, maior a desigualdade de gênero.

(5) Idade à união (*singulate mean age at marriage* – SMAM), que pode ser considerado um dos indicadores que sinalizam o quão “cedo” ou “tarde” as pessoas assumem responsabilidades familiares em uma sociedade.

(6) Média simples de indicadores de liberdade civil e direitos políticos. Resulta em uma escala de 1 a 7, onde 1 = livre e 7 = não livre. O indicador de liberdade civil considera liberdade de expressão e crença, direitos de associação e organização, império da lei, autonomia pessoal e direitos individuais. O indicador de direitos políticos considera o processo eleitoral, pluralismo político, participação política e funcionamento do governo.

**Gráfico 7**  
Correlação entre taxa de homicídio de jovens (2004-2005) e proporção de domicílios indigentes (2001-2002)

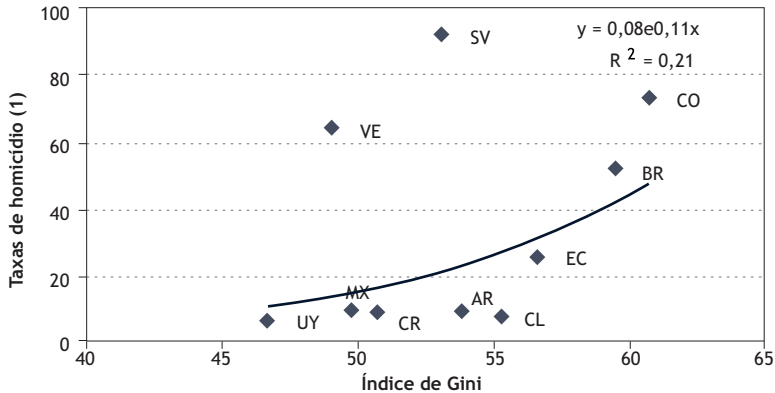


Fonte: Waiselfisz (2008); Celade (2001-2003).

(1) Por 100 mil jovens de 15 a 24 anos.

Nota: AR – Argentina; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; CR – Costa Rica; EC – Equador; MX – México; SV – El Salvador; VE – Venezuela; UY – Uruguai.

**Gráfico 8**  
Correlação entre taxa de homicídio de jovens (2004-2005) e índice de Gini (2000-2002)



Fonte: Waiselfisz (2008); World Bank (2000-2002).

(1) Por 100 mil jovens de 15 a 24 anos.

Nota: AR – Argentina; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; CR – Costa Rica; EC – Equador; MX – México; SV – El Salvador; VE – Venezuela; UY – Uruguai.

A análise de indicadores aqui considerados representantes de dimensões intermediárias, mais próximas de questões socioculturais, nos remete ao teor do texto que emergiu a partir da Conferência de População e Desenvolvimento do Cairo, com ênfase na questão da saúde sexual (abarcando o planejamento familiar). Nota-se alta

correlação entre homicídios de jovens e a fecundidade adolescente, corroborando a afirmação de Madeira (2006) mencionada anteriormente. Os países que mais perdem jovens vítimas de homicídios também são aqueles que enfrentam maiores desafios no que se refere à fecundidade adolescente (Gráfico 9).

Para entender melhor como se dá esta relação, a voz dos próprios jovens é bastante esclarecedora:

A minha mãe era um dos casos em que eu não podia vir para a Casa do Zezinho [organização educacional e assistencial]. Para ela eu tenho que crescer, logo que dar os 18 anos, eu tenho que engravidar, ter minha família, sair de casa para não dar trabalho para ela. Agora eu comecei a estudar, terminei a escola, estou no segundo ano da faculdade. Eu estou mostrando para minha mãe e pra quem está perto de mim que eu não vou ficar nisso. Eu vou crescer, vou ajudar quem está perto de mim, vou dar a maior força pra todo mundo que é da minha casa. (*Fernanda, jovem assistida pela organização social sem fins lucrativos Casa do Zezinho, em depoimento para o documentário A Ponte*).<sup>5</sup>

Tenho quatro irmãs mais velhas. Eu sou o caçula. Então a visão do meu pai é que eu era o único que tinha que trabalhar para colocar uma ajuda a mais dentro de casa. E eu era muito novo, então a única solução era o que? Vender alguma coisa. Eu já vendi refrigerante em feira, já tomei conta de carro em estacionamento [...] (*Wesley, jovem assistido pela organização social sem fins lucrativos Casa do Zezinho, em depoimento para o documentário A Ponte*).

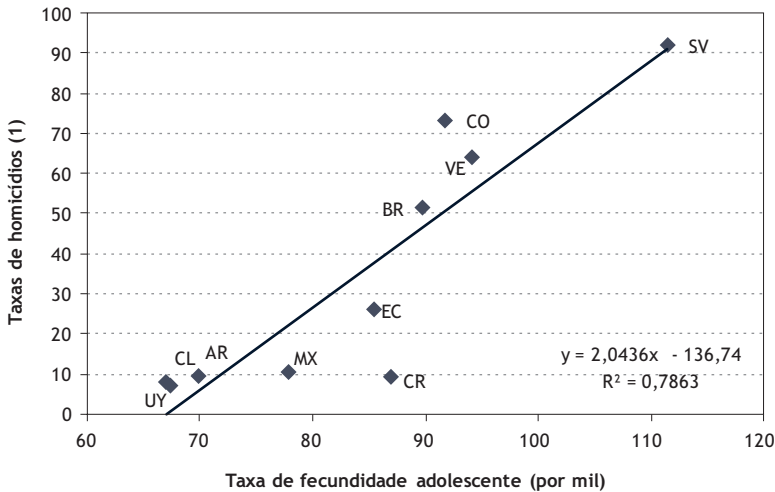
Estes relatos atestam a necessidade de romper com representações de gênero ainda muito arraigadas que contribuem para a reprodução intergeracional da maternidade na adolescência e a cobrança sobre os garotos para que contribuam financeiramente para o sustento da casa. Trazer dinheiro para a casa é tarefa que os meninos interiorizam desde cedo, assim como as meninas interiorizam o papel de cuidadoras e de responsáveis pelos afazeres domésticos.

Nos casos em que a necessidade de ganhar dinheiro se dissocia do trabalho lícito, o aliciamento de adolescentes pelas organizações criminosas avança a passos largos. Em *Vidas arriscadas: o cotidiano dos trabalhadores do tráfico*, Feffermann (2006) narra a trajetória de jovens que, na procura incansável por meios de subsistência, encontram no narcotráfico uma forma de vender sua força de trabalho. O narcotráfico não faz qualquer exigência de escolaridade ou boa aparência, basta submeter-se a jornadas de trabalho que podem ultrapassar 12 horas seguidas sem descanso, obedecer a uma rígida hierarquia, além da lei do silêncio, e principalmente estar disposto a arriscar a própria vida ao ponto de poder vê-la interrompida

<sup>5</sup> *A Ponte* (2006). Realização Instituto Ruhka / Sindicato Paralelo. Direção: Roberto T. Oliveira e João Wainer. 42 min. Disponível em: <<http://vimeo.com/14814248>>. Acesso em: 21 set. 2013. O documentário retrata a desigualdade social na Zona Sul de São Paulo, tendo como cenário as duas margens do Rio Pinheiros, que separa favelas de bairros de classe média. O fio condutor é o surgimento e trajetória da Organização Social Casa de Zezinho, a ponte, tentando permitir a comunicação e novas oportunidades nos dois lados do rio.

precocemente por morte ou detenção. Santos (2007) destaca que a entrada de jovens em organizações criminosas e o comportamento de expor a si próprio sistematicamente ao risco de morte têm a ver com o desejo de alcançar autonomia econômica e distinção social, quando parece inviável realizar estes objetivos pelas vias socialmente aceitas.

**Gráfico 9**  
Correlação entre taxa de homicídio de jovens (2004-2005) e taxa de fecundidade adolescente (2000-2002)  
Países latino-americanos selecionados



Fonte: Waiselfisz (2008); PNUD.

(1) Por 100 mil jovens de 15 a 24 anos.

Nota: AR – Argentina; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; CR – Costa Rica; EC – Equador; MX – México; SV – El Salvador; VE – Venezuela; UY – Uruguai.

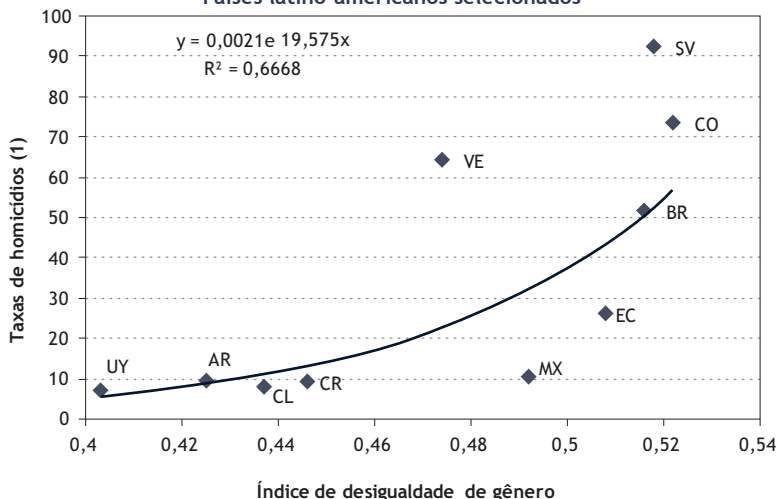
Assim como a fecundidade adolescente, a desigualdade de gênero reflete contextos de forte inequidade social, penalizando adolescentes de ambos os sexos, cujas trajetórias de vida são ainda muito marcadas pelos papéis de gênero, cabendo às meninas/mulheres a reprodução da vida e aos meninos/homens a produção, mesmo que, em contextos de elevada exclusão e desigualdade, esta produção esteja direcionada ao tráfico, ou a outras formas ilícitas de fazer dinheiro e impor respeito junto aos pares (Gráfico 10).

Ainda na dimensão referente a fatores socioculturais, vale destacar as associações positivas, embora moderadas, entre indicadores que apontam complacência com a corrupção e a falta de liberdade civil e direitos políticos.

É claro que para ampliar as possibilidades de compreensão sobre a rede de fatores imbricados no fenômeno, é necessário considerar especificidades de cada país, como

as formas e abrangência da atuação do narcotráfico, por um lado, e a estrutura dos sistemas nacionais de segurança pública, prisional e jurídico, por outro.<sup>6</sup>

Gráfico 10  
Correlação entre taxa de homicídio de jovens (2004-2005) e  
índice de desigualdade de gênero (2000)  
Países latino-americanos selecionados



Fonte: Waiselfisz (2008); PNUD.

(1) Por 100 mil jovens de 15 a 24 anos.

Nota: AR – Argentina; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; CR – Costa Rica; EC – Equador; MX – México; SV – El Salvador; VE – Venezuela; UY – Uruguai.

## Considerações finais

No período posterior à realização da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), a América Latina conquistou importantes avanços no sentido de redução da pobreza e crescimento econômico. Entretanto, estas conquistas ainda não tiveram impacto positivo sobre a diminuição duradoura da violência e, especialmente, dos homicídios de jovens. A sensação de falta de segurança e a perda repentina e irreversível de vidas ceifadas tão precocemente representam um desafio que impõe custos econômicos, demográficos, emocionais e morais. Econômicos porque, como vimos no caso brasileiro, tem poder de afetar o PIB; demográficos porque gera desequilíbrios na razão de sexo e impacta a expectativa de vida, sobretudo, masculina; emocionais porque as famílias de vítimas e agressores estarão marcadas para sempre; e morais, pela sensação de impotência e abatimento coletivo que a violência costuma causar.

<sup>6</sup> Nesse sentido, vale destacar estudos recentes sobre a violência policial relacionada à mortalidade dos jovens na América Latina, entre os quais se destaca o *Informe 2013 da Anistia Internacional: o estado dos direitos humanos no mundo*. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/pt-br/region/brazil/report-2013#section-9-4>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

Crescimento econômico, expressão da geração de riqueza, é meio para alcançar os objetivos maiores que valorizamos. Portanto, o crescimento econômico, em si mesmo, não pode ser meio e fim. É neste sentido que um dos economistas mais respeitados da atualidade, Amartya Sen (2000), propõe que as sociedades passem a conceber o desenvolvimento não mais como crescimento econômico, mas sim como liberdade. Não há liberdade onde não existem oportunidades, não há liberdade onde não existe o direito de ir e vir sem risco de sofrer violência, não há liberdade onde existem tensões sociais não resolvidas. Sociedades fragmentadas, brutalmente desiguais, exclusivistas e nas quais não há o compromisso de recompor os laços sociais e reverter o processo de *desfiliação*<sup>7</sup> não são plenamente livres.

Conquistar a plena liberdade deve ser um objetivo político. Faz parte desta jornada reduzir os índices de violência cuja face mais dramática deixa-se ver nas taxas de homicídio. Se adotar a redução da mortalidade infantil como meta no documento final da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento facilitou as condições políticas para o expressivo decréscimo dos óbitos no primeiro ano de vida, a inserção de metas similares para baixar as taxas de homicídio de jovens poderia gerar o ambiente político necessário para promover o monitoramento sistemático deste indicador, a rediscussão de políticas de segurança pública e recuperação de jovens, bem como projetos e modelos de ampliação das estruturas de oportunidades abertas aos jovens.

## Referências

- BANCO MUNDIAL *La violencia juvenil en México: reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales*. Documento preparado por el equipo para la Prevención de la Violencia (Departamento de Desarrollo Social) y el equipo de Seguridad Ciudadana para Latino América y el Caribe del Banco Mundial, junho 2012.
- BERNAVIDES, F. S. Sujetos invisibles, pensamiento criminológico y seguridad. *Revista Logos. Ciencia & Tecnología*, v. 3, n. 1, jul.-dez. 2011.
- BRANDÃO, A. A. Conceitos e coisas: Robert Castel, a “desfiliação” e a pobreza urbana no Brasil. *Emancipação*, v. 2, n. 1, 2002.
- BRICEÑO-LEÓN, R. Urban violence and public health in Latin America: a sociological explanatory framework. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 21, n. 6, nov.-dez. 2005.
- BRICEÑO-LEÓN, R.; VILLAVECES, A.; CONCHA-EASTMAN, A. Understanding the uneven distribution of the incidence of homicide in Latin America. *International Journal of Epidemiology*, n. 37, 2008.

<sup>7</sup> Desfiliação é um conceito sociológico aplicado às situações nas quais o indivíduo não compartilha com os demais as estruturas que atribuem sentido e significado à vida. O sujeito *desfiliado* não é um marginalizado, porque ele não está à margem, não está fora da sociedade. Pelo contrário, ele está inserido na hierarquia social – mas distante do polo de coesão social – em uma posição que não lhe permite atribuir e compartilhar de um sentido social comum (BRANDÃO, 2002).

- CAMARANO, A. A. et al. A transição para a vida adulta: novos ou velhos desafios? **Boletim de Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise**, n. 21, fev. 2003.
- CANO, I.; RIBEIRO, E. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- CERQUEIRA, D.; MOURA, R. Custo da juventude perdida no Brasil. In: SEMINÁRIO JUVENTUDE E RISCO: PERDAS E GANHOS SOCIAIS NA CRISTA DA POPULAÇÃO JOVEM, julho 2013. Versão preliminar.
- CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.; CARVALHO, A. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL. **Seguridad, justicia y paz**. Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo en 2012. México: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, 2013. Disponível em: <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/view/download/5/163>>. Acesso em: 21 set. 2013.
- FEFFERMANN, M. **Vidas arriscadas: o cotidiano de jovens trabalhadores do tráfico**. Petrópolis: Vozes, 2006.
- GARCÍA, J. C.; ALVARADO, J. E. La disminución de la edad de imputabilidad penal: ¿solución efectiva frente la delincuencia juvenil? **Derecho y Cambio Social**, janeiro 2013.
- GUZMAN, J. M. et al. The Demography of Latin America and the Caribbean since 1950. **Population**, v. 61, n. 5-6, 2006.
- ICDP/NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento – Plataforma de Cairo**. Nova York: Nações Unidas, 1994.
- MADEIRA, F. R. Educação e desigualdade no tempo de juventude. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- MUNYO, I. **Los dilemas de la delincuencia juvenil en Uruguay**. Montevideo: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social – Ceres, setembro 2012.
- PAULY, E. L.; FERREIRA DA SILVA, G. A redução da idade penal e as teorias raciais: o retorno de um debate político-pedagógico que se pensava superado. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 21, n. 11, 2013.
- SANTOS, J. V. T. A agonia da vida: mortes violentas entre a juventude do país do futuro. In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World population prospects: the 2010 revision**. New York, 2011.



VÁZQUEZ, L. D. Acercamiento estadístico a la realidad de los menores infractores en México: legislación y crimen organizado, nuevos desafíos. *Universitas Psychologica*, v. 11, n. 4, 2012.

WAISELFISZ, J. J. *Mapa da violência: os jovens da América Latina 2008*. São Paulo: Instituto Sangari, 2008.



# El auge de la cohabitación y otras transformaciones familiares en América Latina, 1970-2010<sup>1</sup>

Antonio López-Gay<sup>2</sup>  
Albert Esteve<sup>3</sup>

La excepcional base de microdatos censales disponible para los países de América Latina desde 1960 hasta 2010 permite obtener una panorámica general y comparada de sus tendencias familiares que no tiene parangón en ninguna otra región del planeta. Este trabajo aprovecha esta valiosa cantera de información, y sobre la base de los microdatos censales armonizados por el proyecto Integrated Public Use of Microdata Series-International (IPUMS-International) (Minnesota Population Center, 2013) documenta el aumento de la cohabitación en América Latina, poniendo el acento en otras dimensiones familiares de interés, como la edad al momento de la unión y del nacimiento del primer hijo, todo ello desde una perspectiva comparada entre los países, con especial atención en las diferencias regionales dentro de ellos y en la heterogeneidad relacionada con el nivel educativo.

Si bien por la naturaleza y el tratamiento de los datos utilizados este constituye un trabajo descriptivo, se pretende destacar sus implicaciones teóricas y hacer una contribución al debate actual sobre los cambios familiares en la región, en particular, a la discusión sobre la adecuación de ciertas tendencias demográficas de América Latina al marco de la segunda transición demográfica (García y Rojas, 2002; Castro Martín, 2002; Cabella, Pery y Street, 2004; Rodríguez Vignoli, 2005; Quilodrán, 2008; Binstock, 2008; Castro Martín *et al.*, 2011; Salinas and Potter, 2011; Covre-Sussai and Matthijs, 2010).

De manera sintética, esta teoría prevé una mayor desinstitucionalización de la vida familiar, que se materializaría en una mayor flexibilidad de las formas familiares –por ejemplo, más cohabitación y menos matrimonio– y un retraso de las principales transiciones demográficas a la vida adulta –de la unión, pero sobre todo del primer hijo. Las razones de estas transformaciones serían más bien culturales: cambios de valores asociados a una reorganización de las prioridades de las personas y a un mayor individualismo. Esto se traduciría a su vez en un alejamiento de las formas familiares tradicionales, proceso normalmente liderado por las clases altas o de mayor nivel de educación formal.

Es en este punto en el que los partidarios de la segunda transición demográfica y aquellos que no lo son tanto suelen discrepar. Cuando en algunos países se observa

<sup>1</sup> Esta investigación se ha desarrollado en el contexto del proyecto WorldFam, European Research Council (ERC-2009-StG-240978).

<sup>2</sup> Centre d'Estudis Demogràfics, España, tlopez@ced.uab.es.

<sup>3</sup> Centre d'Estudis Demogràfics, España, aesteve@ced.uab.es.

que las formas familiares que prevé esta teoría son más comunes entre los grupos sociales más desfavorecidos, los científicos argumentan que no se trata de una cuestión de valores, sino de adaptación a las difíciles circunstancias materiales (Perelli-Harris *et al.*, 2010). Debates al margen, el hecho de que en América Latina la cohabitación haya estado históricamente asociada a los estratos socioeconómicos más bajos ha llevado a los estudiosos de la región a descartar el ajuste a la segunda transición demográfica. Sin embargo, una lectura matizada de los resultados, como la que se presenta en este trabajo, invita a replantearse el tema.

## La cohabitación tradicional y la nueva cohabitación en América Latina

### Las raíces históricas de la cohabitación en la región

Las poblaciones indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe han tenido patrones de formación de la unión apartados del matrimonio clásico europeo (Smith, 1956; Roberts and Sinclair, 1978). La evidencia etnográfica respecto de las poblaciones amerindias muestra en general una tendencia común a la poligamia, la práctica del levirato o el préstamo de esposas y la ausencia de la transmisión de la propiedad a través de las dotes, características que repercutieron en la falta de reglas estrictas para el matrimonio o las relaciones sexuales pre o extramatrimoniales (Goody, 1976; Esteve, Lesthaeghe y López-Gay, 2012). El caso de los afrodescendientes y mestizos es muy diferente: debido a su importación como esclavos, debieron seguir las reglas impuestas por los europeos, o reinventar las propias. Los dueños blancos no promovían el matrimonio ni la unión, dada la baja productividad de las mujeres embarazadas y de las madres. En estos grupos dominaron las uniones visitantes y también estuvo ausente la transmisión de la propiedad a través de las mujeres.

Al contrario, los colonos blancos y sus descendientes, o la clase social alta, adhirieron a los principios del matrimonio europeo: eran monógamos y transmitían la propiedad —y por lo tanto la clase social— a través de la endogamia familiar. No obstante, este patrón se complementaba a menudo con el concubinato, tanto con mujeres de clase social baja como con esclavas (Borges, 1994).

A estas raíces históricas debe añadirse la influencia de los factores institucionales y de la inmigración. Generalmente, la iglesia católica y los Estados han tendido a favorecer el patrón de matrimonio “europeo”, pero con algunas ambigüedades. En el primer caso, los clérigos católicos no observaban el celibato de forma tan estricta, y además muchas prácticas cristianas y precolombinas se unían con otras devociones sincréticas. En el segundo, si bien los Estados generalmente copiaron las leyes europeas, con frecuencia lo hicieron con enmiendas que reconocían las uniones consensuales como forma de matrimonio civil y los derechos de herencia igualitaria de los hijos nacidos de ellas. Además, la debilidad de muchos gobiernos centrales como para implementar políticas a favor del patrón europeo de matrimonio, la localización remota de muchos enclaves y la falta de interés de las administraciones locales por darle fuerza a las leyes centrales jugaban a favor de esta situación.

Pese a todo, sería un gran error asumir que esta “cohabitación tradicional” presentaba un patrón uniforme en los países de América Latina (Quilodrán, 1999). De hecho, lo opuesto es más cercano a la realidad. En muchas áreas, la migración europea, asentada en las zonas urbanas e industriales emergentes, volvió a introducir el típico patrón del matrimonio occidental, con la monogamia, la alta institucionalización y regulación, la condena de la ilegitimidad y la baja divorcialidad como principales características. Este hecho no solo provocó que la incidencia de la cohabitación se distribuyera heterogéneamente en el territorio, sino que también produjo la emergencia de un marcado gradiente educativo y socioeconómico: cuanto más elevados eran el nivel de educación formal y el estrato socioeconómico, menor era la cohabitación y más frecuente el matrimonio. Este gradiente es esencialmente el resultado de procesos históricos y fuerzas de largo plazo, y se observaba en todos los países de América Latina en la década de 1970, momento del que parte este estudio. Además, no se originó a partir de una crisis económica particular o de décadas de estancamiento —como podrían ser las de 1980 y 1990.

### El auge de la cohabitación en América Latina

Históricamente, los censos latinoamericanos han proporcionado una categoría específica para las uniones consensuales<sup>4</sup>. El examen de los cuestionarios de toda América Latina y el Caribe entre 1960 y 2011 revela que en la mayoría de los países los cohabitantes pueden identificarse explícitamente mediante las variables “estado civil o conyugal” —aproximación más habitual—, “estado de la unión” —bastante común en el Caribe—, o a partir de una pregunta directa —es el caso de Brasil y recientemente de Argentina. No obstante, surge un problema metodológico cuando las personas que vivieron en unión libre en el pasado y no se encuentran unidas en el momento del censo se identifican como solteras (Esteve, García y McCaa, 2011). Este hecho sobreestima las proporciones de solteros, si es que se las quiere utilizar como indicador de “nunca unidos”. Para minimizar tal sesgo, este análisis se centra en el grupo de personas de 25 a 29 años. En este momento de la vida, la mayor parte de la población ya ha alcanzado su máximo nivel de estudios y el tipo de unión en el que se reside con la pareja es fruto de una primera decisión.

Diversas investigaciones realizadas utilizando datos censales para explorar los patrones de la cohabitación en América Latina muestran el notable aumento reciente de la proporción de las uniones consensuales<sup>5</sup>, que tiene lugar desde 1960 en varios países. En el cuadro 1 se presentan los resultados específicos de ese trabajo, obtenidos principalmente a partir de la explotación de los microdatos de la base IPUMS-International y de datos censales agregados accesibles en línea en los sitios web de institutos de estadística de la región.

<sup>4</sup> A lo largo del artículo también se aludirá a ellas como uniones libres o cohabitación.

<sup>5</sup> Ver por ejemplo Quilodrán (1999); García y Rojas (2004); Rodríguez Vignoli (2005); López Ruiz, Esteve y Cabré (2008); Rosero-Bixby, Castro Martín y Martín García (2009); Ruiz Salguero y Rodríguez Vignoli (2011); Esteve, García-Román y Lesthaeghe (2012).

Cuadro 1  
América Latina, rondas censales de 1970 a 2010: porcentaje de mujeres de 25 a 29 años en unión consensual entre el total de unidas

País	1970	1980	1990	2000	2010	Diferencia 2010-1970
Argentina	11.1	13.0	22.5	41.3	66.6	55.5
Bolivia (Estado Plurinacional de)				34.7		
Brasil	7.6	13.0	22.2	39.3	51.0	43.4
Chile	4.6	6.7	11.3	24.6		
Colombia	19.7	33.2	49.2	65.6		
Costa Rica	16.8	19.4		32.6	48.5	31.7
Cuba				55.8		
Ecuador	26.9	29.4	30.1	37.4	47.4	20.5
El Salvador			53.1		54.0	
México	15.3		15.2	22.7	37.1	21.8
Nicaragua	42.7		54.9	55.5		
Panamá	58.9	52.3	53.2	62.5	73.9	15.0
Perú			43.1	69.8		
Puerto Rico	8.5	5.2	12.0			
Uruguay	9.6	14.0	23.5		70.8	61.2
Venezuela (República Bolivariana de)	30.8	32.6	36.9	51.6		

Fuente: elaboración propia a partir de datos censales.

Estos resultados ilustran el aumento de la unión libre en todos los países de América Latina, tanto en los que tenían una fuerte tradición histórica de unión consensual como en aquellos con menor prevalencia. Entre los países con datos disponibles que registraban una intensidad elevada de cohabitación en 1970 sobresalen Panamá y Nicaragua, en los que el 58,9% y el 42,7% de las mujeres de 25 a 29 años que convivía con su pareja lo hacía fuera del matrimonio. También en República Bolivariana de Venezuela, Ecuador, Colombia y Costa Rica los niveles de unión consensual eran relativamente elevados —entre un 16,8% en el último y un 30,8% en el primero. En todos estos casos, las mujeres de esta franja etaria en unión consensual superaron —o estaban muy cerca de hacerlo— a las que vivían dentro del matrimonio según los datos de la última ronda censal. En Panamá, tres cuartas partes de las mujeres que estaban en pareja lo hacían en forma de unión consensual, y en Perú, que en 1960 registraba el 20,6% (Fussell y Palloni, 2004), el valor del último relevamiento, de 2007, alcanzó el 70%.

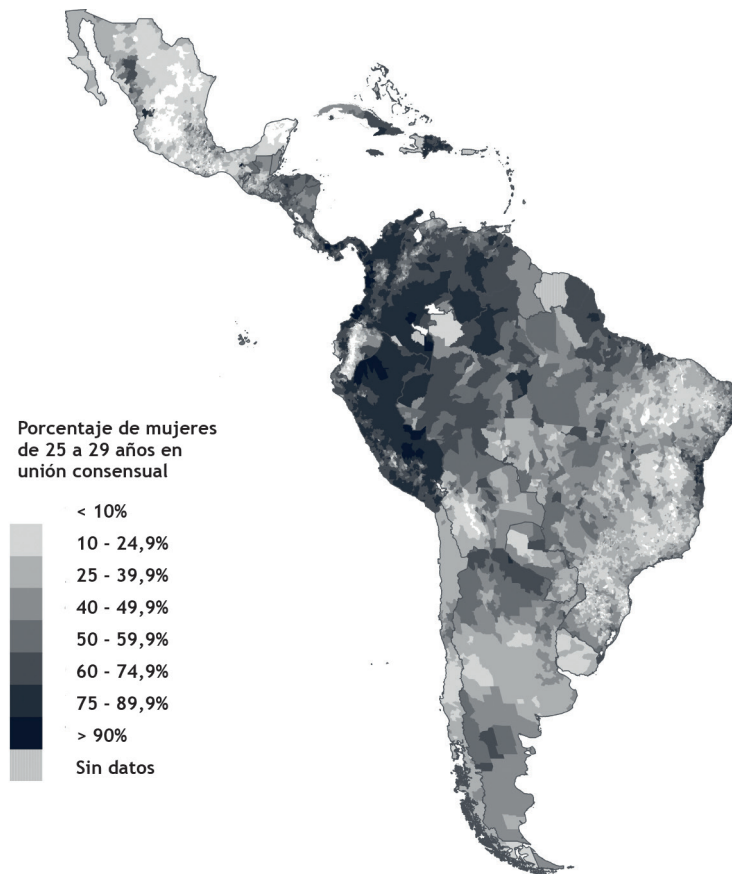
Todos los países que en 1970 registraban valores muy bajos de unión consensual, y en los que por lo tanto apenas existía la cohabitación tradicional, también han experimentado un aumento muy notable. Se destacan los casos de Uruguay y Argentina, con un crecimiento extraordinario: en el primero las mujeres de 25 a 29 años en unión libre representaron más del 70% y en el segundo el 66% según el último censo respectivo (2011 y 2010); en ambos países el valor de 1970 rondaba el 10%. También en Brasil, otro país con niveles bajos de cohabitación en el comienzo del período considerado, el conjunto de mujeres de este segmento etario que vivía fuera del matrimonio superó a las casadas en 2010. Finalmente, el incremento ha sido más moderado en México y Chile, con valores del 37,1% y del 24,6%, respectivamente, aunque este último se calculó sobre la base del censo de población de 2002.

Hay que subrayar que los resultados presentados son medias nacionales, y que esconden una heterogeneidad interna en la que también intervienen patrones tradicionales de unión consensual. No obstante, estudios recientes han confirmado que el aumento se ha experimentado en toda América Latina, incluso cuando se realiza una aproximación desde una perspectiva subnacional (Esteve, Lesthaeghe y López-Gay, 2012).

El mapa 1 ilustra, desde una escala local, la diversidad de comportamientos en relación con la formación de la unión en todo el continente para la ronda censal de 2000. Se identifican áreas de continuidad espacial de valores elevados, que incluso superan fronteras entre los países, en Centroamérica, el Amazonas, el litoral del Océano Pacífico de Colombia, Ecuador y Perú, así como en el litoral nordestino brasileño. En cambio, las zonas con niveles de cohabitación más bajos aparecen en el altiplano mexicano, el eje andino de Colombia y Ecuador y en el interior y el sur brasileños.

Mapa 1

América Latina y el Caribe, ronda censal de 2000: porcentaje de mujeres de 25 a 29 años en unión consensual entre el total de unidas



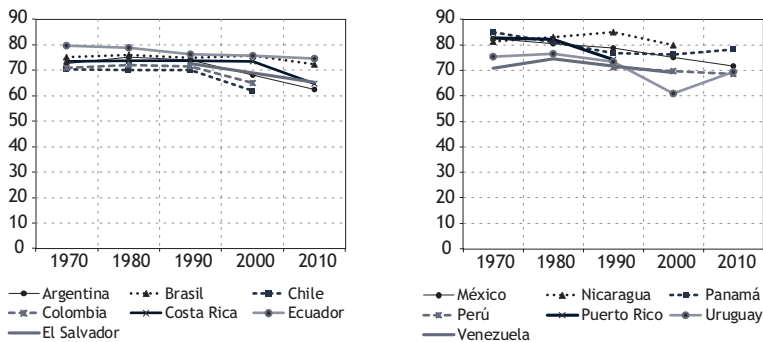
Fuente: elaboración propia a partir de datos censales.

## Transformaciones recientes en otras dimensiones familiares

A partir de los cambios tan intensos experimentados en las últimas décadas en la forma de unión de las parejas, cabe preguntarse si esta transformación ha ido de la mano de variaciones en el calendario de la entrada a esta unión o en la intensidad y el calendario de la fecundidad.

Para analizar el primero de estos aspectos —la edad de entrada a la unión— se presenta en el gráfico 1 la evolución de la proporción de mujeres de 25 a 29 años que alguna vez han vivido con una pareja, desde la ronda censal de 1970 hasta la actualidad<sup>6</sup>. Los valores son elevados en todos los países, y en general oscilan entre el 70% y el 80%. Pero lo más llamativo es que apenas se han experimentado cambios desde 1970. Las líneas del gráfico son muy estables en todos los países, y pese a que en la última década se advierte un ligero descenso, no hay ningún país de América Latina en el que la disminución entre la ronda censal de 1970 y la de 2010 supere los 10 puntos porcentuales. Además, hay que considerar el efecto del subregistro de las que han cesado la convivencia en una unión consensual, pues con el aumento de esta modalidad en los últimos años, es lógico pensar que se ha incrementado el número de mujeres que no declaran estar separadas pese a haber vivido previamente en pareja. Solo en Argentina, Chile, Costa Rica y México la disminución de las mujeres unidas ha alcanzado los 10 puntos porcentuales en 40 años de observación. En cambio, en Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá y República Bolivariana de Venezuela esta proporción apenas ha variado entre 1970 y 2010. El aumento de la cohabitación, pues, no ha coexistido con un cambio claro en el calendario de entrada a la unión.

Gráfico 1  
América Latina, rondas censales de 1970 a 2010: porcentaje de mujeres de 25 a 29 años alguna vez unidas



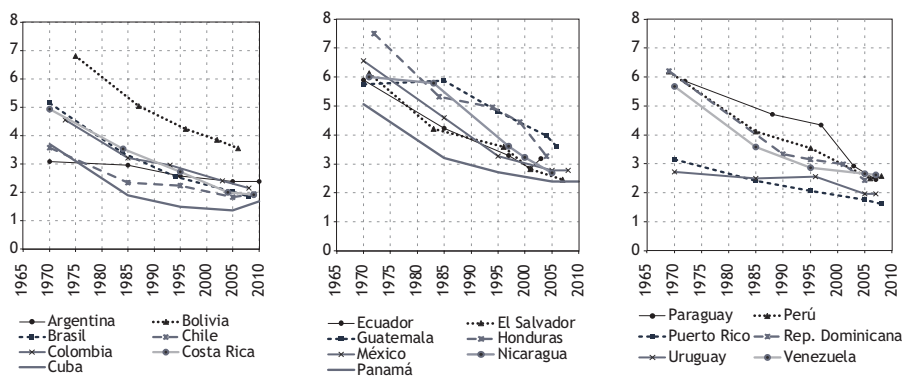
Fuente: elaboración propia a partir de datos censales.

<sup>6</sup> La población alguna vez unida se define como la suma de la población casada, separada, divorciada y viuda. Como se dijo, este valor está subregistrado en algunos países de la región, debido a la declaración como solteras de personas que han cesado una unión consensual.



En cuanto a la segunda interrogante planteada —la evolución de la intensidad y el calendario de la fecundidad—, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el descenso transicional de este componente de la dinámica demográfica se produjo durante la segunda mitad del siglo XX. Tan solo en Uruguay, Argentina, Cuba, Chile y Puerto Rico hubo un gran avance en la reducción de este indicador durante la primera mitad de ese mismo siglo. El resto de los países estudiados presentaban una tasa global de fecundidad por encima de los cinco hijos por mujer según datos de la ronda censal de 1970. Hacia 2010, tan solo el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Honduras registraban un valor superior a los tres hijos por mujer, y el resto ya había concluido el descenso transicional de la fecundidad o estaba muy cerca de finalizarlo (gráfico 2).

Gráfico 2  
América Latina, 1970-2010: evolución de la tasa global de fecundidad

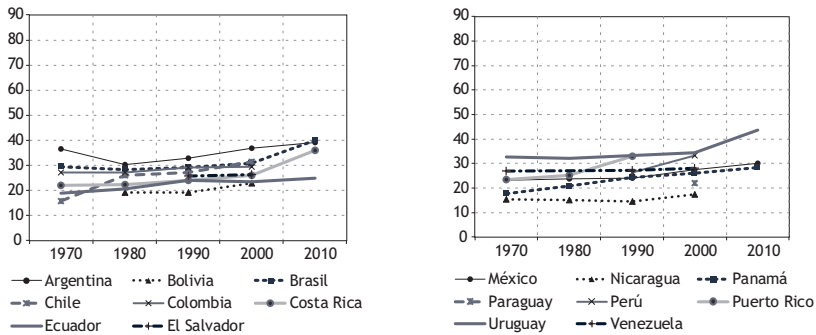


Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013), World Fertility Data 2012 (POP/DB/Fert/Rev2012).

El declive de la fecundidad ha sido muy intenso durante las últimas décadas en toda la región, sin embargo, esta tendencia tan marcada no se ha traducido en una variación notable de su calendario. Las mujeres latinoamericanas continúan teniendo su primer hijo a edad temprana, como se muestra en el gráfico 3.

En la mayoría de los países de la región la proporción de mujeres de 25 a 29 años que no habían tenido ningún hijo en 1970 se situaba entre el 20% y el 30%. En esa fecha, tan solo Argentina y Uruguay mostraban un calendario reproductivo ligeramente más tardío. En estos dos países, una de cada tres mujeres de este segmento etario no había tenido aún descendencia; en el otro extremo se situaban Ecuador, Chile, Nicaragua y Panamá, donde solo una de cada cinco no había tenido hijos. En 2010, aunque el calendario de la fecundidad seguía siendo temprano, se observaba un ligero aumento de la proporción de mujeres de esa edad sin hijos en algunos países de la región; es el caso de Uruguay, Brasil, Costa Rica, Chile o Panamá. En todos ellos el indicador ha aumentado más de 10 puntos porcentuales. En cambio, en otros como México, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia o Argentina apenas se ha incrementado en todo el período estudiado.

Gráfico 3  
América Latina, rondas censales de 1970 a 2010: porcentaje de mujeres de 25 a 29 años sin hijos



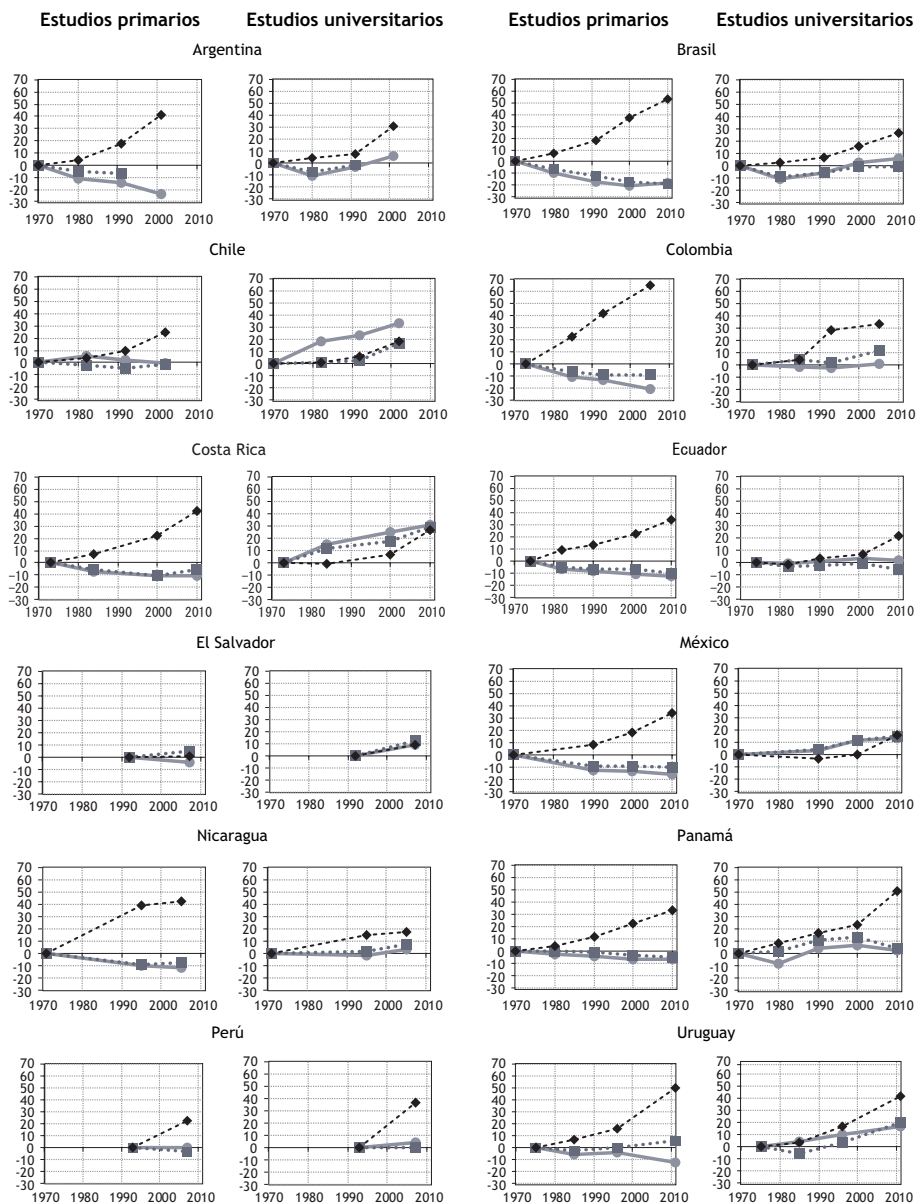
Fuente: elaboración propia a partir de datos censales.

## Develando el papel de la educación en las transformaciones de los patrones familiares latinoamericanos

Como se ha visto, la unión consensual es ya más común que el matrimonio en muchos países de la región entre las mujeres de 25 a 29 años, y la fecundidad ha alcanzado niveles postransicionales en muchas zonas de América Latina. Estos cambios tan profundos conducirían a pensar en una transformación paralela del calendario de ambos fenómenos demográficos, es decir, la entrada a la unión y a la maternidad. Sin embargo, los resultados presentados hasta aquí no evidencian un retraso marcado de esas dos variables. Las mujeres latinoamericanas continúan uniéndose y teniendo hijos a edades relativamente tempranas.

No obstante, existen contrastes notables según el estrato socioeconómico al que pertenece la población, considerando como aproximación a esta dimensión el nivel de educación formal alcanzado. En dos de los tres indicadores utilizados para este análisis específico —proporción de mujeres de 25 a 29 años sin hijos, nunca unidas y en unión libre— los comportamientos de la población en función de su nivel educativo son claramente divergentes en todos los países analizados (gráfico 4). La única variable en la que convergen las mujeres con estudios primarios y aquellas con formación universitaria es en el aumento de la unión consensual. El incremento de este tipo de unión, entonces, no es una tendencia exclusiva de la población de los estratos socioeconómicos más bajos, como sugerían los patrones tradicionales de cohabitación, pues en los más altos también se ha adoptado como otra forma de convivencia. Según los datos de la ronda censal de 2010, en Panamá y Perú más de la mitad de las mujeres de este grupo etario con estudios universitarios que vivían con su pareja lo hacían en unión consensual. En otros países, como Brasil o México, las proporciones eran más bajas, de alrededor del 25%, pero el aumento fue muy considerable con relación a las cifras de tan solo 20 años atrás.

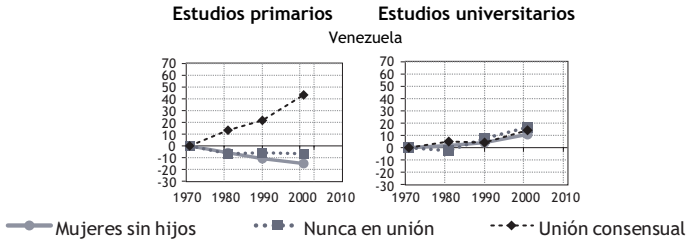
**Gráfico 4**  
**América Latina, 1970-2011: diferencias intercensales de los porcentajes de mujeres de 25 a 29 años sin hijos, nunca unidas y en unión libre según nivel de educación formal, en puntos porcentuales\***



—●— Mujeres sin hijos      - - - ■ - - - Nunca en unión      ···◆··· Unión consensual

(Continúa)

(Continuación)



Fuente: elaboración propia a partir de datos censales.

\* Diferencia sobre la observación más temprana.

En las otras dos variables analizadas —la proporción de mujeres sin hijos y de las nunca unidas— no se observa esa convergencia de comportamientos. El calendario de la formación de la unión de las mujeres con estudios primarios no se ha retrasado en ningún país, excepto en Uruguay, aunque muy ligeramente. En el resto, este indicador ha experimentado un descenso en las últimas cuatro décadas. En algunos casos, como en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua, la edad de la entrada en la unión se ha adelantado notablemente. En cambio, las mujeres con mayor escolaridad han retrasado el inicio de la vida en pareja en la mayoría de los países estudiados. En Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela el aumento de la edad a la primera unión ha sido muy notable. En Brasil, Panamá o Ecuador, sin embargo, no se ha registrado este retraso entre las más escolarizadas.

Finalmente, en todos los países estudiados la proporción de mujeres de 25 a 29 años con menos educación formal sin hijos fue menor en el último censo disponible que en el primero, es decir, han adelantado el calendario reproductivo. Además, en muchos países este descenso ha sido muy intenso. Ese es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. En cambio, el comportamiento de las mujeres más escolarizadas es completamente divergente, ya que han retrasado el calendario de ingreso a la maternidad en todos los países analizados. El aumento de la proporción de mujeres de 25 a 29 años sin hijos entre las de mayor nivel de educación formal ha sido especialmente intenso en Chile, Costa Rica, México, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, un listado que coincide, naturalmente, con el de los países en los que también se había retrasado la entrada a la unión.

Los indicadores presentados hasta aquí muestran que en todos los países de la región las mujeres menos escolarizadas adoptan la convivencia con la pareja en forma de unión consensual, fuera del matrimonio, de modo mayoritario y más intenso que hace 40 años. El auge de la cohabitación, no obstante, no ha representado para este estrato socioeconómico una modificación notable del calendario de la entrada a la unión ni a la fecundidad durante las últimas cuatro décadas. Y si se han registrado cambios, como en los casos más claros de Brasil, Colombia o México, ha sido a favor de una unión y una maternidad más tempranas. Las mujeres con mayor nivel educativo también han comenzado a adoptar la unión consensual como alternativa al matrimonio, pero en cambio han retrasado el momento en el que forman esa unión y comienzan a tener hijos, sobre todo en países como Chile, Costa Rica o Uruguay.

## A modo de conclusión: implicaciones teóricas de las transformaciones familiares recientes

América Latina es una región de fuertes contrastes: entre regiones, grupos sociales y con otras zonas del mundo. A diferencia de otras sociedades occidentales, el aumento de la cohabitación fuera del matrimonio, con fuertes raíces históricas, no ha ido acompañado de un retraso del calendario de ingreso a la unión ni del nacimiento del primer hijo. Este hecho cuestiona la adecuación de la historia familiar latinoamericana reciente a la teoría de la segunda transición demográfica. De hecho, el fenómeno de la cohabitación fuera del matrimonio no es nuevo en la región.

Esta sustitución del matrimonio por la cohabitación sin alterar la edad al momento de la unión ha ocurrido en un contexto de fuerte expansión educativa e incorporación de la mujer en la esfera productiva. En este aspecto, América Latina vuelve a contrastar con la experiencia de otros países, en los que la mayor educación formal y participación económica de las mujeres se esgrimieron como causas de las transformaciones en la edad de las transiciones familiares. Además, esta coexistencia se produce en una región llena de contrastes internos, no solo entre países sino dentro de ellos: existe una marcada heterogeneidad territorial en esta materia, claramente identificable en aquellos países cuyas fronteras encierran una gran variedad de legados históricos.

Pero más allá de las diferencias territoriales, los contrastes sociales en toda América Latina son más que notables. Los resultados muestran que si bien la cohabitación se está consolidando como alternativa al matrimonio en todos los segmentos educativos, la estabilidad en la edad al momento de la unión y del primer hijo es el resultado de un comportamiento heterogéneo entre los grupos. Las mujeres con menor escolaridad cohabitan más pero adelantan la edad de la unión y de la maternidad con respecto a aquellas con el mismo nivel educativo 30 años atrás. Entre las mujeres más escolarizadas también crece la cohabitación, pero aumenta la edad al unirse y ser madres por primera vez. Este hallazgo conduce a sostener la hipótesis de una adecuación parcial de la región a la segunda transición demográfica, puesto que solo involucraría a los grupos con mayor nivel de educación formal. Otra vez, las fuertes desigualdades sociales y económicas que caracterizan a América Latina tienen su traducción en términos demográficos. Con datos adicionales a los del censo, futuras investigaciones deberán profundizar en las implicaciones sociales y personales de la polarización social en esta dimensión.

## Bibliografía

- Binstock, G. (2008), "Cambios en la formación de la familia en Argentina: ¿cuestión de tiempo o cuestión de forma?", artículo presentado en el tercer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Córdoba, Argentina, 24 al 26 de septiembre.
- Borges, D. E. (1994), *The family in Bahia, Brazil, 1870-1945*, Stanford, CA: Stanford University Press.

- Cabella, W.; Peri, A. y Street, M. C. (2004), "Dos orillas y una transición? La segunda transición demográfica en Buenos Aires y Montevideo en perspectiva biográfica", artículo presentado en el primer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Caxambu, Brasil, 18 al 20 de septiembre.
- Castro Martín, T. (2002), "Consensual unions in Latin America: the persistence of a dual nuptiality system", in *Journal of Comparative Family Studies*, 33(1), pp. 35-55.
- Castro Martín, T.; Cortina, C.; Martín García, T. y Pardo, I. (2011), "Maternidad sin matrimonio en América Latina: un análisis comparativo a partir de datos censales", en *Notas de Población*, N° 93, pp. 37-76.
- Covre-Sussai, M. and Matthijs, K. (2010), "Socio-economic and cultural correlates of cohabitation in Brazil", artículo presentado en la Chaire Quételet 2010, Louvain-la-Neuve, Bélgica, 24 al 26 de noviembre.
- Esteve, A.; García, J. y McCaa, R. (2011), "La enumeración de la soltería femenina en los censos de población: sesgo y propuesta de corrección", en *Papeles de Población*, Vol. 16, N° 66, pp. 9-40.
- Esteve, A.; Lesthaeghe, R. y López-Gay, A. (2012), "The Latin American cohabitation boom, 1970-2007", in *Population and development review*, Vol. 38, N° 1, pp. 55-81.
- Esteve, A.; García-Román, J. y Lesthaeghe, R. (2012), "The family context of cohabitation and single motherhood in Latin America", en *Population and Development Review*, Vol. 38, N° 4, pp. 707-727.
- Fussell, E. y Palloni, A. (2004), "Persistent marriage regimes in changing times", in *Journal of Marriage and Family*, 66, pp. 1201-1213.
- García, B. y Rojas, O. (2002), "Cambio en la formación y disoluciones de las uniones en América Latina", en *Papeles de Población*, Vol. 8, N° 32, pp. 12-31.
- \_\_\_\_ (2004), "Las uniones conyugales en América Latina: transformaciones familiares en un marco de desigualdad social y de género", en *Notas de Población*, N° 78, pp. 65-96.
- Goody, J. (1976), *Production and reproduction – A comparative study of the domestic domain*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- López Ruiz, L. A.; Esteve, A. y Cabré, A. (2008), "Distancia social y uniones conyugales en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Población*, Vol. 1, N° 2, pp. 47-71.
- Minnesota Population Center (2013), *Integrated Public Use Microdata Series, International: Version 6.2* [Machine-readable database], Minneapolis: University of Minnesota.
- Perelli-Harris, B.; Sigle-Rushton, W.; Lappegard, T.; Keizer, R.; Kreyenfeld, M. and Berghammer, C. (2010), "The educational gradient of childbearing with

- cohabitation in Europe”, en *Population and Development Review*, Vol. 36, N° 4, pp. 775-801.
- Quilodrán, J. (1999), “L’union libre en Amérique latine: aspects récents d’un phénomène séculaire”, et *Cahiers Québécois de Démographie*, Vol. 28, N° 1-2, pp. 53-80.
- \_\_\_\_ (2008), “Hacia la instalación de un modelo de nupcialidad post transicional en América Latina?”, artículo presentado en el tercer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Córdoba, Argentina, 24 al 26 de septiembre.
- Rodríguez Vignoli, J. (2005), *Unión y cohabitación en América Latina: modernidad, exclusión, diversidad?*, serie *Población y Desarrollo*, N° 57 (LC/L.2234-P), Santiago de Chile: CEPAL.
- Roberts, G. W. and Sinclair, S. A. (1978), *Women in Jamaica. Patterns of reproduction and family*, New York: KTO Press.
- Rosero Bixby, L.; Castro Martín, T. y Martín García, T. (2009), “Is Latin America starting to retreat from early and universal childbearing?”, in S. Cavenaghi (ed.), *Demographic transformations and inequalities in Latin America: Historical trends and recent patterns*, Río de Janeiro: Latin American Population Association (ALAP), serie *Investigaciones*, N° 8, pp. 219-241.
- Ruiz Salguero, M. y Rodríguez Vignoli, J. (2011), *Familia y nupcialidad en los censos latinoamericanos recientes: una realidad que desborda los datos*, serie *Población y Desarrollo*, N° 99 (LC/L.3293-P), Santiago de Chile: CEPAL.
- Salinas, V. and Potter, J. E. (2011), “On the universality of the second demographic transition and the rise of cohabitation and non-marital childbearing in Chile”, paper presented at Annual Meetings of the Population Association of America (PAA), Washington, D.C., United States, March 31-April 2.
- Smith, R. T. (1956), *The negro family in British Guyana – Family structure and social status in the villages*, London: Routledge & Kegan Paul.





# Las desigualdades socioeconómicas de la desnutrición infantil crónica en América Latina y el Caribe

*Victor Arocena Canazas<sup>1</sup>*

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, constituyó la primera norma jurídica internacional que reconoció a los niños como individuos con derecho al desarrollo físico, mental y social plenos y a expresar libremente sus opiniones (UNICEF, 2006). En la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, realizada un año después, los gobiernos de los países del mundo adoptaron una Declaración y un Plan de Acción que incluía medidas específicas relacionadas con la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Entre ellas, se llamaba la atención de los países sobre la necesidad de reducir las tasas de malnutrición grave y moderada entre los niños menores de 5 años en un 50% respecto al nivel de 1990 (Naciones Unidas, 1992).

El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD), de 1994, estableció, entre otros principios, que los seres humanos constituyen el elemento central del desarrollo sostenible, que el derecho al desarrollo es universal e inalienable, y que la persona es el sujeto central de ese proceso. Entre los temas específicos que abordó se encontraba el de los niños. Al respecto, se recomendaba que los Estados adoptasen medidas adecuadas para mejorar las condiciones de salud y nutrición de los lactantes y niños pequeños y que fomentasen la lactancia materna como estrategia para el bienestar y la supervivencia de la población infantil (Naciones Unidas, 1995).

En 2000, durante la Cumbre del Milenio, los líderes del mundo establecieron un ambicioso plan de acción, que constituye una guía sobre lo que deberían realizar los países para alcanzar los objetivos y metas cuantitativas acordadas para 2015, tomando como línea de base el año 1990. Entre otros objetivos, se propuso la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años, la mejora de la salud materna, el logro de la equidad de género, el acceso a la educación universal primaria y el combate del VIH-SIDA (Naciones Unidas, 2011).

<sup>1</sup> Asociación Peruana de Demografía y Población (APDP), Perú, varocenac@gmail.com.

En la Sesión especial en favor de la Infancia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de los Estados participantes reafirmaron, entre otras, la obligación de tomar medidas para promover y proteger los derechos de todos los menores de 18 años, incluidos los adolescentes. Una de las metas para el objetivo de promocionar una vida sana que se planteó en el Plan de Acción surgido de esta instancia fue reducir al menos en un tercio la malnutrición de los niños menores de 5 años, prestar especial atención a los menores de 2 años y disminuir al menos en un tercio la tasa de casos de bajo peso al nacer de ese momento (Naciones Unidas, 2002).

La extensa literatura sobre el tema llama la atención sobre las consecuencias de la desnutrición entre los niños, las familias y la sociedad, y señala entre otras cosas que esta problemática aumenta el riesgo de morbilidad y mortalidad durante los primeros años de vida, deteriora el crecimiento y el desarrollo físico y educativo. Además, su impacto negativo se extiende a la adolescencia y aún a la edad adulta, reduciendo la capacidad de trabajo y el rendimiento intelectual, hecho que a su vez puede contribuir a la disminución de la productividad económica de las personas y afectar la acumulación del capital humano, el principal con que cuenta una sociedad en desarrollo para salir de la pobreza (UNICEF, 1999).

En América Latina y el Caribe casi 9 millones de niños menores de 5 años padecen desnutrición crónica, y se estima que al menos otros 9 millones están en riesgo de desnutrirse (PMA, 2008). En los países seleccionados para este trabajo, las Encuestas de Demografía y Salud (EDS) de la primera década del siglo XXI revelan que la desnutrición infantil crónica constituye el problema nutricional más prevalente; que persisten importantes diferencias en los niveles de esta prevalencia entre los países y dentro de ellos, y que continúan e incluso aumentan las desigualdades socioeconómicas en esta problemática según los quintiles de bienestar.

En este escenario, el artículo analiza los niveles y las tendencias de las desigualdades socioeconómicas en materia de desnutrición infantil crónica en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe —Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Haití, Honduras, Perú y República Dominicana— durante el período 2002-2012. Se espera que los resultados proporcionen insumos que permitan, por una parte, evaluar las políticas y programas ya finalizados y los vigentes, y por la otra, orientar el diseño de aquellos que se desarrollarán en los próximos años en la región, con el objetivo de continuar con la reducción de los niveles de desnutrición infantil crónica y, sobre todo, de las diferencias entre los grupos socioeconómicos de la población infantil.

## Datos y metodología

Los datos sobre la prevalencia y las desigualdades socioeconómicas en la desnutrición infantil crónica según quintiles de bienestar utilizados en este trabajo se tomaron de los informes de las EDS correspondientes a seis países de América Latina y el Caribe que contaban con encuestas de este tipo recopiladas entre 2002 y 2012: Estado

Plurinacional de Bolivia (2003 y 2008), Colombia (2005 y 2010), Haití (2005 y 2012), Honduras (2005 y 2011), Perú (2004 y 2012) y República Dominicana (2002 y 2007).

Las EDS, generalmente conocidas como Demographic and Health Surveys (DHS), son encuestas de hogares que se realizan en diferentes regiones y varios países del mundo en desarrollo, con representatividad nacional y subnacional y un tamaño muestral de entre 5 mil y 30 mil hogares, recopiladas a intervalos no regulares, normalmente cada cinco años. Se trata de encuestas por muestreo que proporcionan información sobre los hogares y la población objetivo, constituida por las mujeres en edad reproductiva (entre los 15 y los 49 años), y sobre los hijos tenidos durante los cinco años anteriores a la fecha de la entrevista. En las encuestas seleccionadas, las muestras comprendían a niños y niñas menores de 5 años de edad (59 meses de vida), excepto las aplicadas en el Estado Plurinacional de Bolivia, en las que se consideró a los menores de 3 años (35 meses de vida).

La clasificación del estado nutricional en las EDS del primer quinquenio de este siglo consideraba el patrón de referencia elaborado por el National Center for Health Statistics (NCHS) junto a la Organización Mundial de la Salud (OMS) –conocido como referencia NCHS-OMS. A partir del segundo quinquenio se utilizó el nuevo patrón de crecimiento infantil de la OMS, elaborado sobre la base de niñas y niños que estuvieron en un entorno óptimo para el crecimiento: prácticas de alimentación recomendadas para lactantes, niñas y niños pequeños, buena atención de la salud, madres no fumadoras y otros factores relacionados con los buenos resultados de salud (WHO, 2006). Sin embargo, a efectos de comparabilidad, en este artículo se utiliza la referencia NCHS-OMS en todos los casos.

Las EDS emplean para la definición del nivel socioeconómico la metodología desarrollada conjuntamente por Rutstein and Johnson (2004), de Macro International Inc., y por Filmer and Pritchett (2001), del Banco Mundial, que lo concibe en términos de activos o riqueza de los hogares encuestados en vez de ingresos o consumo. En las EDS se recolectó información detallada sobre las características de la vivienda y sobre la disponibilidad de ciertos bienes de consumo duradero y servicios que se relacionan directamente con el nivel socioeconómico, datos a partir de los cuales se asignó un puntaje a cada hogar, mediante la metodología de análisis de componentes principales, y luego se atribuyó a cada uno de sus miembros ese valor calculado para el hogar. Esta metodología permite construir cinco quintiles de menor a mayor bienestar: quintil inferior, segundo quintil, quintil intermedio, cuarto quintil y quintil superior, identificados respectivamente como Q1, Q2, Q3, Q4 y Q5<sup>2</sup>.

Para estimar las desigualdades socioeconómicas<sup>3</sup> en materia de desnutrición infantil crónica en cada uno de los países analizados se emplearon en este artículo el cocien-

<sup>2</sup> Para una descripción detallada de los procedimientos, alcances y limitaciones del índice de bienestar, véase Rutstein and Johnson (2004) y Gwatkin et al. (2007a y b).

<sup>3</sup> Para conocer aspectos conceptuales respecto de las desigualdades en general, las desigualdades sociales y las socioeconómicas, ver por ejemplo Segura del Pozo (2013).

te y la diferencia entre grupos socioeconómicos<sup>4</sup>, medidas utilizadas con frecuencia, y que básicamente sirven para comparar el estado de salud entre dos grupos definidos según este criterio. Su ventaja principal es la flexibilidad a la hora de escoger entre los grupos que se quiere comparar. Esta elección debe evitar que sean grupos tan extremos que oculten la información de los intermedios o que sean tan amplios que se diluyan las diferencias existentes. Otras ventajas son su facilidad de cálculo e interpretación. Entre las principales limitaciones se destaca el hecho de que habitualmente no se tienen en cuenta los grupos intermedios y, en este caso, las desigualdades serían las mismas si tales grupos variaran y los extremos se mantuvieran (Borrell *et al.*, 2000).

## Resultados

### El nivel y las tendencias

El cuadro 1 muestra de forma general una tendencia de gradual disminución de la prevalencia de la desnutrición infantil crónica en los seis países de la región seleccionados. La información expuesta revela además que el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras eran los países con los mayores niveles de este indicador hacia 2010. En Colombia y República Dominicana, si bien se registraban los menores valores, todavía había un importante porcentaje de la población menor de 5 años con desnutrición infantil crónica por la misma fecha, en torno al 10%. De todos modos, es necesario tener en cuenta que las comparaciones entre los países pueden contener algún sesgo debido a las diferentes fechas de aplicación de las encuestas.

**Cuadro 1**  
América Latina, países seleccionados, 2002-2012: prevalencia de la desnutrición infantil crónica

Países	Prevalencia (en porcentajes)		Diferencia (en puntos porcentuales)
	2002-2005	2007-2012	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	30.9 (2003)	27.1 (2008)	3.8
Colombia	15.6 (2005)	13.2 (2010)	2.4
Haití	27.6 (2005)	21.9 (2012)	5.7
Honduras	29.3 (2005)	22.6 (2011)	6.7
Perú	29.5 (2004)	18.1 (2012)	11.4
República Dominicana	12.2 (2002)	9.8 (2007)	2.4

Fuente: EDS Bolivia 2003 y 2008; EDS Colombia 2005 y 2010; EDS Haití 2005 y 2012; EDS Honduras 2005 y 2011; EDS Perú 2004 y 2012; EDS República Dominicana 2002 y 2007.

<sup>4</sup> El cociente resulta de dividir la prevalencia de la desnutrición infantil crónica de dos quintiles de bienestar, mientras que la diferencia se obtiene restando la prevalencia de ambos. Por ejemplo, si las prevalencias de los quintiles de menor y mayor bienestar son de 35.6% y 1.8% respectivamente, el cociente entre estos grupos será de 19.7, lo que indica que en el quintil de menor bienestar hay 19.7 veces más niños con desnutrición crónica que en el de mayor bienestar. A partir del mismo ejemplo, la diferencia entre ambos grupos será de 33.8% (35.6-1.8).

Si bien la desnutrición infantil crónica se ha reducido de manera sostenida en la primera década del siglo XXI, esta disminución ha sido diferencial entre los países. Algunos como Colombia y República Dominicana, con los menores niveles, han experimentado también los decrecimientos más modestos entre los dos períodos considerados (2.4 puntos porcentuales). En Haití y Honduras, con prevalencias elevadas, la disminución osciló entre los 5.7 y los 6.7 puntos porcentuales respectivamente. Perú registró una reducción significativa del indicador, de aproximadamente 11 puntos porcentuales (cuadro 1).

Paralelamente, se han mantenido las diferencias entre los dos conjuntos de países mencionados en el párrafo precedente. Así, entre 2002 y 2005, en el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Haití las prevalencias eran dos veces más elevadas que las de Colombia y República Dominicana, y esta distancia se mantuvo entre 2007 y 2012 (cuadro 1).

### Las desigualdades socioeconómicas

La información de las EDS presentada en el cuadro 2, referida a las prevalencias de la desnutrición infantil crónica en los países analizados desagregadas según grupos socioeconómicos, muestra una tendencia a la disminución desde el quintil 1, de menor bienestar, hacia el 5, de mayor bienestar, es decir, hay una relación inversa entre bienestar y desnutrición infantil crónica, de modo que conforme aumenta el primero, disminuye la segunda.

Las distancias entre las prevalencias en los diferentes quintiles eran importantes en todos los casos. En el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, la prevalencia en el quintil 1 era de 45.9% en 2008, mientras que en el quintil 5 se reducía a 6.5% en la misma fecha. En República Dominicana, aunque con menores diferencias y valores más bajos, la prevalencia en 2007 era de 9.8% en el quintil de bienestar inferior y de 4.7% en el superior. Las cifras del cuadro 2 también muestran diferencias en el ritmo de disminución de las prevalencias entre los años considerados según los quintiles de bienestar.

El análisis a partir del cociente confirma las desigualdades socioeconómicas que existen en materia de desnutrición infantil crónica. Los cocientes entre los quintiles 1 y 5 variaban desde 3 en República Dominicana (2002) o 3.6 en el Estado Plurinacional de Bolivia (2003) hasta 11.3 en Perú (2004), es decir, mientras que en República Dominicana había 3 veces más niños con desnutrición crónica en el quintil 1 que en el 5, en Perú esa diferencia era de 11.3 veces más. En el resto de los países analizados se observaban comportamientos similares en 2005: el cociente entre los quintiles extremos variaba levemente, de 6.1 y 6.9 veces más niños con desnutrición crónica en el quintil 1 que en el 5 en Haití y Honduras hasta 5.2 veces en Colombia.

Aproximadamente cinco años después, el comportamiento de los cocientes entre las prevalencias de ambos quintiles mostraba la persistencia e incluso el aumento de las desigualdades socioeconómicas en algunos países. En el Estado Plurinacional

de Bolivia, Perú y República Dominicana este indicador aumentó, principalmente en el primero, de 3.6 a 7.1. Por el contrario, en Colombia, Haití y Honduras disminuyó, sobre todo en Colombia (de 5.2 a 2.9) (cuadro 2).

Cuadro 2

América Latina, países seleccionados, 2002-2012: prevalencia de la desnutrición infantil crónica según quintiles de bienestar y cociente entre grupos socioeconómicos

Países	Años	Promedio	Quintiles de bienestar					Cociente entre grupos (quintiles)				
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1/ Q5	Q2/ Q5	Q3/ Q5	Q4/ Q5	Q5/ Q5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2003	30.9	46.2	38.6	25.2	19.5	12.9	3.6	3.0	2.0	1.5	1.0
	2008	27.1	45.9	34.2	21.6	14.0	6.5	7.1	5.3	3.3	2.2	1.0
Colombia	2005	15.6	25.3	16.4	13.5	9.8	4.9	5.2	3.3	2.8	2.0	1.0
	2010	13.2	19.4	13.2	11.8	9.8	6.8	2.9	1.9	1.7	1.4	1.0
Haití	2005	27.6	37.7	35.8	31.5	19.9	6.2	6.1	5.8	5.1	3.2	1.0
	2012	21.9	31.0	26.5	20.6	16.1	6.6	4.7	4.0	3.1	2.4	1.0
Honduras	2005	29.3	49.8	38.5	24.9	14.3	7.2	6.9	5.3	3.5	2.0	1.0
	2011	22.6	42.1	25.1	16.4	11.5	8.0	5.3	3.1	2.1	1.4	1.0
Perú	2004	29.5	54.3	41.7	20.4	7.8	4.8	11.3	8.7	4.3	1.6	1.0
	2012	18.1	38.8	20.1	11.5	5.5	3.1	12.5	6.5	3.7	1.8	1.0
República Dominicana	2002	12.2	18.9	13.1	10.9	8.7	6.2	3.0	2.1	1.8	1.4	1.0
	2007	9.8	15.8	10.8	7.3	6.9	4.7	3.4	2.3	1.6	1.5	1.0

Fuente: encuestas EDS de los países y años analizados.

También se observaban importantes desigualdades socioeconómicas entre los quintiles de bienestar intermedios (2 y 3) y el superior (5). De forma general, y con la excepción de Colombia y República Dominicana, los niños de los quintiles 2 y 3 experimentaban prevalencias superiores más de dos veces que las que afectaban a los del quintil de mayor bienestar. Es revelador el hecho que en Perú, a pesar de la importante disminución de la prevalencia de la desnutrición infantil crónica que se ha experimentado, los niños del tercer quintil tenían prevalencias 3.7 veces mayores que las de los del quintil 5 alrededor de 2012 (cuadro 2).

Todos los países analizados lograron disminuir la desnutrición infantil crónica. Sin embargo, existen diferencias notables en la forma en que lo consiguieron. Mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia, Perú y República Dominicana la reducción ha implicado un aumento de las desigualdades, debido a que se concentró principalmente en los hogares del quintil de mayor nivel de bienestar, en Honduras, Haití y Colombia se alcanzó disminuyendo la desigualdad, pues incidió sobre todo en los hogares del quintil de menor bienestar (cuadro 2).

La aproximación analítica mediante la diferencia entre los grupos socioeconómicos permite observar, de forma general, una tendencia a la disminución desde el quintil 1 hacia el 5, es decir que a medida que aumenta el nivel de bienestar disminuyen las diferencias entre los grupos considerados (cuadro 3). Con la excepción del Estado

Plurinacional de Bolivia, en el resto de los países estudiados las diferencias entre los quintiles disminuyeron entre los dos años analizados en cada caso.

Cuadro 3

América Latina, países seleccionados, 2002-2012: prevalencia de la desnutrición infantil crónica según quintiles de bienestar y diferencia entre grupos socioeconómicos

Países	Años	Promedio	Quintiles de bienestar					Diferencia entre grupos (quintiles)				
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1/ Q5	Q2/ Q5	Q3/ Q5	Q4/ Q5	Q5/ Q5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2003	30.9	46.2	38.6	25.2	19.5	12.9	33.3	25.7	12.3	6.6	0
	2008	27.1	45.9	34.2	21.6	14.0	6.5	39.4	27.7	15.1	7.5	0
Colombia	2005	15.6	25.3	16.4	13.5	9.8	4.9	20.4	11.5	8.6	4.9	0
	2010	13.2	19.4	13.2	11.8	9.8	6.8	12.6	6.4	5.0	3.0	0
Haití	2005	27.6	37.7	35.8	31.5	19.9	6.2	31.5	29.6	25.3	13.7	0
	2012	21.9	31.0	26.5	20.6	16.1	6.6	24.4	19.9	14.0	9.5	0
Honduras	2005	29.3	49.8	38.5	24.9	14.3	7.2	42.6	31.3	17.7	7.1	0
	2011	22.6	42.1	25.1	16.4	11.5	8.0	34.1	17.1	8.4	3.5	0
Perú	2004	29.5	54.3	41.7	20.4	7.8	4.8	49.5	36.9	15.6	3.0	0
	2012	18.1	38.8	20.1	11.5	5.5	3.1	35.7	17.0	8.4	2.4	0
República Dominicana	2002	12.2	18.9	13.1	10.9	8.7	6.2	12.7	6.9	4.7	2.5	0
	2007	9.8	15.8	10.8	7.3	6.9	4.7	11.1	6.1	2.6	2.2	0

Fuente: encuestas EDS de los países y años analizados.

En este contexto, el Estado Plurinacional de Bolivia representa un caso particular: entre 2003 y 2008 las diferencias entre todos los quintiles se incrementaron. Resulta reveladora la diferencia entre el de menor y el de mayor bienestar, que aumentó en 6.1 puntos, debido principalmente a la tendencia de la disminución de la prevalencia entre ambos, que fue de 46.2% a 45.9% en el primer caso y de 12.9% a 6.5% en el segundo, es decir, la reducción fue más notoria en el nivel socioeconómico superior (cuadro 3).

En resumen, el número de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica ha descendido ininterrumpidamente en los países de América Latina y el Caribe, casi todos de medianos ingresos y con sociedades altamente inequitativas. Pero su prevalencia registró diferencias superiores a 17 puntos porcentuales entre el Estado Plurinacional de Bolivia y República Dominicana, por ejemplo, lo que revela las importantes distancias entre los países de la región en esta materia. Además de la persistencia de las desigualdades socioeconómicas, en tres de los seis países analizados se observó un aumento de estas a favor de los grupos sociales de mayor bienestar.

## Conclusiones y recomendaciones

Durante la primera década del siglo XXI, en varios países de América Latina y el Caribe se han implementado políticas y llevado a cabo programas de apoyo alimentario con

el propósito de prevenir, atender y mejorar la situación nutricional de la población, principalmente de los niños menores de 5 años. A pesar de estos esfuerzos, los informes de las Encuestas de Demografía y Salud del período 2002-2012 muestran por una parte que las prevalencias de la desnutrición infantil crónica variaron en un rango amplio entre los países analizados —del 27.1% en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2008 al 9.8% en República Dominicana en 2007—, y por la otra, que persisten las desigualdades socioeconómicas en esta materia y que incluso en algunos países, como el Estado Plurinacional de Bolivia, Perú y República Dominicana, se han incrementado.

La desnutrición infantil crónica constituye un fenómeno originado por factores diversos e interrelacionados (UNICEF, 1999). En este contexto, la estrategia de intervención estatal en el área de la alimentación y la nutrición debe orientarse, entre otras acciones, a diseñar o rediseñar e implementar políticas y programas de naturaleza multisectorial, que focalicen la atención en los niños menores de tres años de los quintiles socioeconómicos de menor bienestar.

Según el UNICEF, un niño estará bien nutrido cuando esté bien alimentado y tenga buena salud, y ello dependerá a su vez de que esté bien atendido en su casa y en su comunidad, y que sus padres sepan preparar sus alimentos con calidad nutritiva e higiene (UNICEF, 1999). Es decir, esta problemática no solo está vinculada con la carencia de los alimentos, sino también con la falta de acceso a los servicios de salud, la educación de los padres, las prácticas de higiene y nutrición en los hogares, así como con problemas estructurales de pobreza y exclusión. En consecuencia, para combatir la desnutrición infantil crónica, sobre todo en los hogares de menor bienestar, se requiere implementar un amplio conjunto de políticas, desde las habitacionales, laborales y de ingresos hasta las de carácter macroeconómico, que aseguren un entorno de estabilidad estructural a estos hogares.

En términos de planeamiento estratégico, la prevención de la desnutrición crónica requiere enfoques a corto y a largo plazo. En el corto plazo, implica proteger, promocionar y apoyar la lactancia materna; brindar consejería y educación acerca de la alimentación complementaria; reducir la frecuencia y duración de las infecciones y de la diarrea y promocionar una mayor ingesta de alimentos después de la enfermedad, para la fase de “crecimiento rápido”. En el largo plazo, es necesario intervenir sobre sus determinantes sociales y económicos, lo que supone mejorar la educación materna; brindar oportunidades económicas para cultivar y/o adquirir alimentos para los niños, obtener agua, saneamiento y servicios de salud de calidad, y fortalecer el rol de la mujer en la sociedad (UNICEF, 1999).

En América Latina y el Caribe, estas intervenciones deben orientarse hacia los grupos sociales en los que persisten prevalencias elevadas de desnutrición crónica, sobre todo los ubicados en los quintiles de menor bienestar, que generalmente son los más difíciles y costosos de alcanzar. El enfoque hacia las mujeres embarazadas y los niños pequeños de estos grupos socioeconómicos debe ser de naturaleza preventiva y universal, ya que en el momento del diagnóstico la “ventana de oportunidad” para la prevención puede haber desaparecido. Un enorme desafío para los países de la región



será traducir el compromiso político para reducir las desigualdades socioeconómicas en políticas y programas que involucren a los grupos más desfavorecidos como tomadores clave de decisiones para solucionar sus propios problemas.

En países como los de la región, en los que la desigualdad socioeconómica es alta, la disminución de la desnutrición infantil crónica puede lograrse de manera más efectiva reduciendo estas desigualdades. La riqueza de los hogares en términos de bienestar, o más generalmente, su situación socioeconómica, no solo es determinante del nivel de la desnutrición, también lo es de su distribución: cuanto más concentrada esté la riqueza, más concentrada estará aquella, sobre todo entre los hogares más pobres.

Pero además este objetivo de reducción de la desnutrición infantil crónica solo se podrá alcanzar si la alimentación y la nutrición del lactante y del niño pequeño dejan de estar al margen de las discusiones de política, y si se invierte en la salud materna, neonatal, infantil y de la niñez. El éxito dependerá de la incorporación de la alimentación y nutrición tempranas –lactancia materna y alimentación complementaria– como parte integral de todas las estrategias de salud materna, neonatal, infantil y de la niñez, para prevenir la mortalidad y promover un óptimo desarrollo del niño menor de 5 años.

## Bibliografía

- Borrell, C.; Rué, M.I.; Pasarín, M.; Benach, J.E. y Kunst, A. (2000), “La medición de las desigualdades en salud”, en *Gaceta Sanitaria* 2000, Barcelona: Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, N° 14 (Suplemento 3), pp. 20-33.
- Filmer, D. and Pritchett, L. (2001), “Estimating Wealth Effects without Expenditure Data-or Tears: An Application to Educational Enrollments in States of India”, in *Demography*, Silver Spring, Maryland: Population Association of America, vol. 38, N° 1, pp. 115-132.
- Gwatkin, D.; Rutstein, S.; Johnson, K.; Suliman, E.; Wastgaff, A. and Amouzou, A. (2007a), *Socio-Economic Differences in Health, Nutrition, and Population. An overview*, Washington, D.C.: The World Bank, in <<http://go.worldbank.org/XJK7WKSE40>>, access on January 14, 2014.
- \_\_\_\_ (2007b), *Socio-Economic Differences in Health, Nutrition and Population in Peru*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Naciones Unidas (1992), “Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia”, Nueva York.
- \_\_\_\_ (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.
- \_\_\_\_ (2002), “Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General” (A/S-27/19/Rev.1), Nueva York.

- \_\_\_\_ (2011), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011*, Nueva York.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas) (2008), *Desnutrición infantil, su erradicación es posible*, Ciudad de Panamá.
- Rutstein, S. and Johnson, K. (2004), "The DHS Wealth Index", in *DHS comparative Reports*, Calverton, Maryland: ORC Macro, N° 6.
- Segura del Pozo, J. (2013), *Desigualdades sociales en salud: conceptos, estudios e intervenciones (1980-2010)*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1999), *Estado Mundial de la Infancia 1998*, Nueva York.
- \_\_\_\_ (2006), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Madrid: UNICEF, Comité Español.
- WHO (World Health Organization) (2006), *WHO Child Growth Standards: Length / height for age, weight for age, weight for length, weight for height and body mass index for age: methods and development*, Geneva.

# De vuelta al futuro:

la dinámica demográfica prevista en El Cairo para 2014

*Laura L. Rodríguez Wong<sup>1</sup>  
Juliana Vasconcelos S. Barros<sup>2</sup>  
Gabriela M. O. Bonifácio<sup>3</sup>*

El proceso de transición demográfica, ya experimentado por la mayoría de los países durante la historia moderna, repercute en la composición por edades de la población. En varios países desarrollados esta transición comenzó en el siglo XIX y se caracterizó por ser un proceso gradual comparado con lo que ocurre en los países en desarrollo, en muchos de los cuales se está produciendo rápida y abruptamente, al punto de sorprender a una porción importante de los estudiosos de la población.

La disminución de la mortalidad, como es ampliamente sabido, benefició inicialmente a la niñez. En la literatura demográfica se ha destacado que en los países del denominado Tercer Mundo esta disminución puede atribuirse básicamente a factores exógenos resultantes de la importación de tecnologías médico-sanitarias, que frecuentemente se adelantaron a los cambios estructurales que caracterizan al proceso de desarrollo económico y social. Los teóricos argumentaron que no podría ocurrir lo mismo con la fecundidad, y que ello ocasionaría un aumento de la tasa de crecimiento de la población (Corrêa, Jannuzzi e Alves, 2003).

El discurso respecto de la fecundidad, principalmente de intelectuales progresistas —en oposición a ideologías de control que propugnaban una reducción de la natalidad mediante estrategias de planificación familiar—, fue bastante similar, por cuanto se puso en duda la posibilidad de que disminuyera sin cambios en la estructura social y económica que apuntaran al bienestar de la sociedad (Carvalho e Brito, 2006).

El futuro de la población, el miedo a la explosión demográfica y la relación entre población y desarrollo han sido temas de debate en las diversas conferencias internacionales sobre la población y el desarrollo que se han efectuado. Estas han retratado las transformaciones demográficas experimentadas y las preocupaciones resultantes de los cambios en los patrones de población observados en el mundo al momento de su realización. El alto crecimiento de la población, producto de la brecha generada por la disminución inicial de la mortalidad y la gradual y posterior disminución de la

<sup>1</sup> Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), lwong@cedeplar.ufmg.br.

<sup>2</sup> CEDEPLAR - UFMG, julianav@cedeplar.ufmg.br.

<sup>3</sup> CEDEPLAR - UFMG, gabriela@cedeplar.ufmg.br.

fecundidad —es decir, el modelo clásico de la transición demográfica—, incidió sobre la mayoría de las propuestas y recomendaciones surgidas de estas conferencias.

La previsión de un crecimiento acelerado de la población fue vista como un obstáculo para el desarrollo de los países del Tercer Mundo, y se asumió que su contención podría justificar acciones y políticas orientadas al control de la natalidad. Surgieron así numerosos defensores de estas políticas. Los países desarrollados, en general, argumentaban que eran necesarias para asegurar el desarrollo económico de estos países del Tercer Mundo (sobre el tema, ver por ejemplo Berquó, 1998; Corrêa, Jannuzzi e Alves, 2003; Caetano, 2004).

La primera Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se celebró en Roma en 1954. Se realizó en cooperación con la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), y tuvo inicialmente un carácter científico que supuso una pérdida de espacio para el gran debate acerca de la relación entre la población y el desarrollo, en el que los países del Primer Mundo argumentaban en pro del control del crecimiento poblacional (Berquó, 1998; Corrêa, Jannuzzi e Alves, 2003). Las conversaciones prosiguieron en la segunda Conferencia, celebrada en Belgrado en 1965. En ella la defensa del uso de métodos anticonceptivos por parte de los países desarrollados fue explícita, mientras que los del Tercer Mundo se dividieron entre el enfoque del control natal, el pronatalismo y la perspectiva neutral, según la cual la dinámica de la población era más bien efecto del desarrollo y su impacto sobre este último no era claro o significativo (Berquó, 1998).

Fue en la tercera Conferencia, celebrada en Bucarest en 1974, que los países en desarrollo rechazaron mayoritariamente la postura del control. Complementariamente, el Plan de Acción de esta Conferencia subrayó la conveniencia de adoptar políticas de población para el desarrollo socioeconómico (Corrêa, Jannuzzi e Alves, 2003; Flórez y Soto, 2008). En la década de 1980 la preocupación por el crecimiento demográfico continuó; en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en México en 1984 se defendió la estabilización de la población mundial, a fin de permitir una mejora de las condiciones de vida en los países en desarrollo. Una vez más, la planificación familiar fue colocada como una forma de estimular el desarrollo económico y reducir la pobreza en estos países. En esta ocasión surgieron propuestas sobre programas de atención materno-infantil como estrategias paralelas y complementarias a la planificación familiar (Corrêa, Jannuzzi e Alves, 2003; Flórez y Soto, 2008).

Sería durante la década de 1990, sin embargo, cuando se produciría una profunda transformación en el debate en curso, quebrando el paradigma sobre el crecimiento de la población. Entonces se superaron los puntos de vista anteriores sobre el asunto y surgió una nueva forma de pensar la díada población-desarrollo, articulando ambas dimensiones como un proceso de “dos vías” (Berquó, 1998). En este sentido, no cabe duda que la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo, en 1994 (CIPD 94), fue un hito en el cambio de perspectiva sobre la cuestión poblacional.

En la CIPD 94 se discutieron estrategias para promover el bienestar y el respeto de los derechos humanos que se consideraban esenciales para el desarrollo de los países. Por pri-

mera vez cobraron importancia las dimensiones del desarrollo y el consumo sustentable; el empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los sexos; la familia, el crecimiento y la composición de la población; la salud —incluyendo la prevención y el control del VIH-SIDA—; la migración interna e internacional; la educación y la tecnología (Naciones Unidas, 1995). No obstante, una de las principales transformaciones ideológicas ocurridas fue el paso del enfoque puramente económico sobre el crecimiento poblacional a otro más amplio y orientado a una agenda de derechos (Corrêa, Jannuzzi e Alves, 2003).

Aunque representaron un cambio en el paradigma de la relación entre población y desarrollo, las propuestas formuladas durante la CIPD 94 también tuvieron que enfrentarse con la cuestión del alto crecimiento poblacional observado en los países en desarrollo. De esta forma, las metas establecidas en su Programa de Acción (PA-CIPD) se elaboraron teniendo en cuenta el contexto de la población mundial, definiendo metas diferenciadas dentro de la dinámica demográfica de ese momento y considerando los pronósticos que se hacían sobre ella. Es importante resaltar que, aunque en muchos casos no se determinaron metas cuantitativas en términos de comportamiento reproductivo o crecimiento demográfico, había sí una definición de lo que se esperaba de la dinámica demográfica en el mundo, como siempre hubo desde que las agencias internacionales comenzaron a proyectar estimaciones de población y sus respectivos parámetros demográficos.

Las metas definidas en 1994 están en proceso de evaluación y redefinición 20 años después. En ese marco, este artículo se ocupa del panorama demográfico que se esperaba para este momento en la década de 1990 y del que se presenta en realidad dos décadas después. Se expone brevemente la situación poblacional en términos absolutos; se analiza la transformación de la fecundidad, principal variable que determinó el cambio de la composición por edades de la población latinoamericana, y se hace una breve referencia a la mortalidad.

## La composición de la población en América Latina

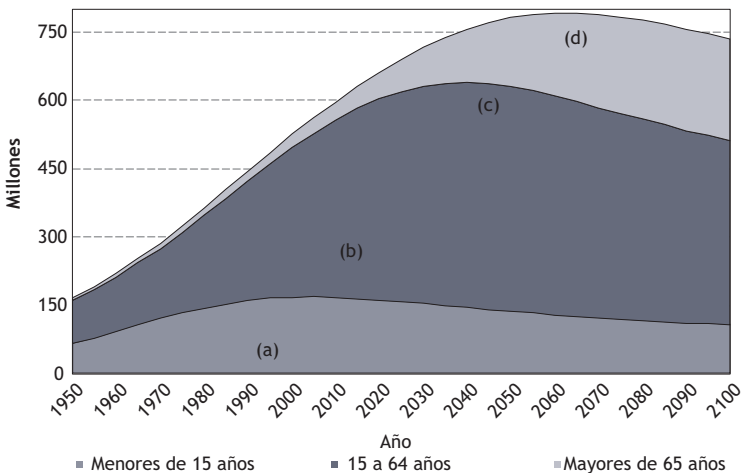
Los debates actuales en torno a las metas propuestas en el Programa de Acción de la CIPD deben considerar los elementos de la dinámica de la población que se observan 20 años después, y evaluar los logros en función de esta nueva realidad. Este hecho se hace evidente al analizar las expectativas que se tenían respecto de la población en la década de 1990 y lo que realmente ha estado ocurriendo con la dinámica demográfica. El gráfico 1 muestra el volumen poblacional según grandes grupos de edad para el período 1950-2050 en América Latina. Se trata de datos observados y debidamente ajustados hasta 2010, aproximadamente, surgidos de los valores esperados según la hipótesis de la disminución moderada de la fecundidad —la variante media de las proyecciones de las Naciones Unidas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Salvo indicación contraria, los datos estadísticos se toman de la División de Población de las Naciones Unidas: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects*, varios años. Ver <[http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_population.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm)>.

Cuatro momentos, identificados en el gráfico, merecen destacarse:

- Durante la década de 1990 hubo un crecimiento significativo de la población menor de 15 años. Inmediatamente después, luego de su desaceleramiento, el crecimiento de este grupo etario se volvió negativo, inaugurando una tendencia a la disminución del número absoluto de niños, como consecuencia del abrupto y continuo descenso de la fecundidad en la mayoría de los países de la región.
- La población de 15 a 64 años, es decir, aquella considerada en edad de trabajar, continúa en franca expansión, lo que culminará en la más alta proporción alcanzada en la historia de la demografía moderna de los países en desarrollo. De hecho, si las estimaciones presentadas se concretan, se espera que la máxima expresión de este grupo se alcance en breve: un 66,8% de la población total poco después de 2020.
- Al continuo decrecimiento del volumen de los menores de 15 años ya mencionado se sumará después el del volumen de la población en edad de trabajar, simplemente a causa de la inercia poblacional, pues las personas de menos de 15 años, en un número cada vez menor, cesarán de engrosar el grupo económicamente activo. Esto ocurriría a partir de 2050 de acuerdo a las estimaciones consideradas.
- También a causa de la inercia demográfica, la población de 65 años y más adquiriría después de 2050 cada vez más importancia relativa y absoluta, al mismo tiempo que la población total comenzaría a disminuir.

**Gráfico 1**  
América Latina, 1950-2100: población total según grandes grupos de edad

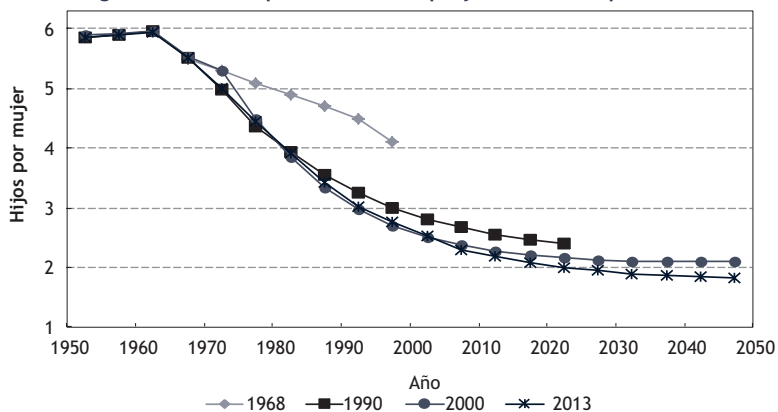


Fuente: United Nations (2013).

## La trayectoria de la fecundidad

Las previsiones realizadas con anterioridad a los años noventa del siglo pasado mostraban algo diferente al panorama descrito por las proyecciones para América Latina después de 2010. Se esperaba que la fecundidad, principal determinante del surgimiento de las nuevas generaciones, disminuyese. Efectivamente hubo un decrecimiento, pero de magnitudes superiores a las esperadas. Es lo que se observa en el gráfico 2, donde se comparan las previsiones de diversas fechas. Las líneas correspondientes a las proyecciones de 1968 y 1990 retratan bastante bien lo que se preveía que sucedería en los años ochenta y noventa. Las curvas que grafican las estimaciones hechas posteriormente muestran lo que efectivamente ocurrió. Por ejemplo, si las revisiones de 2000 y 2013 reflejan correctamente la realidad, la tasa global de fecundidad fue menor de lo que se había previsto en la época de la formulación del Programa de Acción de la CIPD 94.

Gráfico 2  
América Latina y el Caribe, 1950-2050: tasa global de fecundidad según la fecha en que se realizó la proyección correspondiente



Fuente: United Nations, *World Population Prospects*, diversas fechas.

Las previsiones sobreestimadas del nivel de fecundidad no fueron exclusivas de América Latina. Bongaarts and Bulatao (2000), por ejemplo, realizaron una comparación semejante con relación a las tendencias mundiales cuando la disminución de la fecundidad de un buen número de países asiáticos comenzó a sorprender. Esto indicaría que un sector importante de la demografía mundial no tenía elementos que permitiesen vislumbrar las grandes transformaciones demográficas que acompañaron el final del siglo XX. Los cambios en la fecundidad, con una disminución más acentuada que la prevista, se reflejaron consecuentemente en el volumen de población proyectado. Las previsiones hechas en el período de 1990-1995 preanunciaban un aumento mundial anual de 86 millones de personas o más hasta 2010-2015. En realidad, el aumento fue de poco más de 81 millones. Además, se estimaba que el total de la población llegaría a 7,500 millones en 2010, pero el cálculo efectuado en 2012 alcanzó los 7,100 millones (United Nations, 2013).

En relación con América Latina, las proyecciones sobre las nuevas generaciones realizadas por la División de Población de las Naciones Unidas en la década de 1980 preveían su crecimiento continuo, incluyendo a los menores de 15 años. Por el contrario, las últimas revisiones proyectan una población que comienza a disminuir después de la década de 2000. Como ejemplo, el cuadro 1 muestra dos revisiones de las estimaciones de población para el grupo de 0 a 4 años de edad de tres países: Brasil, México y Perú, que carecen de un denominador común en lo que se refiere a las políticas de población y planificación familiar. En los tres casos se constata en 2010 un volumen de niños de este grupo etario menor que el proyectado en la época de las discusiones de la CIPD.

**Cuadro 1**  
Brasil, México y Perú, 1982 y 2012: proyecciones  
de la población de 0 a 4 años de edad (en miles)

Año	Brasil		México		Perú	
	1982	2012	1982	2012	1982	2012
1980	16,717	17,021	11,260	11,237	2,696	2,712
1990	18,963	17,683	12,320	11,373	3,240	2,955
2000	19,419	17,431	12,720	12,293	3,445	2,988
2010	19,962	15,198	12,674	11,573	3,475	2,932
2020	20,358	14,293	12,867	10,726	3,479	2,910

Fuente: para 1982, United Nations (1985); para 2012, United Nations (2013).

Datos adicionales sobre el número de nacimientos provistos por fuentes más directas, como las encuestas de reproducción y salud, confirman la sobrestimación del aumento del volumen de las nuevas cohortes según las proyecciones de aquel entonces. Por una parte, el fenómeno de la disminución del tamaño de las nuevas generaciones se extiende actualmente inclusive a los países latinoamericanos que demoraron en comenzar el proceso de la transición de la fecundidad (Wong e Bonifácio, 2009). Los datos disponibles para el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, confirman su inclusión en esta tendencia<sup>5</sup>. Por otra parte, es importante enfatizar que este fenómeno no es exclusivo de la región; dentro del conjunto de países en desarrollo, ya se ha registrado una reducción del número de nacimientos en las dos Coreas y China, por ejemplo.

## Sobre la mortalidad

En el análisis de este componente de la dinámica demográfica, las discusiones sobre estrategias de desarrollo y población también deben asumir un escenario diferente

<sup>5</sup> Sin cuestionar la confiabilidad de los datos, según la información provista por las Encuestas de Demografía y Salud, el Estado Plurinacional de Bolivia habría registrado 243 mil nacimientos en 2003 y 237 mil en 2008.



al esperado hace 20 años. Es verdad que las previsiones sobre mortalidad suelen ser pesimistas y que las proyecciones de la década de 1990 no escaparon a esta tendencia: en el caso de América Latina, se esperaba que la esperanza de vida para ambos sexos alcanzaría los 75 años recién en el quinquenio 2020-2025 (United Nations, 1995). Las revisiones más actuales revelan que los esfuerzos realizados en este ámbito superaron esas expectativas. Los datos del cuadro 2, referidos a la región y a una selección de sus países, muestran que las metas se están alcanzando con una década de anticipación, como sucede en México y Brasil. También es verdad que en algunos casos, como el del Estado Plurinacional de Bolivia, las mejoras en materia de salud no se aceleraron: el país no superó las metas fijadas hace 20 años y es probable que recién en el quinquenio 2010-2015 alcance la esperanza de vida de 66 años que pronosticaban las previsiones de 1990.

Cuadro 2

América Latina y países seleccionados, 1994 y 2013: estimaciones de la esperanza de vida al nacer y de la mortalidad infantil para diversos quinquenios

Región y países	Estimación década de 1990	Estimación de 2013 <sup>b</sup>	
	Esperanza de vida al nacer		
	2015-2020 <sup>a</sup>	2005-2010	2015-2020
América Latina y el Caribe	72.6	73.5	75.9
Argentina	73.8	75.3	76.2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	66.0	65.6	68.4
Brasil	71.4	72.4	75.1
México	74.7	76.3	78.5
	Mortalidad infantil		
	2015-2020 <sup>c</sup>	2010	2015-2020
América Latina y el Caribe	22.8	19.6	15.1
Argentina	14.0	12.4	9.8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	33.0	42.4	32.9
Brasil	26.0	21.5	15.9
Guatemala	25.0	26.8	18.9
México	21.0	15.5	12.1
Nicaragua	28.0	19.1	12.9
Paraguay	27.0	31.2	28.3
Perú	24.0	18.8	13.1
Venezuela (República Bolivariana de)	14.0	16.0	12.9
Cuba	6.0	4.8	3.9

Fuente: (a) reproducidas de CELADE (1990) y United Nations (1995); (b) estimaciones a partir de United Nations (2013); (c) reproducidas de WRI (1998).

Lo mismo se deduce de los pronósticos sobre la mortalidad infantil (cuadro 2), dimensión respecto de la que las diferencias entre lo previsto y lo que ha estado sucediendo son más contrastantes. La selección que se expone en esta parte del cuadro incluye algunos de los países de Centroamérica que en la década de 1990 registraban los

más altos niveles de este indicador, junto a Perú. En estos casos, afortunadamente, los niveles esperados para el período 2015-2020 se han superado mucho antes de lo previsto. Algunas de las excepciones, además del Estado Plurinacional de Bolivia, son Paraguay y República Bolivariana de Venezuela. Estos casos invitan a reflexionar sobre las disparidades nacionales que caracterizan y marcan a la región y sobre la posibilidad de su ampliación en vez de una disminución, que es lo que se ambicionaba en las metas del PA-CIPD. El cuadro 2 incluye también el caso de Cuba, que habría alcanzado en 2013 un riesgo de morir de 4.2 por mil nacidos vivos para los menores de un año, convirtiéndose tal vez en el primer país de la región en situar su mortalidad infantil debajo de las 5 por mil<sup>6</sup>.

De la misma forma que alarma la posibilidad del aumento de algunas brechas entre los habitantes de los países de la región a edades tempranas, preocupa que esto suceda en las edades adultas, considerando además la variable “sexo”. Las mujeres se han beneficiado por las mejoras en materia de salud; contrariamente, la mortalidad masculina es todavía alta, y más diferenciada según el sexo entre los adultos jóvenes. El cuadro 3 presenta datos que muestran esta realidad para algunos países seleccionados de América Latina.

**Cuadro 3**  
América Latina, países seleccionados, 1995-2015 y 2010-2015: perfil de la mortalidad adulta joven y la mortalidad masculina (por mil)

Región y países	A) Disminución relativa (%) de la probabilidad de morir entre los 15 y 35 años, 1995-2015		B) Indicadores de mortalidad adulta para 2010-2015	
	Femenina	Masculina	<sup>35</sup> q <sub>15</sub> (masculina) por mil	Sobremortalidad masculina
Media mundial	24.9	20.1	99.9	1.4
América Latina y el Caribe	29.7	25.1	103.6	2.2
Cuba	40.1	31.7	50.3	1.4
Haití	27.5	23.9	171.6	1.2
El Salvador	18.8	9.5	190.6	3.1
Colombia	28.0	30.9	126.2	3.2
Venezuela (República Bolivariana de)	20.4	7.0	100.3	2.0
Brasil	27.3	24.7	123.9	2.2

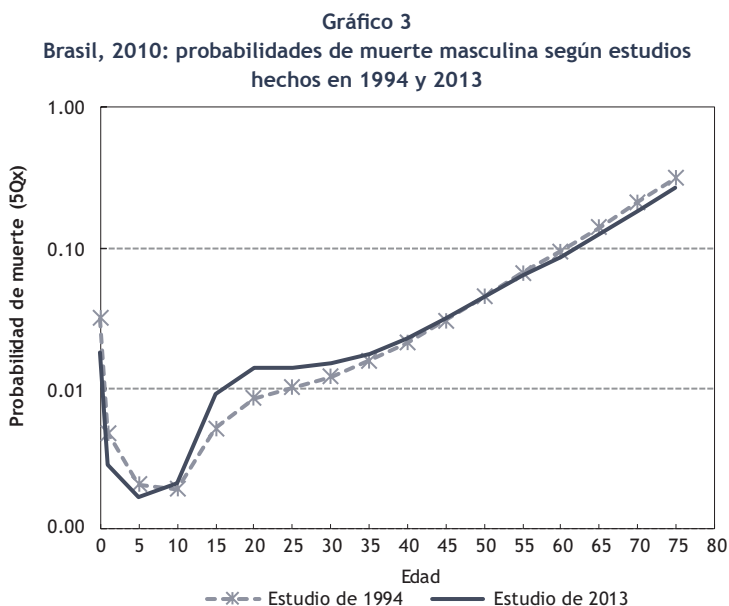
Fuente: United Nations (1995 y 2013).

Durante los últimos 20 años ha habido mejoras en este aspecto para el promedio de América Latina, más de lo que ocurrió en los demás países del mundo. Sin embargo, en la población masculina esta mejora en numerosos casos ha sido proporcionalmente mucho menor de lo que se esperaba (columna A del cuadro 3). Las causas violentas

<sup>6</sup> Ver <<http://www.efe.com/efe/noticias/english/world/cuba-ends-2013-with-lowest-infant-mortality-rate-its-history/4/2060/2207088>>, acceso el 22 de enero de 2014.

son las que cobran relevancia al considerar esta anomalía: las guerrillas peruanas en los Andes, los conflictos en la selva colombiana y la violencia urbana en Brasil explican los indicadores de sobremortalidad masculina (columna B del cuadro 3).

Las tablas de vida disponibles para los países de la región documentan casos en que la probabilidad de sobrevivencia entre los 15 y los 19 años disminuyó en algunos momentos de este período entre los hombres. El caso de Brasil es bastante ilustrativo de esta dramática situación: la probabilidad de morir entre los jóvenes de 15 años de edad antes de alcanzar los 20 años pasó de 82 por cada 10 mil en 1990 a 92.8 en 2010 (IBGE, 1994 y 2013). Debe enfatizarse el hecho de que las previsiones realizadas al inicio de los años noventa del siglo pasado, anunciando la disminución de las probabilidades de muerte de los jóvenes adultos para 2010, desafortunadamente estaban subestimadas a la luz de datos más recientes, tal como se constata en el gráfico 3 para el caso de Brasil.



Fuente: IBGE (1994 y 2013).

Por último, esta tendencia ha hecho que la edad de equilibrio de la razón entre los sexos disminuya y sea más precoz de lo que se observa en el resto del mundo. Es decir, el equilibrio poblacional entre los sexos que se alcanza en las edades adultas ha estado decreciendo en los últimos años en América Latina, no porque las mujeres sobrevivan relativamente más, sino porque contrariamente —y en parte debido a la violencia— los hombres, que tradicionalmente tienen riesgos de morir mayores que los de las mujeres, no presentan una tendencia de disminución de ese riesgo en la medida esperada. Esta consecuencia demográfica —el hecho que el equilibrio entre los sexos se alcance a edades más jóvenes— debe llamar la atención de los estudiosos

por su repercusión en otras esferas de la sociedad, como el mercado de trabajo, la composición familiar, las relaciones intergeneracionales, entre otras.

## Comentarios finales

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 tuvo como base el contexto poblacional en que se realizó. Las deliberaciones se sustentaron en lo que se conocía sobre la dinámica de la población y sus proposiciones se relacionaron con lo que se esperaba sería el futuro demográfico del mundo.

Fue a partir de esta Conferencia que surgió una nueva manera de pensar la díada población-desarrollo. Por primera vez se establecieron metas y estrategias para el desarrollo y el bienestar de la población guiadas por la perspectiva del respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, cuando se plantearon estas nuevas propuestas, el contexto de la población era bastante diferente del que se logró después de su realización. Su composición y los niveles de fecundidad y mortalidad anunciaban una imagen distinta de la actual.

La fecundidad disminuyó más de lo que se esperaba y continúa haciéndolo, lo que ha hecho que las nuevas generaciones sean cada vez de menor volumen. Se ha podido controlar la mortalidad, principalmente a edades tempranas, al punto que un buen número de países han alcanzado las metas del milenio en materia de salud de la niñez<sup>7</sup>. No se puede decir lo mismo de la mortalidad adulta joven, pues la violencia no permitió que las proyecciones sobre la sobrevivencia de este grupo etario se convirtieran en realidad.

Por lo tanto, creemos que es necesario que los derechos por los que se abogaba en el PA-CIPD sean revisados en función de la nueva realidad poblacional. Nos referimos, por ejemplo, a los derechos reproductivos, aspecto dentro del que deben cuestionarse, entre otras cosas, los obstáculos para el uso de anticonceptivos en los jóvenes. También debe reflexionarse si acaso no poder tener los hijos que se desea —lo que se conoce en la literatura como fecundidad discrepante o insatisfecha por falta— es una forma de violencia ejercida contra la mujer, el hombre y la pareja, esto además ante un escenario de fecundidad muy baja, un perfil cada vez más predominante en los países de la región.

De igual modo, debe haber una reflexión sobre un tema no abordado en este texto pero que ciertamente se ha visto influenciado por los cambios ocurridos en las

<sup>7</sup> Como se sabe, entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, gigantesco proyecto que definió metas para el desarrollo económico y social, el aumento del bienestar y la reducción de la pobreza y la miseria a escala global, se estableció la meta 4.A, que se refiere a reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años (ver <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/childhealth.shtml>>). En América Latina, Cuba, Perú, Brasil y México son algunos de los países que sirven de ejemplo de estos logros.

otras dos dimensiones demográficas: la fecundidad y la mortalidad. Aludimos a los derechos de las personas migrantes, principalmente en un contexto tan diferente al de 20 años atrás, cuando las distancias, los medios de transporte, comunicación y producción tenían una dimensión muy distinta de la que prevalece a mediados de la segunda década del presente siglo. Además, hay nuevas interrogantes que se deben tener en cuenta en este análisis, dos décadas después de la CIPD: cuáles son y cómo se organizan las familias de migrantes –sea en el lugar de origen o de destino– y cuáles son las repercusiones de estas nuevas organizaciones en el comportamiento reproductivo, la fecundidad y la mortalidad.

Los nuevos perfiles que las transformaciones demográficas han generado en América Latina 20 años después de la Conferencia de El Cairo deben llamar la atención de los estudiosos y los encargados de tomar decisiones de políticas, para validar los derechos humanos a partir de esta óptica renovada: considerando las nuevas y diversas dimensiones que envuelven estas transformaciones.

## Bibliografía

- Berquó, E. (1998), “O Brasil e as recomendações do plano de ação do Cairo”, em Bilac, E.D. e Rocha, M.I.B. (orgs.), *A saúde reprodutiva na América Latina e no Caribe: temas e problemas*, Campinas: Editora 34, PROLAP, ABEP, NEPO/ UNICAMP.
- Bongaarts, J. and Bulatao, R. (eds.) (2000), *Beyond Six Billion. Forecasting the World's Population*, National Research Council, Washington, D.C.: National Academy Press.
- Caetano, A.J. (2004), “Declínio da fecundidade e suas implicações: uma introdução”, em Caetano, A.J.; Alves, J.E.D. e Corrêa, S. (orgs.), *Dez anos do Cairo: tendências da fecundidade e direitos reprodutivos no Brasil*, Campinas: ABEP e UNFPA.
- Carvalho, J.A. e Brito, F. (2005), “A demografia brasileira e o declínio da fecundidade no Brasil: contribuições, equívocos e silêncios”, em *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, Brasil: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 22, n. 2, jul./dez.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1990), *Boletín Demográfico* N° 45, Santiago de Chile: CEPAL.
- Corrêa, S.; Jannuzzi, P.M. e Alves, J.E.D. (2003), “Direitos e saúde sexual e reprodutiva: marco teórico-conceitual e sistema de indicadores”, trabalho realizado com o apoio do UNFPA-Brasil, no âmbito do Sub-programa de Saúde Sexual e Reprodutiva, Projeto “Sistema de Indicadores Municipais em Saúde Sexual e Reprodutiva”, coordenado pela ABEP e IBGE, Rio de Janeiro.
- Flórez, C.E. y Soto, V.E. (2008), *El estado de la salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe: una visión global*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (1994), *Projeção preliminar de população do Brasil para o período 1980-2020*, Textos para discussão, N° 73, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_ (2013), *Tábuas Abreviadas de Mortalidade por Sexo e Idade. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federativas 2010*, Estudos e Pesquisas/Informação Demográfica e Socioeconômica, N° 30, Rio de Janeiro.
- 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 (1985), *World Population Prospects: Estimates and Projections as Assessed in 1982*, in *Population Studies*, N° 86, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.
- \_\_\_\_ (1995), *World Population Prospects. The 1994 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Nueva York
- \_\_\_\_ (2013), *World Population Prospects: The 2013 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, CD-ROM Edition.
- Wong, L.L.R. e Bonifácio, M.G. (2009), “Retomada da queda da Fecundidade na América Latina. Evidências da primeira década do século XXI”, em *Revista Latinoamericana de Población*, año 3, núm. 4-5.
- WRI (The World Resources Institute) (1998), *World Resources 1998-99 - A Guide to the Global Environment*, in <<http://www.nzdl.org/gsdImod?e=d-00000-00---off-0envl--00-0----0-10-0---0---0direct-10---4-----stt--0-1--11-en-50---20-about-mortality++forecasting--00-0-1-00-0-0-11-1-OutfZz-8-10-0-0-11-10-OutfZz-8-00&cl=search&d=HASH015033a1eb95f875e716a2ca.6.4.2&gt;1>>, access at January 22, 2014.

# Diferenciais no acesso e uso de métodos contraceptivos modernos:

Colômbia, Peru e Honduras

*André Junqueira Caetano<sup>1</sup>*

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (WHO, 2011), cerca de 40% de todas as gravidezes no planeta não são planejadas e resultam do não uso de contracepção, da sua utilização não efetiva ou por falha do método. Entre os métodos disponíveis para uso regular, os tradicionais apresentam o maior risco de falha (WHO, 2011). O emprego de métodos contraceptivos modernos é o meio mais efetivo de prevenção de gravidez indesejada e, por conseguinte, de aborto inseguro (GLASIER; GÜLMEZOGLU et al., 2006). Ademais, o uso de *condom* previne infecções sexualmente transmitidas e suas consequências, bem como garante a concretização do direito de quantos filhos ter, o que está associado à expansão de oportunidades de gênero, classe e geração e, por conseguinte, ao avanço da igualdade social (EDOUARD, 2009).

Os países signatários da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento de 1994 comprometeram-se com a universalização da saúde reprodutiva até 2015 (UNITED NATIONS, 1995), ou seja, o oferecimento, às respectivas populações, de contracepção livre, esclarecida, gratuitamente acessível e segura.

Tradicionalmente, o indicador utilizado para mensurar a satisfação da demanda por contracepção em determinado país informa a proporção de mulheres de 15 a 49 anos unidas e férteis, que não desejam filhos em um período não inferior a dois anos e não usam nenhum tipo de método e mulheres no período pós-parto ou amenorreicas, cujo nascimento não tenha sido planejado ou desejado (WESTOFF; OCHOA, 1991). Com exceção da Bolívia, os países da América Latina com informações disponíveis até 2009 apresentam percentuais de demanda por contracepção não atendida inferiores a 10%.<sup>2</sup> Baixos níveis de demanda não atendida podem camuflar desigualdades no acesso e desafios na provisão de contracepção moderna, principalmente nos estratos socioeconômicos mais baixos.

Há poucas análises recentes sobre a prática contraceptiva na América Latina e menos ainda sobre as diferenças entre os distintos estratos socioeconômicos em um dado país. Este trabalho examina comparativamente, por quintil do *Wealth Index*, a prevalência de métodos contraceptivos entre mulheres de 15 a 49 anos unidas, a prevalência contraceptiva do grupo com demanda por contracepção atendida e a

<sup>1</sup> Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Minas, Brasil, [acaetano@pucminas.br](mailto:acaetano@pucminas.br).

<sup>2</sup> Ver <<http://www.un.org/esa/population/publications/contraceptive2011/contraceptive2011.htm>>.

fonte de obtenção de métodos modernos na Colômbia, Peru e Honduras. As bases de dados utilizadas são, respectivamente, a *Encuesta Nacional de Demografía y Salud* (ENDS) 2010, a *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar* (EDSF) 2012 e a *Encuesta Nacional de Demografía y Salud* (ENDESA) 2011-2012.<sup>3</sup> Esses países possuem as pesquisas mais recentes sobre saúde e comportamento reprodutivo e, por apresentarem estratificação socioeconômica, composição étnica e trajetórias distintas de queda da fecundidade, constituem uma boa amostra da América Latina ao norte do Cone Sul – Chile, Uruguai e Argentina.

O *Wealth Index* é um indicador de bens e serviços disponíveis no domicílio que sintetiza sua condição socioeconômica. A metodologia definitiva para a estimação do *Wealth Index* foi desenvolvida por Filmer e Pritchett (2001). Para fins de análise tabular, os indivíduos, que retêm o valor do indicador do domicílio, são separados em quintis (RUTSTEIN; JOHNSON, 2004).

Este artigo está organizado em quatro seções. As três primeiras analisam os casos da Colômbia, Peru e Honduras, nesta ordem, e a última apresenta as considerações a respeito das evidências levantadas e suas implicações.

## Colômbia 2010

Em 2010, assim como em 2005, o método mais prevalente na Colômbia era a esterilização feminina, seguida, em níveis bem inferiores, por *outros métodos modernos*, injetáveis, pílula e *condom* masculino (Gráfico 1). Levando-se em conta apenas as mulheres com parturição de segunda ordem ou superior, observa-se que a prevalência da laqueadura tubária cresce substancialmente em detrimento de todos os demais métodos e o não uso, indicando que a esterilização é o método de escolha para a interrupção da vida reprodutiva.

Dado que a categoria *outros métodos modernos* apresentava a segunda maior prevalência no *mix* contraceptivo da Colômbia em 2010, é importante averiguar a participação desses métodos, agregadamente, no *mix* contraceptivo. Esta categoria, no caso colombiano, engloba o DIU, a vasectomia e o Norplant. A prevalência do DIU era praticamente igual à da pílula (8%), ao passo que 3,5% das mulheres de 15 a 49 anos unidas tinham companheiros vasectomizados e 3% usavam o implante. Portanto, o DIU possuía, em 2010, a mesma importância dos contraceptivos orais.

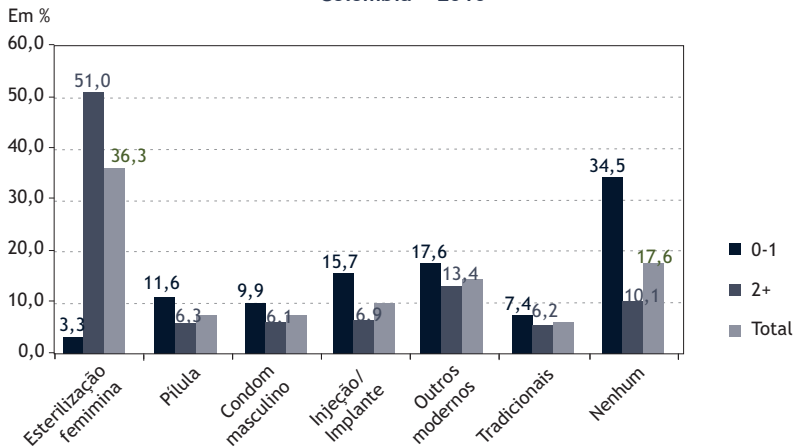
É preciso verificar se na Colômbia, em 2010, os métodos mais prevalentes eram distintos entre as mulheres mais pobres e as mais ricas. Na Tabela 1, que apresenta a prevalência contraceptiva entre as mulheres de 15 a 49 anos unidas e com demanda por contracepção atendida, observa-se que a laqueadura tinha uma prevalência similar em todos os quintis do *Wealth Index*. Já os contraceptivos orais e injetáveis eram mais utilizados nos quintis mais baixos. A diferença entre o quintil *mais baixo* e o

<sup>3</sup> Disponíveis em <[www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com)>.



*mais alto* era de 78% na utilização da pílula e de 81% no caso dos injetáveis. Porém, o maior diferencial encontra-se na categoria *outros métodos modernos*: 115% entre os dois quintis extremos, ou seja, para cada mulher do quintil *mais baixo* que usava outro método moderno havia 2,2 mulheres do quintil *mais alto* usando outro método moderno. Desagregando-se a categoria *outros métodos modernos*, o DIU aparece como o método de 8% das mulheres de 15 a 49 anos unidas e com demanda por contracepção atendida, sem diferenças significativas por estrato socioeconômico (tabela não apresentada). A vasectomia respondia por 3,5%, com maior prevalência no quintil *mais alto*, e o *condom* feminino era usado por 3% dessas mulheres.

**Gráfico 1**  
Distribuição das mulheres de 15 a 49 anos unidas e férteis, por método contraceptivo utilizado, segundo parturição  
Colômbia – 2010



Fonte: Elaboração do autor a partir da Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS 2010.

Nota: Todas as parturições:  $n = 25.197$ ; parturição de segunda ordem ou superior (P2+):  $n = 17.464$ .

**Tabela 1**  
Distribuição percentual das mulheres de 15 a 49 anos unidas e com demanda por contracepção atendida, por quintil do *Wealth Index*, segundo método utilizado  
Colômbia – 2010

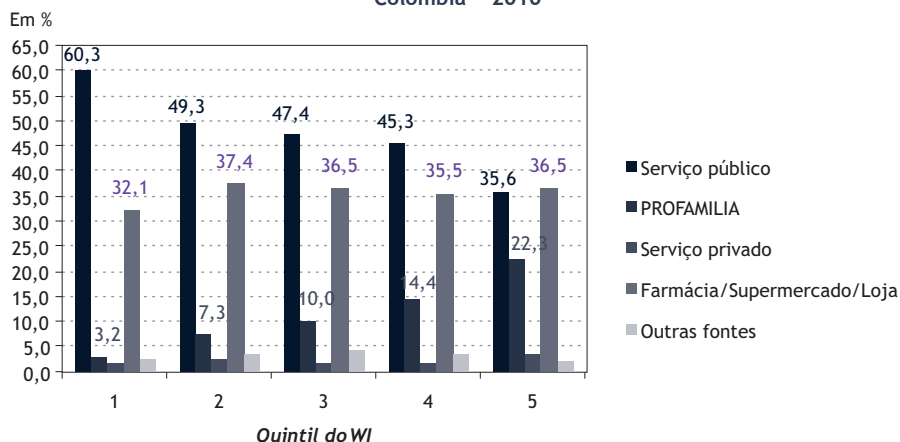
Método	Mais baixo	Baixo	Médio	Alto	Mais alto	Total
Esterilização feminina	44,4	46,7	41,8	44,7	42,9	44,1
Pílula	12,9	11,0	9,2	7,9	7,3	9,6
Condom masculino	6,4	8,1	10,1	9,3	10,4	8,9
Injetáveis	15,0	12,0	12,8	9,9	8,3	11,6
Outros modernos	11,5	14,1	17,7	21,3	24,7	17,8
Tradicionais	9,8	8,1	8,5	6,9	6,5	8,0
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100
<i>N</i>	3.911	4.333	4.402	4.291	3.822	20.759

Fonte: Elaboração do autor a partir da Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS 2010.

Em relação à última fonte de obtenção do método corrente, considerando-se as mulheres de 15 a 49 anos unidas e em uso de métodos modernos reversíveis em 2010, as participações dos setores público e privado eram equivalentes (47% cada). Obviamente, há uma associação entre a situação socioeconômica e a obtenção de contracepção em serviços públicos de saúde (Gráfico 2). De um lado, 60% das mulheres pertencentes ao quintil *mais baixo* recorreram ao sistema público para a obtenção do método. De outro, as principais fontes entre as mulheres do quintil *mais alto*, por sua vez, são as farmácias (36,5%) e, paradoxalmente, os serviços públicos (35,6%). A PROFAMILIA praticamente não aparece como provedora entre as mulheres mais pobres, ao passo que 22% daquelas pertencentes ao quintil *mais alto* a utilizaram, principalmente para a inserção de DIU.

Outra característica com importantes implicações é o fato de que a proporção de mulheres que usavam métodos reversíveis cuja última fonte de obtenção havia sido uma farmácia não apresenta variação substancial entre os quintis. De fato, a maior diferença, 5,3 pontos percentuais, encontra-se entre o quintil *mais baixo* e o quintil *baixo*. Diante dessas evidências, é possível afirmar que, a despeito do papel crucial do sistema público de saúde para a obtenção de métodos contraceptivos reversíveis, a compra em pontos de venda privados tem um peso desproporcional entre as colombianas mais pobres.

Gráfico 2  
Distribuição das mulheres de 15 a 49 anos unidas em uso de método contraceptivo moderno reversível, por quintil do *Wealth Index*, segundo a última fonte de obtenção Colômbia – 2010



Fonte: Elaboração do autor a partir da Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS 2010.

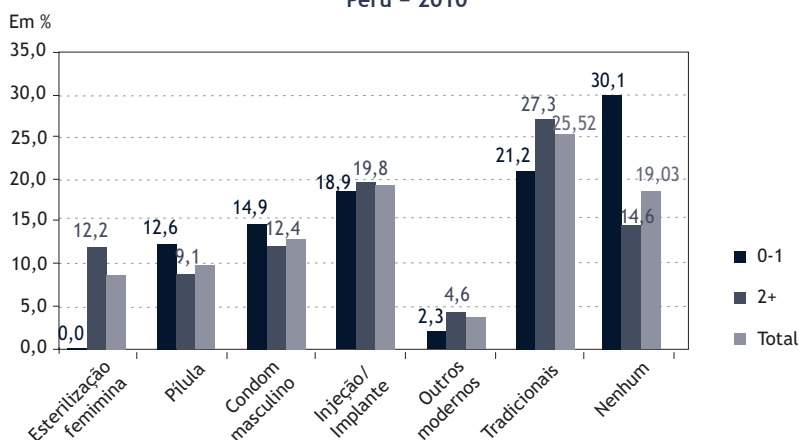
Nota: Total de mulheres: 9.951

## Peru 2012

No Peru, diante da magnitude do uso de métodos tradicionais – 23% das mulheres de 15 a 49 anos unidas em 2009 –, o próprio governo considera atípica a prevalência

contraceptiva peruana se comparada à de países com prevalência equivalente (PERÚ, 2011). Pouco parece ter mudado entre 2009 e 2012, ano em que 25,5% das mulheres de 15 a 49 anos unidas usavam métodos tradicionais (Gráfico 3). Este percentual passa para 27% se consideradas somente as mulheres com parturição de segunda ordem ou superior. Em seguida vêm os injetáveis, não havendo diferenças na proporção entre o total de mulheres e aquelas com dois ou mais filhos nascidos vivos. O terceiro método de escolha era a esterilização cirúrgica, com 9% do total de mulheres e 12% entre aquelas de parturição de segunda ordem ou superior.

Gráfico 3  
Distribuição das mulheres de 15 a 49 anos unidas e férteis, por método contraceptivo utilizado, segundo parturição  
Peru - 2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – EDSF 2012.  
Nota: Todas as parturições:  $n = 12.699$ ; parturição de segunda ordem ou superior (P2+):  $n = 9.050$ .

A diferença entre a prevalência contraceptiva total e a prevalência contraceptiva entre as mulheres com dois ou mais filhos nascidos vivos parece indicar que, se a intenção é não ter mais filhos, o primeiro método de escolha é a esterilização feminina, seguida de um método tradicional. De qualquer maneira, o que é marcante e exclusivo do Peru é a proporção de mulheres em idade reprodutiva, unidas e férteis que empregavam método contraceptivo tradicional, o que conferia uma demanda por contracepção não atendida relativamente baixa em 2012 (8,3%), variando de 11% no quintil *mais baixo* a 7,5% no *mais alto*.

Em um contexto de baixa demanda não atendida por contracepção, é interessante examinar a prevalência contraceptiva entre usuárias segundo o estrato socioeconômico. A Tabela 2 apresenta a prevalência de métodos contraceptivos entre as mulheres peruanas de 15 a 49 anos unidas e com demanda por contracepção atendida. Percebe-se que os métodos mais prevalentes entre as mais pobres são distintos daqueles empregados pelas mulheres dos estratos mais altos. O *condom* masculino é o principal método no quintil *mais alto* e o segundo menos utilizado no quintil *mais*

*baixo*. A categoria *outros métodos modernos* constitui a segunda categoria contraceptiva que distingue os estratos socioeconômicos. Esses praticamente não são empregados no quintil *mais baixo*, ao passo que são usados por quase 12% das mulheres do quintil *mais alto*. Nesta categoria, no caso peruano, 76% das mulheres usavam DIU e 13% reportaram a vasectomia. As pomadas e o *condom* feminino respondem pelos 11% restantes. Em relação à prevalência contraceptiva total, desagregando-se a categoria *outros métodos modernos*, 3% das mulheres de 15 a 49 anos unidas utilizavam o DIU, das quais 70% pertenciam aos quintis *alto* e *mais alto*.

Entre as mais pobres, os métodos mais prevalentes eram os tradicionais, seguidos pelos injetáveis (Tabela 2). Em conjunto, 78% das mulheres do quintil *mais baixo* empregavam um desses dois métodos, contra 36% daquelas pertencentes ao quintil *mais alto*. Os injetáveis eram o segundo método de escolha nos três primeiros quintis, mas nos dois mais altos ficavam na terceira e na quarta posições, respectivamente. Entretanto, o peso dos métodos tradicionais era significativamente elevado até o quarto quintil e mesmo no *mais alto* mais de um quinto das mulheres em uso de contracepção empregavam métodos tradicionais.

Tabela 2  
Distribuição percentual das mulheres de 15 a 49 anos unidas e com demanda por contracepção atendida, por quintil do *Wealth Index*, segundo método utilizado  
Peru – 2012

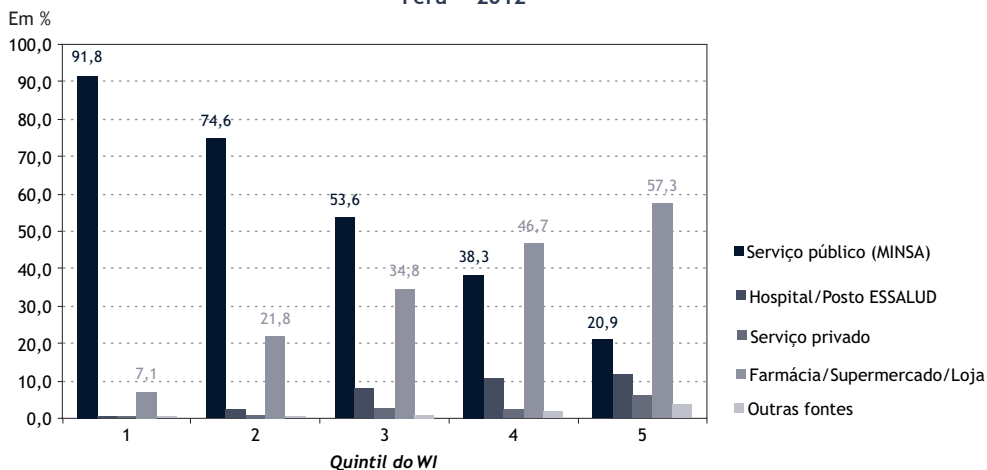
Método	Mais baixo	Baixo	Médio	Alto	Mais alto	Total
Esterilização feminina	6,5	10,0	11,0	13,0	13,2	10,8
Pílula	8,1	13,2	13,9	11,6	15,0	12,5
<i>Condom</i> masculino	5,4	11,5	17,1	22,7	24,5	16,2
Injeção/Implante	34,3	31,3	23,0	17,7	14,1	24,2
Outros modernos	1,2	1,7	3,7	6,8	11,7	4,9
Tradicionais	44,6	32,3	31,3	28,2	21,5	31,5
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100
<i>N</i>	1.805	2.233	2.406	2.040	1.800	10.283

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – EDSF 2012.

Com relação à obtenção do método em uso (Gráfico 4), excluindo-se as mulheres usando métodos tradicionais e as esterilizadas, os serviços do Ministério de Saúde do Peru (MINSa) e as farmácias eram as principais fontes em 2012, com a clara predominância dos serviços públicos entre as mais pobres e das farmácias nos estratos socioeconômicos mais altos. No quintil *mais baixo*, quase 92% das usuárias obtiveram o método em postos, clínicas e hospitais do MINSa – 64% dessas mulheres usavam contraceptivo injetável, 14% utilizavam contraceptivo oral e 12% foram esterilizadas. Nos quintil *alto* e, com maior intensidade, no quintil *mais alto* as farmácias foram a principal fonte, ainda que a participação dos serviços públicos seja considerável. A aquisição de *condom* masculino e da pílula foi realizada em farmácias por 57% e 20% das mulheres, respectivamente, dos dois quintis superiores. Já nos serviços públicos, 30% das mulheres desses quintis foram esterilizadas cirurgicamente e 23% obtiveram contraceptivos injetáveis. Esses indicadores permitem inferir que as mulheres dos

quintis *alto* e *mais alto* tendem a procurar o sistema público ao se decidirem por um método definitivo ou de longo prazo.

**Gráfico 4**  
Distribuição das mulheres de 15 a 49 anos unidas em uso de método contraceptivo moderno reversível, por quintil do *Wealth Index*, segundo a última fonte de obtenção  
Peru – 2012



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – EDSF 2012.

Nota: total de mulheres: 5.931.

## Honduras 2011-2012

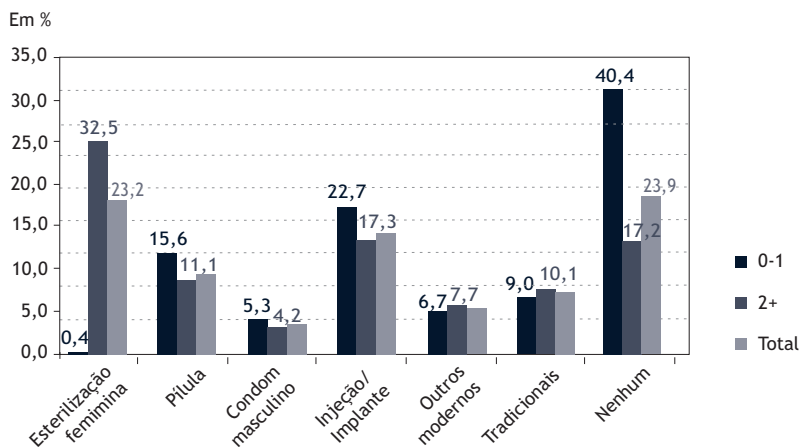
Assim como em 2006, em 2012 a esterilização cirúrgica era o método mais prevalente entre as hondurenhas de 15 a 49 anos unidas, principalmente entre as com dois ou mais filhos nascidos vivos (Gráfico 5). Na segunda posição, os contraceptivos injetáveis eram utilizados por quase 19% das mulheres. A pílula, por sua vez, era o método de 12,4% delas, seguida pelos tradicionais, empregados por 9,8%.

Com relação à prevalência contraceptiva, dois pontos devem ser ressaltados. O primeiro refere-se à alta proporção de não usuárias (24%) e, nesse grupo, o elevado percentual daquelas que não informaram a razão por não estarem usando método. Entre as 2.958 mulheres de 15 a 49 anos unidas e férteis que não usavam métodos, 34% (1.002) estavam grávidas e 14% (420) estavam amenorreicas. Das 1.536 restantes, 27% declararam querer esperar pelo menos dois anos para ter outro filho, 30% declararam não querer mais filhos e 41,5% foram classificadas como tendo demanda por contracepção atendida. No entanto, só há dados sobre o motivo de não usar método contraceptivo para 26% (399), o que inviabiliza o exame da questão.

O segundo ponto diz respeito à comparação da prevalência total e a prevalência entre mulheres com dois ou mais filhos nascidos vivos. É factível supor que haja uma transição direta entre o não uso de método e a laqueadura tubária. De fato, comparando-se todas as mulheres unidas àquelas unidas com parturição de segunda ordem

ou superior, há uma diferença entre as não usuárias de menos 6,7 pontos percentuais e uma diferença positiva de 9,3 pontos percentuais entre as esterilizadas, ou seja, 72% da diferença de esterilizadas segundo a parturição é compensada pelo menor número de mulheres não usuárias.

Gráfico 5  
Distribuição das mulheres de 15 a 49 anos unidas e férteis, por método contraceptivo utilizado, segundo parturição  
Honduras – 2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDESA 2011-2012.  
Nota: Todas as parturições: n = 12.366; Parturição de segunda ordem ou superior (P2+): n = 8.770.

Como nos demais países analisados, os métodos mais prevalentes se distinguem de acordo com o estrato socioeconômico. A Tabela 3 apresenta a prevalência contraceptiva entre as mulheres de 15 a 49 anos unidas e com demanda por contracepção atendida. A esterilização feminina é o principal método em todos os quintis, mas seu peso no quintil *mais baixo* é bem inferior àquele nos três quintis superiores, principalmente no quintil *mais alto*. Os contraceptivos injetáveis, assim como nos casos da Colômbia e Peru, são o principal método entre as mais pobres, com participação maior do que a esterilização cirúrgica. A partir do terceiro quintil, as proporções de mulheres laqueadas e daquelas usando injetáveis se invertem e a esterilização cirúrgica toma o lugar dos injetáveis como método mais prevalente.

Assim como nos demais países, o DIU também é o método predominante na categoria *outros métodos modernos*, os quais são quase uma prerrogativa dos estratos socioeconômicos superiores. De fato, 96% das mulheres nesta categoria usavam DIU e 4% tinham parceiros vasectomizados. Avaliando-se a prevalência contraceptiva entre as mulheres de 15 a 49 anos unidas desagregando-se a categoria *outros métodos modernos*, observa-se que 7% delas empregavam o DIU (tabela não apresentada). A diferença entre os quintis do *Wealth Index* era acentuada, variando de 1% no *mais baixo* a 10% no *mais alto*.

Tabela 3  
Distribuição percentual das mulheres de 15 a 49 anos unidas e com demanda por contracepção atendida, por quintil do *Wealth Index*, segundo método utilizado Honduras – 2011-2012

Método	Mais baixo	Baixo	Médio	Alto	Mais alto	Total
Esterilização feminina	20,8	29,0	30,7	32,9	37,2	30,5
Pílula	12,4	15,8	18,0	19,2	15,2	16,3
Condom masculino	3,7	4,0	5,2	7,5	8,6	5,9
Injeção/Implante	39,3	32,0	23,4	18,9	13,6	24,8
Outros modernos	5,6	6,2	10,5	11,3	13,9	9,7
Tradicionais	18,2	13,1	12,3	10,2	11,5	12,9
Total	100	100	100	100	100	100
N	1.611	1.798	1.998	2.071	1.929	9.407

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDESA 2011-2012.

A principal fonte de obtenção de métodos contraceptivos modernos para as mulheres mais pobres é, como esperado, o sistema público de saúde (Tabela 4). No caso hondurenho, cabe distinguir os centros de saúde, CESAMO e CESAR, dos hospitais públicos. Os primeiros atendem à maioria das mulheres nos dois quintis mais baixos, enquanto nos hospitais públicos, a variação entre os estratos socioeconômicos não conforma um padrão.

Isto provavelmente deve-se ao fato de que, do total de mulheres que obtiveram o método em um hospital público, 83% foram esterilizadas e não há uma distinção significativa entre os quintis *mais baixo* (82%) e *mais alto* (86%). De outro ângulo, 58% de todas as laqueaduras foram realizadas em hospitais públicos, variando de 68% no primeiro quintil a 48% no último. Entre as restantes, 28% obtiveram o procedimento por meio da ASHONPLAFA, sem diferenciais significativos entre os quintis. É importante ressaltar que a Associação era a segunda fonte de esterilização cirúrgica. De fato, mais de dois terços dos métodos providos por ela foram laqueaduras tubárias.

Com relação aos centros de saúde, 63% de todas as mulheres que obtiveram o método corrente nos CESMO e CESAR usavam o DIU, variando de 71% no quintil *mais baixo* a 42% no *mais alto*. A pílula foi o segundo método mais fornecido pelos centros de saúde (20%), sem diferenças significativas entre os estratos. O DIU vinha em terceiro lugar, representando 10% das usuárias cuja última fonte havia sido um centro de saúde. A propósito, além de ser a principal fonte de obtenção de métodos modernos, atendendo a 65% das usuárias, majoritariamente as mais pobres, os centros de saúde eram o principal local de obtenção de contraceptivos injetáveis.

Farmácias foram a fonte de obtenção de contraceptivos injetáveis para 20% das mulheres usando métodos modernos – 3,5% no quintil *mais baixo versus* 55% no *mais alto*. O método mais adquirido em farmácias, porém, foi a pílula, correspondendo a 52% das mulheres que faziam uso de contraceptivo oral – 21% no primeiro quintil e 75% no último. De fato, a aquisição de contraceptivos orais representou metade da

provisão total das farmácias, seguida pelos injetáveis (30%) e pelo *condom* masculino (19,5%).

Em suma, as laqueaduras tubárias ocorrem, em sua maioria, em hospitais públicos, independentemente do estrato socioeconômico. O setor privado, isto é, a ASHONPLAFA e as farmácias, atendem, primordialmente, aos estratos mais ricos, com as primeiras fornecendo principalmente a pílula e a ASHONPLAFA esterilização. Por fim, os postos de saúde fornecem a maior parte dos contraceptivos injetáveis, uma parcela dos contraceptivos orais e, em menor medida, o DIU, atendendo basicamente às mulheres dos três primeiros quintis.

**Tabela 4**  
Distribuição percentual das mulheres de 15 a 49 anos unidas e em uso de método reversível, por quintil do *Wealth Index*, segundo última fonte de obtenção  
Honduras – 2011-2012

Última fonte de obtenção	Mais baixo	Baixo	Médio	Alto	Mais alto	Total
Hospital público	5,2	4,6	8,0	7,2	5,6	6,2
CESAMO/CESAR	80,6	68,0	41,4	25,3	13,3	45,1
Serviço privado	1,2	1,9	3,2	5,0	9,5	4,2
ASHONPLAFA	2,5	4,3	10,2	10,8	13,5	8,4
Farmácia/Supermercado/Loja	7,9	17,5	28,9	43,1	48,9	29,7
Outras fontes	1,0	1,2	2,1	2,5	1,3	1,7
Não respondeu	1,5	2,4	6,3	6,1	8,0	4,9
Total	100	100	100	100	100	100
N	982	1.042	1.139	1.178	990	5.332

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDESA 2011-2012.

## Considerações finais

Em termos globais, a prevalência contraceptiva entre mulheres de 15 a 49 anos unidas cresceu de 58%, em 1994, para 64%, em 2012.<sup>4</sup> O aumento foi grande nos países em desenvolvimento, de 40% para 54%, ainda que o crescimento nos anos 2000 tenha sido bastante inferior àquele observado na década de 1990.<sup>5</sup> Entretanto, as regiões menos desenvolvidas ainda estão em nível bem inferior ao dos países desenvolvidos. No conjunto desses últimos, 72% das mulheres de 15 a 49 anos unidas praticavam a contracepção, sendo que a prevalência de métodos modernos era de 61% e a de métodos tradicionais correspondia a 11%, em 2009.<sup>6</sup>

Se comparados os países aqui analisados à média dos desenvolvidos em 2009, verifica-se que, na Colômbia, em 2010, 73% das mulheres de 15 a 49 anos unidas usa-

<sup>4</sup> Disponível em <[http://icpdbeyond2014.org/uploads/browser/files/icpd\\_global\\_review\\_report.pdf](http://icpdbeyond2014.org/uploads/browser/files/icpd_global_review_report.pdf)>. Acesso em: fev. 2014.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Disponível em <<http://www.un.org/esa/population/publications/contraceptive2011/contraceptive2011.htm>>. Acesso em: nov. 2013.



vam algum método contraceptivo moderno e 6% empregavam métodos tradicionais (PROFAMILIA et al., 2011). Do total de mulheres que utilizavam algum método (79%), 91% usavam método moderno, sem diferenças significativas entre os estratos socioeconômicos. Em Honduras, em 2011-2012, 64% das mulheres de 15 a 49 anos unidas usavam algum método moderno e 9,5% faziam uso de métodos tradicionais. Entre as que utilizavam algum método, 13% empregavam métodos tradicionais, sendo 18,5% no quintil *mais baixo* e 11,5% no quintil *mais alto*, ou seja, uma diferença de 38% (HONDURAS; ICF INTERNATIONAL, 2013). O Peru, além de apresentar o nível mais baixo de prevalência contraceptiva, tem uma distribuição de métodos ímpar. Entre as mulheres de 15 a 49 anos unidas, 52% usavam métodos modernos e 24% empregavam métodos tradicionais. Das que utilizavam algum método, 31% usavam os tradicionais, variando de 44,5% no quintil *mais baixo* a 21,5% no quintil *mais alto* (PERU, 2013). Portanto, a despeito do elevado percentual de uso de métodos tradicionais no Peru, é entre as mulheres mais pobres que a prevalência assume magnitude impressionante.

O *Operational Review of the Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development and its Follow-up Beyond 2014* (RIPA-ICDP *beyond 2014*)<sup>7</sup> assevera que é dever do Estado oferecer informação e aconselhamento de forma clara e adequada sobre os benefícios e riscos dos principais métodos contraceptivos modernos, bem como fazê-los acessíveis à população geral, independentemente da situação conjugal do indivíduo, e provê-los com a devida segurança clínica. Por ser de natureza preventiva, os serviços de planejamento familiar deveriam ser gratuitos (EDOUARD, 2009). Em não o sendo, os custos de aquisição dos métodos devem ser sintonizados com o poder de compra de todas as camadas de renda da população.

As evidências encontradas nos casos da Colômbia e do Peru indicam diferenciais de acesso e aquisição que não se coadunam com a proposição do RIPA-ICDP *beyond 2014*. Na Colômbia, a proporção de mulheres dos estratos socioeconômicos mais baixos que adquiriram métodos modernos em farmácias era significativamente próxima daquela encontrada nos estratos mais altos. A questão na Colômbia parece ser a obtenção de métodos reversíveis pelos mais pobres. No Peru, como o próprio *Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social* reconhece, a proporção de mulheres em idade reprodutiva unidas e férteis em uso de método tradicional é, no mínimo, atípica, conforme o *Plan Nacional de Población 2010-2014*. Realmente, a diferença relativa entre o quintil *mais baixo* e o *mais alto* no uso de contracepção era de 2% em 2012, ao passo que a diferença no uso de métodos modernos era de 42%. Honduras parece ser um caso à parte. Nesse país, a proporção de usuárias de métodos tradicionais é baixa e o setor público de saúde atende preferencialmente às mais pobres.

Ainda com relação à oferta de métodos, o RIPA-ICDP *beyond 2014* ressalta que, em face da diversidade de preferências e necessidades clínicas tanto entre indivíduos

<sup>7</sup> Disponível em <[http://icpdbeyond2014.org/uploads/browser/files/icpd\\_global\\_review\\_report.pdf](http://icpdbeyond2014.org/uploads/browser/files/icpd_global_review_report.pdf)>. Acesso em: fev. 2014.

quanto nos diferentes momentos do ciclo de vida de um indivíduo, a provisão de uma gama de métodos modernos com características clínicas diferentes é crucial para a saúde sexual e reprodutiva. Em verdade, segundo o relatório, a disponibilidade de uma seleção de diferentes métodos com atributos clínicos diversos que sejam acessíveis em termos de custos e seguros em termos de saúde deve ser um critério na avaliação da qualidade dos programas e serviços de planejamento familiar. A predominância de um único método, segundo o RIPA-ICDP *beyond 2014*,<sup>8</sup> sugere limitada escolha de produto e/ou limitada capacidade dos serviços, refletindo, na maioria das vezes, o legado de decisões políticas do passado transformado em força inercial presente sustentada, entre outros elementos, pela estrutura operacional preexistente de informação, provisão e acompanhamento, por rotinas de aquisição e dispensação de métodos e pelo tipo de treinamento e qualificação oferecido aos profissionais e técnicos que atuam nos serviços.

A Colômbia, em 2010, com 36% das mulheres de 15 a 49 anos unidas esterilizadas cirurgicamente – e 51% das mulheres de 15 a 49 anos unidas com pelo menos dois nascidos vivos –, sem diferenças significativas entre os estratos socioeconômicos, pode ser tomada como um caso de predominância de um único método. O que tem diferença significativa entre estratos socioeconômicos é a prevalência de vasectomia – 0,5% no quintil *mais baixo* e 8,5% no *mais alto* – e, em menor medida, de Norplant – 2% e 3,5%, respectivamente, nesses dois estratos socioeconômicos.

No Peru, como discutido, é nos estratos mais pobres que a predominância de um único método, paradoxalmente, os métodos tradicionais, emerge. Nesse país, o legado do passado não levou à concentração em determinado método clínico, mas sim ao abandono deles (GRIBBLE; SHARMA; MENOTTI, 2007). A dimensão do hiato socioeconômico torna-se perceptível ao se considerar que, com exceção dos contraceptivos injetáveis, mais prevalentes nos quintis mais pobres, todos os demais métodos modernos eram significativamente mais prevalentes nos quintis mais altos. Entre as mulheres de 15 a 49 anos unidas do quintil *mais baixo*, 21% utilizavam algum método moderno não injetável, contra 64% daquelas pertencentes ao estrato mais alto.

Em Honduras, o *mix* contraceptivo é mais equilibrado, se comparado aos da Colômbia e Peru. Há que se lembrar, no entanto, que a esterilização feminina é o método de escolha dos estratos socioeconômicos mais altos e os contraceptivos injetáveis são predominantes nos estratos mais baixos. Além disso, é alta a proporção de não usuárias de métodos contraceptivos, variando entre 29% das mulheres de 15 a 49 anos unidas no quintil *mais baixo* e 21% no *mais alto*.

<sup>8</sup> África do Sul, Quênia, Japão, Índia e China são exemplos de países com predominância de um único método. Na África do Sul, 2003-04, e Quênia, 2008-09, os contraceptivos injetáveis eram o método de preferência de 47,5% e 53%, respectivamente, das mulheres de 15 a 49 anos unidas. No Japão, 2005, o *condom* masculino era usado por 92%. Na Índia, 2007-08, 74% das mulheres estavam esterilizadas. Na China, 2006, o método de escolha de 48% era o DIU (p. 114).

A persistência da predominância de um único método indica o *trade-off* que programas nacionais fazem entre a provisão em massa de um método familiar para a maioria *versus* investimento no sistema de saúde para a diversificação de produtos oferecidos e a garantia da expertise necessária do provedor para a disponibilização segura e o aconselhamento adequado para um número maior de métodos.<sup>9</sup> Nessa perspectiva, é necessário ter em mente que a provisão de métodos contraceptivos modernos, na maioria dos países da América Latina, foi legislada e incorporada à política de saúde no contexto da descentralização do sistema público. Dessa maneira, a provisão de informação, métodos e atendimento médico não foi estabelecida como um programa ou política exclusiva, implantada e operada centralmente por secretarias com os níveis necessários de autonomia e recursos, como são os casos, por exemplo, do programa de transferência condicionada de renda no Brasil e da política de controle populacional chinesa.

Assim, a provisão gratuita de informação, contraceptivos e acompanhamento médico em serviços públicos na América Latina tende a ser afetada pela prioridade dada à saúde pública nos países da região e a padecer dos mesmos males dos quais padece todo o sistema público de saúde, tais como sobreposições e disfunções entre o nível central e o local; falta de mecanismos de estímulo, fiscalização e sanção para implantação de serviços locais de acordo com os protocolos e normas técnicas; descon continuidades quantitativas e qualitativas derivadas das mudanças dos gestores a cada eleição; e financiamento insuficiente, entre outros.

Há certamente entraves para que o direito à contracepção segura e informada atinja as camadas mais pobres das populações da América Latina. As evidências indicam que eles se localizam no cerne do sistema público de saúde e é aí que as ações devem ser concentradas e fortalecidas. Entretanto, seria ilusório supor que o provimento acessível, seguro e de qualidade seja alcançado de forma isolada, sem que os sistemas públicos de saúde como um todo sejam fortalecidos, aprimorados e ampliados.

## Referências

- EDOUARD, L. The right to contraception and the wrongs of restrictive services. *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, v. 106, n. 2, p. 156-159, 2009. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0020729209001519>>.
- FILMER, D.; PRITCHETT, L. H. Estimating wealth effects without expenditure data – or tears: an application to educational enrollments in states of India. *Demography*, v. 38, n. 1, p. 115-132, 2001. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/>>.

<sup>9</sup> Disponível em <[http://icpdbeyond2014.org/uploads/browser/files/icpd\\_global\\_review\\_report.pdf](http://icpdbeyond2014.org/uploads/browser/files/icpd_global_review_report.pdf)>. Acesso em: fev. 2014.

- GLASIER, A. et al. Sexual and reproductive health: a matter of life and death. *The Lancet*, v. 368, n. 9547, p. 1595-1607, 2006. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673606694786>>. Acesso em: 2006/11/10/.
- GRIBBLE, J. N.; SHARMA, S.; MENOTTI, E. P. Family planning policies and their impacts on the poor: Peru's experience. *International Family Planning Perspectives*, v. 33, n. 4, p. 176-181, 2007. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/30039240>>.
- HONDURAS. Secretaría de Salud; ICF INTERNATIONAL. **Encuesta Nacional de Salud y Demografía – ENDESA 2011-2012**. Tegucigalpa: Instituto Nacional de Estadística de Honduras/Secretaria de Salud/ICF International, 2013.
- PERU. Instituto Nacional de Estadística e Informática. **Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES 2012**. Lima, 2013.
- PERU. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. **Plan Nacional de Población 2010-2014**. Lima: MMDS, UNFPA, 2011.
- PROFAMILIA; COLÔMBIA. Ministerio de Protección Social; USAID. **Encuesta Nacional de Demografía y de Salud – ENDS 2010**. Bogotá, 2011.
- RUTSTEIN, S. O.; JOHNSON, K. **The DHS Wealth Index**. ORC Macro. Calverton, Maryland, 2004.
- UNITED NATIONS. **Report of the International Conference on Population and Development**, Cairo, 5-13 September 1994. New York: United Nations, n. 95.XIII.18, 1995.
- WESTOFF, C. H.; OCHOA, L. H. Unmet need and the demand for family planning. *Comparative Studies DHS*, n. 5, Columbia, Maryland, Institute for Resource Development, 1991.
- WHO – World Health Organization. **Unsafe abortion: global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2008**. Geneva, 2011.

## Gênero e desenvolvimento na América Latina e Caribe: desafios para a CIPD além de 2014

*José Eustáquio Diniz Alves<sup>1</sup>*

O objetivo deste texto é contribuir para a atualização dos dados e o debate sobre as questões de gênero e desenvolvimento, tal como estabelecido no Programa de Ação (PA) da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD). Decorridos quase 20 anos desta importante Conferência, é preciso avaliar os conceitos adotados, o estágio de desenvolvimento e a situação das relações de gênero na América Latina e Caribe (ALC).

Considerada a região mais desigual do mundo, a ALC registra desigualdades regionais, de renda, de raça, de gênero, geração, etc. A novidade ocorrida na primeira década do século XXI é que estas desigualdades apresentaram tendências de redução. No caso das relações de gênero, houve não somente diminuição de algumas desigualdades, mas também reversão de outras, como na educação, em que as mulheres alcançaram os homens e agora ampliam a diferença em favor do sexo feminino.

No mercado de trabalho existe uma parcela de mulheres que alcançaram altas posições ocupacionais e salariais, enquanto grande parte da população feminina continua ocupada em atividades de baixa produtividade e em ocupações não remuneradas. Tais desvantagens decorrem da divisão sexual do trabalho, da segregação ocupacional e da discriminação salarial. Na política e nos espaços de poder, os avanços foram substantivos, embora a participação esteja longe da paridade. Portanto, as desigualdades de gênero continuam existindo, mas não são unidirecionais, pois têm aumentado as “desigualdades reversas” na América Latina e Caribe.

O desenvolvimento econômico e social é um processo de transformação estrutural da economia que, quando bem-sucedido, gera aumento do valor produzido por habitante – por meio da elevação da produtividade do trabalho – e possibilita avanços na educação, na saúde, nas condições de moradia e no bem-estar da população. Em geral, o desenvolvimento acontece de forma concomitante às transições urbana e demográfica (redução das taxas de mortalidade e natalidade). A mudança da estrutura produtiva é acompanhada pela alteração dos arranjos familiares e das relações de gênero. Particularmente importantes são as mudanças na situação da mulher na economia e na sociedade. As mulheres são cerca da metade da população mundial e, como já dizia Charles Fourier, há quase 200 anos não existe emancipação social sem a emancipação da mulher.

<sup>1</sup> Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do IBGE, Brasil, jose.diniz@ibge.gov.br.

Participar do desenvolvimento é não apenas um direito das mulheres, mas também uma condição para o próprio desenvolvimento. A contribuição feminina para a economia é cada vez mais reconhecida, mesmo nos meios empresariais, como afirmou Klaus Schwab, fundador e chefe-executivo do World Economic Fórum, de Davos, na Suíça, que fez a seguinte afirmação no prefácio do relatório do Global Gender Gap Index (GGGI), de 2009:

É mais importante agora do que nunca que os países e as empresas prestem atenção a um dos fundamentais pilares do crescimento econômico de que dispõem: as habilidades e os talentos dos recursos humanos do sexo feminino (WEF, 2009, p. V).

A CIPD do Cairo deu bastante ênfase à necessidade de políticas para promoção do empoderamento e da autonomia da mulher como forma de atingir a equidade entre os sexos, visando a construção de um desenvolvimento sustentável. O Programa de Ação da CIPD considerou que as mulheres estavam em desvantagem em todos os tipos de atividade na sociedade e que seria necessário assegurar o aumento da contribuição feminina para o desenvolvimento com seu pleno envolvimento nas seguintes áreas: educação; saúde; mercado de trabalho; participação social e política; e legislação que apoie a equidade e combata a discriminação de gênero.

O Plano reforçou, ainda, a necessidade de se garantir a melhoria do *status* da mulher para aumentar sua capacidade de tomar decisões na área da sexualidade e da reprodução. Sendo um direito, a maior autonomia da mulher nas questões reprodutivas facilitaria o processo de regulação da fecundidade e, conseqüentemente, contribuiria para a queda das taxas de natalidade. A transição demográfica foi considerada uma condição necessária para a decolagem do desenvolvimento sustentado e sustentável. Em relação às meninas, o Plano de Ação estabelece três objetivos:

- eliminar toda forma de discriminação contra a menina e as causas fundamentais da preferência por filho, o que resulta em práticas prejudiciais e antiéticas com referência ao infanticídio feminino e à seleção pré-natal do sexo;
- aumentar a conscientização pública do valor da menina e, ao mesmo tempo, fortalecer a autoimagem, a autoestima e o *status* da menina;
- melhorar o bem-estar da menina, especialmente com relação à saúde, alimentação e educação.

Quanto aos homens, o PA do Cairo considera que o sexo masculino estava em situação de vantagem na sociedade e participava pouco da vida reprodutiva e da família, deixando os maiores encargos das atividades reprodutivas e domésticas para as mulheres. Assim, o Programa estabelece: “O objetivo é promover a igualdade dos sexos em todas as esferas da vida, inclusive a vida familiar e comunitária, e incentivar e capacitar o homem a assumir a responsabilidade de seu comportamento sexual e reprodutivo e de seus papéis na sociedade e na família” (NAÇÕES UNIDAS, 1994, p. 53).

Portanto, não há dúvidas de que a CIPD do Cairo foi muito firme na defesa do empoderamento e da autonomia das mulheres. Adotou-se o diagnóstico de que o sexo feminino estava em desvantagem em todos os aspectos da vida, em relação aos homens, e caberia à população masculina uma maior participação nas atividades

reprodutivas e nos afazeres domésticos no âmbito da família. Porém, os dados apresentados a seguir mostram que as mulheres já superavam os homens em várias áreas (especialmente educação e saúde), sendo que tais “desigualdades reversas” estão se acentuando. Uma atualização do Plano de Ação, portanto, precisa abordar as desigualdades de gênero em ambas as direções, pois nem as mulheres estão piores em tudo e nem os homens estão melhores em todas as áreas. Uma sociedade com equidade de gênero não pode se sustentar em desigualdades reversas, ou seja, desigualdades a favor das mulheres não compensam necessariamente aquelas a favor dos homens.

Outro aspecto que merece mais atenção refere-se às desigualdades entre as próprias mulheres. Por exemplo, mesmo que o rendimento médio feminino seja menor do que o dos homens, existe uma parcela das mulheres que ganham mais do que os seus companheiros. Há também diferenças geracionais, sendo que algumas parcelas de mulheres jovens (25-34 anos), com curso superior, sem filhos, possuem rendimentos superiores ou semelhantes aos dos homens. Têm-se, ainda, diferenças de classe, raça e região entre as próprias mulheres, sendo que aquelas vivendo em famílias monoparentais, com filhos pequenos e no setor informal são, geralmente, as que estão em piores condições sociais. Os tipos de família e de conjugalidade afetam as relações de gênero.

Para elaborar políticas compatíveis com uma realidade cada vez mais complexa, precisamos entender os dados e averiguar onde existem equidades e onde estão as desigualdades de gênero, quer sejam a favor das mulheres ou dos homens. Considerando que gênero é um conceito relacional, seria preciso olhar para o processo de empoderamento não somente das mulheres, mas também dos homens, já que as antigas desigualdades convivem hoje com desigualdades reversas. Na prática, a equidade de gênero tem sido a exceção. Mulheres e homens precisam ser objetos de políticas visando uma situação de mais equilíbrio social, no sentido de evitar elevados diferenciais, por sexo, nos diversos indicadores sociais.

As três fontes básicas de dados utilizadas foram as da Divisão de População da ONU (UN/ESA, 2012), da Cepal (CEPALSTAT, 2013) e da Inter-Parliamentary Union (IPU, 2013). Devido à limitação de espaço, os gráficos que fundamentam empiricamente o presente estudo não serão mostrados neste artigo, mas podem ser consultados no *paper* “Population and changes in gender inequalities in Latin America”, apresentado na XXVII Conferência da IUSSP (ALVES; CAVENAGHI; MARTINE, 2013).

### **A transição demográfica na América Latina e o superávit de mulheres**

A transição demográfica acontece de forma sincrônica ao processo de urbanização e industrialização. Na América Latina e Caribe, a taxa bruta de natalidade (TBN) caiu durante todo o século XX e chegou ao seu nível mais baixo no quinquênio 2005-2010. A taxa bruta de natalidade permaneceu acima de 40 nascidos vivos por mil habitantes até meados da década de 1960, iniciando um processo de declínio constante, devendo atingir o crescimento populacional zero em meados do século XXI.

Como mostraram Chackiel e Schkolnik (2004), a transição demográfica aconteceu de maneira diferenciada entre os países da região, mas, em maior ou menor medida, todos os países da América Latina e Caribe já atingiram taxas brutas de natalidade baixas, alcançando seus menores níveis históricos. Já a taxa de fecundidade total (TFT) da ALC, que era de cerca de 6 filhos por mulher em 1960, está chegando ao nível de reposição (2,1 filhos por mulher) no quinquênio 2010-2015 e deverá continuar caindo até algo próximo de 1,8 filho por mulher, em 2050, segundo dados da divisão de população da ONU. Desta forma, o chamado “fantasma malthusiano” não mais ameaça a região. A dinâmica populacional deixou de ser vista como um entrave ao desenvolvimento e a nova estrutura etária transformou-se em uma janela de oportunidade, já que a razão de dependência demográfica caminha para atingir seu nível mais baixo no quinquênio 2020-2025.

A melhoria das condições demográficas da ALC aconteceu conjuntamente com o avanço do *status* social das mulheres. As taxas de mortalidade infantil, que estavam em 135,8 óbitos por mil nascidos vivos, para os meninos, e 116,2 por mil, para as meninas, no quinquênio 1950-55, caíram para, respectivamente, 24,6 e 18,9 por mil, em 2005-10. Portanto, nos últimos 60 anos, a taxa de mortalidade infantil diminuiu e as meninas sempre tiveram menor mortalidade do que os meninos latino-americanos. Estes números contrastam com taxas mais elevadas de mortalidade infantil entre as meninas na China e na Índia, os dois países mais populosos do mundo.

Assim, quando o PA da CIPD fala sobre “Eliminar toda forma de discriminação contra a menina e as causas fundamentais da preferência por filho, o que resulta em práticas prejudiciais e antiéticas com referência ao infanticídio feminino e à seleção pré-natal do sexo”, isto parece não se aplicar para a ALC. Certamente, existem maltratos contra as crianças e a mortalidade infantil ainda é alta na região, para ambos os sexos, mas a ALC está muito longe de qualquer situação de “infanticídio ou fetocídio feminino”.

Na América Latina e Caribe, nascem cerca de 4% a 5% mais meninos do que meninas. Mas existe uma sobremortalidade masculina que já se manifesta no primeiro ano de vida. Esta sobremortalidade continua ao longo do ciclo de vida e tem se acentuado, de tal forma que a razão de sexo torna-se cada vez menor na região. Na década de 1950 havia, em média, um superávit de 50 mil homens na ALC e, até 1960, existiam mais homens do que mulheres na região, sendo que a partir desta data as mulheres passaram a ser maioria na população. Em 2010, a estimativa indicava um superávit de 7,4 milhões de mulheres e as projeções apontam para um superávit de 16,8 milhões de mulheres, em 2050, sendo que o maior excedente feminino está concentrado nas áreas urbanas.

A esperança de vida, de ambos os sexos, era de 51,3 anos na primeira metade da década de 1950, passando para 73,4 anos no quinquênio 2005-10. Na metade do século XX, a esperança de vida na ALC representava apenas 77,7% daquela atingida pelos países desenvolvidos, mas, na primeira década do século XXI, já chegava a 95,2%. Desta forma, houve um processo de convergência, sendo que a ALC reduziu



significativamente a diferença que existia em relação às regiões mais desenvolvidas, especialmente para o caso feminino. Contudo, a diferença entre a esperança de vida ao nascer feminina e a masculina, que era de 3,4 anos a favor das mulheres em 1950-55, aumentou para 6,4 anos no quinquênio 2005-10.

Os dados epidemiológicos mostram que, entre 1950 e 2010, na ALC, houve redução da mortalidade materna e aumento das mortes por causas externas (homicídios, agressões e acidentes de trânsito), especialmente para os homens. O resultado deste processo é o aumento do superávit de mulheres no conjunto da população da América Latina, sendo que a razão de sexo começa a cair rapidamente depois dos 15 anos de idade e o superávit de mulheres passa a ser crescente após os 25 anos.

A América Latina e o Caribe estão em processo avançado da transição demográfica, o que significa, também, que a região está passando por uma mudança na estrutura etária, com redução da razão de dependência demográfica. Existe uma janela de oportunidade na região, com a possibilidade de aproveitamento do “bônus demográfico”, caso as políticas econômicas e sociais propiciem a realização do potencial produtivo e cultural da população latino-americana. A dinâmica demográfica não tem sido um entrave ao desenvolvimento. Ao contrário, as condições demográficas estão favorecendo o crescimento econômico e a redução da pobreza e das desigualdades, inclusive das desigualdades de gênero.

### **A reversão do hiato de gênero na educação na ALC**

Segundo o Programa de Ação da CIPD do Cairo, capítulo IV: “Há 130 milhões de crianças não-matriculadas na escola primária e delas 70 por cento são de meninas”. Nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio foi definida a seguinte meta: “Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015” (Meta 3A, ODM # 3).

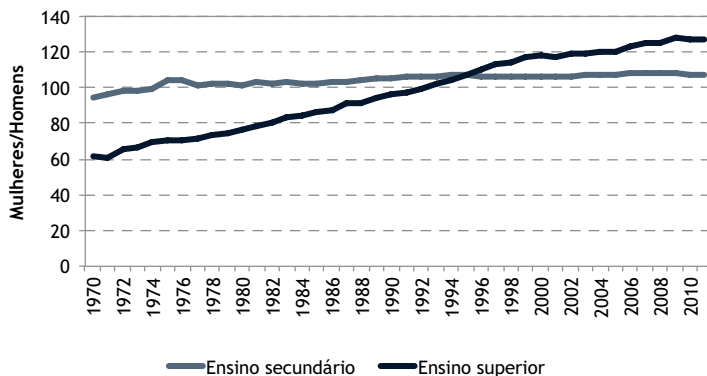
No passado, o acesso das mulheres à escola na ALC era limitado e elas tinham taxas de matrícula menores do que as dos homens. O processo de universalização das matrículas na América Latina e Caribe é recente e não está totalmente completo. Porém, nas últimas décadas, houve uma reversão do hiato de gênero na educação.

No decorrer dos últimos 40 anos, as taxas de analfabetismo caíram continuamente à medida que a cobertura escolar das gerações mais novas foi se ampliando. O analfabetismo entre as mulheres era muito mais alto do que o dos homens e esta diferença diminuiu, embora as mulheres mais idosas continuem predominando entre a população analfabeta.

A entrada maciça de mulheres nos diversos níveis de educação começou no ensino primário, prosseguiu com a maior presença feminina no ensino secundário e avançou com a ocupação crescente das vagas no ensino superior.

O Gráfico 1 mostra o processo de reversão do hiato de gênero na educação na América Latina e Caribe. Em 1970, havia 95 mulheres para cada 100 homens matriculados no ensino secundário e 61 mulheres para cada 100 homens no ensino superior. No primeiro caso, as mulheres ultrapassaram os homens em 1974 e, no segundo, em 1993. A desigualdade reversa ampliou-se e, em 2011, já havia 107 e 127 mulheres por 100 homens, respectivamente, nos ensinos secundário e superior.

Gráfico 1  
Relação entre homens e mulheres nos níveis de ensino secundário e superior  
América Latina e Caribe – 1970-2011



Fonte: CEPALSTAT (2013). Disponível em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=185&idioma=e>>.

O processo não para por aí nos cursos de graduação. Com o maior número de mulheres com diploma superior, aumenta a competitividade feminina nos cursos de pós-graduação. Por exemplo, o Brasil, que é o país com a pós-graduação mais ampla da América Latina, formou 2.830 doutores em 1996 e 10.705 em 2008. As mulheres representavam 44,2% dos titulados em 1996 e ultrapassaram os homens a partir de 2004, chegando a formar 51,5% dos titulados, em 2008. Tudo indica que o caso brasileiro não é uma exceção na pós-graduação na América Latina e Caribe.

Porém, a maior presença feminina nos diversos níveis de ensino pode refletir uma dificuldade das mulheres em conseguir uma inserção adequada no mercado de trabalho. Neste caso, as maiores taxas de matrículas das mulheres poderiam ser uma estratégia de investimento em capital humano para adquirir melhores condições de competitividade no mercado de trabalho (ALVES; CORREA, 2009). Todavia, a continuidade desta tendência, no longo prazo, pode gerar uma situação de desigualdade entre homens e mulheres que é prejudicial para a equidade social.

Desta forma, os indicadores quantitativos da educação na ALC mostram que as metas da CIPD do Cairo e dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram não só alcançadas como também ultrapassadas, sendo que as mulheres das gerações mais jovens aumentam, ano-a-ano, suas vantagens em relação aos homens em todos os níveis de ensino.

## As desigualdades de gênero no mercado de trabalho na ALC

A crescente inserção das mulheres nas atividades do mercado de trabalho é uma das características do processo de desenvolvimento econômico na América Latina e Caribe. A urbanização, o crescimento dos níveis educacionais, a queda das taxas de fecundidade e o trabalho extradoméstico são tendências que se reforçam mutuamente. Na ALC, as taxas de atividade masculinas no mercado de trabalho ficaram estáveis entre 1990 e 2008, enquanto as femininas passaram de cerca de 40% para mais de 50%, no mesmo período.

Embora possa existir uma tendência de longo prazo rumo à paridade nas taxas de ocupação, para ambos os sexos, ainda há vários obstáculos que impedem a participação feminina, tanto pelo lado da demanda quanto da oferta. Processos de segregação ocupacional e discriminação salarial são marcadores de discriminação que limitam a participação feminina nas atividades produtivas. Por outro lado, a sobrecarga dos afazeres domésticos e das atividades da economia do cuidado aumenta os encargos femininos no âmbito da família e diminui a capacidade de oferta da força de trabalho das mulheres no mercado de trabalho. Portanto, existem restrições que precisam ser superadas para se atingir maior equidade de gênero nas atividades produtivas e reprodutivas.

Uma das restrições para a maior inserção das mulheres no mercado de trabalho refere-se às maiores taxas de desemprego para a população feminina prevalecentes na região. O lado positivo é que o desemprego caiu e alcançou o nível mais baixo dos últimos 20 anos no final da primeira década do século XXI. O desemprego atinge principalmente as mulheres jovens e residentes em áreas urbanas. Outra restrição à inserção feminina no mercado de trabalho decorre do alto grau de informalidade das atividades urbanas na ALC. Metade da população economicamente ativa urbana está ocupada em atividades de baixa produtividade. A precaridade do trabalho estava aumentando até 2002 e começou a cair a partir desta data, mas durante todo o período as mulheres apresentaram taxas mais elevadas de trabalho precário.

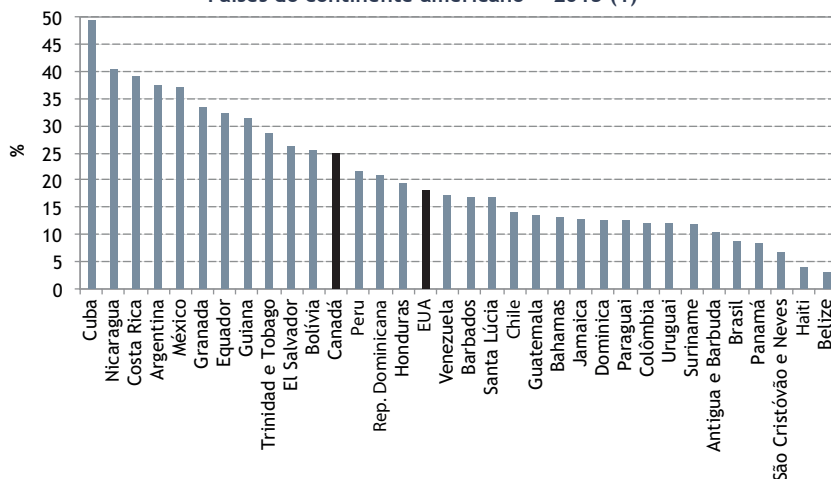
Porém, no geral, existe um quadro de redução das desigualdades de gênero e de avanço no *status* da mulher no mercado de trabalho na América Latina. Embora os avanços aconteçam de forma contínua, o ritmo de melhoria é lento. Algumas parcelas das mulheres apresentam progressos mais rápidos e outras permanecem em condições desfavoráveis. Há que se destacar que as diferenças salariais têm diminuído nas gerações mais jovens. Contudo, existe uma maior proporção de mulheres sem rendimento próprio, o que acontece devido ao maior envolvimento destas mulheres com as tarefas domésticas não remuneradas da economia do cuidado. A divisão sexual do trabalho mantém uma grande proporção de mulheres em ocupações sem remuneração, como cuidadoras, enquanto os homens são levados às tarefas remuneradas e a assumir o papel de provedores.

## O empoderamento das mulheres na política

O continente americano foi o que apresentou o maior avanço da participação feminina no Parlamento desde a IV Conferência da Mulher, em Beijing, que propôs a aplicação de políticas de cotas para reduzir o déficit democrático de gênero. Segundo dados da Inter-Parliamentary Union (IPU), as mulheres das Américas ocupavam 12,9% da Câmara de Deputados (ou instituição equivalente), em 01 de janeiro de 1997, e passaram para 24,4%, em 01 de abril de 2013, à frente das mulheres da Europa que representavam 23,7% na mesma data.

Dentro do continente Americano foram os países da ALC que apresentaram as maiores taxas de participação feminina nas Câmaras de Deputados. No topo da lista estão Cuba, Nicarágua, Argentina e México, todos com mais de 30% de presença feminina. Há 11 países na frente do Canadá e 15 na frente dos Estados Unidos. O Brasil, maior país da ALC, possui uma das taxas mais baixas de presença feminina no Parlamento.

Gráfico 2  
Porcentagem de mulheres no Parlamento (Câmara baixa ou unicameral)  
Países do continente americano – 2013 (1)



Fonte: IPU – Inter-Parliamentary Union.  
(1) Situação em 01/04/2013.

Além de estar na liderança mundial de participação feminina no Poder Legislativo, a América Latina tem conseguido eleger diversas mulheres para o cargo máximo do Executivo, neste início do século XXI. Michelle Bachelet foi eleita presidente do Chile para a gestão 2006-2010 e reeleita para a gestão 2014-2018, Cristina Kirchner venceu as eleições para a presidência da Argentina em dois mandatos (2007-2011 e 2011-2015), Portia Simpson-Miller tornou-se primeira-ministra da Jamaica (2006-2007), Laura Chinchilla ganhou a presidência da Costa Rica (2010-2013) e Dilma Rousseff conquistou a presidência do Brasil (2011-2014). Já os Estados Unidos, com 230 anos de democracia, nunca elegeu uma mulher para a Casa Branca, nem como presidenta e sequer como vice-presidenta.

Evidentemente, a participação feminina na política na América Latina está longe de alcançar a paridade de gênero na representação política (participação meio a meio para ambos os sexos), conforme proposta da X Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe, ocorrida em Quito, de 17 a 20 de agosto de 2007, e que foi reforçada pelo Consenso de Montevideo, de agosto de 2013. Contudo, a ALC (e a América como um todo) está à frente dos outros continentes no índice de participação política por gênero. O fato de a região ter avançado na construção de regimes democráticos, apresentar um superávit de mulheres na população e contar com mulheres com níveis de educação cada vez maiores pode explicar, pelo menos em parte, o avanço feminino nos cargos de representação política.

### Considerações finais

A principal lição que pode ser apreendida dos dados analisados neste texto é que as desigualdades de gênero não são unidirecionais. Ou seja, as mulheres não estão sempre em desvantagem em relação ao sexo oposto. Em algumas áreas as mulheres estão em vantagem quando comparadas aos homens, como nos casos dos indicadores de esperança de vida ao nascer e de educação.

Em uma região de grandes contrastes como a ALC, as condições sociais não diferem apenas entre homens e mulheres, mas também entre os homens e entre as mulheres. Isto quer dizer que existem parcelas das mulheres que possuem condições de vida, no geral, muito melhores do que diversas camadas da população masculina. Portanto, políticas para incentivar o empoderamento das mulheres, em abstrato, precisam tomar cuidado para não aprofundar as desigualdades entre as próprias mulheres. Por exemplo, políticas de cotas para aumentar a participação feminina na política podem reduzir as desigualdades de gênero, mas se as mulheres eleitas forem da mesma origem de classe (e até familiar) dos homens, então o resultado pode ser o aumento das desigualdades sociais intragênero.

Pela argumentação anterior, podemos dizer que não é eficiente a construção de políticas para reduzir as desigualdades de gênero, sem que se enfrentem as desigualdades sociais como um todo. Mas é preciso combater as bases que sustentam a divisão social do trabalho de maneira articulada com a redução da desigualdade sexual do trabalho. Para que as mulheres avancem na busca de melhores condições de emprego e salário, é necessário que os homens compartilhem de forma mais efetiva as tarefas da reprodução e da economia do cuidado.

Uma agenda para o pós-Cairo deveria estabelecer metas mais avançadas para lidar com as desigualdades de gênero remanescentes, com as desigualdades reversas e com as desigualdades intragênero, ou seja, entre mulheres e entre homens, em todos os seus recortes regionais, de geração, de cor/raça, etc. Antes que o processo de envelhecimento se manifeste em sua plenitude, a ALC precisa avançar na construção de um sistema de proteção social, na melhoria da qualidade de vida da população e na elaboração de relações de gênero mais equitativas para garantir a plena efetivação dos direitos humanos na região.

## Referências

- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S.; MARTINE, G. Population and changes in gender inequalities in Latin America. In: XXVII CONFERÊNCIA DA IUSSP. Busan, Coreia do Sul, 25 a 31 de agosto 2013. Disponível em: <<http://www.iussp.org/en/event/17/programme/paper/3575>>.
- ALVES, J. E. D.; CORREA, S. Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo. In: ABEP. **Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo**. Campinas: Abep/UNFPA, 2009. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/cairo15/Cairo15\\_3alvescorrea.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/cairo15/Cairo15_3alvescorrea.pdf)>.
- CEPAL. Que tipo de Estado? Que tipo de igualdade? In: XI CONFERÊNCIA REGIONAL SOBRE A MULHER DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. Brasília de 13 a 16 de julho de 2010.
- CEPALSTAT. **Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas**, 2013. Disponível em: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>.
- CHACKIEL, J.; SCHKOLNIK, S. América Latina: los sectores rezagados en la transición de la fecundidad. In: CELADE/CEPAL. **La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución?** Santiago de Chile, 2004, p. 51-74.
- IPU – Inter-Parliamentary Union, 2013. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world010197.htm>>.
- NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD)**. Cairo, Egito, 5 a 13 de setembro de 1994. Disponível em: <[http://www.200.130.7.5/spmu/porta1\\_pr/eventos\\_internacionais/onu/Relat%C3%B3rio%20Cairo.pdf](http://www.200.130.7.5/spmu/porta1_pr/eventos_internacionais/onu/Relat%C3%B3rio%20Cairo.pdf)>.
- OECD. Perspectives on global development: shifting wealth June 2010. Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en\\_2649\\_33959\\_45467980\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_33959_45467980_1_1_1_1,00.html)>.
- UN/ESA. **World population prospects: the 2012 revision**. Disponível em: <<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>>.
- WEF. WorldEconomicForum. **The Global Gender Gap Index (GGGI) 2009**. Switzerland, 2009. Disponível em: <<http://www.weforum.org/en/Communities/Women%20Leaders%20and%20Gender%20Parity/GenderGapNetwork/index.htm>>.

# Migración internacional en América Latina: tendencias y retos para la acción

*Marcela Cerrutti<sup>1</sup>*

El Programa de Acción de El Cairo (PA-CIPD), adoptado por 179 países durante la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en 1994, estableció una serie de recomendaciones que debían cumplirse en un plazo de 20 años. El capítulo X del programa está dedicado a la migración internacional, y constituye un hito en materia de acuerdos referidos a este tema. Allí no solo se hicieron recomendaciones por primera vez, sino que a partir de este acuerdo se incrementó el interés por los complejos vínculos entre la migración y el desarrollo.

A poco de cumplirse los 20 años de vigencia de este programa, es importante reflexionar en torno a su implementación y abrir el debate sobre los nuevos retos que implica la realidad migratoria de América Latina y el Caribe. En ese sentido, este artículo tiene como propósito hacer una relectura de los aspectos salientes del programa en función de los cambios ocurridos en materia migratoria a nivel internacional. Por una parte, se destacan la vigencia de su enfoque, basado en los derechos, y de un conjunto de problemáticas migratorias. Por la otra, se analizan los cambios en las tendencias migratorias recientes y los retos que perdurarán más allá de 2014. Se presta particular atención a los desafíos que suponen la migración intrarregional y los procesos incipientes de retorno.

## La migración en el Programa de Acción de El Cairo

El capítulo X del PA-CIPD, destinado a la migración internacional, señala como determinantes del proceso migratorio un conjunto complejo de factores que incluyen los desequilibrios económicos, la pobreza y el medio ambiente, la falta de seguridad y paz y la violación de derechos humanos. Tanto en sus objetivos como en las bases para la acción predomina un enfoque basado en el respeto de los derechos humanos, el combate al tráfico de personas y la preocupación por la migración de carácter irregular.

Como eje ordenador, se distingue la situación de tres tipos de migrantes, que son definidos en función de su situación migratoria y del carácter forzado o no del desplazamiento: documentados; indocumentados, y refugiados, solicitantes de asilo o desplazados. Para cada uno de estos tipos se proponen objetivos deseables (diagrama 1).

<sup>1</sup> Centro de Estudios de Población (CENEP), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina, mcerrutti@cenep.org.ar.

**Diagrama 1**  
**Tipos de migrantes establecidos por el Programa de Acción**  
**de El Cairo y principales objetivos para cada uno**



Fuente: elaboración propia.

Los tres procesos migratorios que se remarcaban como dominantes en la época en la que se redactó el programa eran los incrementos de los flujos migratorios interregionales, en particular los de sentido sur-norte; la preocupación por una creciente migración irregular y el aumento alarmante de la migración forzada.

En el documento se expresaba el deseo de alcanzar una “migración manejable” a nivel internacional, fortaleciendo la opción de las personas de quedarse en el país de origen. Se afirmaba que mediante un crecimiento económico sostenible y con equidad podría garantizarse lo que posteriormente fue aludido como el “derecho a no migrar”.

Más allá de esta aspiración, difícil de alcanzar en un contexto internacional caracterizado por marcadas asimetrías en las estructuras de oportunidades, el programa también abogaba por una migración ordenada que produjera efectos positivos tanto en el país de origen —básicamente mediante las remesas— como en el de destino —a través de la provisión de recursos humanos. Además se mencionaba el objetivo de facilitar el proceso de integración de los migrantes que regresaban a sus países.

Los marcos normativos explícitamente mencionados en el capítulo X eran la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores



migratorios y de sus familiares<sup>2</sup>, la Convención sobre los derechos del niño<sup>3</sup> —en relación a la promoción de su integración y su derecho a la reunificación familiar— y la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>4</sup>. Además, se instaba expresamente a los gobiernos a un tratamiento igualitario entre los migrantes regulares y los propios nacionales y a otorgar el derecho a la reunificación familiar.

A partir de la aprobación del programa se inició un proceso de creciente preocupación a nivel internacional por las problemáticas asociadas a la migración y a sus vínculos con el desarrollo. Concretamente, se sucedieron numerosas iniciativas, entre las que deben destacarse el lanzamiento de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales por parte del Secretario General de las Naciones Unidas, en 2004; el primer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, en 2006, y la constitución del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo<sup>5</sup>, en 2007. A estas le ha seguido otro número significativo de reuniones y diálogos, poniendo claramente de manifiesto la jerarquía otorgada a esta problemática y las dificultades para alcanzar acuerdos a nivel internacional en esta materia.

En efecto, si bien las ocasiones de diálogo se han multiplicado desde El Cairo, esto no necesariamente ha implicado una proliferación de acuerdos, ni siquiera un aumento notable del número de países industrializados que ratificaron normativas internacionales de protección de los derechos de los migrantes. Como sostienen Martínez, Reboiras y Soffia,

cuantos más avances formales se han venido dando en el tratamiento de los temas migratorios, más retrocesos se detectan en la construcción multilateral de una genuina agenda migratoria, lo que se refleja en un empobrecimiento del diálogo y la cooperación y, en especial, en la escasa capacidad de muchos gobiernos e instituciones para hacer frente a la crisis desde sus primeros síntomas (2010: 46).

Esta dificultad en el establecimiento de una agenda comprensiva y consensuada en torno al tema expresa y emana de las crecientes barreras a la migración internacional y al reconocimiento de derechos de los inmigrantes por parte de los países desarrollados.

A pesar de este panorama poco alentador, en la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe —celebrada en Montevideo en agosto de 2013—, los países de la región firmaron un acuerdo que supone un importante compromiso en materia de derechos humanos de los migrantes —el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. En él se reconocen las

<sup>2</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990.

<sup>3</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

<sup>4</sup> La primera adoptada el 28 de julio de 1951 en la Conferencia de las Naciones Unidas de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, y el segundo en 1967.

<sup>5</sup> Este Foro estableció un proceso de diálogo informal, no vinculante y voluntario, con participación de la sociedad civil.

contribuciones significativas que ellos realizan tanto a sus países de origen como a los de destino, y se manifiesta la preocupación por los impactos que puede tener la crisis económica en su situación. Se tratan aspectos sumamente relevantes de este asunto, como la necesidad de incorporar la cuestión migratoria —incluyendo la regularidad— en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales de desarrollo; la no criminalización de la migración y la promoción de los derechos de los migrantes; la cooperación entre países de origen, tránsito y destino; la promoción de mecanismos que faciliten la movilidad y mejoren las condiciones de vida de los migrantes —como los convenios de seguridad social, el acceso a servicios sociales básicos, de educación y salud, incluidas la salud sexual y la salud reproductiva—, entre otros.

Por último, en la declaración del segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo —celebrado en octubre de 2013—, en la que si bien algunos puntos dejan entrever tensiones e intereses a veces contrapuestos entre países industrializados receptores de migrantes y países de origen, se reafirma en general la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de los migrantes y se enfatizan temas actuales de preocupación sobre los procesos migratorios, en particular la situación de grupos vulnerables —como las mujeres en sectores específicos de la actividad económica, los niños, niñas y adolescentes. En la declaración se aboga por maximizar los potenciales beneficios de la migración para los procesos de desarrollo económico de los países de origen, tránsito y destino y se reconoce la complejidad de las migraciones. También se reitera la condena al tráfico y la trata, y se incluyen declaraciones acerca de la migración calificada, las remesas, la necesidad de diálogo y de ampliación de conocimientos sobre los procesos migratorios.

## Las tendencias globales de la migración y la situación regional

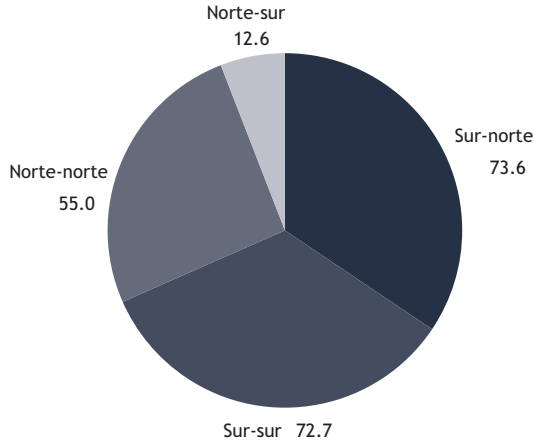
El programa de El Cairo señalaba una tendencia que efectivamente pudo constatare en los datos: el incremento de la migración desde el sur hacia el norte. En efecto, entre 1990 y 2010 el stock de migrantes provenientes de países del sur residiendo en los del norte se incrementó de 40 a 74 millones de personas. El aumento relativo de este stock fue significativamente superior al que se registró a nivel global (85% frente al 34%) (United Nations, 2012).

Si bien esta tendencia cobró creciente interés por sus implicaciones para los países industrializados, en cierta medida opacó la relevancia numérica que ya tenía la migración sur-sur. De hecho, a pesar de esta tendencia, aún hoy el número de migrantes que proceden de países del sur y residen en otros países de esa área es prácticamente el mismo que el de migrantes sur-norte (gráfico 1).

Los destinos más escogidos por los migrantes latinoamericanos y caribeños son los países industrializados, particularmente Estados Unidos, como muestra el gráfico 2. En 2010, solo alrededor de dos de cada diez migrantes internacionales provenientes de América Latina y el Caribe residían en otros países de la misma región —o de otras

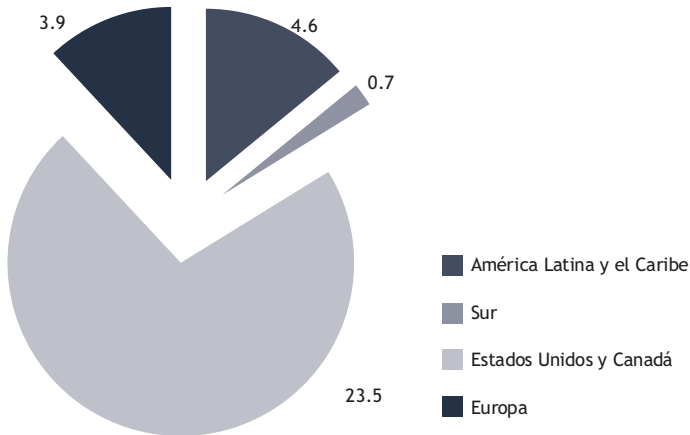
regiones subdesarrolladas. Es indudable que este panorama está muy influenciado por la magnitud de la migración desde México y Centroamérica hacia Estados Unidos. El caso de América del Sur es algo diferente.

**Gráfico 1**  
**Mundo, 2010: número de migrantes clasificados por regiones de origen y destino (en millones)**



Fuente: calculado sobre la base de datos de United Nations (2012).

**Gráfico 2**  
**América Latina y el Caribe, 2010: número de emigrantes por lugar de residencia (en millones)**



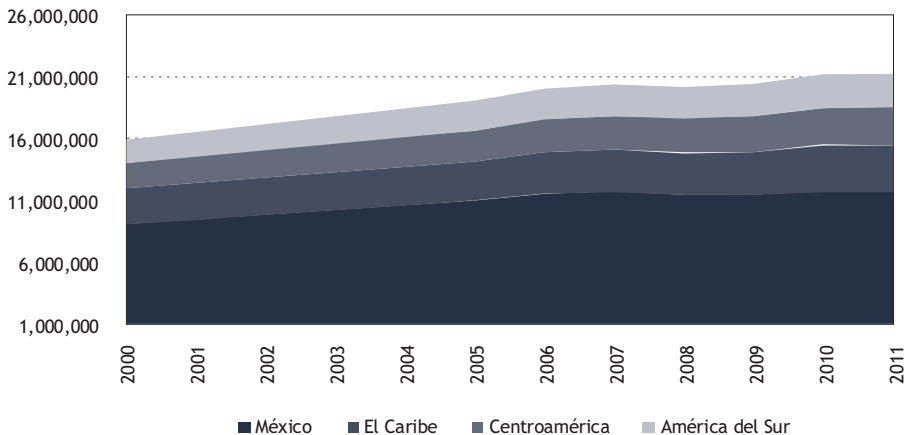
Fuente: calculado sobre la base de datos de United Nations (2012).

Hace ya varios años los inmigrantes están padeciendo climas sociales notoriamente más hostiles. Desde la época en que se redactó el programa de El Cairo, las barreras de los países industrializados para la migración, especialmente la indocumentada,

se han intensificado. A esta situación se le sumó la crisis económica internacional en Estados Unidos y Europa, que impactó intensamente en las oportunidades laborales para los migrantes (Aysa-Lastra y Chacón, 2011). Los números de deportaciones han crecido de manera significativa, y si bien las entradas irregulares pueden haber descendido, los migrantes indocumentados que han logrado ingresar no consideran la posibilidad de retornar a sus países por el temor a no poder re-emigrar (De Haas, 2007). El aumento de la intolerancia y la xenofobia, particularmente hacia los migrantes indocumentados, los hace hoy mucho más vulnerables a la violación de sus derechos.

Como resultado de estos procesos, los flujos de emigrantes de América Latina y el Caribe hacia los países centrales han disminuido en los años recientes; los datos referidos a Estados Unidos así lo sugieren. Como puede apreciarse en el gráfico 3, el stock de latinoamericanos y caribeños en ese país experimentó una marcada tendencia ascendente hasta 2007, fecha a partir de la que ese incremento se desaceleró en forma notable, llegando prácticamente al estancamiento en los últimos años.

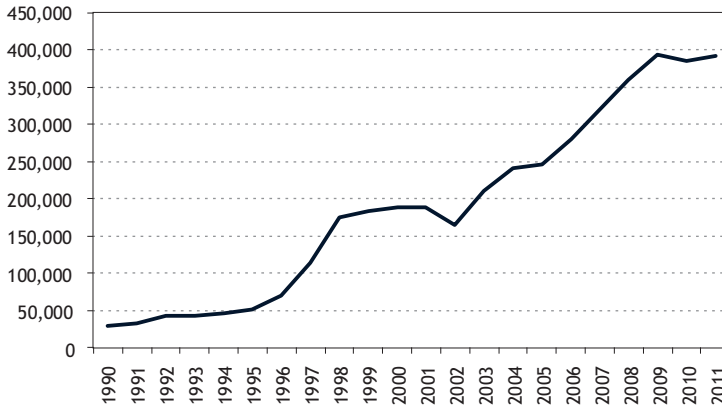
**Gráfico 3**  
Estados Unidos, 2000-2011: evolución del número de migrantes latinoamericanos y caribeños por regiones



Fuente: Pew Hispanic Center, sobre la base de datos del censo de población de 2000 y de la American Community Survey 2001-2011.

Los efectos de la recesión económica a partir de 2008, la intensificación de los controles migratorios y el incremento notable del número de deportaciones son clave para explicar esta evolución. Como puede observarse en el gráfico 4, en Estados Unidos las deportaciones se duplicaron en la última década, y afectaron a cerca de 391,953 personas en 2011. La propensión emigratoria desde México, principal país de origen de sus inmigrantes, se redujo en forma considerable; además, en este país latinoamericano se registró en 2010 un aumento significativo de los retornados y un saldo migratorio neto cercano a cero por primera vez en 70 años (Zenteno, 2012).

Gráfico 4  
Estados Unidos, 1990-2011: número anual de deportaciones



Fuente: US Department of Homeland Security, ENFORCE Alien Removal Module (EARM), January 2012, Enforcement Integrated Database (EID), December 2011.

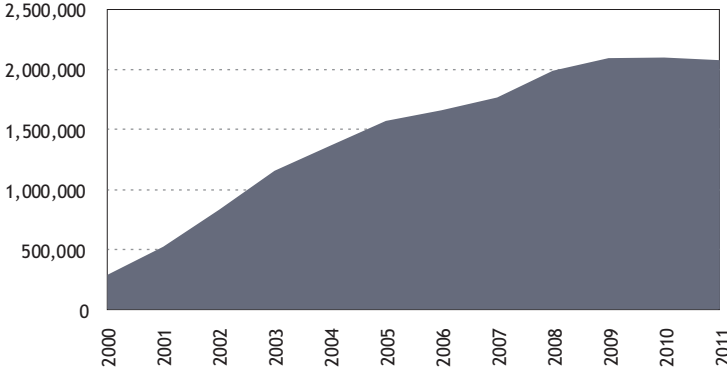
El segundo país más importante dentro del mundo desarrollado como receptor de inmigrantes latinoamericanos, particularmente los provenientes de América del Sur, ha sido España. Durante los primeros años del nuevo milenio, los patrones de emigración extrarregional de los sudamericanos experimentaron un cambio, y los flujos comenzaron a dirigirse mayoritariamente a ese país europeo. La elección de España como destino alternativo, al menos hasta 2008, se originó en parte en el endurecimiento de las medidas de control en Estados Unidos con posterioridad a los hechos del 11 de septiembre de 2001. Por otra parte, el propio escenario español jugó un papel decisivo, en función de los intensos cambios económicos, sociales y demográficos que generaron una abundante demanda de mano de obra migrante y un clima favorable para los provenientes de América Latina y el Caribe (Domingo, 2002, 2003 y 2005; Reher y Requena, 2009; Cerrutti y Maguid, 2011).

Sin embargo, la profunda crisis económica de este país impactó intensamente en las oportunidades laborales y de vida en general de los migrantes. En efecto, la tasa de desempleo de los inmigrantes latinoamericanos superó un tercio de la fuerza de trabajo en 2012. Esta situación ha reducido notablemente el atractivo de España y ha impulsado incipientes procesos de retorno (Pajares, 2010; Maguid y Cerrutti, 2012). Los datos expresan ambos procesos: por una parte, la llegada de migrantes en gran cantidad a comienzos del nuevo milenio y, por la otra, la virtual detención de estos flujos a partir de la crisis (gráfico 5)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> De hecho, entre 2010 y 2011 disminuyó el número absoluto de migrantes provenientes de países sudamericanos en España, que pasó de 2,102,689 a 2,080,792 personas.

Gráfico 5

España, 2000-2011: evolución del número de migrantes sudamericanos



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Padrón Municipal 2000-2011.

Paralelamente, gran parte de los países de América Latina —y de otras regiones del sur— han experimentado progresos significativos en materia de desarrollo humano, productividad y participación en los mercados internacionales (PNUD, 2013). Estos logros fueron la consecuencia de la implementación de políticas activas de desarrollo, en muchos casos acompañadas por políticas sociales destinadas a disminuir la pobreza y la indigencia. Los indicadores lo confirman: el producto bruto interno de América Latina y el Caribe registrado en 2012 constituyó prácticamente tres veces el de 2003. Durante el mismo período, y con excepción de 2009, la región experimentó tasas anuales de variación del producto bruto interno per cápita positivas que oscilaron entre un 0,5 en 2003 y un 4,8 en 2010 (CEPAL, 2012a).

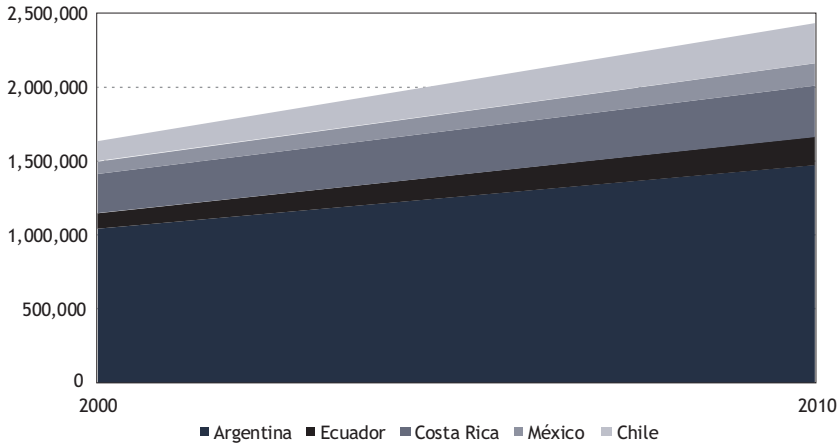
Este crecimiento económico, acompañado de un incremento del gasto público social per cápita, tuvieron como consecuencia una disminución tanto del número absoluto como relativo de personas pobres en América Latina —de 215 millones en 1999 a 167 en 2012 (43.9% al 28.8% de la población total) (CEPAL, 2013). Asimismo, las mayores demandas sociales por educación y la creciente inversión en este ámbito generaron procesos de expansión educativa significativos entre las generaciones más jóvenes.

A la par, los países de la región han experimentado cambios en sus estructuras demográficas, derivados de caídas pronunciadas de los niveles de fecundidad, que sobrepasaron los pronósticos (CEPAL, 2012b). En consecuencia, han disminuido las presiones demográficas en varios países emisores. Estas condiciones positivas, sumadas a los climas de hostilidad hacia los inmigrantes imperantes en los países desarrollados —en particular hacia los de escasa calificación—, posiblemente estén modificando los costos de oportunidad de la migración.

Un fenómeno reciente e incipiente parece ser la revitalización de los movimientos migratorios intrarregionales. En contraste con lo que venía ocurriendo en las dos últimas décadas, recientemente comenzó a constatarse un aumento de la migración entre los países latinoamericanos. Si bien no se cuenta aún con datos de la última ronda censal para todos los países, hay indicios de este proceso en algunos de ellos, como

Argentina, Costa Rica, Chile<sup>7</sup>, Ecuador y México (gráfico 6). El stock de inmigrantes ha aumentado en todos ellos, cada uno con sus particularidades. En el caso de América del Sur, donde la migración regional tradicionalmente ha sido importante, los flujos no solo se han intensificado sino que también se han diversificado, tanto respecto de los orígenes como de los destinos.

**Gráfico 6**  
América Latina, países seleccionados, circa 2000-2010: evolución del número de inmigrantes regionales



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos censales de las rondas de 2000 y 2010.

Una elevada proporción de los movimientos migratorios sudamericanos ocurre entre los países que han ratificado el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Este instrumento establece un reconocimiento de los derechos civiles y de la reunificación familiar, además de un trato hacia los migrantes y sus familias en el territorio de los Estados partes no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción. En el caso de Argentina, actual centro migratorio de América del Sur, el stock de migrantes regionales aumentó un 41.4% en la última década (2001-2010), y pasó de alrededor de un millón a 1.4 millones<sup>8</sup>. Sin embargo, dentro de la población inmigrante americana, crece más intensamente la de países no limítrofes (92%) que la de los limítrofes (35%).

<sup>7</sup> Hay que considerar que según el informe final de la Comisión Externa Revisora del último censo nacional de población de este país, realizado en 2012, la omisión sería elevada: de al menos 9,3% de la población total, y se reconoce que podría ser más alta en algunas comunas. Para mayores detalles, ver <[www.censo.cl](http://www.censo.cl)>.

<sup>8</sup> Argentina ha sido pionera en la región, promulgando y más tarde reglamentando una nueva Ley de Migraciones (N° 25.871), en concordancia con tratados internacionales de protección de los derechos humanos de los migrantes y de sus familias. Hoy en día, ya son varios los países que han adecuado sus legislaciones migratorias para la protección de derechos de los migrantes (por ejemplo, Uruguay, Ecuador y México). Estos cambios a nivel regional son destacables y promisorios, en claro contraste con las cada vez más restrictivas políticas migratorias de Estados Unidos y los países europeos.

En síntesis, las tendencias migratorias recientes en la región parecen ser: a) una disminución de la propensión emigratoria, particularmente indocumentada; b) un proceso incipiente de retorno de emigrados, aunque no de carácter masivo; c) la creciente movilidad intrarregional, motivada por disparidades económicas y oferta de bienes y servicios públicos, y facilitada por marcos normativos regionales. Estos procesos han dado lugar a una diversificación de los tipos migratorios —migrantes de tránsito, circulares, por motivos de estudio y retornados— que presentan problemáticas específicas.

### **Los temas salientes y las asignaturas pendientes en la migración intrarregional**

Uno de los temas que continúa generando gran preocupación, y que por lo tanto debería estar presente en una agenda futura de población y desarrollo como la que se está discutiendo a partir del proceso de evaluación de los 20 años de vigencia del PA-CIPD, es el reconocimiento de los derechos de los migrantes, cuya protección debe ser una prioridad con independencia de su situación migratoria. A pesar de que este reclamo ha estado presente en los foros migratorios internacionales, ha habido un retroceso en esta materia, particularmente en los países industrializados.

También debería plantearse la garantía del acceso a los servicios y a un trato no discriminatorio para los migrantes intrarregionales. El caso del MERCOSUR ofrece un ejemplo de esta necesidad, pues se ha detectado una marcada heterogeneidad en el grado de internalización del Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. No todos los países han armonizado su legislación interna de acuerdo a los postulados del acuerdo. Más aún, se han detectado varios nudos problemáticos en la implementación efectiva, que se refieren al acceso de los migrantes a sus derechos y que se originan en diversas causas: normativas, de procedimientos administrativos e institucionales —es decir, de la propia gestión institucional de los servicios públicos a la hora de atender demandas de los inmigrantes (IPPDH, 2012). Además, se abre la interrogante sobre los impactos concretos que tendrá en la región el Consenso de Montevideo, que implica un compromiso para la garantía y la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

En este sentido, es preciso abogar no solo para que las normas migratorias brinden a los migrantes acceso a sus derechos y que los procedimientos administrativos lo faciliten, sino también para que las instituciones y agentes públicos encargados de prestar servicios estén preparados para tratar a una población que, por lo general, presenta mayores rasgos de vulnerabilidad que la nativa. Evitar la discriminación y propiciar un trato igualitario y respetuoso son aspectos centrales en esta línea.

Dentro del conjunto de los migrantes pueden distinguirse grupos con necesidades específicas que es preciso considerar. Uno de ellos es el de las mujeres migrantes y la atención de su salud sexual y su salud reproductiva. Algunas investigaciones sobre diversos países de América Latina han constatado que ellas registran mayor cantidad



de embarazos no deseados, menor uso de anticonceptivos y más baja propensión a acudir a los servicios de salud reproductiva que las nativas (UNFPA, 2006), y que cuando la migración es forzada aumenta la exposición a situaciones hostiles como las violaciones y el riesgo de infección por enfermedades de transmisión sexual o VIH-SIDA (Martine, Hakkert y Guzmán, 2000). Se ha observado además que los contextos de separación familiar y cultural pueden incrementar las chances de relaciones sexuales no protegidas. En los casos de aquellas que sufren abusos y violencia, es probable que exista un desconocimiento de sus derechos, sumado al temor por las potenciales consecuencias de recurrir a los servicios de apoyo. El exponente más trágico de su vulnerabilidad es la trata para la explotación sexual.

De todos modos, si bien es cierto que el proceso migratorio y la incorporación a un nuevo contexto social suponen riesgos y retos para la salud reproductiva de las mujeres, la oferta variada de programas y servicios gratuitos de los países de destino en este ámbito puede brindarles la posibilidad de ampliar su disponibilidad de información y el acceso a ellos, especialmente en el caso de aquellas que provienen de contextos de extrema pobreza y atención pública de la salud limitada (Cerrutti, 2010).

Otro grupo específico que merece particular atención es el de los niños, niñas y adolescentes, tanto los que migran como los que permanecen cuando los que parten son los adultos a cargo, pues pueden enfrentarse a situaciones de vulneración de sus derechos: en el caso de los que migran, trabajo infantil, trata, deportación de sus padres por motivos migratorios o tratamiento inapropiado cuando se desplazan sin ser acompañados (ACNUDH, 2010; ACNUR, 2008). Para los que permanecen en el país de origen, en tanto, los derechos a la reunificación familiar y a la vida familiar son cruciales.

Existen estándares jurídicos y de acción para la protección de los niños, niñas y adolescentes en situación irregular (UNICEF TACRO y UNLa, 2009), y si bien son numerosos los países de la región que han adherido a normativas internacionales y acuerdos regionales de protección, y que cuentan con normas nacionales al respecto, tienen un escaso conocimiento de su situación (IPPDH, 2012).

El reconocimiento de los derechos sociales de este grupo debe ser prioritario. Además, dado que la escuela es su institución de acogida por excelencia, es preciso dotar a estas instituciones de los países de destino de capacidades para trabajar con alumnos culturalmente diferentes, promoviendo su integración y evitando la discriminación (Cerrutti y Binstock, 2012; Binstock y Cerrutti, 2013).

Otro aspecto saliente es la promoción de los procesos de reintegración de los migrantes, un fenómeno bastante ignorado tanto por la opinión pública como por la academia. Lo novedoso hoy parece ser el aumento del flujo de retornados<sup>9</sup>, el diseño de políticas de retorno y el creciente interés de la comunidad académica por examinarlo.

<sup>9</sup> Un claro ejemplo de ello lo constituye Uruguay, donde la población retornada en los cinco años previos al censo de población de 2011 alcanzó alrededor de 22,000 personas (Koolhaas y Nathan, 2013).

Si bien las políticas de retorno promovidas por los países centrales no han tenido el impacto esperado<sup>10</sup>, han emergido un conjunto de iniciativas de los gobiernos de los países de origen. En este escenario, es importante fortalecer propuestas que aborden el retorno desde la perspectiva de la migración y el desarrollo, intentando maximizar la transferencia de capital humano.

Otro de los temas a los que se debe prestar considerable atención es el de las migraciones calificadas, a partir del argumento según el cual el nivel de desarrollo humano de los países guarda estrecha relación con su capacidad de generar nuevos conocimientos y tecnologías, así como de incorporarlas en sus actividades económicas y en el conjunto de las relaciones humanas (PNUD, 2001). En varios países de la región existen actualmente iniciativas tanto públicas como privadas de repatriación de científicos, que junto con otras de colaboración científico-tecnológica con diásporas altamente calificadas constituyen claros ejemplos de vinculación entre procesos migratorios y desarrollo económico.

### **Lineamientos para la acción**

Sobre la base de los fenómenos descritos, y como corolario de los retos que se plantean para la región más allá de 2014, es posible derivar algunos lineamientos de políticas tendientes a garantizar el acceso de los migrantes a sus derechos y potenciar los vínculos entre migración y desarrollo:

- Profundizar las iniciativas regionales existentes en torno a los derechos de los migrantes.
- Diseñar marcos de protección y protocolos de acción para grupos migratorios en situación de vulnerabilidad.
- Promover la armonización entre normativas internacionales y nacionales de procedimientos, para garantizar el acceso de los migrantes a los servicios de salud y educación.
- Establecer alianzas estratégicas entre los Estados y la sociedad civil (organizaciones de migrantes y de defensa de sus derechos), para definir prioridades de políticas de integración de los migrantes a las sociedades de destino y los modos de acercamiento más efectivos.
- Fortalecer sistemas de información que posibiliten un seguimiento de la situación de los migrantes y su acceso a derechos, y que permitan dar cuenta del nivel de cumplimiento de los acuerdos regionales.
- Generar condiciones para la prevención de la discriminación en la provisión de servicios a la población migrante, capacitando al personal administrativo y profesional respecto de la normativa vigente y el tratamiento de las diferencias culturales.

<sup>10</sup> En parte, esto se debe a los compromisos que deben contraer quienes quieren gestionarlo. Por ejemplo, el Programa de Retorno Voluntario del gobierno español tiene como uno de sus requisitos la firma de una declaración de voluntariedad en la que el migrante se compromete a no retornar en los próximos tres años.

- Diseñar campañas de información pública sobre el aporte social y económico de los migrantes en las sociedades de destino.
- Desarrollar condiciones propicias para la reinserción de los migrantes retornados. Es preciso potenciar sus contribuciones mediante la facilitación de los traslados, la generación de ambientes de negocio propicios, el reconocimiento de credenciales educativas, entre otros aspectos.
- Estimular tanto la movilidad como la repatriación de personas altamente calificadas. Estas iniciativas deben constituir componentes de planes integrales de desarrollo científico y tecnológico.

## Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2010), “Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración” (A/HRC/15/29), Consejo de Derechos Humanos, 15° período de sesiones.
- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2008), *La protección internacional de las niñas y niños no acompañados en la frontera sur de México (2006-2008)*, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central.
- Aysa-Lastra, M. y Chacón, L. (2011), “El impacto de la crisis global en el mercado de trabajo de los inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos y en España”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España. Migraciones Internacionales*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, N° 9.
- Binstock, G. y Cerrutti, M. (2013), “Discriminación de estudiantes inmigrantes en escuelas medias de Buenos Aires”, ponencia presentada en las XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Bahía Blanca, Argentina, 18 al 20 de septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (LC/G.2546-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012b), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile.
- Cerrutti, M. (2010), *Salud y migración internacional: Mujeres bolivianas en la Argentina*, Buenos Aires: UNFPA y CENEP.
- Cerrutti, M. y Binstock, G. (2012), *Los estudiantes inmigrantes en la escuela secundaria. Integración y desafíos*, Buenos Aires: UNICEF.

- Cerrutti, M. y Maguid, A. (2011), "Migrantes sudamericanos en España: tendencias recientes y perfil de sus protagonistas. Panorama y políticas", en *Cuadernos Migratorios* N° 1, Buenos Aires: OIM, Oficina Regional para América del Sur.
- De Haas, H. (2007), "Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration", in *Development and Change*, The Hague: International Institute of Social Studies, 38:5, pp. 819-841.
- Domingo, A. (2002), "Reflexiones demográficas sobre la inmigración internacional en los países del sur de la Unión Europea", en *Actas 3º Congreso Inmigración en España*, Vol. 1, Granada.
- \_\_\_\_ (2003), "Reinventando España. Migración internacional estrenando el siglo XXI", en *Papers de Demografia*, Barcelona: Centre d' Estudis Demogràfics, N° 219.
- \_\_\_\_ (2005), "Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión", en *Papers de Demografia*, Barcelona: Centre d' Estudis Demogràfics, N° 264.
- IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR) (2012), *La implementación de los acuerdos de residencia del Mercosur relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Diagnóstico y lineamientos para la acción*, Estudios e Investigaciones, Buenos Aires.
- Koolhaas, M. y Nathan, M. (2013), *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay. Informe de Resultados del Censo de Población 2011*, Montevideo: UNFPA, OIM e INE.
- Maguid, A. y Cerrutti, M. (2012), "Migración, crisis y mercado de trabajo: el caso de los sudamericanos en España en perspectiva comparada", ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay, 23 al 26 de octubre.
- Martine, G.; Hakkert, R. y Guzmán, J.M. (2000), "Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares", ponencia presentada en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, CELADE-CEPAL y OIM, San José, Costa Rica, 4 al 6 de septiembre.
- Martínez Pizarro, J.; Reboiras Finardi, L. y Soffia Contrucci, M. (2010), "Crisis económica y migración internacional: hipótesis, visiones y consecuencias en América Latina y el Caribe", en *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, Brasilia: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, Año 18, Núm. 35, pp. 45-70.
- Pajares, M. (2010), *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *Informe sobre desarrollo humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F.: Mundi-Prensa.
- \_\_\_\_ (2013), *Human Development Report. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, New York.

- Reher, D. y Requena, M. (eds.) (2009), *Las múltiples caras de la inmigración en España*, Madrid: Alianza.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2006), *Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza. Las mujeres y la migración internacional*, Nueva York.
- UNICEF TACRO y UNLa (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Universidad Nacional de Lanús) (2009), *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe. Estándares jurídicos básicos y líneas de acción para su protección*, Buenos Aires, en <[http://www.unicef.org/lac/MIGRACION\\_UNICEF.pdf](http://www.unicef.org/lac/MIGRACION_UNICEF.pdf)>, acceso el 22 de enero de 2014.
- United Nations (2012), “Migrants by origin and destination: The role of South-South migration”, in *Population Facts*, New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division, N° 2012/1, April.
- Zenteno, R. (2012), “Saldo migratorio nulo: el retorno y la política anti-inmigrante”, *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 2, pp. 17-21.



# Migração internacional na perspectiva da CIPD além de 2014:

o caso do Brasil no século XXI

*Duval Fernandes<sup>1</sup>*

*Maria da Consolação Gomes de Castro<sup>2</sup>*

Durante o ciclo de conferências das Nações Unidas na década de 1990, à questão da migração internacional não foi reservada uma discussão única em um evento independente, como os diversos temas que receberam a atenção de uma conferência específica.

No entanto, a migração internacional como tema horizontal ocupou a agenda de todos os eventos e, em alguns deles, chegou a bloquear as negociações entre as delegações. Mesmo sem um acordo maior que permitisse avançar sobre as múltiplas questões ligadas ao assunto, o Secretariado das Nações Unidas se engajou no sentido de promover o debate via a criação da Global Commission on International Migration – GCIM. Em 2004, então, teve início o trabalho da GCIM por meio da realização de conferências regionais e, em 2005, a Comissão apresentou seu relatório final.

Se em 1994, no momento da realização da Conferência do Cairo, segundo as Nações Unidas, os imigrantes internacionais no mundo eram estimados em 125 milhões, em 2010, há indicações de este número ser próximo a 215 milhões. No entanto, não foi só o volume dos imigrantes internacionais que se alterou nestes quase 20 anos, mas também a visão da comunidade internacional em relação àqueles que buscavam outros países para viver.

Os acontecimentos de setembro de 2001 colocaram luzes sobre o latente antagonismo entre a migração irregular e a ilegal. Vários países, principalmente os centrais do sistema capitalista, introduziram alterações em seus marcos legais, no sentido de restringir a entrada dos imigrantes, tornando a permanência de estrangeiros em seu território mais difícil e, em alguns casos, transformando situações de migração irregular em ilegalidades puníveis com deportações e mesmo privação de liberdade.

É neste cenário pouco favorável aos fluxos migratórios que acontece a crise econômica que teve início em 2008 e atingiu com maior força os países do Hemisfério Norte,

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGG/PUC Minas), Brasil, [duvalfernandes@hotmail.com](mailto:duvalfernandes@hotmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil, [consolacastro@gmail.com](mailto:consolacastro@gmail.com).

local de destino de grande parte da migração internacional, principalmente aquelas que têm origem nos países da América Latina.

O redesenho dos fluxos migratórios passa a ter como destino os países que antes eram de origem, sendo que movimentos de retorno e imigração começam a tomar força. Além deste novo quadro, surgem movimentos de migração Sul-Sul e novos atores, como os haitianos que se dirigem à América do Sul, passando a compor este quadro que não tarda a colocar em xeque as políticas migratórias dos países de acolhida.

Este estudo propõe discutir este novo cenário da migração internacional na América Latina, com especial ênfase no caso do Brasil. Aqui serão tratados aspectos sobre as ações governamentais para lidar com a emigração de brasileiros para os países do Hemisfério Norte, que aconteceu nas décadas de 1980 e 1990, perdurando até o início da crise de 2008, os novos movimentos migratórios, como o de retorno, a situação da migração qualificada e o novo fluxo de haitianos.

### Novos fluxos migratórios

A crise econômica experimentada pela economia mundial, que teve seu início em 2008 e foco nas sociedades centrais do capitalismo, promoveu alterações nos fluxos da migração internacional em praticamente todos os países.

Nessa nova situação, que também atinge o Brasil, o processo de emigração, tendo os grandes centros do Hemisfério Norte como local de destino, passa por uma reversão que inclui a migração de retorno às regiões de origem dos antigos imigrantes e o aparecimento de um novo fluxo composto de imigrantes naturais dos países com maior nível de desenvolvimento. Estes imigrantes, em sua maior parte, possuíam nível de instrução elevado e estavam em busca de colocação no mercado de trabalho, na maioria dos casos, em países emergentes, por conta de avanços na economia que geraram postos de trabalho não ocupados por nacionais.

No caso do Brasil, estes dois aspectos – migração de retorno e imigração – desenharam um novo quadro que transformou a dinâmica da migração internacional do país. Estima-se que a migração de retorno tenha reduzido em mais de 35% o número de brasileiros vivendo no exterior. Em relação aos brasileiros que viviam no Japão, aproximadamente 45% fizeram a opção pelo retorno, alguns com apoio do governo japonês.

No caso da Europa, mesmo que os números não sejam precisos, o maior impacto foi sentido nos países da península Ibérica – Espanha e Portugal –, onde, nos últimos anos, os pedidos de auxílio ao repatriamento, apresentados a instituições internacionais de apoio aos migrantes,<sup>3</sup> mais que dobraram.

<sup>3</sup> Entre 2007 e 2012, o Programa de Retorno Voluntário, administrado pelo escritório da OIM, em Portugal, apoiou o retorno de 2.915 imigrantes, sendo 2.383 brasileiros. O Programa conta com apoio do governo português.



O impacto econômico desta situação de retorno se fez sentir rapidamente. Nas contas nacionais, como mostra a Tabela 1, houve expressiva redução das remessas internacionais, que, no total, caíram por volta de 25,0%, entre 2007 e 2011. Decréscimo maior ocorreu com as remessas provenientes dos Estados Unidos (55,0%) e do Japão (37,0%). Nas regiões de origem daqueles que emigraram, os impactos foram desastrosos. Em algumas cidades, principalmente as menores, onde a economia local girava em torno das remessas, houve situação de desemprego e redução da atividade econômica. Uma vez que estas cidades não tinham como oferecer trabalho para os que retornavam, a única chance de sobrevivência estava na realização de nova migração, desta feita interna e para centros mais dinâmicos do país (ANÍCIO; FERNANDES, 2012).

**Tabela 1**  
Remessas para manutenção de residentes, segundo países de origem  
Brasil – 2007-2011

Países	2007	2008	2010	2011
USA	1.355	1.289	634	603
Japão	647	717	409	406
Outros	806	906	1.146	1.125
<b>Total</b>	<b>2.809</b>	<b>2.913</b>	<b>2.189</b>	<b>2.134</b>

Em USD milhões

Fonte: Boletim Banco Central, 2012.

Em relação à imigração para o Brasil, destacam-se as diferenças de situações entre a economia brasileira em período recente e os problemas enfrentados nos países centrais do sistema capitalista. Se fosse possível resumir este panorama favorável à migração internacional em direção ao país, caberia realçar a situação da internacionalização da economia local, ainda nos anos 1990 e no período seguinte, e o crescimento da economia que, de um lado, demandava mão de obra qualificada para atender aos investimentos em infraestrutura e indústria e, de outro, abria oportunidades de trabalho para imigrantes com menor qualificação técnica que substituíam a mão de obra local, deslocada para setores de maior remuneração. Todos esses aspectos devem ser considerados em um panorama de avanço rápido da transição demográfica,<sup>4</sup> que assinala a redução do volume da população do país já nos próximos 20 anos.

Por conta do aspecto inovador e recente deste fluxo migratório, ainda não é possível mensurá-lo com precisão ou mesmo indicar, com clareza, o perfil destes imigrantes. O que se propõe a seguir é, utilizando dados de diversas fontes, apresentar algumas características destes imigrantes, salientando que elas têm como ponto comum captar, com maior facilidade, a migração regular, especialmente quando se trata de registros administrativos.

<sup>4</sup> Entre 1960 e 2010, a taxa de fecundidade total das mulheres brasileiras (número médio de filhos por mulher) caiu de 6,3 filhos por mulher para 1,86 filho. A taxa média geométrica de crescimento da população brasileira foi de 3,0%, na década de 1950, e 1,6%, nos anos 2000.

A mais abrangente fonte de informação sobre a migração internacional é o Censo Demográfico, que, por meio de pesquisa domiciliar, levanta dados sobre a naturalidade e situação migratória da população em geral. De forma diversa do registro administrativo, os dados censitários são um retrato da situação atual da população construído por meio das respostas às questões feitas pelos pesquisadores. Por ser uma enquete domiciliar, há uma tendência a se subestimar o número de imigrantes porque eles, nem sempre, estão dispostos a realizar a entrevista.

A Tabela 2 apresenta os dados relativos aos estrangeiros (estrangeiros e naturalizados) residentes no Brasil, em 2000 e 2010.

**Tabela 2**  
Estrangeiros, segundo país de nascimento  
Brasil – 2000-2010

País de nascimento	2000		2010	
	Volume	%	Volume	%
Portugal	213.203	31,18	137.973	23,28
Japão	70.932	10,37	49.038	8,27
Itália	55.032	8,05	37.146	6,27
Espanha	43.604	6,38	30.723	5,18
Paraguai	28.822	4,21	39.222	6,62
Argentina	27.531	4,03	29.075	4,91
Uruguai	24.740	3,62	24.031	4,06
Bolívia	20.388	2,97	38.826	6,55
Alemanha	19.556	2,86	16.227	2,74
Outros países	180.022	26,33	190.349	32,12
<b>Total</b>	<b>683.830</b>	<b>100,00</b>	<b>592.610</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 e 2010.

Observa-se que, entre 2000 e 2010, o número de estrangeiros levantado pelo censo reduziu-se em 13,3%. No entanto, cabe notar que aqueles que declararam como local de nascimento o Japão e os países da Europa encontram-se entre os mais representativos no total dos imigrantes. Nos dois períodos apresentados (2000 e 2010), os portugueses continuam como o grupo com maior participação entre os imigrantes, seguidos pelos japoneses. Em relação aos italianos e espanhóis, que em 2000 ocupavam, respectivamente, a 3ª e 4ª colocações como os grupos mais representativos, em 2010, são superados pelos paraguaios e bolivianos. No entanto, entre os países do Hemisfério Norte, Espanha e Itália continuam a manter sua posição.

Importante destacar que os imigrantes dos países europeus e do Japão, captados pelo censo, incluem-se em uma faixa etária mais velha, porque é formada, em sua maioria, por segmentos populacionais que chegaram ao país nas décadas de 1950 e 1960. Já aqueles que têm como país de origem a América do Sul tendem a ser mais jovens, o que significa uma população formada por pessoas em idade ativa.

No entanto, ao se avançar na análise dos dados do censo para o caso de espanhóis e portugueses, observa-se que, entre os espanhóis, 12,5% chegaram nos cinco anos que precederam ao Censo de 2010, sendo que 42,5% deles tinham entre 20 e 34 anos. Este fato pode indicar uma migração de jovens em busca de melhores condições de trabalho.

Considerando-se aqueles que informaram ter chegado ao Brasil após 2005, ressalta-se que 21,7% dos portugueses e 29,9% dos espanhóis declaram ter nível superior completo. Quando se observa a faixa etária mais jovem, 20 a 34 anos, levando-se em conta o mesmo período de chegada ao país, nota-se que 42,9% dos portugueses e 68,3% dos espanhóis declararam ter nível superior, porcentagens muito mais elevadas do que a constatada entre os brasileiros nesta mesma faixa etária (10,5%).

Entre as informações sobre migração internacional que podem ser levantadas em registros administrativos, duas merecem destaque: os registros da Coordenação Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego; e os da Polícia Federal do Ministério da Justiça. Ambas as fontes estão relacionadas à migração regular, sendo que a primeira permite construir um quadro do fluxo das permissões de trabalho que são concedidas pelo governo brasileiro e a segunda apresenta os dados relativos ao estoque de estrangeiros registrados no país.

Os registros da Coordenação Nacional de Migração do Ministério do Trabalho e Emprego possibilitam avaliar alguns aspectos da migração laboral mais recente. A partir de 2009, o número de estrangeiros que solicitam autorização de trabalho ao governo brasileiro tem aumentado, em média, 25% ao ano, passando de 42.914, em 2009, para 70.524, em 2011, e chegando a 73.022, em 2012. A participação das mulheres é ainda muito acanhada, crescendo de 8,8% do total de autorizações de trabalho concedidas em 2009, para 10,3% em 2012.

Nos relatórios divulgados pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), dois tipos de vistos se destacam: as autorizações temporárias de no máximo dois anos; e as permanentes. Na primeira categoria estão os profissionais que atuam em missões técnicas, em embarcações, incluindo a exploração de petróleo, artistas, entre outros. Em relação às autorizações permanentes, ressaltam-se aquelas para os dirigentes de empresas, investidores individuais e, mais recentemente, haitianos. Entre 2009 e 2012, as autorizações temporárias de no máximo dois anos cresceram 37,3%, enquanto as permanentes tiveram um aumento de 239,8%.

Considerando os demandantes de autorizações temporárias, nota-se que, em relação aos profissionais com contrato de trabalho por dois anos, em 2012, foram os portugueses que receberam o maior número de vistos, 14,5% do total, seguidos pelos chineses (10,4%) e americanos (7,4%). Importante destacar que, em 2011 e 2012, o número de autorizações de trabalho concedidas aos portugueses aumentou 81,2%.

No tocante às autorizações de trabalho permanentes, em 2012, as solicitações de cidadãos portugueses estão em primeiro lugar, com 16,1% do total, seguidas pelas dos italianos (13,2%). Mas, quando se trata, especificamente, de solicitações de au-

torização de trabalho permanente para empresários e dirigentes de multinacionais, japoneses, espanhóis e portugueses ocupam, respectivamente, os três primeiros lugares no volume de demandas.

Ainda considerando as autorizações de trabalho permanentes, em 2012, mas analisando as solicitações apresentadas por investidores individuais, observa-se que os imigrantes portugueses ocupam a primeira posição, com investimento de 27,78 milhões de euros (27,2% do total investido pelos demandantes deste tipo de autorização), seguidos por italianos, que investiram 22,96 milhões de euros (22,4% do volume total), e espanhóis com 920 mil euros (9,1% do total).

Já as informações disponibilizadas pela Polícia Federal<sup>5</sup> sobre o número de estrangeiros com registros ativos,<sup>6</sup> que indicam também o estoque dos imigrantes internacionais, mostram que, entre 2006 e 2012, o número de estrangeiros no Brasil aumentou 34,0%, passando de 1.175.353 para 1.575.643. Analisando a imigração que tem por origem os países do Hemisfério Norte, em 2012, o número de portugueses era de 330.860, representando 21,0% do total de imigrantes registrados pela Polícia Federal, seguidos pelos de origem japonesa, com 133.931 (8,50% do total), italianos, com 99.336 (6,30%), e espanhóis, com 83.926 (5,32%).

Em termos da distribuição espacial, 805.668 imigrantes (51,1%) declararam residir em São Paulo e 325.622 (20,6%) no Rio de Janeiro, cabendo aos outros estados receberem menos de 30% dos estrangeiros residentes no Brasil.

### *Os haitianos*

A questão da migração de haitianos para o Brasil se reveste de especial importância, pois, desde o fim da 2ª Guerra Mundial, não se via no país um afluxo tão expressivo de imigrantes, originários do Hemisfério Norte, que chegaram ao país em situação irregular. O desafio colocado por esta situação e a solução encontrada pelo governo, para o problema e escudado por parcela representativa da sociedade civil, merecerão, mais à frente neste texto, análise minuciosa

A situação social no Haiti vem, desde muito, se deteriorando e apresentando-se como uma das maiores catástrofes das Américas. Não bastasse a crise política em que vive o país há mais de 20 anos, eventos de extrema gravidade, como intempéries climáticas e, mais recentemente, um terremoto que matou mais de 48.000 pessoas, têm contribuído para a deterioração do tecido social e ampliado a extrema miséria em que vive a maior parte da população. Neste quadro assustador, a busca de saídas inclui, naturalmente, a emigração. O Banco Mundial (2011) estima que, aproximadamente, 10% da população do país (1.009.400) tenha emigrado e outras fontes afir-

<sup>5</sup> Órgão vinculado ao Ministério da Justiça que tem por competência, além da função do policiamento da fronteira, tratar do registro e do processo de regularização de estrangeiros no Brasil.

<sup>6</sup> Registros ativos referem-se aos estrangeiros que têm autorização de residência, temporária ou definitiva, que estão com a documentação em ordem e dentro do prazo de validade, independentemente de estarem residindo, no momento, no Brasil.

mam que a diáspora haitiana já teria passado a casa dos 3,0 milhões de emigrantes (HAITIAN DIASPORA, 2011). Este contingente se espalha pelos Estados Unidos e pelo Caribe, principalmente na República Dominicana.

Neste quadro, a presença do Brasil no Haiti, no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – Minustah, iniciada em 2004, foi fator de fundamental importância para a inserção do país como um dos destinos procurados pelos haitianos que buscavam fugir da miséria e da desordem social.

Assim, pouco tempo após o terremoto, em janeiro de 2010, os primeiros imigrantes começaram a chegar ao Brasil. Seu processo de entrada em território brasileiro é semelhante na quase totalidade dos casos. A viagem começa em Porto Príncipe ou na República Dominicana e, por via aérea, chegam a Lima, no Peru, ou Quito, no Equador, países que não exigiam visto de entrada para os haitianos. Destas duas cidades, eles partem por via terrestre em uma viagem que pode se estender por mais de um mês. Ao longo do percurso, eles vão alternando o transporte, utilizando ora ônibus, ora barcos (vide Anexo).

Os principais pontos de entrada no Brasil são as fronteiras do Peru com os Estados do Acre e Amazonas. Ao chegarem à fronteira, estes imigrantes apresentam uma solicitação de refúgio, alegando as péssimas condições de vida no Haiti e a impossibilidade de se continuar vivendo naquele país, após o terremoto. Sendo o Brasil signatário das convenções sobre o acolhimento de refugiados, as autoridades na fronteira registram estas solicitações e as encaminham ao órgão competente: o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), do Ministério da Justiça, para análise. Enquanto aguardam a tramitação do pedido de refúgio, os imigrantes recebem uma documentação provisória (Cadastro de Pessoa Física – CPF e carteira de trabalho) que lhes permite circular pelo país na busca por trabalho.

Por não atenderem aos requisitos do conceito de refugiado, previsto na Convenção de 1951 e na legislação nacional, o Conare não encontra amparo legal para deferir estas solicitações. No entanto, a legislação permite que os casos recusados por este órgão possam ser avaliados no CNlg que, por meio da Resolução Recomendada n. 08/06,<sup>7</sup> tem a faculdade de conceder a estrangeiros, por razões humanitárias, vistos de permanência no território nacional.

No entanto, esta trajetória não foi a simples aplicação de um dispositivo legal, mas sim um longo percurso no qual foi fundamental o papel da sociedade civil, principalmente a Pastoral da Mobilidade Humana, não só no acolhimento destes imigrantes, mas também na mobilização e sensibilização de diversos setores da sociedade, inclusive no âmbito de governos estaduais e federal. Este trabalho colheu seus primeiros frutos quando, em 16 de março de 2011, mais de um ano após a chegada

<sup>7</sup> “Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração – CNlg, dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.”

dos primeiros imigrantes ao país, o CNlg concedeu visto de permanência por razões humanitárias a 199 haitianos.<sup>8</sup>

Esta nova situação, saudada por alguns como “um momento ímpar vivido pela sociedade brasileira na sua relação com os imigrantes” (FERNANDES; MILESI; FARIA, 2012, p. 82), na realidade, foi o início de um processo ainda inacabado que colocou novos desafios às autoridades brasileiras.

Por outro lado, esta atitude, longe de contribuir para reduzir o volume de imigrantes, levou à ampliação do número de haitianos que chegavam à fronteira do Brasil. Tal fato colocou em situação de calamidade os municípios fronteiriços que, por conta da sua pouca infraestrutura, não tinham como atender à crescente demanda dos imigrantes em suas necessidades básicas mínimas, enquanto aguardavam o recebimento do protocolo do pedido de refúgio.

Esta situação chegou ao seu clímax no final de 2011, quando se estimava que mais de 4.000 haitianos haviam chegado ao Brasil, em uma média diária que chegou a ultrapassar 40 pessoas. Tal quadro dava claras indicações de que este processo passava a configurar um caráter mercantil, com a atuação de “coiotes” que facilitavam a vinda dos imigrantes, apresentando falsas promessas de emprego, acenando, em alguns casos, com ganhos superiores a USD 2.000,00 ao mês. Ao mesmo tempo, passou-se a observar que nacionais de outros países, principalmente do continente asiático, começaram a utilizar os mesmos pontos de entrada no território nacional e sistemática semelhante de pedido de refúgio.

Ao perceber que o problema poderia tomar proporções de crise humanitária nas cidades de fronteira, o governo entendeu que seria importante estabelecer alguns parâmetros que permitissem, de um lado, coibir a atuação dos “coiotes” e, de outro, dar aos haitianos que desejassem imigrar para o país a oportunidade de fazê-lo de forma segura e regular. Com este fim foi aprovada, em reunião extraordinária do CNlg, em 12 de janeiro de 2012, a Resolução Normativa n. 97, que estipula a concessão de visto permanente, com prazo de cinco anos, para os haitianos e define a cota de 1.200 vistos ao ano para serem concedidos pela Embaixada Brasileira em *Port-au-Prince*.

Uma vez mais, a ação governamental em lugar de trazer tranquilidade indicou caminhos, pois, ao mesmo tempo que concedia vistos aos haitianos no Haiti, continuava a conceder visto humanitário na fronteira norte. Ao final de 2012, o CNlg havia concedido 5.601 vistos humanitários e o Ministério das Relações Exteriores havia concedido, na Embaixada de *Port-au-Prince*, mais 1.200 vistos previstos na cota estabelecida na RN n. 97. No entanto, os agendamentos na Embaixada, para recepção da documentação e análise das solicitações de visto, já cobriam todo o ano de 2013, ultrapassando em muito o limite proposto pela Resolução Normativa.

<sup>8</sup> Até o início de 2012 haviam sido concedidos, aos haitianos, 2.296 vistos humanitários e foram expedidas 4.543 carteiras de trabalho atendendo não só aos que já estavam regulares, mas também àqueles que aguardavam parecer sobre o pedido de refúgio.

Uma vez bloqueada a possibilidade do visto no Consulado, a manutenção do fluxo de haitianos na fronteira norte levou a mais uma situação de calamidade pública, em maio de 2013, na cidade de Brasília, no Estado do Acre, o que obrigou ao governo a encaminhar uma força tarefa para a região com o objetivo de fazer uma regularização em massa de mais de 2.000 haitianos que ali esperavam pela autorização de entrada no país. Ao mesmo tempo a RN n. 97 foi alterada por uma nova resolução (Resolução Normativa n. 102), que retirava a limitação do número de vistos por ano e permitia a concessão de vistos aos haitianos em qualquer posto consular.

As informações disponibilizadas pelo CNIg indicavam que, de 2010 até o final de junho de 2013, haviam sido concedidas 6.265 autorizações de visto de residência permanente aos haitianos: quatro autorizações em 2010; 709 em 2011; 4.684 em 2012; e 870 no primeiro semestre de 2013. Considerando o mesmo período, o Ministério da Justiça publicou, no *Diário Oficial da União*, a concessão da Residência Permanente, mediante autorização do Conselho Nacional da Imigração, a 6.195 haitianos, sendo 6.094 titulares e 101 dependentes.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores, as concessões de visto a haitianos somavam 3.834 pessoas no período de 2012 a junho de 2013, englobando vistos individuais e aqueles relacionados à reunião familiar. Durante a vigência da cota de vistos da RN n. 97 (janeiro de 2012 a abril de 2013), foram emitidos 1.788 vistos. Após a supressão da cota em abril e até o final de junho de 2013, mais 2.046 vistos foram concedidos a cidadãos haitianos. Com a ampliação do número de concessões de visto não houve a esperada redução do volume de demandas recebidas pelo Consulado e mesmo a possibilidade de obtenção do visto em outros postos consulares não afetou o número de solicitações em Porto Príncipe.

Agregando as informações destas duas fontes, o total de vistos e autorizações de residência ultrapassaria 10.000 casos. A este total deve ser acrescentado certo número de solicitações cuja documentação estava em trânsito entre os postos da Polícia Federal nas fronteiras e o Ministério da Justiça em Brasília e entre este Ministério e o CNIg. Assim, pode-se estimar que, até o final de junho de 2013, um número próximo a 15.000 haitianos estaria residindo no Brasil.

Ainda é difícil ter uma avaliação destas medidas, que precisam ser consideradas muito além do que a simples concessão de vistos. Aspectos ligados à inserção destes imigrantes na sociedade brasileira, a garantia dos seus direitos e questões legais futuras, relacionadas à prorrogação dos vistos, deveriam fazer parte de uma agenda de governo.

### **Política migratória: atores e parceiros**

Nos últimos 30 anos, período que vai da edição da Lei dos Estrangeiros (Lei n. 6815 de 19/08/1980) até o início da segunda década do século XXI, poucas foram as mudanças introduzidas na legislação, apesar de diversas tentativas junto ao Congresso Nacional. Vale lembrar o envio ao Congresso Nacional, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, de uma proposta de nova Lei de Estrangeiros. Após ficar

em tramitação vários anos e receber diversas emendas, a proposta acabou sendo retirada (SPRANDEL, 2012).

Se, por um lado, a questão legal não avançou em termos da reformulação da lei, por outro, foram criados vários mecanismos que buscavam regularizar a situação migratória dos estrangeiros no Brasil. Assim, ocorreram quatro processos de regulamentação extraordinária – anistia –, sendo o primeiro em 1981 e o último em 2009.<sup>9</sup> Além desses, em 2005 foi criada uma situação excepcional, voltada para a regularização de estrangeiros de nacionalidade boliviana que residiam no Brasil, permitindo anistiar, aproximadamente, 20.000 pessoas.

Em setembro de 2005, por iniciativa do governo federal, uma proposta de nova Lei sobre a migração internacional foi apresentada em consulta pública. Ao mesmo tempo foi criado um grupo de trabalho reunindo a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e representantes de mais de 16 entidades que atuam junto aos migrantes. Este grupo apresentou uma série de sugestões ao texto inicial que foram enviadas ao Ministério da Justiça, órgão responsável pela sistematização das contribuições (SPRANDEL, 2012). O Ministério da Justiça levou quatro anos para apresentar a proposta de Projeto de Lei, que só chegou ao Congresso em 27 de julho de 2009, tomando o número PL 5.655/2009.

Passados mais de quatro anos desde o envio do texto ao Legislativo, não houve avanços na tramitação da proposta. O Projeto de Lei inova ao tratar a questão migratória sob a ótica dos direitos humanos e propõe a transformação do Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, na estrutura básica do Ministério do Trabalho e Emprego, que permitirá ampliar o foco e abarcar a situação de grande contingente de brasileiros no exterior, de modo a ensejar o estabelecimento de uma política nacional de migração.

No entanto, algumas das proposições contidas nesta nova proposta foram muito criticadas por setores da sociedade civil, como, por exemplo, a visão da política migratória voltada, primordialmente, para a migração de mão de obra (artigo 4º), a continuidade do impedimento ao estrangeiro de exercer atividade política partidária (artigo 8º) e a ampliação do prazo para naturalização ordinária, que passaria de quatro para dez anos (artigo 8º, item III).

A lentidão do processo de discussão e aprovação da nova Lei dos Estrangeiros indica que uma solução para a alteração da legislação migratória brasileira ainda vai tardar e, nesta fragilidade legal, fica a questão de como lidar com os desafios que se colocam a cada dia diante dos múltiplos processos migratórios que ocorrem no Brasil.

Ainda em continuidade a este processo de proposição de uma nova legislação migratória, ocorreu no país uma série de discussões voltadas para a criação de políticas

<sup>9</sup> Primeiro: 1981, Lei n. 6.964/81 – 39.000 pessoas. Segundo: 1988, Lei n. 7.685/88 – 35.000 pessoas. Terceiro: 1998, Lei n. 9.675/98, regulamentada pelo Decreto n. 2.771, de 7 de setembro de 1998 – 40.909 pessoas. Quarto: 2009, Lei n. 11.961, de 2 de julho – 41.816 pessoas.



públicas com enfoque nos migrantes. Isso deve-se ao fato de o Brasil ter entrado de forma definitiva na rota das migrações internacionais, o que tem demandado debates mais profundos acerca dessa temática. Em decorrência disso, em 2008, o CNIg do Ministério do Trabalho e Emprego e a OIT promoveram o seminário *Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho*.

Apesar da pouca eficácia deste processo, pois a proposta de política migratória elaborada pelo CNIg, aprovada em reunião do Conselho e encaminhada à Casa Civil da Presidência da República, nunca foi colocada em prática, este foi importante marco na discussão de políticas voltadas para a migração, no qual estiveram presentes órgãos de governo, sindicatos patronais e trabalhadores, representantes de associações de apoio a migrantes, assim como acadêmicos.

Apesar dos esforços empreendidos pelo poder público, Sprandel e Patarra (2009) destacam que ainda não existe, de fato, uma política coerente e integrada com respeito às migrações internacionais no Brasil. A recente participação de órgãos e autoridades nas discussões sobre a migração internacional pode contribuir para o aprimoramento dos mecanismos institucionais. No entanto, o que se observa é que essa ação é dificultada, pois os órgãos agem sobre tensão e de forma concorrente. Porém, o debate continua e deverá ser capaz de promover a criação e aplicação de leis eficazes, que possibilitem uma vida digna aos imigrantes que decidirem viver em território nacional, assim como prestar auxílio àqueles que deixam o país em busca de trabalho e melhor qualidade de vida (MILESI, 2007).

## Referências

- ANICIO, L. M.; FERNANDES, D. M. Percepção da migração internacional de retorno em Poté e Botelhos após a crise mundial de 2008. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2012, Águas de Lindóia. **Transformações na população brasileira: complexidades, incertezas e perspectivas**. Campinas: Abep, 2012.
- FERNANDES, D.; MILESI, R.; FARIAS, A. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates**, n. 6, Brasília, Instituto Migrações e Direitos Humanos e ACNUR, p. 73-97, 2012.
- HATIAN DIASPORA. Disponível em: <<http://haitiandiaspora.com>>. Acesso em: 03 mar. 2013.
- MILESI, R. **Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, 2007.
- SPRANDEL, M. Políticas migratórias no Brasil do século XXI. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESLOCAMENTOS, DESIGUALDADES E DIREITOS HUMANOS. 28ª Reunião Brasileira de Antropologia. São Paulo: PUC-SP, julho 2012. Mimeografado.
- SPRANDEL, M.; PATARRA, N. **Projeto perfis migratórios. Brasil**. Texto preliminar/OIM. Brasília, 2009. Mimeografado.

ANEXO

Principais rotas migratórias dos haitianos para o Brasil



# Distribución de la población, urbanización y migración interna:

## 1994-2013 y después de 2014

*Jorge Rodríguez Vignoli*<sup>1</sup>

### Las consideraciones del Programa de Acción de El Cairo sobre el tema

El capítulo IX del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD) —El Cairo, 1994— contiene tres acápites que abordan diferentes temas relativos a la distribución de la población, la urbanización y la migración interna.

El primero de ellos se refiere de manera genérica a la distribución de la población y el desarrollo sostenible. Se identifica el proceso de urbanización como un aspecto clave, y se reconocen su asociación histórica con el desarrollo económico y social, así como los beneficios y ventajas que genera, pero también se alerta sobre los peligros de una urbanización acelerada en los países en desarrollo. Este apartado ofrece una visión de las políticas alineada con el enfoque de derechos de El Cairo y, por ende, novedosa en este tema, en el que históricamente se antepuso la razón estatal, tecnocrática o mercantil a las preferencias o necesidades de las personas.

El acápite tiene dos objetivos: a) fomentar una distribución espacial de la población más armónica con el desarrollo sostenible y basada en el respeto de los derechos humanos —especialmente el derecho al desarrollo—, y b) mitigar los diversos factores de presión sobre las corrientes migratorias. Se proponen algunas líneas de políticas, varias destinadas a reducir los sesgos favorables al ámbito urbano y beneficiar al espacio rural. Además, se llama a proteger las tierras de los indígenas y considerar su visión en las acciones públicas y privadas que se implementen en ellas, una política novedosa para la época, aunque en línea con otras secciones del PA-CIPD.

El segundo acápite aborda el crecimiento de la población en las grandes aglomeraciones urbanas. Su tono es más bien crítico, aunque también reconoce el aporte y las ventajas de las grandes ciudades. Su único objetivo tiene tres propósitos bien distintos entre sí: a) mejorar la gestión de las aglomeraciones urbanas mediante una planificación y una gestión más participativas y con un menor consumo de recursos; b) examinar y modificar las políticas y mecanismos que contribuyen a la concentración excesiva de población en las grandes ciudades, y c) mejorar la seguridad y la calidad de vida de los residentes de bajos ingresos de las zonas rurales y urbanas. Todas las medidas propuestas apuntan a mejorar la situación de las

<sup>1</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, [jorge.rodriguez@cepal.org](mailto:jorge.rodriguez@cepal.org).

grandes ciudades; así, pese al enfoque crítico, no se sugieren acciones para reducir la concentración en ellas.

Finalmente, el tercer acápite trata de las personas desplazadas internamente, en tanto grupo que tiene derechos y necesidades específicas. Se plantea que se trata de un número importante de personas, que aunque heterogéneas comparten una alta vulnerabilidad y requieren medidas especiales de apoyo. Sus objetivos son: a) ofrecer protección y asistencia apropiadas a las personas desplazadas dentro de su propio país y encontrar soluciones a las causas fundamentales de su desplazamiento para eliminarlas y, según proceda, facilitar el regreso o el reasentamiento, y b) poner fin a todas las formas de migración forzosa, incluida la “depuración étnica” (Naciones Unidas, 1995, párrafo 9.20). Las medidas propuestas se dirigen a actuar sobre las causas del desplazamiento forzado y a asistir a los desplazados.

## El contexto global

El escenario general en el que se gestó y aprobó el PA-CIPD es importante para entender los planteamientos de este capítulo. Veinte años atrás, la urbanización era un hecho consolidado en los países desarrollados, y en varios de ellos se había estabilizado o incluso se registraban signos de contraurbanización (Champion, 2011). En el caso de los países en desarrollo, solo América Latina tenía un perfil claramente urbano, y había dudas sobre la evolución futura de este proceso en África y Asia y temor de que estas regiones repitieran algunos de los problemas registrados por la urbanización latinoamericana. Además, aún se creía que este fenómeno podía moderarse y hasta evitarse mediante políticas de apoyo al sector rural.

Sobre las ciudades grandes, América Latina aparecía como el ejemplo a evitar, pues muchas de sus urbes habían entrado a la categoría de megápolis y presentaban un estado casi calamitoso de funcionamiento y condiciones de vida. Con todo, ya eran conocidos los planteamientos relativos a las ciudades globales; además, un conjunto de megápolis de otros continentes se habían sobrepuesto a crisis económicas y sociales severas experimentadas en las décadas de 1970 y 1980, mostraban nuevos bríos y se posicionaban como los centros de control y comando de las industrias financieras, tecnológicas y de servicios de punta que comenzaban a dominar la escena económica. Es decir, había indicios de revalorización de las grandes ciudades en el mundo.

Respecto de los desplazados, su urgencia se reforzaba por la aparición del fenómeno en Europa Oriental y los Balcanes, que podían convertirse en canteras de refugiados para los países desarrollados, en particular los de Europa Occidental.

## El contexto regional

En 1994 la región ya se destacaba a escala global por su alto grado de urbanización, pues un 72% de su población vivía en áreas urbanas. La metropolización ya era evidente, tanto por la proporción de personas que residían en ciudades de este tipo

—algo más de un cuarto de la población total, si se considera como grandes a las ciudades de más de un millón de habitantes— como por la cantidad de estas urbes y la envergadura descollante a escala mundial de algunas de ellas, como Ciudad de México y São Paulo.

En esos años, la valorización y la visión sobre la urbanización, así como los indicadores objetivos de las condiciones de vida urbana, estaban muy afectados por el impacto devastador de la recesión de la década de 1980 sobre las ciudades y los efectos territoriales de la desregulación económica. La crisis golpeó más fuerte a las ciudades, donde estaban los pilares del modelo de desarrollo que se derrumbó con ella: industria sustitutiva, empleo estatal, inversión pública y clase media basada en la educación gratuita y de calidad, aunque no universal (CEPAL, 2012). El panorama era crítico porque se habían acumulado déficits urbanos durante varios años, las secuelas socioeconómicas de la recesión de los años ochenta aún se expresaban en elevados índices de pobreza y desempleo, y la movilidad social descendente, así como la vulnerabilidad social y laboral, seguían extendiéndose.

Este escenario metropolitano precario alimentó una hipótesis de desconcentración o contraurbanización, que se apoyaba en otros fenómenos de la época, como el avance y la consolidación de la estrategia de desarrollo basada en el dinamismo de los productos transables competitivos a escala mundial —básicamente, productos primarios localizados en áreas rurales— y en el hecho objetivo de la irrupción de la emigración neta en algunas urbes emblemáticas, como São Paulo y Ciudad de México. Sin embargo, esta hipótesis nunca se consolidó como un planteamiento dominante entre los investigadores (CEPAL, 2012; Rodríguez, 2011), pues carecía de una fundamentación adecuada, ya que había dudas sobre los encadenamientos entre la exportación de *commodities*, el aumento de la demanda de empleo local y la reducción de las brechas socioeconómicas urbano-rurales.

En materia de desplazamientos forzados, la región enfrentaba un escenario complejo por una razón que invisibilizaba a las restantes: los conflictos internos en varios países de América Central (Nicaragua, El Salvador y Guatemala en particular) y del Sur (sobre todo, Colombia y Perú), que habían generado una virtual crisis humanitaria. En este contexto las ciudades, aun en su precario estado, se constituyeron en refugio para miles de desplazados forzados de las zonas de mayor conflictividad, típicamente rurales.

## El escenario actual: tendencias, lecciones y balance

### La urbanización

Las dudas sobre la continuidad de la urbanización, generadas por la hipótesis de la “recuperación del atractivo rural” antes expuesta, se despejaron completamente, pues el aumento del porcentaje urbano prosiguió con fuerza en la región y en cada uno de los países que disponen de información censal de la ronda de 2010 (cuadro 1).

Cuadro 1  
América Latina, 1950-2010: porcentaje urbano según los censos

País	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Argentina	62.5	73.8	79.0	83.0	87.2	90.5	91.0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	33.9	...	41.7	...	57.5	62.4	<sup>a</sup>
Brasil	36.5	43.0	55.9	67.6	75.3	81.2	84.4
Chile	60.7	68.2	75.1	82.2	83.5	86.6	<sup>b</sup>
Colombia	42.7	52.1	59.1	67.2	71.0		76.0
Costa Rica	33.5	34.5	40.6	44.5	...	59.0	72.8
Cuba	55.1	...	60.7	69.0	...	75.8	76.8
Ecuador	28.5	35.3	41.4	49.0	55.1	61.1	62.8
El Salvador	36.5	38.5	39.5	...	50.4		62.7
Guatemala	25.0	33.6	36.4	32.7	35.0	46.1	<sup>c</sup>
Haití	12.2	...	20.2	24.5	...	40.8	<sup>c</sup>
Honduras	31.0	30.4	37.2	38.7	...	45.5	<sup>c</sup>
México	42.6	50.7	58.7	66.3	71.3	74.7	76.8
Nicaragua	34.9	40.9	47.7	...	54.4		55.9
Panamá	36.0	41.5	47.6	50.4	53.7	62.2	65.1
Paraguay	34.6	35.8	37.1	42.8	50.3	56.7	<sup>d</sup>
Perú	35.3	47.4	59.5	65.2	70.1		75.9
República Dominicana	23.9	30.5	39.7	52.0	56.1	63.6	74.4
Uruguay	...	81.0	83.3	87.3	90.8	91.8	94.7
Venezuela (República Bolivariana de)	47.9	62.5	73.1	80.0	84.4	88.4	88.8

Fuente: base de datos DEPUALC, <[www.cepal.org/celade/depualc](http://www.cepal.org/celade/depualc)>; procesamientos especiales de bases de datos censales y para el censo de la ronda de 2010 de Cuba, <[www.one.cu/resumenadelantadocenso2012.htm](http://www.one.cu/resumenadelantadocenso2012.htm)>, acceso el 22 de diciembre de 2013.

Notas:

<sup>a</sup>: Procesamiento de base de datos, cifra no oficial aún.

<sup>b</sup>: Censo cuestionado.

<sup>c</sup>: No se ha levantado el censo de la ronda de 2010 aún.

<sup>d</sup>: Censo anulado.

Las cifras de los censos de Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú se exponen bajo las columnas correspondientes a 2000 y 2010 porque fueron levantados entre 2004 y 2007.

Esta continuidad revela las fortalezas de las ciudades, que pese a sus problemas y déficits, siguen siendo los ámbitos donde se concentran las oportunidades y los beneficios del desarrollo económico y social. Como contrapartida, las expectativas de recuperación del atractivo migratorio de las zonas rurales como resultado de la “re-primarización” económica se desvanecieron completamente, pues toda la evidencia disponible muestra que estas áreas siguen siendo de emigración neta (cuadro 2). De hecho, cada vez es más claro que buena parte de las transformaciones que han experimentado los campos de la región han elevado la productividad pero han expulsado población y han generado una creciente necesidad de fuerza de trabajo estacional y

no rural. Esta pertinaz emigración tiene un impacto decreciente en el crecimiento de la población urbana pero sigue siendo elevado en la rural, y de hecho explica tanto la disminución absoluta de esta última como ciertos cambios de su composición, en particular su envejecimiento demográfico, mucho mayor al que cabría esperar a la luz de su estado de avance en este proceso específico.

Cuadro 2

América Latina, países seleccionados, 1980 a 2010: tasa de transferencia neta rural-urbana

Países	Tasa de transferencia neta rural-urbana (por mil)											
	Con denominador de población urbana						Con denominador de población rural					
	1980-1990		1990-2000		2000-2010		1980-1990		1990-2000		2000-2010	
Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Argentina	5.7	5.8	3.3	3.2	2.6	2.5	-28.9	-41.9	-22.6	-27.1	-21.8	-25.7
Brasil	11.8	12.6	8.2	9.4	7.8	8.5	-28.3	-34.7	-28.3	-37.0	-19.3	-24.6
Costa Rica	12.5	11.9	20.8	20.5	20.8	20.0	-13.9	-16.6	-23.7	-26.1	-37.6	-40.5
Ecuador	17.1	18.0	11.8	11.3	5.4	5.5	-17.7	-20.9	-15.9	-16.8	-8.6	-9.4
México	9.7	9.4	7.4	7.8	3.2	5.7	-21.8	-22.8	-21.1	-23.8	-10.5	-19.4
Panamá	11.5	12.7	18.4	17.3	6.8	7.3	-11.6	-15.8	-24.4	-27.5	-11.6	-14.4
República Dominicana	8.2	7.8	14.8	15.5	17.9	21.5	-8.8	-10.1	-19.1	-22.9	-35.3	-41.5
Uruguay	4.2	3.5	1.3	1.5	3.4	2.8	-22.8	-30.4	-10.8	-18.0	-35.7	-43.7
Venezuela (República Bolivariana de)	6.1	7.2	5.6	5.6	1.3	1.5	-57.2	-36.9	-70.8	-39.8	-9.2	-13.6

Fuente: cálculos propios usando el procedimiento indirecto (relaciones de supervivencia intercensales) y datos censales.

Este contrapunto entre el ámbito urbano y el rural debe matizarse por la creciente borrosidad de la distinción, aunque esto no significa que ya no existan diferencias entre ambos. En efecto, incluso si se usa la definición oficial de los países, con frecuencia denostada —por elemental y según algunos obsoleta—, se advierte que en prácticamente todos los indicadores las zonas rurales siguen estando rezagadas. Ello ocurre debido a un cúmulo complejo de causas, que incluyen la postergación y discriminación por parte de los gobiernos y los grupos dominantes en general, la persistente e inexcusable alta concentración de los recursos productivos, el efecto acumulativo de los déficits de inversión y diversas formas de deseconomías de dispersión. Además, las áreas rurales siguen teniendo un modo de vida que difiere del urbano. Con todo, no hay duda de que las relaciones entre el campo y la ciudad se han modificado y que algunos fenómenos emergentes generan nuevos tipos de vinculación entre ambos ámbitos: el trabajo en una zona y la residencia en la otra, la construcción de suburbios netamente urbanos en paisajes naturales y aun nominalmente rurales, y la parcelación con propósitos habitacionales de amplias zonas del entorno rural de las ciudades, que terminan colonizadas por nuevos residentes de orígenes, modos de vida y actividades regulares urbanas.

Así las cosas, al menos tres asuntos surgen de la trayectoria de los últimos 20 años en materia de urbanización. Respecto de las tendencias futuras, toda la evidencia disponible sugiere que este proceso continuará, aunque su ritmo debiera moderarse significativamente, en particular en los países con índices más elevados, porque cuando el porcentaje urbano alcanza valores muy altos, seguir incrementándolo es cada vez más dificultoso, entre otras cosas porque los países necesitan una fracción de la población dedicada a las actividades agrícolas, pecuarias y extractivas que se desarrollan en el campo. Ninguna política pública y ningún cambio en la estrategia de desarrollo económico y social han detenido este proceso, y no se avizoran transformaciones futuras que tengan la capacidad para hacerlo. Por cierto, los procesos de “rururbanización”<sup>2</sup> pudieran contrarrestar la urbanización estadística. Pero su efecto final, siempre en clave estadística —porque en términos sustantivos este proceso puede considerarse una profundización *in extremis* de la condición urbana de las sociedades regionales—, dependerá de la condición (urbana o rural) que las oficinas de estadística de los países asignen a estos ámbitos.

En asociación con el tema “rururbano”, pero distinto de él, se encuentra la discusión actual sobre la definición de lo urbano y lo rural, que aunque tiene una larga historia, se ha tornado más visible. La creciente erosión de la dicotomía urbano-rural alienta el desarrollo de nuevas definiciones basadas en una gradación entre un extremo rural (población dispersa) y otro urbano (población residente en aglomerados urbanos de alta densidad demográfica). Ya hay varias investigaciones en esa línea (CEPAL, 2012), y debería pasarse de la discusión académica a la oficial, para que los hallazgos científicos se reflejen gradualmente en las definiciones públicas. Con todo, la evidencia actual sobre la persistencia de desigualdades socioeconómicas entre las zonas urbanas y rurales, definidas de acuerdo a los criterios oficiales, sugiere que la distinción entre ellas aún existe y mantiene validez analítica y práctica.

En materia de políticas públicas, los asuntos que surgen —en rigor, que persisten— se vinculan tanto con la gobernanza, la sostenibilidad y la igualdad de la urbanización como con la reversión de la histórica postergación del campo, incluyendo un acceso más igualitario a los recursos como condición para la retención de población y un desarrollo sostenible de la economía rural.

## Las políticas migratorias y territoriales

En línea con el espíritu del PA-CIPD, las políticas y programas de migración interna previos a 1994, muchas veces destinados a promover la relocalización masiva de población en el territorio para el beneficio del “desarrollo nacional”, tendieron a desaparecer, y el derecho a la libre movilidad dentro de los países se consolidó como pilar de las intervenciones en esta materia. Como manifestación elocuente de este

<sup>2</sup> Se trata de un concepto de acuñación reciente, que alude al asentamiento de población en zonas rurales, pero bajo condiciones habitacionales y estilos de vida urbanos.



abandono, según los informes de seguimiento quinquenal del PA-CIPD en la región elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y una encuesta mundial sobre el mismo asunto aplicada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), ningún país reportó estar implementando estos programas actualmente, al menos de manera masiva.

Esto no significa que los países de la región hayan perdido interés en el tema o se abstengan de intervenciones dirigidas a influir sobre la localización y la movilidad de la población. De hecho, en la última encuesta de la División de Población de las Naciones Unidas sobre políticas de población, la mayoría de los países respondieron que desean “cambios” en la distribución espacial de su población y en sus patrones de migración interna<sup>3</sup>. Los objetivos declarados de estos cambios no difieren de los históricos: promoción del desarrollo económico y social; aprovechamiento de las potencialidades de todos los espacios subnacionales y reducción de las disparidades sociales entre ellos. Pero esto no se traduce en grandes programas como en el pasado, en particular de colonización, levantamiento de ciudades y traslados masivos de población, sino en una amplia gama de medidas que incluyen: a) una consideración especial del tema territorial en las nuevas Constituciones de América Latina, que se refuerza cuando atañe a los territorios indígenas o protegidos; b) políticas de desarrollo regional y de ordenamiento territorial que influyen en los patrones migratorios y la localización geográfica de la población; c) inclusión de la migración interna y de la localización de la población en el marco de la prevención de desastres naturales y la mitigación de los efectos del cambio climático; d) iniciativas con el objetivo de promover el desarrollo y, al mismo tiempo, fortalecer la atracción de población de determinados tipos de asentamientos —por ejemplo, ciudades intermedias, áreas fronterizas, zonas rurales, espacios centrales de las metrópolis— o de zonas específicas del país; e) medidas para atenuar los factores que impelen a la emigración desde las zonas de alta expulsión —aumento de la conectividad, mejoramiento de la dotación de servicios e infraestructura y asignación especial de recursos, incluyendo programas de transferencias monetarias condicionadas (para más detalles, ver CEPAL, 2013).

Ahora bien, los logros de estas acciones no son inmediatos y resulta difícil evaluar con precisión los impactos reales de estas políticas, que por otra parte están sujetas a los cambios de prioridades de los gobiernos o a modificaciones de la agenda pública asociadas a reemplazos gubernamentales. Debido a ello, hasta este momento está poco documentado el impacto migratorio de la mayoría de las medidas implementadas en el período de referencia. Además, a diferencia del pasado, sus objetivos no siempre son explícitos y estructurados, y a veces resulta complicado o hasta imposible darles un seguimiento.

<sup>3</sup> Tabulados de la encuesta de 2011 para América Latina y el Caribe, cuadro 24, en <[www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2011/Summary\\_Tables/Table24.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2011/Summary_Tables/Table24.pdf)>, acceso el 22 de diciembre de 2013.

## Las grandes aglomeraciones urbanas

En general, las megápolis —aglomerados con 10 millones de habitantes o más— experimentaron un marcado descenso de su crecimiento demográfico y casi todas ellas devinieron urbes de emigración neta. Aunque esta inflexión es objeto de debate<sup>4</sup>, cálculos recientes permiten concluir que tanto en Ciudad de México como en Rio de Janeiro la emigración neta ha sido genuinamente “desconcentradora” y solo en São Paulo podría tener el carácter de “desconcentración concentrada”, en este caso en el estado de São Paulo (cuadro 3)<sup>5</sup>. Sin embargo, la metropolización ha continuado, tanto en términos de cantidad de ciudades como en la proporción de la población nacional que representan. En efecto, el cuadro 4, en su cuadrante superior izquierdo, indica que de 38 ciudades “millonarias” en 1990 se pasó a 56 en 2010, y que ello fue concomitante con un aumento de su peso demográfico desde un 27.6% a un 32%. Dado que este incremento se debe en parte al aumento de la cantidad de ciudades, en el recuadro inferior derecho se controla este factor y se examina retrospectivamente la evolución de las 56 ciudades que tenían un millón de habitantes o más en 2010: el resultado es más bien de estabilización en los últimos 10 años, pero siempre a un nivel alto. En conclusión, la franja superior del sistema de ciudades, compuesta por las urbes de un millón de habitantes o más, mantiene su protagonismo demográfico pese a la desaceleración del crecimiento y la pérdida del atractivo migratorio de las megápolis; de hecho, esto último es compensado por el pertinaz atractivo migratorio de la mayoría de las ciudades grandes.

La contrapartida es la continua erosión del segmento inferior del sistema urbano (las ciudades de menos de 100 mil habitantes). Aunque este segmento no se aborda específicamente en el PA-CIPD, estudios recientes —pero que no incorporan los resultados de los censos de 2010— muestran que la mayor parte de ellas poseen emigración neta y presentan evidentes desventajas respecto de las grandes y medianas (Rodríguez, 2011). Tal postergación hace inviable una desconcentración masiva de población hacia estas urbes, por lo que el único contrapeso efectivo que queda para las ciudades grandes es el segmento de las intermedias.

<sup>4</sup> En particular en Brasil, donde se acuñó la expresión “desconcentración concentrada” para graficar la emigración desde São Paulo hacia ciudades cercanas, con lo que la aparente emigración neta se revelaba más bien como una ampliación de la escala funcional de la ciudad, en línea con las nociones de metrópolis difusa o “región metropolitana” (CEPAL, 2012).

<sup>5</sup> Los cálculos usan al menos dos definiciones territoriales de estas megápolis —constantes en el período de observación, lo que permite la comparación intertemporal— y que incluyen el intercambio de la ciudad con el resto del país, diferenciando el entorno cercano —que no se captura en función de la distancia sino de la pertenencia a la división administrativa mayor (DAM) donde se localiza la ciudad— y el entorno lejano —municipios pertenecientes a DAM diferentes de aquella donde se emplaza la ciudad.

Cuadro 3  
Tres megápolis de América Latina, 1990-2010: evolución del saldo migratorio total, cercano y lejano, considerando al menos dos definiciones geográficas

Ciudades y definiciones territoriales	Migración neta								
	Censos de la década de 2010			Censos de la década de 2000			Censos de la década de 1990		
	Total	Cercana	Lejana	Total	Cercana	Lejana	Total	Cercana	Lejana
Ciudad de México acotada (44 municipios o delegaciones)	-200,201	-24,386	-175,815	-72,978	18,973	-91,951			
Ciudad de México intermedia (48 municipios o delegaciones en 2000 y 49 en 2010)	-210,224	-35,762	-174,462	-77,707	14,458	-92,165	No se puede calcular		
Ciudad de México ampliada (75 municipios o delegaciones en 2000 y 76 en 2010)	-149,018	-6,206	-142,812	-59,159	28,968	-88,127			
Río de Janeiro acotada (14 municipios)	-93,491	-84,800	-8,691	-49,086	-67,278	18,192	-60,053	-39,968	-20,085
Río de Janeiro ampliada (19 municipios)	-80,350	-72,640	-7,709	-26,815	-48,404	21,589	-67,288	-44,907	-22,380
São Paulo acotada (25 municipios)	-218,499	-266,175	47,677	-274,420	-374,988	100,568	85,151	-311,082	396,233
São Paulo ampliada (39 municipios)	-182,803	-236,555	53,752	-227,394	-339,430	112,036	126,116	-285,140	411,255

Fuente: A. M. Chávez-Galindo et al. (2013).

Cuadro 4  
América Latina y el Caribe, 1950-2010: concentración de la población en ciudades grandes<sup>a</sup>

	Ciudades de un millón de habitantes o más					Ciudades de cinco millones de habitantes o más								
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Número de ciudades	8	11	17	26	38	48	56	1	2	4	4	5	7	8
Población (en miles de personas)	17,981	30,070	53,965	86,003	119,737	156,623	186,185	5,098	11,610	31,131	43,104	56,033	76,518	89,495
Porcentaje de la población total	11.1	14.1	19.4	24.3	27.6	30.6	32.0	3.2	5.5	11.2	12.2	12.9	15.0	15.4
Porcentaje de la población urbana	26.8	28.7	33.8	37.1	38.9	40.5	40.2	7.6	11.1	19.5	18.6	18.2	19.8	19.3
	Ciudades de un millón de habitantes o más en 1950					Ciudades de un millón de habitantes o más en 2010								
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Número de ciudades	8	8	8	8	8	8	8	56	56	56	56	56	56	56
Población (en miles de personas)	17,981	26,411	39,899	54,630	64,303	73,910	79,835	29,371	46,500	73,188	105,521	133,591	163,704	186,185
Porcentaje de la población total	11.1	12.4	14.3	15.4	14.8	14.5	13.7	18.2	21.9	26.2	29.8	30.8	32.0	32.0
Porcentaje de la población urbana	26.8	25.2	25.0	23.6	20.9	19.1	17.3	43.8	44.4	45.8	45.6	43.4	42.4	40.2
Tasa media anual de crecimiento (por Cien)	3.8	4.1	3.1	1.6	1.4	0.8	2.5	4.6	4.5	3.7	2.4	2.1	1.3	3.1

Fuente: CEPAL (2012).

<sup>a</sup> Datos transversales y longitudinales.

En línea con lo propuesto en el PA-CIPD, ha habido un despliegue masivo y variado de políticas a escala metropolitana en materia de planificación urbana; promoción de la descentralización; gestión y protección ambiental; acceso a servicios básicos, vivienda y transporte público<sup>6</sup>. En muchos casos se trata de programas iniciados antes del período de referencia, pero cuya continuidad ha sido clave para cosechar resultados. Por otra parte, los gobiernos continuaron con programas de mejora de los asentamientos precarios, lo que ha permitido una paulatina reducción del porcentaje de población que vive en esas condiciones. Además, desde la implementación de programas emblemáticos a fines de la década de 1990, las iniciativas dirigidas a mejorar estos asentamientos se implementan cada vez más según una óptica multisectorial, una perspectiva de derechos y un enfoque participativo e inclusivo de la población residente.

No obstante este despliegue, las ciudades de la región están lejos del desarrollo armónico, el funcionamiento eficiente y la igualdad social propuestas en el PA-CIPD. La mayoría de los aglomerados metropolitanos carecen de instancias específicas de planificación y gobierno, lo que dificulta el planeamiento estratégico integrado y la gestión cotidiana de estas áreas. En muchas ciudades el transporte es un problema acuciante. La segregación residencial urbana adquirió más visibilidad, pero no se han implementado medidas para reducirla o atenuar sus efectos. Cada vez hay más conciencia de los efectos adversos de las políticas de construcción masiva de viviendas sociales en la periferia de las ciudades, pero no por ello se han dejado de aplicar, con el argumento de que son las más efectivas para reducir el déficit habitacional. No obstante la disminución de la proporción de población que vive en barrios marginales, el número de habitantes de este tipo de asentamientos ha aumentado de 106 a 111 millones (CEPAL, 2013). Además, en el período de referencia se documentaron varios casos de intervenciones guiadas por criterios policiales y mercantiles que resultaron excluyentes y generaron conflictos urbanos, pues consistieron en erradicaciones unilaterales y sin justificaciones sociales o ambientales.

## Los desplazados internos

Este sigue siendo un grupo de población particularmente vulnerable en varios países de la región en que persisten conflictos dentro del territorio. El más relevante por la magnitud de la población desplazada es el de Colombia, que desde hace varios años ha desarrollado una institucionalidad de identificación, contabilización y apoyo. Pero hay otros países en los que subsiste la problemática, y en al menos tres de ellos se implementaron acciones de apoyo a los desplazados en materia de salud, educación, formación y empleo.

Urge responder a los desplazamientos forzados por causas no tradicionales, que aunque existían en el pasado, ahora son más visibles y relevantes. Se trata de los debidos a la acción del crimen organizado y del narcotráfico —así como a la represión indiscriminada de esos delitos—, los originados por grandes proyectos de inversión privada o pública, que afectan especialmente a las comunidades indígenas, y los que se derivan de desastres sicionaturales y del cambio climático.

<sup>6</sup> Para más detalles sobre políticas públicas en la materia, ver CEPAL (2013).

## Conclusión

La futura agenda de población tendrá un foco urbano, no solo por el protagonismo cuantitativo de sus residentes, sino porque todas las previsiones sugieren que la urbanización de la región continuará y que en las actuales circunstancias el campo seguirá perdiendo población. Mejorar las condiciones y la calidad de vida en las ciudades, así como su funcionamiento general, implicará enfrentar los déficits acumulados, lo que requerirá más recursos, una planificación integral y multisectorial, mejores regulaciones e intervenciones más robustas. También exigirá encarar fuertes intereses asociados al *statu quo*, que influyen decisivamente en los precios de la tierra y de los inmuebles urbanos, en la localización de los servicios y la infraestructura y en el funcionamiento del transporte. Asimismo, obligará a tomar decisiones estratégicas claras acerca de los servicios públicos, cuya adecuada gestión es fundamental para la sostenibilidad de las ciudades. Finalmente, algunos asuntos emergentes, como el gobierno de las áreas metropolitanas, su delimitación formal y la segregación residencial, deberán incorporarse en la agenda como temas prioritarios, habida cuenta de su importancia para el desarrollo democrático, inclusivo y eficiente de las ciudades de la región.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* [LC/L.3474(CEP.2/3)], Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del periodo 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y balance* [LC/L.3640(CRPD.1/3)], Santiago de Chile.
- Champion, A. (2011), “The changing nature of urban and rural areas in the United Kingdom and other European countries”, in United Nations, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective* (ESA/P/WP/223), New York, pp. 144-160.
- Chávez-Galindo, A. M.; Rodríguez, J.; Acuña, M.; Barquero, J.; Macadar, D.; Pinto Da Cunha, J. M. et Sobrino, J. (2013), “L’actuelle migration métropolitaine en Amérique Latine: les métropoles gagnent ou perdent population par migration interne”, document présenté à la XXVII Congrès international de la population, Busan, Corée du Sud, 26 - 31 Août, et <<http://www.iussp.org/en/event/17/programme/paper/2583>>, consulté le 22 Décembre, 2013.
- 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.
- Rodríguez, J. (2011), “Spatial distribution of the population, internal migration and development in Latin America and The Caribbean”, in United Nations, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective* (ESA/P/WP/223), New York, pp. 54-80.

# O contraste entre o desenvolvimento sustentável na CIPD e a realidade atual<sup>1</sup>

George Martine<sup>2</sup>

*A humanidade está realizando uma gigantesca, descontrolada e quase certamente irreversível experiência climática na única casa que tem.*<sup>3</sup>

Realizada apenas dois anos depois da histórica Eco-92, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento – CIPD, da ONU, estava imbuída do espírito e das esperanças da conferência anterior. Basta ver que a frase “desenvolvimento sustentável” aparece 80 vezes no Programa de Ação – PoA, ou seja, mais do que o dobro de vezes em que apareceram as palavras – “igualdade” ou “equidade”. O PoA já tinha clareza a respeito dos perigos que a proposta da sustentabilidade estava enfrentando e lançou um alerta profético no seu primeiro capítulo: “Os problemas ecológicos, tais como a mudança climática global, derivada principalmente de padrões de produção e consumo insustentáveis, estão contribuindo para ameaçar as gerações futuras”.<sup>4</sup>

Entretanto, não havia como o PoA prever a velocidade e a intensidade com as quais esses padrões de produção e consumo iriam arrastar a humanidade para o desastre ecológico e nem o desinteresse crescente dos tomadores de decisão em nível nacional ou global para lidar com essa ameaça. Assim, embora os valores e os princípios subjacentes ao “desenvolvimento sustentável” continuem sendo respeitados mundialmente, seu significado se perdeu no afã de todos os países de perseguir o “desenvolvimento” tal como o conhecemos hoje, o qual já não é nada sustentável.

O grande avanço da CIPD consistiu na sua capacidade de tratar população e desenvolvimento de forma integrada e equilibrada, dentro de um paradigma enfocado no exercício dos direitos humanos. A revisão das tendências globais nos terrenos demográficos e socioeconômicos desde o Cairo mostra que estes apresentaram importantes avanços. Observa-se, no período pós-CIPD, redução da desigualdade de gênero, da mortalidade infantil e adulta e da fecundidade indesejada. Enquanto isso,

<sup>1</sup> Este ensaio recupera as principais ideias de um *PowerPoint* apresentado na reunião Alap/Abep sobre a CIPD+20.

<sup>2</sup> Consultor independente, Brasil, georgermartine@yahoo.com.

<sup>3</sup> Martin Wolf, comentarista econômico, em artigo publicado no *Financial Times* e reproduzido pelo jornal *Valor Econômico*, 15/05/2013.

<sup>4</sup> Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Capítulo 1, Parág. 1.2.

registra-se aumento generalizado nos níveis de educação, na esperança de vida e nas possibilidades de mobilidade social e geográfica humana com a melhoria das condições econômicas e das comunicações e do transporte. Apesar das crises econômicas globais recorrentes, não há como negar a redução significativa da pobreza mundial e a melhoria das condições de vida de um enorme contingente de pessoas. O êxito do atual paradigma dominante, em termos de aumentar a riqueza material da humanidade, tem sido impressionante nas últimas décadas.

Se esse paradigma de desenvolvimento reduz a pobreza e é capaz de satisfazer as necessidades básicas de um conjunto enorme e crescente de pessoas, inclusive daquelas que há pouco tempo estavam na miséria, qual é o problema então?

O problema é que esse modelo é simplesmente insustentável. De fato, as perspectivas para o “desenvolvimento sustentável” têm minguado drasticamente desde a Conferência do Cairo devido, justamente, à propagação global e ao sucesso de um paradigma de desenvolvimento baseado em um crescimento econômico chamado de *throughput growth*.<sup>5</sup> Neste, a expansão física da economia exige a dilapidação de uma quantidade crescente de recursos, incluindo os não renováveis. Em consequência, tem-se a geração de quantias crescentes de dejetos, inclusive dos gases de efeito estufa que, por sua vez, estão na raiz das mudanças climáticas globais já em curso.

O risco de ignorar os limites ambientais globais é gravíssimo. Estima-se que as atividades antrópicas já superaram a capacidade de autorregeneração em pelo menos 50%;<sup>6</sup> ou seja, o nosso planeta precisaria de um ano e meio para regenerar o que usamos em um ano. Um trabalho seminal escrito em 2009 por 29 cientistas da University of Stockholm’s Resilience Center mostrou que o uso abusivo dos recursos materiais, energéticos e bióticos da Terra pelo sistema econômico global já tinha superado os pontos de rotura (*tipping points*) em três campos conhecidos – mudanças climáticas, diversidade biológica e teor de nitrogênio na biosfera – e ameaça excedê-los em seis outras áreas (ROCKSTROM et al., 2009; UNEP, 2012b). Uma pesquisa mais recente publicada por 22 cientistas da Universidade da Califórnia alerta para o fato de que o planeta está na iminência de sofrer um *state shift*, ou seja, uma transição crítica que, repentinamente, altera as tendências conhecidas, produzindo efeitos bióticos não antecipados (BARNOSKY et al., 2012).<sup>7</sup>

A ameaça mais óbvia e mais discutida, mas não necessariamente a mais grave, refere-se às mudanças climáticas. O AR4 (2007) do Intergovernmental Panel on Climate

<sup>5</sup> Este conceito é atribuído a Herman Daly (1991), que, seguindo os passos de seu professor, Nicholas Georgescu-Roegen e em conjunto com outros economistas, criou a disciplina de economia ecológica na década de 1990

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/gfn/page/world\\_footprint/](http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/gfn/page/world_footprint/)>.

<sup>7</sup> A perda do gelo dos polos, por exemplo, poderia gerar, de repente, um *state shift* com consequências imprevisíveis para o planeta. O *permafrost* – tipo de solo encontrado na região do Ártico – contém uma grande reserva de metano, gás de efeito estufa 30 vezes mais potente do que o dióxido de carbono. A liberação dessa reserva de gás metano geraria uma aceleração acentuada e cumulativa do aquecimento global.



Change – IPCC, produzido pelos mais destacados cientistas do planeta, lançou uma dura advertência sobre a realidade do aquecimento global e, conseqüentemente, mostrou um “cartão amarelo” para o estilo de desenvolvimento baseado na queima de combustíveis fósseis e na continuidade do modelo de produção e consumo já criticado pela CIPD. Estas advertências estão sendo sistematicamente reiteradas nos trabalhos do AR5, a ser publicado em 2014.

A maioria dos cientistas que trabalham com estas questões está absolutamente convencida de que as mudanças climáticas já estão ocorrendo e que isto deve-se ao que o Cairo chamava de “padrões de produção e consumo”.<sup>8</sup> Com exceção da ciência econômica, que, pelo menos em parte, continua embevecida pelo “milagre do mercado”, a ciência hoje é quase unânime em afirmar que esse modelo de desenvolvimento nos levou à beira do desastre ecológico. Ou seja, nesse período “antropoceno”, o principal responsável pela crise é a ampla difusão e aplicação do que tem sido chamado de “o imperativo do crescimento” (JACKSON, 2009).

Neste momento histórico, portanto, estamos vivenciando uma situação global paradoxal: o desenvolvimento é relativamente eficaz, mas não é sustentável. Por um lado, as condições de vida de uma enorme parcela da população mundial estão progressivamente melhorando, fazendo com que, apesar das enormes desigualdades e dos arquipélagos de pobreza restantes, a humanidade esteja, sem dúvida, nas melhores condições socioeconômicas da sua história. Por exemplo, utilizando dados da Divisão de População da ONU para a média da população mundial entre os quinquênios de 1950-55 e 2010-15, verifica-se que a taxa de mortalidade infantil nunca foi tão baixa (caiu de 135 por mil nascidos vivos para 37) e a esperança de vida ao nascer nunca foi tão alta (subiu de 47 para 70 anos). Por outro lado, o caminho seguido para alcançar esse progresso carrega consigo as sementes de uma terrível ameaça global para a humanidade.

O resultado deste embate pode desencadear uma situação geral muito pior para a humanidade do que aquela que antecedia as transformações socioeconômicas das últimas décadas. Apesar dos alertas que vêm sendo feitos há tempos, a transformação massiva e global, pela atividade econômica, de recursos naturais em detritos de origem aos desequilíbrios e às ameaças ecológicas que a ciência aponta com ênfase cada vez maior.

O pior é que não parece haver alternativa: no paradigma hegemônico do século XXI, “desenvolvimento” e “redução da pobreza” exigem crescimento econômico, ou seja, a expansão física da economia. Esta, por sua vez, requer aumento persistente do consumo, alcançado por meio da incorporação de novos atores econômicos e/ou pelo enriquecimento dos atuais. Ao longo dos últimos 70 anos, a elevação constante do consumo em níveis individual, nacional e global vem sendo garantida de maneira

<sup>8</sup> De cerca de 12 mil estudos acadêmicos (com revisão científica por pares) sobre o tema, em 20 anos, 97% confirmam os efeitos deletérios do aumento da temperatura média do planeta (COOK et al., 2013).

cada vez mais eficaz por uma conjugação extremamente eficiente de atores e instituições, que nos convencem diariamente de que precisamos comprar e consumir cada vez mais. Ou seja, sagrou-se uma cultura do consumo, a qual vem se estabelecendo como a maior força humana desde a segunda metade do século XX, superando religiões, crenças, ideologias, etnias ou partidos políticos. Desde o berço, somos convencidos por uma engrenagem formidável de forças econômicas, sociais e políticas, apoiadas por uma máquina publicitária onipresente, de que precisamos estar sempre comprando um montão de coisas novas para ficarmos felizes.

Apesar de já ter sido demonstrado em vários estudos que essa escalada do consumo não garante a felicidade, estamos tão imbuídos dessa cultura que continuamos correndo na esteira do aumento do consumo como *hamsters* de laboratório, trabalhando basicamente para poder consumir mais. Tanto a literatura sociológica como, mais recentemente, a literatura econômica têm demonstrado que, acima de determinado patamar de consumo que elimina a preocupação com a sobrevivência e oferece um mínimo de conforto e bem-estar, o aumento do consumo não garante a felicidade, a não ser por períodos muito curtos em que desfrutamos da novidade, ou em que nos sentimos bem por ter igualado ou superado os níveis de consumo dos nossos pares. Vale mencionar que, aqui no Brasil, trabalho recente do Ipea sobre consumo e felicidade menciona que a correlação esperada entre renda e felicidade não se aplica a partir da percepção dos entrevistados.<sup>9</sup>

Essa motivação do consumo, ao funcionar eficazmente em nível individual, tem uma forte capacidade de mobilização em âmbito agregado, o qual explica sua pujança na agenda não somente das grandes corporações, mas também dos governos nacionais e das agências de desenvolvimento internacional e do próprio sistema das Nações Unidas. Fomentar o consumo constitui a essência do paradigma de desenvolvimento. O êxito deste modelo no crescimento econômico e na redução da pobreza faz com que a própria ciência econômica, animada pelo sucesso do milagre do mercado, tenha frequentemente negado suas próprias origens e se tornado cega em relação aos perigos que a trajetória da economia mundial representa para a humanidade.

Nesse contexto, o êxito do consumismo universal como motor central do crescimento econômico, que permite a redução da pobreza e o alcance generalizado de níveis de bem-estar material jamais imaginados na história da humanidade, representa uma força que nenhum dirigente político ousa contradizer. Não é à toa que políticos de todo o mundo – inclusive os nossos presidentes de “esquerda” – defendem com todas as suas forças o “desenvolvimento” que vai permitir à população do seu país consumir mais. Dado o sucesso inegável do crescimento econômico, nenhum governo, rico ou pobre, se atreve a tomar qualquer medida que possa ameaçar a continuidade do espiral do consumo e do crescimento econômico. Isto ficou claramente demonstrado nos resultados pífios da Conferência Rio+20, onde praticamente ninguém

<sup>9</sup>Ver <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/121218\\_comunicadoipea158.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/121218_comunicadoipea158.pdf)>, especialmente p. 16.

ousou colocar o dedo na chaga ambiental global – o modelo do *throughput growth*. Preferiu-se focar um mito nascimorto, o da economia verde, que foi prontamente abocanhado pelos adeptos da maquiagem ecológica (*greenwashing*).

Dentro da lógica do atual paradigma de desenvolvimento, não surpreende a reação imediata do governo Lula, diante da crise econômica de 2008-09, de reduzir impostos para alguns dos produtos industrializados que, direta e indiretamente, mais contribuem para as emissões de gases de efeito estufa. Este exemplo foi seguido, em plena Conferência Rio+20, pelo governo da Dilma Rousseff. A desoneração fiscal para a compra de carros novos e a manutenção dos ajustes do preço da gasolina abaixo dos índices de inflação contribuem não só para o aquecimento global, mas também para a crise da mobilidade urbana.

Na realidade, o crescimento de renda nas chamadas classes C e D, nas últimas décadas, tem significado uma melhoria das condições de vida para uma enorme parcela da população e, ao mesmo tempo, o aumento do consumo destas classes tem tido um efeito benéfico sobre a economia do país. Entretanto, é forçoso reconhecer que a multiplicação desse fenômeno altamente positivo, quando repetido em nível global, intensifica as emissões que ameaçam deslanchar uma crise ecológica.

É fácil esquecer que essa ameaça ecológica global foi inicialmente produzida pelos padrões de consumo de uma minoria da população mundial – a dos países industrializados juntamente com as elites dos países pobres. Entretanto, o agravamento desta crise hoje em dia reflete, em grande parte, a entrada de elevado contingente de consumidores provenientes de países que eram – há pouco tempo – classificados como “subdesenvolvidos” e agora são chamados de “emergentes”. Mesmo assim, a classe de consumidores mundiais é ainda minoria. A despeito do crescimento galopante desta classe nas últimas décadas, estima-se que pouco mais de um terço da população mundial pode ser considerado consumidor (e portanto emissor) nos dias de hoje (McKINSEY, 2012). Este número relativamente reduzido tem sido suficiente para colocar o equilíbrio ecológico global em sérios problemas. Apesar do grande progresso econômico dos últimos tempos, a maioria da população mundial ainda não é consumidora e um quarto é pobre mesmo.

Mas o número de consumidores cresce diariamente: segundo a consultora global McKinsey (2012), a classe média vai passar dos 2,4 bilhões para 4,2 bilhões até 2025. Ninguém ousaria negar o direito do mundo ainda “subdesenvolvido” de sair da pobreza, ou seja, de tornar-se também consumidor. Entretanto, na ausência de uma reviravolta dramática na concepção do desenvolvimento e na cultura do consumo que a sustenta, essa incorporação de massas significativas de novos consumidores, que tanto alegra os economistas, as corporações e as instituições de desenvolvimento, implica evidentemente a catalisação da crise ecológica.

Neste contexto, portanto, o grande dilema da humanidade no século XXI é: como controlar o ritmo de consumo sem travar o progresso social desta enorme massa que ainda não faz parte do grupo de consumidores e que, em grande medida, ainda sofre de deficiências em suas necessidades básicas? Aumentar o consumo nas classes

mais pobres é um imperativo. Haveria recursos e tecnologia suficientes para garantir condições de bem-estar mínimas de toda a população mundial? Claro que sim, mas isto exigiria uma mudança radical do paradigma de desenvolvimento e obrigaria uma redução dramática do consumo. Infelizmente, conforme demonstrado claramente na Rio+20, nenhum país ou contingente populacional mais rico está disposto a descontinuar sua trajetória em direção ao consumo e à riqueza crescente para que os outros dois terços da humanidade possam melhorar de vida. Nisto, a Conferência apenas seguiu a tendência já demonstrada em relação à atitude global em praticamente todas as outras iniciativas ambientais. Um estudo recente realizado pela Unep e o Stockholm Environmental Institute, sobre os 90 compromissos ambientais assumidos pelos governos nas últimas décadas, identificou um progresso real em apenas quatro casos: retirar o chumbo da gasolina; melhorar o acesso à água potável de qualidade; promover pesquisas sobre o ambiente marinho; e evitar danos adicionais à camada de ozônio (UNEP, 2012a).

Que soluções podem ser oferecidas para sair desse dilema básico da humanidade no século XXI? Várias alternativas têm sido propostas, mas, na prática, ainda existe “clima” apenas para a discussão de soluções indolores, ou seja, alternativas que não implicam alterações de fundo no paradigma de desenvolvimento que tem sido tão eficaz no aumento da riqueza e na redução da pobreza. Entretanto, é sumamente importante eliminar as saídas fáceis e espúrias que entravam a busca efetiva de soluções reais.

Nesse contexto, a primeira sugestão que costuma ser feita em relação aos grandes problemas ambientais é a necessidade de reduzir o tamanho populacional e o ritmo de seu crescimento. Nesse ponto, é interessante que a CIPD, que era obviamente uma conferência sobre “população” e que preconizava as vantagens da estabilização demográfica, não acusou o crescimento demográfico como a causa central dos problemas ambientais, mas sim os padrões insustentáveis de produção e consumo da nossa civilização. Entretanto, diante da ênfase que o debate costuma dar a essa questão demográfica, é hoje muito importante destacar que são os aumentos de riqueza e não de população que explicam os incrementos de produção e consumo global. Uma unidade populacional não representa uma unidade de consumo, pois apenas um terço da população mundial contribui efetivamente para as emissões de poluentes. É preciso considerar também que os países que mais emitem são aqueles de baixa fecundidade, enquanto os de fecundidade elevada são pobres, de poucas emissões. Obviamente, estes últimos países enfrentam sérios problemas ambientais e vão sofrer as piores consequências da mudança climática, mas não são eles que causaram a crise global.

É claro que, no médio e longo prazos, países pobres de fecundidade atualmente elevada podem vir a aumentar sua renda e, nesse caso, elevar muito o número de indivíduos que contribuem para as emissões de poluentes. Basta verificar o caso do crescimento massivo de consumidores em países como China, Índia ou Brasil. Mas, se não houver outras mudanças significativas, isto afetará a dimensão e não a natureza da crise global. Já estamos numa situação ecológica reconhecida como crítica,

embora apenas um terço da população mundial esteja contribuindo atualmente para as emissões. Ou seja, a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento é primordial; o aumento populacional agrava essa questão principalmente quando pessoas se transformam em consumidores. Por outro lado, a redução da fecundidade de um país ou contingente populacional é quase sempre ligada a uma melhoria das condições de vida, isto é, a situações de maior consumo. A própria diminuição do tamanho da família redundava em aumento do consumo *per capita*, anulando de certa forma o ganho no decréscimo do número de eventuais consumidores nesta família.

Em suma, a redução do consumo é essencial. A queda da fecundidade – e, por essa via, a diminuição do número de consumidores – constitui obviamente uma variável importante; mas a humanidade já ultrapassou, há muito tempo, a fase em que esse decréscimo pode ser determinante se não ocorrer uma mudança radical no rumo da nossa chamada “civilização”.

Um aspecto insuficientemente considerado nesta discussão sobre a relação entre dinâmica demográfica e a crise ambiental é o fato de que – em nível agregado – todo crescimento futuro ocorrerá em áreas urbanas (UNITED NATIONS, 2012). Isso tem diversas implicações importantes. Primeiro, a urbanização é, em si, o fator mais dinâmico na etiologia da redução da fecundidade (MARTINE; ALVES; CAVENAGHI, 2013). Nas cidades, as pessoas têm muita motivação para reduzir sua prole e, ao mesmo tempo, possuem acesso àqueles outros fatores que, reconhecidamente, influenciam de forma negativa a fecundidade, tais como maior educação, maior participação na força de trabalho, melhor acesso a serviços, maior informação, maior equidade de gênero, etc. Segundo, a luta futura pela mitigação e adaptação às mudanças climáticas dependerá muito do que ocorre nas cidades (MARTINE; OJIMA; MARANDOLA JR., 2013). Nesse sentido, a especulação imobiliária e as atuais tendências das políticas antiurbanas em países subdesenvolvidos preocupam muito. Sem uma atitude proativa em relação ao crescimento urbano inevitável, as favelas e a desorganização social se multiplicam, assim como os efeitos deletérios da expansão econômica (UNFPA, 2007).

A outra grande saída que costuma ser apontada para o dilema atual do desenvolvimento insustentável é o avanço tecnológico. Os economistas são particularmente dados a sugerir que o milagre do mercado seria capaz de gerar avanços tecnológicos suficientes para dirimir todas as ameaças. Esta perspectiva teve vários momentos de destaque nas últimas décadas: vale mencionar os trabalhos muito conhecidos de Julian Simon e Esther Boserup, que defenderam a capacidade da criatividade humana para superar qualquer obstáculo gerado pela sobrepopulação. Uma ideia similar foi lançada pelo Relatório Anual do Banco Mundial de 1993, no qual se argumentava que o desenvolvimento, numa primeira instância, aumentava os impactos ambientais negativos, mas que o aprofundamento do desenvolvimento melhorava significativamente essa relação por meio de avanços tecnológicos. Tal afirmação, baseada no melhor desempenho recente dos países industrializados na época, em termos de sustentabilidade, ignorava completamente o fenômeno da migração das indústrias poluentes e de dejetos industriais para os países pobres.

Esse tipo de argumento, que valoriza o próprio desenvolvimento como caminho para a sustentabilidade, ressurgiu recentemente sob duas novas roupagens. De um lado, observa-se que algumas das maiores empresas do capitalismo global, como Walmart, General Electric e Coca-Cola, estariam transitando para um econegócio que vai muito além do *greenwashing*. Criou-se a expectativa de que a multiplicação dessa mudança estratégica corporativa poderia trazer a sustentabilidade global. Entretanto, uma publicação recente do prestigioso MIT mostra que se trata de mais uma iniciativa motivada pelo lucro do que pelo bem-estar social ou ambiental (DAUVERGNE; LISTER, 2013). Esse tipo de iniciativa ambiciosa pretende simplesmente reduzir a volatilidade dos mercados de *commodities*. Mais importante ainda, conforme argumenta Abramovay,<sup>10</sup> apesar da maior eficiência material e biótica, a pressão dessas corporações sobre os ecossistemas continua aumentando, uma vez que seguem lançando nos mercados cada vez mais produtos, numa clássica ilustração do paradoxo de Jevons.

Ao mesmo tempo, alguns estudos recentes, inclusive do PNUMA, têm enfatizado duas tendências paralelas, mostrando a inegável pressão do crescimento dos maiores países em desenvolvimento sobre os recursos globais, enquanto as taxas metabólicas dos países desenvolvidos estariam relativamente estáveis, pois nessas economias a expansão do consumo estaria se apoiando no aumento da produtividade. Portanto, pareceria que os países mais desenvolvidos do planeta estariam passando por um processo de desmaterialização e indicando uma estratégia para o desenvolvimento sustentável.

Entretanto, essa conclusão parece apenas comprovar como o próprio sistema das Nações Unidas, nesta fase de penúria econômica, está sendo influenciado pelas contribuições do capital privado. De fato, como explica Abramovay, esses estudos têm uma falha gritante:

Infelizmente, porém, essa hipótese foi refutada por um trabalho fundamental que acaba de ser publicado pela prestigiosa Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS) dos EUA. Os cálculos levados adiante até aqui [...] tinham por base a relação entre o PIB de cada país e a extração nacional dos materiais necessários à sua reprodução (menos as exportações e mais as importações destes materiais). No entanto, *eles não contabilizavam o peso contido nos produtos industrializados que esses países importavam*. Ora, ninguém ignora que em quase todos os países desenvolvidos a indústria sofreu um deslocamento, sobretudo em direção à China. Mas o consumo dos habitantes das nações mais ricas do planeta não diminuiu.<sup>11</sup>

Numa perspectiva mais ampla, o otimismo de certos economistas com relação à capacidade do mercado, especificamente quanto à sua competência no campo do desenvolvimento tecnológico, capaz de superar os efeitos nefastos do crescimento econômico, esbarra em pelo menos dois fatores principais. Em primeiro lugar, o cres-

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://ricardoabramovay.com/a-apropriacao-da-sustentabilidade-pelas-grandes-marcas-globais/>>.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://ricardoabramovay.com/a-insustentavel-leveza-da-desmaterializacao-global/>> (grifo nosso).

cimento econômico fenomenal dos dois últimos séculos baseou-se na disponibilidade de fartos recursos fósseis. Embora algumas descobertas recentes (pré-sal, areias betuminosas, gás de xisto) pretendem postergar o Pico do Hubbert (ver HUBBERT, 1956), este é inevitável e relativamente próximo. Não existem outras fontes de energia tão fantásticas e baratas, renováveis ou não, que possam substituir esses mananciais (e geradores de CO<sub>2</sub>). Segundo, os aumentos inegáveis da produtividade permitidos pela tecnologia, conforme já ilustrado anteriormente, acabam elevando o consumo a níveis mais altos devido ao custo reduzido dos produtos, conforme explicitado pelo Paradoxo de Jevons.<sup>12</sup>

No final, conforme observa acertadamente um dos maiores articulistas brasileiros em questões de população e meio ambiente,

o capitalismo utiliza a ciência e a tecnologia para seus objetivos de maximizar o lucro e garantir a continuidade do crescimento da acumulação de riqueza, embora haja uma pauperização crescente do meio ambiente. Mas na prática, a tecnologia não resolveria nenhum grande problema humano se não contasse com os recursos materiais e energéticos da natureza [...] Não existe modelo econométrico capaz de resolver a equação do crescimento material infinito em um planeta finito (ALVES, 2013).

Não há dúvida de que qualquer solução para os graves problemas atuais necessitará de inovações conceituais, metodológicas, ideológicas e tecnológicas. Precisamos de desenvolvimento tecnológico, mas precisamos muito mais de governança dos limites no uso de materiais, de energia e nas emissões de gases de efeito estufa. É impossível lidar com esses limites sem enfrentar as desigualdades na distribuição e o emprego desses recursos materiais, energéticos e bióticos na economia global e no interior dos diferentes países.

## Considerações finais

Este ensaio sobre a evolução do desenvolvimento sustentável depois da CIPD será inevitavelmente classificado como “catastrofista” pelos céticos e otimistas. Tomara que as ideias centrais apresentadas aqui estejam completamente equivocadas e que o milagre do mercado seja capaz de reverter a calamidade que ele vem causando. Tomara que se encontrem formas de transformar CO<sub>2</sub> e gás de metano em fontes renováveis de energia, sucata de automóveis abandonados em adubo, e armas de guerra em enxadas robotizadas. Ao se realizar isso, certamente será possível também transformar políticos corruptos em sábios praticantes da governança moderna, corporações em instituições benevolentes e altruístas, e COPs em marcos históricos de decisões e tratados globais imediatamente implementados em favor da sustentabilidade.

<sup>12</sup> O Paradoxo ou o Efeito de Jevons refere-se à tese do economista inglês W. S. Jevons (em 1865), de que o progresso tecnológico que aumenta a eficiência no uso de um recurso (no caso, o carvão) acaba aumentando e não reduzindo o consumo daquele recurso, devido ao aumento da demanda.

Enquanto isso não ocorrer, a crise ambiental se aproxima e se expressa de diversas formas, sendo a mudança climática aquela manifestação que teria melhor capacidade de obrigar-nos a fazer uma revisão drástica do nosso pensamento e da nossa cultura. Na verdade, eventos como o Furacão Sandy em Nova Iorque (2012) e o Tufão Haiyan nas Filipinas (2013) são capazes de provocar momentos de rara lucidez nessa caminhada da humanidade. Como afirmou o delegado das Filipinas na recente COP de Warsaw, “É hora de acabar com essa loucura!” Infelizmente, esses gritos de sanidade são infrequentes e não são ouvidos pelos apologistas da atual trajetória econômica mundial. Portanto, não alteram a teia sólida e complexa tecida em torno da nossa cultura de consumo.

Mesmo assim, é imperativo insistir na seguinte mensagem de bom senso até que ela seja escutada. Infelizmente, é provável que isso somente aconteça depois da multiplicação de “Sandys” e “Haiyans” (e, esperamos, antes de um *state shift*):

Enquanto a lógica do sistema econômico herdada dos ensinamentos da economia clássica estiver centrada na ideia do crescimento, a economia continuará cometendo o seu mais grave erro ao considerar os recursos naturais como algo infinito, ignorando os limites da biosfera no que tange à sua capacidade de prover recursos e absorver dejetos. Romper com essa lógica dominante e buscar estabelecer uma economia pautada na ideia do decrescimento parece ser, a contento, a saída mais plausível para assegurar-se uma perspectiva de vida saudável num futuro próximo. Fora isso, a economia deve “conversar” com a ecologia. A temática ecológica precisa, necessariamente, estar na agenda econômica de tal forma que não pode haver separação de diálogos e ações entre essas ciências (OLIVEIRA, 2013).

## Referências

- ALVES, J. E. D. Os limites do crescimento econômico. *EcoDebate – Cidadania & Meio Ambiente*, edição n. 1.854, 12/06/2013.
- BARNOSKY, A. D. et al. Approaching a state shift in Earth's biosphere. *Nature*, v. 486, p. 52-58, 07 June 2012.
- COOK, J. et al. Quantifying the consensus on anthropogenic global warming in the scientific literature. *Environmental Research Letters*, v. 8, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://iopscience.iop.org/1748-9326/8/2/024024/article>>.
- DALY, H. *Steady-state economics*. 2nd edition. Washington, DC: Island Press, 1991.
- DAUVERGNE, P.; LISTER, J. *Eco-business: a big-brand takeover of sustainability*. MIT Press, 2013.
- HUBBERT, M. K. Nuclear energy and fossil fuels. Trabalho apresentado no Spring Meeting of the Southern District, American Petroleum Institute, Plaza Hotel, San Antonio, Texas, March 1956. Disponível em: <<http://www.hubbertainstitute.com/hubbertainstitute/1956/1956.pdf>>.
- JACKSON, T. *Prosperity without growth: the transition to a sustainable economy*. Sustainable Development Commission, 2009. Disponível em: <[www.sd-commission.org.uk/.../prosperity\\_without\\_growth\\_report.pdf](http://www.sd-commission.org.uk/.../prosperity_without_growth_report.pdf)>.



- GEORGE, M. Population dynamics and policies in the context of global climate change. In: GUZMÁN, J. M. et al. (Eds.). **Population dynamics and climate change**. New York and London: UNFPA and IIED, 2009, p. 9-30.
- GEORGE, M.; ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. **Urbanization and fertility decline: cashing in on structural change**. International Institute for Environment and Development (IIED), 2013 (Working paper).
- GEORGE, M.; OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E. **Dinâmica populacional e a agenda ambiental brasileira: distribuição espacial, desastres naturais e políticas de adaptação**. UNFPA/Ministério do Meio Ambiente, 2013.
- McKINSEY. **Winning the \$30 trillion decathlon: going for gold in emerging markets**. 2012. Disponível em: <<http://www.mckinseyquarterly.com/>>.
- MILANOVIC, B. Global inequality: from class to location, from proletarians to migrants. **Global Policy**, v. 3, n. 2, p. 125-134, 2012.
- OLIVEIRA, M. E. de. Por uma economia pautada na ideia do decrescimento. **EcoDebate – Cidadania & Meio Ambiente**, edição n. 1.822, 25/04/2013.
- ROCKSTRÖM, J. et al. A safe operating space for humanity. **Nature**, v. 461, p. 472-475, 2009.
- STERN, N. **Stern review on the economics of climate change**. 2006.
- UNEP – United Nations Environment Programme. **Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication**. St-Martin-Bellevue: Unep, 2011.
- \_\_\_\_\_. **World remains on unsustainable track despite hundreds of internationally agreed goals and objectives**. GEO5 press release. Rio de Janeiro: Unep, 06/06/2012a.
- \_\_\_\_\_. **Emerging issues in our global environment**. **UNEP Yearbook 2012**. St-Martin-Bellevue: Unep, 2012b.
- UNFPA. **Unleashing the potential of urban growth**. State of the world population 2007. New York: UNFPA, 2007.
- UNPD – United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division. **World urbanisation prospects**. New York: UNPD, 2012.
- WORLDWATCH. **State of the world 2010**. Washington: Worldwatch, 2010.



# El espacio de la población en las políticas públicas: lecciones de la experiencia mexicana para una agenda post Cairo

*Rosario Cárdenas<sup>1</sup>  
Silvia E. Giorguli<sup>2</sup>  
María Adela Angoa<sup>3</sup>*

México no solo es uno de los países más poblados de América Latina y el Caribe, sino también uno de los de mayor heterogeneidad sociodemográfica y cultural. A pesar de la implementación de distintas acciones en materia de población, que tuvieron como resultado, por ejemplo, la reducción drástica de la fecundidad y el mejoramiento promedio de las condiciones de vida, el país continúa enfrentando desafíos muy importantes para su desarrollo.

La política de población definida en 1974 en México, que respondió a las condiciones vigentes en ese momento, fue indudablemente exitosa. Sin embargo, a la luz de los indicadores actuales, queda claro que debe revisarse y que tienen que incorporársele los cambios requeridos por las transformaciones de la dinámica demográfica y la sociedad en general. La permanencia de un eje único como el elemento organizador de la política de población —la planificación familiar primero, la salud reproductiva después— ha implicado la desatención de otros problemas igualmente urgentes.

Entre estos otros problemas, y asociados íntimamente a la desigualdad, se encuentran el aumento de la concentración del ingreso; el acceso diferenciado a satisfactores y oportunidades, particularmente preocupante entre los jóvenes; la persistencia de rezagos, como los observados entre los grupos indígenas; la permanencia de condiciones adversas para el avance de la integración cabal de las mujeres en la sociedad y, desde luego, la magnitud de la pobreza.

Partiendo de una caracterización general del diseño y la operación de la política de población en México en los últimos 40 años y del perfil que en la actualidad presentan algunos componentes esenciales de la dinámica demográfica, el objetivo de este artículo es proponer un conjunto de elementos que es indispensable incluir en la agenda de población en el futuro cercano, en aras de construir una sociedad más equitativa.

## La población en la planificación para el desarrollo en México

Si bien las discusiones sobre la definición de nacionalidad, identidad, registro de eventos poblacionales y migración han estado presentes en los debates legislativos

<sup>1</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, México, [carde@correo.xoc.uam.mx](mailto:carde@correo.xoc.uam.mx).

<sup>2</sup> El Colegio de México, México, [sgiorguli@colmex.mx](mailto:sgiorguli@colmex.mx).

<sup>3</sup> El Colegio de México, México, [mpangoa@colmex.mx](mailto:mpangoa@colmex.mx).

desde el inicio de la etapa de México como un país independiente, es recién en 1974 cuando la política de población comienza a privilegiar la armonización entre la dinámica demográfica y los objetivos de desarrollo propuestos, tras abandonar un sesgo pronatalista. La Ley General de Población, vigente a partir de ese año, abordó dos aspectos fundamentales. Por una parte, la disminución del ritmo de crecimiento poblacional y, por la otra, la decisión de propiciar una mejor distribución de la población en el territorio. En este marco se fundó el Consejo Nacional de Población (CONAPO), cuya misión era coordinar la operación interinstitucional de la aplicación de esta ley atendiendo a la vinculación entre los procesos demográficos y el desarrollo, así como dar seguimiento al efecto del componente que resultaría ser el de mayor impacto en la implementación de la norma: el programa de planificación familiar.

Desde su origen, el CONAPO ha dependido de la Secretaría de Gobernación, la de mayor jerarquía en el gobierno federal, y en su órgano director ha habido representación de las secretarías de Estado cuyo quehacer está directamente relacionado con los aspectos demográficos y del desarrollo —por ejemplo, educación, salud, trabajo, hacienda, ambiente, agricultura, entre otras. La política de población establecida en 1974 fue considerada de alta prioridad, y se la convirtió en una verdadera política de Estado. Ello le confirió al CONAPO la fuerza suficiente para coordinarse de manera efectiva con las entidades federativas, de tal forma que rápidamente logró promover y consolidar la creación de consejos estatales de población en cada una de ellas. Estas instancias han desempeñado un papel importante, al fungir de enlace con el gobierno federal y coadyuvar en la implementación de las acciones definidas por la política de población.

A juzgar por los cambios registrados en la dinámica demográfica a partir de la segunda mitad de la década de 1970 y hasta la de 1990, puede considerarse que tanto la estructura organizativa del CONAPO como las acciones emprendidas por el organismo en materia de información, educación y comunicación sobre población fueron exitosas y establecieron una sinergia con las llevadas a cabo por la Secretaría de Salud, ámbito gubernamental encargado de establecer y brindar los servicios de planificación familiar. En ese marco, entre 1966-1970 y 1987-1991 las tasas globales de fecundidad rural y urbana se redujeron en 3.3 hijos: en el campo pasó de 8.2 a 4.9 hijos por mujer y en las ciudades de 6.3 a 3 (CONAPO, 2006).

Pese a que la Ley General de Población no ha tenido cambios importantes en los artículos referentes a la integración de la población al desarrollo<sup>4</sup>, desde mediados de la década de 1990 la agenda de trabajo propuesta por el CONAPO en sus programas de población comenzó a reflejar una diversificación temática que daba cuenta de aspectos sociodemográficos de gran relevancia, lo que posiblemente ha contribuido a transformar el discurso en torno a esta materia en el país. La incorporación de asuntos tales como el envejecimiento, la igualdad de las mujeres, las familias y la urbanización en la agenda de población respondió no solamente a la identificación

<sup>4</sup> Para más detalles sobre el debate relativo a la actualización de la Ley General de Población, ver Valdés (2013).

de las problemáticas asociadas a estos tópicos, sino también al vacío institucional prevaleciente. Con el paso del tiempo, algunos de estos temas fueron separados de la agenda central del CONAPO, pues se crearon instituciones específicas para atenderlos. Tal ha sido el caso de la instancia encargada de las personas de edad, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) o el Instituto Nacional de Migración (INM)<sup>5</sup>.

En concordancia con la participación sistemática de México en los foros internacionales y la adhesión a las resoluciones que de ellos emanan, se incorporó a las labores del CONAPO la perspectiva sobre la salud sexual y la salud reproductiva surgida de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), realizada en 1994 en El Cairo, y se reforzó la de la igualdad de género, también a causa de los acuerdos plasmados en el Programa de Acción de aquella conferencia. De la misma manera, el organismo ha acompañado los trabajos efectuados para dar seguimiento a los avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, si bien la estrategia que deriva de los ODM está orientada a reducir brechas entre grupos y países, al ser los indicadores y sus cambios los ejes centrales de su evaluación, se ha desdibujado la importancia de la población como la razón de ser de estos esfuerzos.

La presencia pública del CONAPO ha mermado durante la última década. Las acciones de educación en población han sido escasas y el seguimiento de las actividades en materia de salud reproductiva en general, y de planificación familiar en particular, no ha sido suficientemente exhaustivo. Así lo sugiere el freno en el descenso de la fecundidad global y el estancamiento de la fecundidad adolescente durante el decenio pasado (Mier y Terán, 2011; Menkes y Suárez, 2013). La tasa de fecundidad específica del grupo de 15 a 19 años, por ejemplo, fue de 81.4 nacidos vivos por cada mil mujeres en 1990 y solo se redujo a 69.5 por mil en 2007, es decir, 17 años después (CONAPO, 2011a).

A este debilitamiento del CONAPO ha contribuido en parte el proceso de descentralización del gobierno, que modificó las condiciones de liderazgo tanto para convocar a los distintos sectores del gobierno federal como en la coordinación con otros órdenes gubernamentales (estatal y municipal). En este escenario, por ejemplo, solo 27 de las 32 entidades federativas cuentan con consejos estatales de población actualmente, y estos difieren en su organización, orientación, ubicación institucional, recursos y agendas (Ávila, 2012; Giorguli, Cárdenas y Angoa, 2013a).

El escaso impulso y dinamismo del CONAPO en los últimos años no está disociado del escenario internacional. Al entusiasmo relacionado con los avances obtenidos en los objetivos y las metas de la CIPD le siguió un período de cautela, reflejado en los compromisos que conforman los ODM. Si bien en estos se incorporaron aristas adicionales —y al establecerse metas temporales se enfatizó la exigencia de monitorear y,

<sup>5</sup> En su versión original, la Ley General de Población (LGP) incluía varios artículos relativos a la gestión de la inmigración. En 2011 se promulgó la Ley de Migración, que al atender este aspecto de la dinámica demográfica, retomó los asociados a la gestión de la inmigración y en consecuencia se los derogó de la LGP.

dependiendo del caso, sostener o acelerar los ritmos de cambio—, no deja de ser un listado limitado si se consideran los obstáculos que debe afrontar la población para lograr un desarrollo con justicia social.

## El panorama demográfico de México

Uno de los elementos más importantes de la dinámica demográfica mexicana es la transformación de la estructura etaria de su población. De manera paulatina, y como consecuencia de la reducción sustancial de la fecundidad ocurrida a lo largo de las últimas décadas y del aumento de la longevidad promedio, se ha comenzado a observar el inicio del proceso de envejecimiento poblacional. En 2000, por ejemplo, las personas menores de 15 años representaban el 34.2% del total de la población, pero en 2010 la participación de este grupo de edad se había reducido en casi 5 puntos, y constituía el 29.4%. En contraste, la proporción del grupo de 65 años o más aumentó durante este periodo, pasando del 4.9% al 6.2% (CONAPO, 2011a).

La revisión de indicadores de salud sexual y salud reproductiva pone de manifiesto un horizonte de gran complejidad. Si bien la tasa global ha continuado su trayectoria de reducción, lo ha hecho a ritmos menores a los necesarios para alcanzar el punto de reemplazo, y se estima que era de 2.36 hijos por mujer en 2009-2010 (Mier y Terán, 2011). De igual forma, la edad al inicio de la fecundidad básicamente no ha experimentado cambios. Aun cuando la fecundidad de las adolescentes de 15 a 19 años es relativamente baja en el contexto latinoamericano, las estimaciones muestran que ha permanecido sin modificaciones durante las últimas dos décadas (Mier y Terán, 2011). La adopción de métodos anticonceptivos también da cuenta de los obstáculos que enfrentan los programas de planificación familiar. En 1997, la prevalencia anticonceptiva en las mujeres unidas era de 68.5%, cifra que en 2009 llegó al 72.5%, es decir, en el transcurso de 12 años el incremento fue de solo cuatro puntos porcentuales (CONAPO, 2011b). Por otra parte, una proporción importante de mujeres continúa teniendo a su primer hijo antes de transcurrir un año de haberse unido en pareja, lo que revela obstáculos para el acceso a los métodos anticonceptivos o para la adopción de este tipo de conductas.

Otras áreas de la salud reproductiva también enfrentan algunos retos. Pese a formar parte de los ODM, la reducción de la mortalidad materna no ha registrado un aceleramiento suficiente que permita prever el cumplimiento de este objetivo. De igual forma, si bien la mortalidad por cáncer cérvico uterino ha disminuido, la asociada al cáncer de mama ha aumentado. Y aunque la dinámica de la epidemia de VIH-SIDA revela algunos logros, la reducción de la razón de casos por sexo evidencia una mayor intensidad de contagios en la población femenina.

Por otra parte, si bien el nivel de la mortalidad registró un descenso continuo durante las últimas décadas, se destacan varios rasgos preocupantes relacionados con este componente de la dinámica poblacional. El incremento de la mortalidad debida a diabetes mellitus, junto con su ocurrencia a edades tempranas (alrededor de los

40 años); el aumento de la participación de enfermedades cardiovasculares y cánceres, especialmente el crecimiento real de la mortalidad secundaria a neoplasias de mama, o la persistencia de niveles relativamente altos de mortalidad infantil, por ejemplo, plantean un escenario que exige fortalecer los mecanismos de información oportuna, educación para la salud, acceso universal a los servicios sanitarios y adopción de conductas saludables. Sin embargo, el aspecto de mayor preocupación es la expansión de la violencia en el país, sobre todo a partir de 2007. En el período 2005-2010 la magnitud de la mortalidad por homicidios ha redundado en una reducción de la esperanza de vida al nacimiento de la población masculina (Cárdenas, 2014a; Partida, 2012).

La migración ha desempeñado un papel de gran trascendencia en la definición de las características de la dinámica demográfica del país. Después de la expansión de los flujos de emigración observada hasta 2005, tanto en términos de su volumen como por la incorporación de mujeres y jóvenes y la ampliación de las áreas geográficas de procedencia, a partir de ese año se produjo un cambio drástico en la dinámica migratoria (Zenteno, 2012; Leite, Angoa y Rodríguez, 2009; Passel, 2011). Por una parte, en respuesta a la recesión económica y el incremento del clima anti-inmigratorio en Estados Unidos, ocurrió una fuerte caída de los flujos. Después de haber alcanzado un pico cercano a los 700 mil emigrantes en 2005, el flujo anual cayó a alrededor de 150 mil en 2010 (Passel, 2011). A esto se suma un aumento del retorno, que se había mantenido constante pero a un nivel bajo entre la década de 1990 y el primer lustro de este siglo. Ambos procesos condujeron a que se hable de un saldo migratorio nulo en 2010. Este cambio en el patrón migratorio conlleva tres retos principales: la atención del posible incremento de la presión sobre el mercado laboral que implica la caída de la emigración; la atención y la reinserción de la población que está regresando —en muchos casos por deportaciones, en situaciones de separación familiar y después de varios años (o décadas) de ausencia del país—, y la atención de las familias que dependen de las remesas y que han experimentado fluctuaciones o reducciones en la recepción de recursos desde Estados Unidos (Giorguli et Gutiérrez, 2012). Por otra parte, durante el mismo período la inmigración desde Centro y Sudamérica, sea con el propósito de establecerse en México o bien como punto de paso a Estados Unidos, también ha registrado una expansión (Castillo, 2012).

La región presenta grandes desigualdades sociales, y México no es la excepción. La legislación vigente estipula que la medición de la condición de pobreza en el país deberá incorporar en su estimación el cumplimiento de un conjunto de derechos sociales además de los elementos económicos. Las cifras más recientes indican que en 2012 el 45.5% de la población se encontraba en condiciones de pobreza, de acuerdo a la perspectiva multidimensional de los derechos sociales y el bienestar económico (CONEVAL, 2013). Ello significa que más de 53 millones de mexicanos tenían carencias en el acceso a la salud, la educación, la seguridad social, la calidad y el espacio de la vivienda, los servicios básicos disponibles en ella y la alimentación, además de en el ingreso. En contraste, la población no pobre y no vulnerable, es decir, aquella que no presentaba carencias respecto de estos derechos sociales ni tenía ingresos por debajo del nivel considerado de bienestar económico, representaba el 19.8% de

la población (23.3 millones de habitantes) (CONEVAL, 2013). El análisis de las cifras sobre pobreza permite constatar no solo lo amplio de su presencia en el territorio nacional, sino también su profundidad, especialmente entre los grupos indígenas, y el hecho que afecta tanto a residentes de áreas rurales como de zonas urbanas. De acuerdo a las estimaciones elaboradas por el CONEVAL (2013), en 2012 el 61.6% de la población que habitaba las zonas rurales —entendidas como aquellas con menos de 2,500 habitantes— se encontraba en situación de pobreza, mientras que entre los grupos indígenas esta cifra aumentaba al 72.3%.

Varios son los aspectos asociados a las transformaciones recientes de la sociedad mexicana que revisten particular relevancia para la política pública. Los cambios en el tamaño y la composición de los hogares han generado la ruptura de esquemas familiares de provisión de cuidados —por ejemplo, desde los hermanos mayores hacia los menores y las personas de edad especialmente—, así como la reducción potencial del número de miembros de la familia que forman parte de las redes de apoyo. El aumento del número de personas mayores, aunado a las condiciones en las que ha transcurrido su existencia —sin empleo formal en muchos casos, y por ende con escasas posibilidades de contar con una pensión o servicios de salud—, exacerbaban la vulnerabilidad propia de esta etapa vital. La información estadística apunta a que la calidad de vida de las personas mayores se ve afectada por la coexistencia de varios problemas de salud, que sumados al deterioro biológico propio de la edad derivan en discapacidades de diversos órdenes e intensidades.

Los adolescentes y jóvenes, por su parte, representan simultáneamente una oportunidad para el desarrollo y un desafío para las políticas públicas. A la posible falta de estímulos suficientes para permanecer en la escuela o las barreras que potencialmente afectan la participación de estos grupos en los niveles del sistema escolar correspondientes a su edad, se suman las exiguas oportunidades de empleo y, en general, de incorporación social (Giorguli y Angoa, 2013). Las carencias que en materia de formación de recursos humanos ha habido en el país han impedido hacer uso de la inercia demográfica como un espacio de oportunidad para el fortalecimiento de la fuerza de trabajo. Indudablemente los homicidios, como expresión de violencia extrema, son en sí mismos un motivo de gran preocupación, pero esta no es la única forma de agresividad que exige atención. El suicidio ha experimentado una tendencia sostenidamente creciente durante los últimos 20 años, tanto entre hombre como mujeres (Martínez, 2011). Si bien sus niveles distan de los registrados en otros países, ello no hace menos inquietante su ocurrencia, especialmente cuando uno de los grupos que registra los mayores incrementos es el de menores de 15 años. Las diversas formas de violencia hacia las mujeres —no solo las que tienen lugar en el ámbito doméstico o del noviazgo, sino también en los lugares de trabajo— y las dirigidas hacia niños de todas las edades ponen de manifiesto lo arraigado de su ocurrencia y lo profundo de su alcance. Los accidentes en general, pero especialmente los que afectan a la población infantil, evidencian situaciones de desinformación y mecanismos soterrados de descuido o negligencia. Frente al conjunto de factores descritos, cabe preguntarse cuáles debieran ser los contenidos de una agenda de población.



## Una propuesta de agenda para México más allá de 2014

Así como a inicios de la década de 1970 fue posible identificar como elemento guía de la política de población la reducción de la velocidad de crecimiento demográfico, en la actualidad el aspecto más acuciante para la sociedad mexicana debiera ser la disminución de la desigualdad. Este debería constituir el eje articulador de las intervenciones que desde la esfera de la política pública busquen mejorar la calidad de vida de las personas, así como el elemento que priorice las necesidades para una agenda de investigación y acción en materia de población.

En un contexto como el descrito, es deseable que las acciones de salud sexual y salud reproductiva se retomen a la luz de los derechos humanos, los rezagos y las lecciones exitosas. La implementación de iniciativas para proporcionar información adecuada y suficiente desde las etapas escolares, junto con el otorgamiento oportuno de anticoncepción en el seno de servicios de salud de calidad y la disponibilidad de una gama amplia de métodos, son algunos de los elementos indispensables para revertir ciertas limitaciones de las acciones en el campo de la planificación familiar. Algunos de los factores que deberían integrarse a esta estrategia son el refuerzo de la participación masculina en la adopción de la anticoncepción, no solo respecto del uso de preservativos sino también la asociada a la demanda de vasectomías; la ampliación de la oferta del preservativo femenino como una forma de acrecentar la asertividad de las mujeres respecto del ejercicio de una sexualidad sin riesgo y la adopción de decisiones acerca de su reproducción; la incorporación de la atención de la infertilidad como un aspecto esencial de los servicios de planificación familiar desde la perspectiva de los derechos, y la generación de sinergias con otras labores pertinentes al mejoramiento de la salud sexual y la salud reproductiva, tales como las de prevención de infecciones de transmisión sexual.

Los procesos migratorios también responden en gran medida a la desigualdad entre regiones o países. Las reacciones en torno a este fenómeno, los riesgos que conlleva para quienes se desplazan, el papel que desempeñan los migrantes en las cadenas económicas, la ocurrencia de movimientos forzados, hacen de la migración un tema que es indispensable incluir en una agenda de población. Algunos de los puntos que darían dirección en esta dimensión son la búsqueda de mecanismos para una gestión ordenada y más segura de la migración, el fomento del arraigo y de oportunidades laborales en los lugares de alta intensidad migratoria, y la generación de condiciones propicias para que el retorno a México se produzca en las mejores condiciones posibles.

Para el caso de México, pero también para varios otros países de la región, la intensidad de la violencia y su exacerbación resaltan la urgencia de priorizar este tema en la política pública (Cárdenas, 2014b). Un primer abordaje podría consistir en establecer esquemas de investigación comparada que además de variables políticas incorporen dimensiones culturales y sociales, junto con aproximaciones cuantitativas y cualitativas, con el fin de incidir en un fenómeno de larga data cuyo efecto se manifiesta inclusive entre las generaciones.

La atención de poblaciones que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad o exclusión requiere la incorporación de una perspectiva de equidad en el diseño de las

acciones a emprender. Lograr que los encargados de tomar decisiones y la sociedad en general reconozcan que una distribución equitativa de los recursos es, en el mediano y largo plazo, el mecanismo que permitirá reducir las brechas entre grupos, y con ello acelerar el desarrollo de la sociedad, debe ser uno de los propósitos de una agenda de población centrada en las desigualdades. En este contexto, las mujeres, dados los diferenciales asociados al género; las personas de edad y los niños, en virtud de las necesidades especiales de atención que demandan tanto para el cuidado en ambos casos como para la crianza en el segundo; los jóvenes y las restricciones de inserción social que enfrentan; los adolescentes con las denominadas subculturas y los problemas propios de la etapa de construcción de la personalidad por la que atraviesan, y los indígenas como la expresión más fehaciente de rezago en el acceso a oportunidades y satisfactores, constituyen ejemplos de grupos cuyas condiciones de vida y su modificación instan a definir programas de acción basados en esquemas de equidad.

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, surgido de la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013), incluyó muchos de los puntos mencionados en este trabajo y reflejó la ampliación de la agenda de población que se ha producido desde la celebración de la CIPD, en 1994. También abarcó la vinculación entre la población y el medio ambiente, la población y la educación, y su reflejo tanto en las políticas públicas como en los procesos de urbanización, la dinámica demográfica y los mercados de trabajo, por mencionar solo algunos temas que se omitieron aquí por cuestiones de espacio<sup>6</sup>. Probablemente uno de los mayores retos para el país en la definición de una política de población sea resolver la tensión entre una agenda demasiado amplia y la determinación de una dirección clara para ella.

Una omisión en la reciente declaración del Consenso de Montevideo fue la del potencial de la población como motor del desarrollo. La agenda latinoamericana y la nacional están concentradas en responder a los problemas o retos asociados a las características de la dinámica demográfica y la disminución de las desigualdades. Sin embargo, no existen referencias a las oportunidades que se derivan del escenario poblacional actual. Por ejemplo, en el caso mexicano, la disminución de la emigración y el retorno de nacionales al país, concentrado en edades laborales, implicarán una ampliación de la ventana demográfica, es decir, del período de tasas bajas de dependencia (Alba, 2011). Desde cierto ángulo, este escenario podría ser favorable para el desarrollo económico del país, siempre que se dieran las condiciones necesarias para materializar los potenciales de los dividendos demográficos.

Los elementos antes mencionados subrayan la complejidad que implica definir una política de población que refleje los diferenciales en las condiciones de vida de diversos grupos y el comportamiento de la dinámica demográfica. La conformación de una agenda post Cairo provee el contexto para analizar los mecanismos que tornaron

<sup>6</sup> En Giorguli, Cárdenas y Angoa (2013b) se encuentra una discusión más amplia sobre el diagnóstico y algunos de los puntos más relevantes relativos a estas dimensiones a incluir en la agenda futura de las políticas públicas.

exitosas las acciones de política pública en materia de población y la forma en que podría mejorarse su eficiencia al incluirlas en una siguiente etapa. Este artículo se inscribe en esta lógica, y busca consignar la importancia de contar con instancias gubernamentales específicas para la mejor implementación de las políticas de población, que incluyan en su funcionamiento mecanismos de colaboración entre diversos órdenes de gobierno y poderes del Estado, así como una clara directriz de resultado frente a la que evaluar su desempeño.

## Bibliografía

- Alba, F. (2011), “¿Se estarán ampliando algunas de las oportunidades de la transición demográfica?”, *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 1, pp. 11-15.
- Ávila, J. L. (2012), “Mesa redonda: Institucionalidad de las políticas de población”, Foro temático “Una agenda para la política de población: realidades y desafíos”, El Colegio de México, Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población, Sociedad Mexicana de Demografía, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Consejo Nacional de Población, México, D.F., 12 de noviembre.
- Cárdenas, R. (2014a), “Mortalidad: niveles, cambios y necesidades en materia de política pública”, en Rabell Romero, C. (coord.), *Los mexicanos: un balance del cambio demográfico*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 115-133.
- \_\_\_\_ (2014b), “Vidas truncadas: mortalidad por accidentes y violencia en hombres de 15 a 29 años en México”, en *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 5, pp. 23-29.
- Castillo, M. A. (2012), “Extranjeros en México, 2000-2010”, en *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 2, pp. 57-61.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), “Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo” (LC/L.3697), Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Montevideo, 12 al 15 de agosto, en <[http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso\\_Montevideo\\_PyD.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf)>, acceso el 10 de enero de 2014.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2006), *Situación demográfica de México 2006*, México, D.F.
- \_\_\_\_ (2011a), *Situación demográfica de México 2011*, México, D.F.
- \_\_\_\_ (2011b), *Perfiles de salud reproductiva, República Mexicana*, México, D.F.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2013), *Medición de Pobreza 2012, Resumen ejecutivo primera parte*, México, D.F., en <[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza\\_2012/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2012\\_Parte1.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012_Parte1.pdf)>, acceso el 10 de enero de 2014.

- Giorguli, S. E. y Angoa, M. A. (2013), "El tránsito a la adultez en tiempos de incertidumbre", en *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 4, pp. 39-44.
- Giorguli, S. E. et Gutiérrez, E. (2012), "Migration et développement. De l'ambivalence à la désillusion?", *Hommes et Migrations*, Paris: Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration, N° 1296, 2012/2, pp. 22-33.
- Giorguli, S. E.; Cárdenas, R. y Angoa, M. A. (comps.) (2013a), *Recomendaciones finales del Foro temático "Una agenda para la política de población: realidades y desafíos"*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, en <[http://www.somede.org/images/pdfs/Resultados\\_Foro12%20de%20noviembre\\_FINAL\\_Marzo%2021.pdf](http://www.somede.org/images/pdfs/Resultados_Foro12%20de%20noviembre_FINAL_Marzo%2021.pdf)>, acceso el 10 de enero de 2014.
- Giorguli, S. E.; Cárdenas, R. y Angoa, M. A. (comps.) (2013b), *Consulta a la Sociedad Mexicana de Demografía sobre la Encuesta Mundial sobre el Cumplimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (EMCPA-CIPD) y su seguimiento después de 2014. Documento síntesis*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, en <<http://www.somede.org/images/pdfs/Cairo2013.pdf>>, acceso el 10 de enero de 2014.
- Leite, P.; Angoa, M. A. y Rodríguez, M. (2009), "Emigración mexicana a Estados Unidos: Balance de las últimas décadas", en CONAPO, *Situación demográfica de México 2009*, México, D.F.: CONAPO.
- Martínez, C. (2011), "Algunas orientaciones para el estudio de la salud mental de la población a través de la mortalidad por suicidio", en *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 1, pp. 47-51.
- Menkes, C. y Suárez, L. (2013), "El embarazo de los adolescentes en México: ¿es deseado?", en *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 4, pp. 21-28.
- Mier y Terán, M. (2011), "La fecundidad en México en las últimas dos décadas. Un análisis de la información censal", en *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 1, pp. 57-61.
- Partida, V. (2012), "La conciliación intercensal de México 1990-2010", en *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 2, pp. 11-16.
- Passel, J. S. (2011), "Flujos migratorios México-Estados Unidos de 1990 a 2010: Un análisis preliminar basado en las fuentes de información estadounidenses", en *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 1, pp. 15-20.
- Valdés, L. M. (coord.) (2013), *Hacia una Ley General de Población*, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa).
- Zenteno, R. (2012), "Saldo migratorio nulo: El retorno y la política anti-inmigrante", en *Coyuntura Demográfica*, México, D.F.: Sociedad Mexicana de Demografía, N° 2, pp. 17-21.

# Hacia una demografía de los desastres

*Gabriel Bidegain*<sup>1</sup>

En un trabajo referido al impacto de los desastres en 2010, Zapata (2010) afirmaba que ese año se había producido una serie de eventos climáticos extremos, especialmente en el arco continental de la cuenca del Caribe —desde México a Colombia y República Bolivariana de Venezuela— y en la región andina —particularmente en Ecuador y Estado Plurinacional de Bolivia—, que se sumaban a una reducida capacidad de las cuencas y a ecosistemas frágiles, con laderas inestables, humedales y napas saturadas en el proceso de asimilación del impacto excesivo de las lluvias y tormentas en América Latina y el Caribe. En ese marco, el autor sostenía que: “se suman variabilidad y cambio climático a degradación ambiental para potenciar el riesgo y ocasiona[r] los daños y pérdidas observados” (Zapata, 2010: 3).

Siguiendo los datos del Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), dependiente de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), Adams (2010) sostenía que 2010 había sido el año más mortífero de los últimos dos decenios, debido a la ocurrencia de terremotos, inundaciones, deslizamientos de tierra y condiciones climáticas extremas. Unos 373 desastres naturales causaron la muerte de casi 300 mil personas ese año, afectaron a casi 207 millones más y generaron un costo de casi 110 mil millones de dólares americanos en pérdidas económicas. Datos del CRED que identificaban los 10 desastres globales más importantes de 2010 señalaban que, por primera vez en décadas, las Américas encabezaban la lista de los continentes más afectados por un solo evento, el terremoto de Haití, que fue responsable del 75% del total de las muertes en el mundo.

La relación entre la dinámica de la población y el medio ambiente ha experimentado importantes cambios a lo largo de la historia de la humanidad, debido principalmente a todo tipo de desastres —hambrunas, guerras, ciclones, plagas, terremotos, tsunamis, inundaciones, epidemias, entre otros (Withington, 2008). Estos eventos han perturbado el crecimiento de la población. Esta relación estrecha entre la población y el medio ambiente, y sus implicaciones para el desarrollo, fueron contempladas en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD), acordado en El Cairo en 1994, en el que se sostenía que:

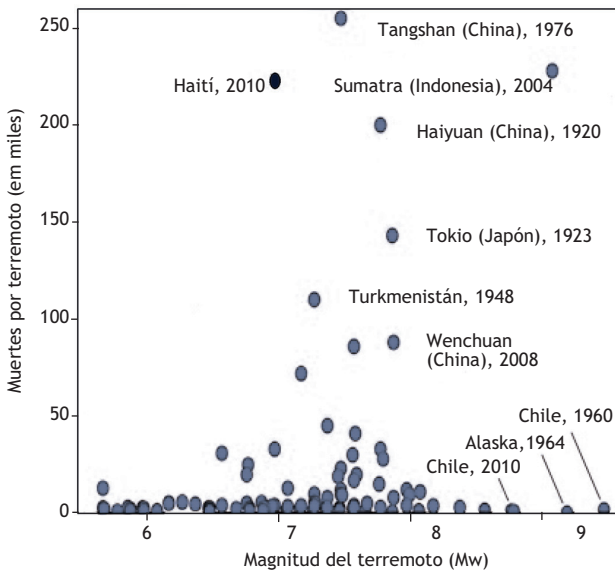
<sup>1</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Haití, [Bidegain@unfpa.org](mailto:Bidegain@unfpa.org). Las expresiones vertidas en este artículo no reflejan necesariamente las posiciones oficiales de la Organización ni de sus Estados Miembros.

Los factores demográficos, junto con la pobreza y la falta de acceso a los recursos en algunas regiones, pautas de consumo excesivo y de producción derrochadora en otras, provocan o agudizan los problemas de degradación del medio ambiente y agotamiento de los recursos y, por ende, impiden el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 1995, párrafo 3.25).

Los impactos económicos, sociales y demográficos de los desastres representan un obstáculo para el desarrollo y constituyen un factor importante para el aumento de la vulnerabilidad (CEPAL, 2005), así como para la profundización de la pobreza y la desigualdad.

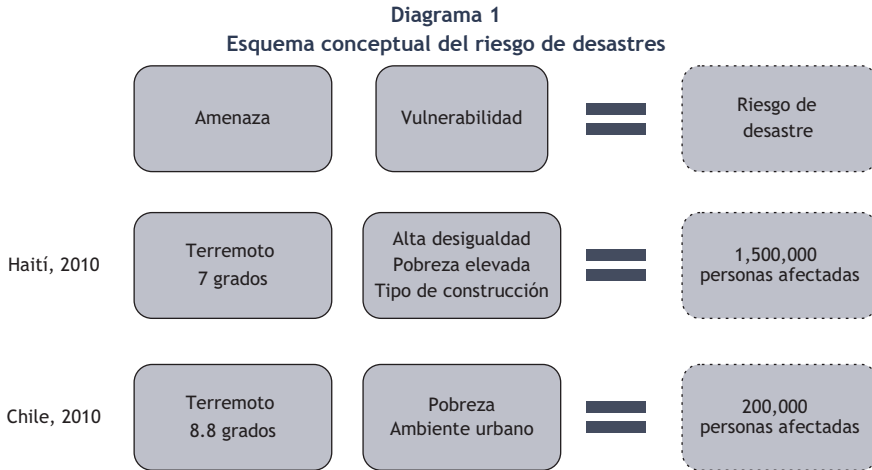
La ocupación del espacio que realiza la población, por ejemplo, puede implicar un riesgo significativo e impactar sobre ciertos factores humanos de la vulnerabilidad: la ubicación de los asentamientos en zonas sísmicas; las prácticas y reglamentos inadecuados para la construcción; la falta de sistemas de alerta y la ignorancia del riesgo sísmico por parte de la población son materializaciones de tales factores. La urbanización aumenta el riesgo de desastres, especialmente para aquellos asentamientos más pobres y menos organizados. Las limitaciones a la capacidad de las personas más pobres de procurarse una vivienda las impelen a construir en lugares propensos a más riesgos. Todos estos elementos pueden aumentar las consecuencias negativas de un desastre. Por ejemplo, el sismo de Haití, que tuvo la misma intensidad que el ocurrido en Alaska en 1964 (7 grados en la escala de Richter), produjo un número de fallecidos y un impacto muy diferente en la dinámica demográfica, a causa de la desigualdad que afectaba a la población del país latinoamericano, la forma de ocupación del espacio y el tipo de construcción imperantes allí antes del evento (gráfico 1).

Gráfico 1  
Mundo, 1900-2010: magnitud de los terremotos y número de muertes causadas



Fuente: extraído de E. Calais (2011).

Cualquier amenaza que la población afronte —ya sea geológica, hidrológica, epidemiológica o de otro tipo— implica un riesgo de desastre, que se suma a la vulnerabilidad reflejada en los diferentes niveles de desigualdad que existen en las sociedades y genera por lo tanto impactos distintos (diagrama 1).



Fuente: UNFPA-LACRO (Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas), “Guías para la recolección y análisis de datos a utilizar en situaciones de crisis humanitarias en América Latina y el Caribe”, Ciudad de Panamá, inédito.

Según el Centro Nacional de Información de Terremotos (NEIC), del Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS), se produjo un gran número de terremotos durante la década de 2000, y aproximadamente 800 mil personas murieron por esta causa. Los tres más importantes por la cantidad de personas fallecidas fueron el del Océano Índico (Sumatra, Indonesia, 2004), con una magnitud de 9.1 grados en la escala de Richter, y que fue el más fuerte jamás registrado en el mundo. Este evento causó un tsunami que afectó a la propia Indonesia, las costas de Sri Lanka, el sur de la India y el oeste de Tailandia. El balance de víctimas fue de 227,898 muertos. Le siguió en intensidad el de Haití, de 7 grados en la misma escala, y con un número similar de personas fallecidas según el USGS (222,570), aunque la estimación gubernamental en este caso es de más de 316 mil muertos<sup>2</sup>. El tercer terremoto más intenso de esta década fue el de Sichuan (China) en 2008, con 87,500 muertes. Se agregó en el decenio de 2010 el de Japón, en 2011, con una magnitud de 9 grados y 29,300 personas muertas.

Los terremotos suelen causar una alta mortalidad (Calais, 2011; Prepetit, 2011b), pero en general siempre hay una sobreestimación del número de defunciones, que no representan cifras solamente, sino personas fallecidas, con todas las implicaciones de esa crucial precisión. Los demógrafos pueden acotar este número y además evitar

<sup>2</sup> Los datos definitivos de los afectados fue dada a conocer por el Primer Ministro en el primer aniversario del sismo: 316 mil personas muertas, 350 mil heridas y 1.5 millones de habitantes en refugios provisionarios.

el gasto innecesario de recursos financieros y humanos. Según el Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes, en el informe presentado al Secretario General de las Naciones Unidas durante el proceso de preparación de la agenda del desarrollo después de 2015, los desastres naturales han costado 2,5 trillones de dólares americanos durante el siglo pasado (United Nations, 2013).

La idea de que los desastres son naturales comenzó con la discusión entre Voltaire y Rousseau tras el terremoto y el tsunami que había afectado a Lisboa en 1775. Pero estos eventos no son en rigor “naturales” (Prepetit, 2011a), pues su ocurrencia puede desencadenarse tanto a partir de fenómenos geodinámicos y climatológicos como por la acción humana. Por lo tanto, es necesario desterrar esta idea, ya que si bien ciertos fenómenos naturales desencadenan el evento, este se agrava por la ocupación del espacio que realiza la población y por la desigualdad que la afecta antes de su ocurrencia.

Pero tanto como las causas, importa considerar sus consecuencias, sobre todo las que inciden sobre la estructura y dinámica de la población, que es el interés de este artículo. La frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos causados por los cambios climáticos tienen un impacto significativo en estas dimensiones poblacionales, así como en el uso del espacio. Un ejemplo de esta relación la constituyen los migrantes ambientales, personas que se desplazan dentro de sus países con el fin de reducir su vulnerabilidad a estos fenómenos. Con el cambio climático y una aceleración de los eventos geológicos y climatológicos<sup>3</sup>, probablemente se asistirá a una creciente movilidad de estos migrantes.

## Desastres, desigualdades y defunciones

Como se dijo, los impactos de un terremoto pueden amplificarse por el nivel de desigualdad que existe en la región en la que ocurre. A título de ejemplo, los terremotos de Chile y Japón de 2010 y 2011, respectivamente, de intensidades muy superiores que la del de Haití de 2010 en relación con la liberación de energía<sup>4</sup>, produjeron menor cantidad de defunciones que este, cualquiera sea la fuente de la estimación que se considere en este último caso. Pero ambos países registran mejores niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el de Gini. El caso haitiano demuestra que los daños que produjo la liberación de energía del terremoto se amplificaron por la ocupación del suelo y el tipo de construcción imperantes en ese país, agravando la desigualdad previamente existente. Debido a estos factores, las ciudades de Puerto Príncipe y de Leogane se transformaron en un arma de destrucción masiva. La magnitud de los daños, particularmente de las muertes —medidas por la tasa de mortalidad respectiva—, fue mucho más importante en Haití, a pesar de la menor intensidad del sismo (cuadro 1).

<sup>3</sup> También existen eventos epidemiológicos que pueden afectar la evolución esperada de la población, como ocurrió con el cólera en Haití.

<sup>4</sup> El terremoto de Chile de 2010, de una magnitud de 8.8 grados en la escala de Richter, fue 31 veces más fuerte y liberó cerca de 178 veces más energía que el de Haití. El terremoto de Japón de 2011, de una magnitud de 9 grados, desencadenó un tsunami que generó olas de hasta 40,5 metros de altura.



Cuadro 1

Haití, Chile y Japón, 2010 y 2011: medidas de desigualdad e impactos de los terremotos

País	Haití	Chile	Japón
Fecha	12-01-2010	27-02-2010	11-08-2011
Magnitud	7.0	8.8	9
Población	9,986,000	17,151,000	127,353,000
Defunciones	316,000	795	29,333
Tasa de mortalidad (por cien mil)	31,644	4	23
Índice de Gini	0.66	0.52	N/D
IDH	0.404	0.783	0.884
Orden	145	45	11

Fuente: UNDP (United Nations Development Programme) (2010), *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, New York; proyecciones de población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) y elaboración propia.

Este mayor impacto tiene una clara vinculación con el contexto socioeconómico haitiano y la alta desigualdad social que afecta a la población de este país. Luego del golpe de Estado de 1991 y del embargo internacional decretado, el producto bruto interno per cápita era de 2,054 gourdes constantes de 1986, según el Instituto Haitiano de Estadística e Informática (Institut Haitien de statistique et d'informatique, IHSI). Luego del golpe de Estado de 2004 descendió a 1,373 gourdes, casi el mismo nivel que registró en el año fiscal de 2011-2012 (Direction Statistique Economique, DES - IHSI, proyecciones de población y estimaciones del autor).

La distribución del ingreso es muy desigual en Haití; el coeficiente de Gini –índice de concentración del ingreso– era de 0.66 en 2001, uno de los más altos del mundo y de la región (en 2006, Honduras y Brasil tenían 0.57, mientras que Guatemala 0.56) (World Bank, 2013). Pero además la desigualdad se disparó luego del terremoto, cuando este índice llegó a 0.76 según datos de la encuesta sobre las condiciones de vida de los hogares después del terremoto (Enquête sur les conditions de vie des ménages après le séisme, ECVMAS), de 2012. Por otra parte, el 54% del ingreso nacional correspondía al 10% de la población más rica del país en 2001, lo que equivalía a 145 veces el ingreso del 10% más pobre, que solo alcanzaba el 0.37%. El 70% del ingreso nacional estaba concentrado en el 20% más rico de la población, y en el 20% más pobre solo el 1.39% (ISHI, FAO et PNUD, 2003).

A este panorama hay que sumarle el hecho que el impacto de los desastres tiende a aumentar estas condiciones de pobreza y desigualdad. Como se señala en una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la degradación del medio ambiente por diferentes vías puede deteriorar aún más las condiciones de vida de la población:

Nuestro análisis sugiere que un aumento del 10% en el número de personas afectadas por los fenómenos meteorológicos extremos reduciría el IDH de un país en casi el 2%, con efectos particularmente grandes en los ingresos y en los países con IDH medio (PNUD, 2011: 8, traducción propia).

## Desastres, demografía y desarrollo

Como ha afirmado el Director Ejecutivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la demografía es importante para el desarrollo, puesto que detrás de cada dato demográfico está el pueblo real, mujeres y hombres, jóvenes y viejos, cada cual con sus propias aspiraciones y necesidades avanzando en sus vidas (Osotimehin, 2013).

La desigualdad, la dinámica de la población, su estructura por edades, su crecimiento y distribución espacial, la apropiación del espacio y su ocupación pueden explicar las causas y las consecuencias de los desastres y su impacto en el desarrollo. Estos temas han sido descuidados en gran parte del debate nacional e internacional en el pasado cercano. Sin embargo, al parecer este escenario comienza a cambiar: el Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes ha propuesto como uno de los temas transversales para la nueva agenda del desarrollo posterior a 2015 la desigualdad y el cambio demográfico.

En este sentido, los desastres importantes como el terremoto y tsunami en Indonesia o el terremoto en Haití han causado una nueva geografía humana, que ha emergido a partir del intenso movimiento de personas en el espacio y la consecuente redistribución espacial de la población. En Haití también se han podido vislumbrar cambios significativos en la fecundidad y la mortalidad, debido al gran número de personas fallecidas. De ahí la relevancia de una demografía de los desastres, que se reafirma por su disponibilidad de instrumentos y su posibilidad de proyectar escenarios. El análisis del cambio demográfico requiere un debate en profundidad sobre estos temas, amplificados por el cambio climático, que afectarán la evolución futura de la población y el uso de la tierra, así como el desarrollo de los países y las regiones.

Dado que no es posible detener los eventos climáticos (ciclones, inundaciones) o geofísicos (terremotos), hay que prepararse en consecuencia, reconociendo que los riesgos y vulnerabilidades son el reflejo del nivel de desarrollo y de las desigualdades que afectan a la población antes de su ocurrencia.

### Algunos impactos demográficos del terremoto en Haití

El análisis de las consecuencias del terremoto de Haití de 2010 puede ser ilustrativo de la relación entre desastres, demografía, desigualdad y desarrollo. Este evento trágico ha sido un punto de inflexión en la realidad del país, así como en la dinámica de su población, pues modificó los patrones demográficos (su volumen y estructura por edades) e incidió sobre la economía nacional y las condiciones de vida de los haitianos (Bidegain, 2013).

El terremoto de 2010, y en menor medida la epidemia de cólera y el ciclón Thomas en octubre del mismo año, tuvieron diferentes impactos demográficos. Entre ellos se puede mencionar:

- No continuó la reducción de la mortalidad que se había experimentado previamente, sino que hubo una estabilización o deterioro del nivel de este indicador en todas las edades, y por lo tanto se perdieron varios años en este proceso,

particularmente en la mortalidad infantil y de menores de 5 años (Cayemittes *et al.*, 2013).

- Se produjo un *baby-boom*: la tasa de embarazo se multiplicó por tres —pasó del 4% al 12% entre 2005-2006 y 2010 (MSPP et IHE, 2010)— en el área de influencia del sismo, enlenteciendo su reducción a nivel nacional. Además aumentó el nivel en el Área Metropolitana de Puerto Príncipe —una de las zonas más afectadas—, particularmente en los campamentos (MSPP et IHE, 2010).
- La emigración internacional se acentuó, no solo hacia República Dominicana, país al que llegó el 40% de los migrantes haitianos entre 2010 y 2012 (ONE, 2013).
- Se aceleraron los movimientos migratorios internos —600,000 personas se fueron del Área Metropolitana y regresaron con posterioridad. Otros migrantes se establecieron en el área urbana, de hecho, el país se urbanizó antes de lo esperado.
- Hubo cambios en el volumen, la estructura por edades y la distribución espacial de la población en los lugares de origen y destino de los desplazados.
- El grupo más afectado por la mortalidad a causa del terremoto fue el de los jóvenes de 15 a 24 años —registraron el 25% del total de las defunciones, mientras que representaban el 20% de la población del país (MSPP et IHE, 2010). Además, la emigración y el *baby boom*, así como el consecuente aumento de la fecundidad en el Área Metropolitana, también impactaron en la estructura etaria de la población.
- El nivel de la fecundidad adolescente en los campamentos representa el doble que en el área rural y más de tres veces la del Área Metropolitana sin campamentos.
- Se perdió mucho capital humano de alto nivel, lo que afectó fuertemente la capacidad de reconstrucción del país.
- Se produjo la ruptura de familias, además de separaciones circunstanciales, que afectan las tres variables demográficas principales e impactan en la estructura por edades de la población.

## La “revolución de los datos” y las oportunidades para la demografía en la nueva agenda de desarrollo post 2015

En la propuesta del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la nueva agenda de desarrollo post 2015 se sugiere al Secretario General de las Naciones Unidas producir una “revolución de los datos”, y se señala que las autoridades locales deberían desempeñar un rol capital en relación con la ocurrencia de desastres, definiendo prioridades, ejecutando planes, monitoreando resultados y comprometiendo a las firmas locales en el proceso de reconstrucción, además de tener un papel central en la reducción de los riesgos, identificándolos, realizando la prevención anticipada y construyendo la resiliencia.

Esta propuesta de nueva agenda tiene su eje en la erradicación de la pobreza y la transformación de las economías a través del desarrollo sustentable, y se centra en cinco grandes áreas: 1) no permitir que ninguna persona quede relegada de este proceso; 2) poner el desarrollo sustentable en el centro del debate; 3) transformar las econo-

mías para el trabajo y lograr un crecimiento inclusivo; 4) construir una paz efectiva e instituciones públicas abiertas y transparentes, y 5) construir una nueva alianza global.

Además, la propuesta de esta agenda post 2015 brinda una gran oportunidad a la demografía para la utilización de sus instrumentos, dado que se solicita un monitoreo y evaluación de los nuevos objetivos prioritarios que se plantean: eliminar la pobreza; empoderar a las mujeres y los jóvenes, logrando la equidad de género; proveer una educación de calidad y aprendizaje a lo largo de la vida; asegurar una vida saludable; proveer seguridad alimentaria y buena nutrición; lograr el acceso universal al agua y saneamiento; generar energía sustentable; crear empleo y lograr un crecimiento equitativo; administrar los recursos naturales de manera sustentable; asegurar una buena gobernabilidad e instituciones efectivas; asegurar que la sociedad permanezca estable y en paz y crear una alianza global y un financiamiento a largo plazo. Las metas e indicadores del desarrollo sustentable que se proponen requieren personal con habilidades y competencia en la demografía, la que puede asumir un rol importante en esta agenda renovada. Según el Secretario General de las Naciones Unidas: “La dinámica de la población debe ser un factor en el diseño de una agenda del desarrollo post 2015 que satisfará las necesidades de las personas mientras se protege el medio ambiente” (Ban Ki-moon, 2013, traducción propia).

Además, debido a la aceleración de los cambios climáticos, la demografía tiene ante sí un reto para prevenir desastres definiendo las poblaciones en riesgo (United Nations, 2005), anticipándose a su ocurrencia y asistiendo luego a las personas afectadas con información oportuna. El UNFPA ha estado trabajando en torno al tema y ha publicado guías para la recolección de datos en situaciones de crisis humanitarias, tanto a nivel global como regional (UNFPA, 2010; UNFPA-LACRO, s/f). Asimismo, la Oficina del UNFPA en Haití ha apoyado al IHSI en la elaboración de un sistema de encuestas rápidas post desastres (IHSI et UNFPA, 2009) y realizó un censo especial, utilizando las nuevas tecnologías de recolección de datos en Gonaïves luego del paso de cuatro ciclones en 2008. También apoyó la realización de un censo de barrios y poblaciones afectadas por el terremoto (IHSI, OIM et UNFPA, 2012).

Los desastres y sus impactos económicos, sociales (CEPALC, 2009) y demográficos representan un obstáculo para el desarrollo y son un factor de profundización de la vulnerabilidad, la pobreza y la desigualdad. El papel de la demografía en su prevención y en la respuesta humanitaria ante su ocurrencia es capital. Por lo tanto, es esencial integrar herramientas demográficas en la gestión de la prevención de riesgos y en la planificación del desarrollo. Esta integración ofrece numerosas oportunidades:

- Preparar planes de contingencia con los indicadores demográficos clave –una matriz de indicadores para la prevención de la situación humanitaria.
- Reducir significativamente la pobreza en las zonas de alto riesgo. Para ello pueden utilizarse los mapas de pobreza cruzados con mapas de riesgo, por lo que las fuentes de datos demográficos como los censos, las encuestas y los registros administrativos se tornan muy útiles.
- Definir las áreas geográficas afectadas mediante la cartografía censal y cuantificar la población damnificada y el número de víctimas y desplazados.

- Preparar un sistema de encuestas rápidas luego de un desastre, así como una caja de instrumentos necesarios en esas situaciones —manuales, formularios, entre otros.

El papel de la demografía antes y después de los desastres es un campo novedoso en este ámbito científico que es preciso desarrollar, puesto que sus instrumentos desempeñan un papel importante en la preparación de planes de emergencia, que permiten identificar a los afectados con el fin de asistirlos.

## Bibliografía

- Adams, P. (2010), “World Rapport. Rainy season could hamper Haiti’s recovery. Thousands of Haitians displaced by January’s earthquake are living in temporary camps and are vulnerable to the worst the wet season has in store”, in *The Lancet*, London: Elsevier, Vol. 375, N° 9720, pp. 1067-1069.
- Ban Ki-moon (2013), “Secretary-General’s remarks to the Commission on Population and Development”, New York, 22 April, in <<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6757>>, access on February 2, 2014.
- Bidegain, G. (2013), “Impactos demográficos del terremoto de Haití”, en *Cuestiones de población y sociedad*, Córdoba (Argentina): CEPyD, Vol. 2, N° 2, Año II, pp. 107-132.
- Calais, E. (2011), “Population et risques sismiques: Mesures de protection”, document présenté au Premier Congrès des Spécialistes en Population et Développement: Catastrophes Naturelles, Population et Développement en Haïti: vers une reconstruction planifiée, ANASPOD et UNFPA, Port-au-Prince, Haïti, 23 au 25 mars.
- Cayemittes, M. et al. (2013), *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services EMMUS-V, Haïti 2012*, Pétiion-Ville, Haïti et Calverton, Maryland, United States: Institut Haïtien de l’Enfance et MEASURE DHS, ICF International.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *El impacto de los desastres naturales en el desarrollo: documento metodológico básico para estudios nacionales de caso (LC/MEX/L.694)*, México, D.F.
- CEPALC (Commission Économique pour L’amérique Latine et les Caraïbes) (2009), *Manuel pratique d’évaluation des effets socio-économiques des catastrophes*, Santiago, Chile.
- IHSI, FAFO et PNUD (Institut Haitien de statistique et d’informatique, FAFO et Programme des Nations Unies pour le développement) (2003), *Enquête sur les conditions de vie en Haïti* (2001), Port-au-Prince.
- IHSI, OIM et UNFPA (Institut Haitien de statistique et d’informatique, Organisation internationale pour les migrations et Fonds des Nations Unies pour la population) (2012), “Recensement des Quartiers et de la Population affectees”, Port-au-Prince, inédit.
- IHSI et UNFPA (Institut Haitien de statistique et d’informatique et Fonds des Nations Unies pour la population) (2009), “Rapport d’analyse. Dénombrement de la commune des Gonaïves dans le cadre du Système d’Enquêtes rapides Post-Désastre”, Port-au-Prince.

- MSPP et IHE (Ministère de la Santé Publique et de la Population et Institut Haïtien de l'Enfance) (2010), "Goudougoudou: timoun boum? Enquete sur les services et besoins en sante de la reproduction dans les sites d'hébergements-Haïti. Rapport final", Port-au-Prince, dans <[http://unfpahaiti.org/pdf/Goudougoudou\\_Enquete\\_Sante\\_Reproduction\\_2010.pdf](http://unfpahaiti.org/pdf/Goudougoudou_Enquete_Sante_Reproduction_2010.pdf)>, consulté le 2 Février, 2014.
- 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.
- ONE (Oficina Nacional de Estadística, República Dominicana) (2013), *Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la Republica Dominicana (ENI-2012)*, Santo Domingo.
- Osoimehin, B. (2013), "Opening remarks", Commission on Population and Development, Forty sixth session, New York, 22 April.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2011), *Rapport sur le Développement Humain 2011. Durabilité et Équité. Un meilleur avenir pour tous*, New York.
- Prepetit, C. (2011a), *La menace sismique en Haïti*, Port-au-Prince: Editions de l'Université d'Etat d'Haïti.
- \_\_\_ (2011b), "Population et risques sismiques: Les mécanismes de prévention", document présenté au Premier Congrès des Spécialistes en Population et Développement: Catastrophes Naturelles, Population et Développement en Haïti: vers une reconstruction planifiée, ANASPOD et UNFPA, Port-au-Prince, Haïti, 23 au 25 mars.
- UNFPA (United Nations Population Fund) (2010), *Guidelines on Data Issues in Humanitarian Crisis Situation*, New York.
- UNFPA-LACRO (Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas) (s/f), *Guías para la recolección y análisis de datos a utilizar en situaciones de crisis humanitarias en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, inédito.
- United Nations (2005), "Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January 2005" (A/CONF.206/6), World Conference on Disaster Reduction, Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January.
- \_\_\_ (2013), "Communiqué. Meeting of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda in Bali, Indonesia", 27 March, in <<http://www.un.org/sg/management/pdf/Final%20Communique%20Bali.pdf>>, access on February 1, 2014.
- Withington, J. (2008), *A disastrous history of the world. Chronicles of War, Earthquakes, Plague and Flood*, London: Hachette Digital.
- World Bank (2013), *Shifting gears to accelerate share prosperity in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.
- Zapata, R. (2010), *Desastres y desarrollo: el impacto en 2010 (Cifras preliminares)*, Santiago de Chile: CEPAL.

# População, desenvolvimento e meio ambiente

Miriam Leitão<sup>1</sup>

Não sou demógrafa. Estou aqui porque sempre ocupei muito tempo dos demógrafos para entender as questões populacionais, e era o momento de devolver um pouco desse tempo tomado. Um dos que entrevisto sempre é José Eustáquio Diniz Alves, autor do convite. Outro motivo é que é instigante a ideia de pensar a união dos três temas: população, meio ambiente e desenvolvimento.

Como jornalista de economia, sempre soube que o “desenvolvimento” está dentro do meu “*core business*”. Mas aprendi que as questões se cruzaram de forma inevitável, transformando o conceito. Em tempos de mudança climática, o desenvolvimento não pode ser visto da mesma forma. A população, cujo bem-estar é o objetivo do desenvolvimento econômico, será atingida diretamente pelas mudanças climáticas. Se o crescimento agravar o aquecimento global, ele trará impacto sobre a vida da população. Dizer que os três temas se cruzaram pode parecer uma platitude. Mas, por incrível que pareça, o que é tão simples e claro não é aceito por todos, nem está influenciando tanto quanto deveria as políticas públicas e a imprensa.

A cobertura jornalística é assim: o tema do desenvolvimento cabe à economia – o que está certo –, pois a economia tem, há muito tempo, sua área consagrada e consolidada. A população migra um pouco de editoria: ora fica na editoria de país e política, ora na economia, ora está em comportamento. Já meio ambiente está ficando sem espaço.

As questões ambientais vinham conquistando uma cobertura mais intensa alguns anos atrás, mas agora ela está se encolhendo; o contrário do que deveria acontecer. Por razões óbvias, deveríamos estar formando mais jornalistas com capacidade de entender e atuar nas questões ambiental e climática. Ao invés disso, os jornalistas que trabalharam com tais assuntos estão perdendo emprego e indo para assessorias de imprensa.

Dediquei-me, nos últimos anos, a entender as questões ambiental e climática para, dessa forma, escrever melhor sobre a economia dos próximos anos e décadas. Estudei – e continuo estudando – o tema. Nesse sentido, um dos esforços que fiz foi uma visita à Inglaterra para entrevistas com vários especialistas, principalmente no “Met Office”, que é o Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) de lá. Eles estavam,

<sup>1</sup> Jornal *O Globo*, Brasil, miriamleitao@miriamleitao.com.br.

na época, em 2009, estudando o cenário “4 degrees and beyond”, quer dizer, eles consideravam a possibilidade de um aquecimento acima de quatro graus. Reuni-me com vários climatólogos para ouvir sobre os riscos para o mundo e para o Brasil nos cenários de aquecimento global. Foi quando descobri que os economistas com os quais tenho convivido são pessoas simples e fáceis de serem entendidas. Difícil mesmo são os climatólogos. Os cenários são assustadores, porém, em determinado momento, eles avisaram que ainda há chances de evitar o pior. Foi um alívio.

Mas tais chances são poucas. As janelas estão se fechando, porque as mudanças climáticas já estão entre nós, provocando alterações que afetarão a população e a economia do mundo.

Na cobertura da COP-15, em Copenhague, ficou claro para nós, os jornalistas que estávamos lá, que os tempos dos cientistas e dos políticos são diferentes. Os alertas dos cientistas são que não se pode chegar a dois graus de elevação média de temperatura, e os diplomatas gastam o tempo divergindo sobre minúcias de textos. O risco maior é porque os tomadores de decisão nem percebem o tamanho do problema, nem estão dispostos a encarar as decisões necessárias para se evitar o pior.

A América Latina e o Caribe viveram, ao longo de sua história, um modelo econômico de subtração, até mesmo de saque das riquezas (dependendo do período), deliberadamente concentrador da riqueza. As mudanças climáticas encurralaram essa proposta de organização da economia e da sociedade. Atualmente a concentração da renda, que aprofunda a desigualdade, e a retirada indiscriminada das riquezas naturais deixaram de ser funcionais. A nossa região precisa de um desenvolvimento econômico que reduza a pobreza – como temos feito nos últimos anos –, bem como deve buscar um modelo que respeite os limites do planeta.

As mudanças climáticas vão criar alguns imperativos definitivos dos quais não se poderá fugir. Primeiro vamos pensar na região Pan-amazônica. O que é o mundo das mudanças climáticas? É um mundo onde vai faltar água, a biodiversidade será necessária e as coberturas florestais em crescimento farão o serviço ambiental de sequestrar o carbono da atmosfera.

Estive em um encontro de cientistas políticos da American Political Science Association com físicos, no Canadá, em 2009, para discutir mudanças climáticas. Os cientistas políticos perguntaram aos físicos quando seria o *tipping point*, ou seja, o ponto a partir do qual tudo pode se acelerar e não ser mais possível deter o processo. Um físico americano respondeu o seguinte: “Quando a Amazônia começar a morrer, vai ser tarde demais!”

Nós, países que compartilhamos a Amazônia, estamos no centro da região que jogará um papel fundamental na questão sobre como preservar o planeta. A região Amazônica é a maior cobertura florestal do mundo, a maior floresta tropical. Perdê-la pode ser o ponto de não retorno.

O conservacionista e primatólogo Russell Mittermeier construiu o conceito de “megadiversidade”. Apenas 18 países no mundo são considerados “megadiversos”, e eles



têm, juntos, 70% da biodiversidade do planeta. O Brasil, a Colômbia e vários países da região estão nesta lista. Este é o canto mais bem preparado para o momento em que o mundo precisar de biodiversidade, água e capacidade de produção de energia e de alimentos. Então, em maior ou menor grau, somos muito vocacionados para enfrentar este desafio. Mas não podemos cometer o erro de achar que essa riqueza será nossa para sempre.

Estamos fazendo um esforço enorme para destruir a Amazônia. Entre a Rio-92 e a Rio+20, o Brasil destruiu cobertura florestal de uma área equivalente aos territórios dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo somados. Recentemente, tivemos secas dramáticas. Quem já foi ao Rio Negro, na Amazônia, tem a impressão de que nunca a água vai acabar no planeta, pois ele é imenso. E quem já enfrentou – eu passei por esta forte experiência – uma tempestade no Rio Negro fica mais convencido de que a água é realmente abundante na Amazônia. Mas, em 2010, tivemos a maior seca da região; houve momentos em que era possível ver o fundo do Rio Negro. Uma cena impensável para quem está acostumado com o rio na cheia.

Esta região vai enfrentar – na realidade, já enfrenta – um problema dramático: o derretimento das geleiras da Bolívia e do Peru. Isso tem a ver diretamente com o abastecimento de água, e não apenas nos dois países citados. Por exemplo: rios brasileiros nascem no Peru. Cidades da região vão enfrentar momentos de estresse hídrico profundo, alertam os cientistas. Como garantir água em La Paz? Como garantir água em Lima? É preciso pensar nisso agora. São grandes regiões urbanizadas há muito tempo. Como as populações desses centros urbanos vão lidar com tal escassez?

Na região Pan-amazônica, é preciso discutir conjuntamente uma série de problemas que teremos todos de enfrentar. Primeiro, porque não dá para separar o bioma, não dá para separar o nascimento das águas dos rios por nacionalidades. Estamos todos condenados à união. Temos, portanto, que usar o princípio da precaução na proteção da riqueza ambiental. Há no Brasil regiões semiáridas que vão virar áridas, como o Nordeste. Exatamente onde estão os mais pobres e o maior número de pobres. Nessas áreas, os países precisam já implantar políticas públicas de adaptação a cenários de elevação da temperatura e escassez de água que estão virando realidade.

América Central e Caribe é uma região ameaçada pelo aumento da intensidade de eventos naturais extremos: tempestades tropicais, ciclones, terremotos. Terremoto não tem a ver com mudança climática, mas ciclones, tempestades tropicais, furacões têm ligação direta com a temperatura do oceano. Os eventos extremos estão ficando mais frequentes e mais extremos. Precisamos de políticas de proteção contra os efeitos dos desastres. A economia e o planejamento econômico têm que pensar em todas essas questões.

Estamos diante de situações-limite. Este é um momento dramaticamente importante para a humanidade. No Brasil, por exemplo, a maior parte da população está concentrada na área costeira, e a elevação do oceano levanta uma dúvida sobre como preparar as grandes áreas urbanas litorâneas para tal cenário.

As grandes regiões urbanas têm que discutir profundamente que escolhas fazer para organizar a mobilidade nas cidades. É preciso tornar o sistema mais racional para seus habitantes e, ao mesmo tempo, reduzir as emissões de gases de efeito estufa provenientes do transporte. Neste seminário, George Martine falou do absurdo que é subsidiar combustível fóssil. Concordo e acrescento um dado: o Brasil, apenas com um dos subsídios dados à gasolina, de 2008 pra cá, deixou de arrecadar R\$ 22 bilhões, em torno de US\$ 10 bilhões.

O subsídio foi a redução e, depois, a eliminação de um imposto sobre a gasolina; dinheiro cujo destino seria investimento em infraestrutura de transporte. O subsídio aumentou, e isso elevou o consumo da gasolina. O uso excessivo da gasolina, por sua vez, provocou prejuízo para a Petrobras. Há outros subsídios irracionais. As decisões econômicas têm que levar em conta que é preciso caminhar para uma economia de baixo carbono, em todos os sentidos: produção agrícola de baixo carbono, mobilidade, ou seja, transporte de baixo carbono, energia com baixa emissão de gases de efeito estufa.

Dentro da questão populacional, temos que avaliar a população indígena. É difícil falar de um assunto tão vasto e tão diverso, pois, em cada país, essa questão assume uma forma diferente. Os descendentes dos indígenas são maioria em alguns locais. O Brasil encontrou, no Censo de 2010, 870 mil índios vivendo ou não em aldeias. Aqui, há um debate se acirrando em torno desse tema, e uma parte do país se pergunta: “Para que tanta terra para 800 mil índios? Com uma população de 200 milhões de habitantes, não seria melhor reduzir a área de floresta, seja de terras indígenas ou outras áreas de conservação, e produzir agricultura, que a gente produz tão bem, e exportar?” Essa é a visão econômica clássica, que persiste e é defendida por muita gente. Há momentos em que se teme que essa visão acabe vitoriosa.

Existe outra forma de se ver a questão indígena. Precisamos da floresta em pé, e as populações indígenas brasileiras têm sido aliadas da conservação. Basta olhar as imagens de satélite para notar que as terras indígenas têm florestas mais preservadas. Esses povos, parte do povo brasileiro, estão prestando, ao país como um todo, serviços ambientais por manterem a floresta em pé. O confronto clássico entre produtores agrícolas e conservação do meio ambiente tem que incluir essa nova visão do papel da população indígena. A palavra agora é conciliação. Estamos condenados a conciliar, porque precisamos da floresta: ela garantirá o abastecimento de água, vai preservar a biodiversidade, vai nos dar a capacidade de manter o planeta nestes tempos de mudança climática, estresse hídrico e eventos extremos dos próximos anos e décadas. Isso já está contratado; não fomos nós que decidimos. Gerações passadas emitiram os gases de efeito estufa que nos afetam agora, e não temos tido a sabedoria de reduzir essas emissões que manterão o processo das mudanças climáticas.

Outra questão importante para olharmos agora é que a desigualdade, que tem sido a marca de América Latina e Caribe, tornou-se disfuncional por causa das mudanças demográficas. Ela sempre foi imoral de todos os pontos de vista. Agora não nos serve mais como modelo. Olhando friamente como jornalista de economia, hoje ela, além disso, produz mais prejuízos. Porque houve a redução do número de nascimentos, a

taxa de fecundidade caiu (coisas que vocês estudam o tempo todo e me ensinam). E, se termos uma redução drástica da população, precisaremos de todos dentro da equação econômica e produtiva.

No ano passado, houve uma grande discussão no Brasil sobre estar havendo um “apagão” de mão de obra, mas os dados de desemprego desagregados mostravam que negros e brancos tinham taxas de desemprego diferentes: a dos negros era maior. Os jovens estavam com uma taxa de desemprego muito alta, assim como as mulheres quando comparadas aos homens — e isso apesar de a escolaridade delas ser maior que a deles. Mesmo com os empresários falando em “apagão de mão de obra”, o mercado de trabalho brasileiro se dava o direito de preferir e preterir. Preferia brancos, homens, acima de 30 anos e preteria negros, mulheres e jovens. Daqui para diante, essa desigualdade será ainda mais prejudicial à própria economia.

Por último, ressalto a questão da economia do conhecimento. Ela também exigirá que toda a população esteja incluída por meio da educação. Assim, a redução da desigualdade é causa e consequência. Você reduzirá a pobreza, naturalmente, pela educação, porque, se não, você acaba perdendo cérebros, que é o mais valioso ativo nesse momento. Houve o tempo da força física. Hoje o insumo da vez é o cérebro. Precisamos educar e treinar nossas populações. Teremos menos pessoas na América Latina e no Caribe e precisamos, portanto, de todo mundo e no auge da sua capacidade.

São esses imperativos que trazem a esperança neste momento tão definitivo de nossas vidas. Se errarmos, o preço que temos a pagar será tão pesado, que tendo a concluir que a humanidade será racional. Isso me leva a acreditar que o Brasil e toda a América de Latina irão caminhar no sentido de menos desigualdade, mais integração, mais inclusão, mais planejamento econômico, mais organização da questão urbana, mais proteção ao meio ambiente. Será assim ou apressaremos o fim.



# O bônus demográfico educacional

*Antônio Gois<sup>1</sup>*

Antes um termo praticamente desconhecido dos jornalistas e grande público, o bônus demográfico, ao menos nos últimos dez anos, tem sido abordado com frequência pelos principais jornais e revistas do país. O debate, no entanto, quando acontece, quase sempre restringe-se aos efeitos da transição demográfica como oportunidade para acelerar o crescimento econômico, graças à combinação de uma relação mais favorável de adultos por crianças e idosos. Para que o país faça da transição demográfica de fato um bônus, não há dúvida de que é preciso aumentar o investimento na infância para preparar melhor a geração sobre a qual cairá a responsabilidade de produzir os meios para que possamos arcar com os custos de uma estrutura etária cada vez mais envelhecida.

Este dilema intergeracional foi bem resumido em texto publicado pela Cepal, sobre estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil, da autoria de Alves, Vasconcelos e Carvalho (2010, p. 32):

É praticamente consensual a perspectiva de que a produtividade mais alta está positivamente relacionada a maiores anos de estudo. O desafio adicional no Brasil é garantir um ensino de maior qualidade, pois universalizar o acesso é só um lado da moeda, o outro é preparar melhor aqueles que, egressos das escolas e das universidades, vão entrar em um mercado de trabalho cada vez mais dinâmico e talhado pelas novas tecnologias. Vale lembrar que a geração que nasceu na primeira década do novo século estará entrando no mercado em meados do período aqui analisado, isto é, em 2025-2030, no limite, portanto, do período de possível ocorrência do bônus demográfico.

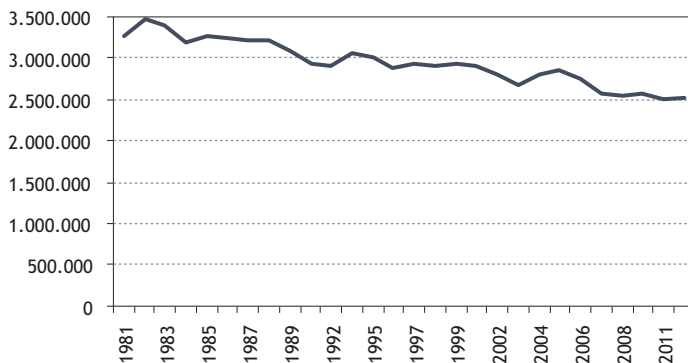
A relação entre a educação e os temas populacionais também está presente no Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. Em seu capítulo 11, o documento destaca como um dos objetivos “realizar o acesso universal à educação de qualidade”, lembrando que “a comunidade mundial tem a especial responsabilidade de assegurar que todas as crianças recebam uma educação de qualidade melhorada e completem o curso primário”. O texto também aponta impactos positivos que a melhoria do acesso a um ensino de qualidade traz para questões sociais e demográficas:

<sup>1</sup> Jornal *O Globo*, Brasil, antonio.gois@oglobo.com.br.

A relação entre educação e mudanças sociais e demográficas é de interdependência. Há uma estreita e complexa relação entre educação, idade núbil, fecundidade, mortalidade, mobilidade e atividade. O aumento da educação de mulheres e moças contribui para a maior emancipação da mulher, para o adiamento da idade de casamento e para a redução do tamanho das famílias. Quando as mães são mais bem educadas, a taxa de sobrevivência de seus filhos tende a subir (CIPD, 1994, p. 89).

Olhando apenas para o que está acontecendo em termos populacionais na infância no Brasil, é possível dizer que já estamos vivendo uma janela de oportunidade para aumentar o investimento *per capita* na infância pelo simples fato de que a população de crianças no país está diminuindo. A série histórica dos últimos 30 anos da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), do IBGE, mostra que, desde o início dos anos 1980, o número de crianças de zero a um ano de idade no país tem caído em ritmo significativo. O ponto mais alto desta série aconteceu em 1982, quando a Pnad contabilizou 3,5 milhões de crianças no país. Em 2012, este número caiu para 2,5 milhões, uma redução de 27%, ou 1 milhão de crianças de zero a um ano de idade a menos no país, como mostra o Gráfico 1.

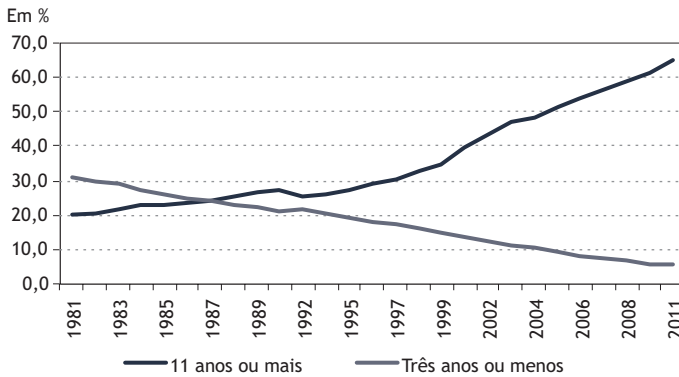
Gráfico 1  
Crianças de 0 a 1 ano de idade  
Brasil – 1981-2012



Fonte: Banco Multidimensional de Estatísticas – BME, Séries históricas do IBGE.

Esse bônus demográfico educacional, no sentido de que uma população menor de crianças permitirá crescer o investimento por aluno, vem acompanhado de outro fator que tende a contribuir para a melhoria da qualidade do ensino: o aumento na escolaridade das mães. Ao analisar dados sobre os anos médios de escolaridade de mulheres de 20 a 29 anos, por exemplo, percebemos que, em 30 anos, de 1981 a 2011, o percentual de mulheres com três anos ou menos de estudo (grupo tradicionalmente identificado pelo IBGE como analfabeto funcional por não ter completado sequer o 5º ano do ensino fundamental) caiu de 31% para 6%. No mesmo período, a proporção de mulheres nessa faixa etária que conseguiram concluir ao menos o ensino médio aumentou de 20% para 65%, como pode ser visto no Gráfico 2.

Gráfico 2  
Porcentagem de mulheres de 20 a 29 anos de idade, por anos de estudo  
Brasil – 1981-2011



Fonte: Banco Multidimensional de Estatísticas – BME, Séries históricas do IBGE.

Ainda que haja séria e devida preocupação no país com a qualidade do ensino, o fato é que, ao menos em termos de acesso, as novas gerações de crianças que ingressam no sistema escolar no Brasil são filhas de mães muito mais escolarizadas do que as de 30 anos atrás. E isso, por si só, é uma variável fortíssima que tende a contribuir com a melhoria da qualidade do ensino. Na educação, sabemos ao menos desde 1966, quando o sociólogo americano James Coleman publicou seu famoso Relatório Coleman, que o fator que mais impacta o desempenho de um aluno é o nível socioeconômico de sua família. Os achados de Coleman em meados da década de 1960 têm sido confirmados por diversas outras pesquisas que investigaram os determinantes do sucesso escolar. E, entre os fatores geralmente utilizados para se compor o nível socioeconômico de uma família, aquele que, isoladamente, tem papel mais relevante para explicar os resultados dos alunos é a escolaridade da mãe.

Podemos dizer, portanto, que a demografia está soprando a favor da melhoria da qualidade do ensino no Brasil, na medida em que nascem menos crianças filhas de mães mais escolarizadas. No entanto, e aqui está um grande porém, só esse vento a favor não basta para fazer avançar, na velocidade que desejaríamos, a melhoria da qualidade do ensino de um país que tem um atraso educacional tão grande, fruto de séculos de omissão do poder público nessa área.

Em primeiro lugar, sobre a questão da possibilidade de aumento do gasto *per capita*, é preciso ter em mente que o Brasil ainda está muito distante da média do gasto por aluno no setor público em países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). A Tabela 1, extraída da edição divulgada em 2013 do relatório anual *Education at a Glance*, elaborado justamente pela OCDE, mostra que o Brasil tem um dos menores níveis de investimento no ensino fundamental entre 31 países comparados.

Tabela 1  
Gasto público por estudante no ensino fundamental  
Países selecionados – 2010

Países	Valor (1)	Países	Valor (1)
Luxemburgo	19.964	Itália	8.247
Noruega	13.066	Islândia	8.228
Estados Unidos	11.859	Eslovênia	7.766
Dinamarca	11.847	Portugal	7.415
Suíça	11.726	Nova Zelândia	7.066
Bélgica	10.723	Coreia do Sul	6.758
Suécia	10.071	Estônia	5.963
Espanha	9.559	Israel	5.185
Irlanda	9.311	República Tcheca	5.160
Canadá	9.213	República Eslovaca	4.493
França	9.105	Rússia	3.978
Austrália	9.036	Chile	3.626
Holanda	8.825	Argentina	3.398
Reino Unido	8.623	Brasil	2.653
Finlândia	8.425	México	2.278
Média da OCDE	8.412	Turquia	2.008

Fonte: OCDE (2013).

(1) Em dólares ppp (*purchasing power parity*).

Mesmo quando já se considera o poder de compra do dólar em cada país, o gasto público anual no ensino fundamental brasileiro é de apenas 2.653 dólares por aluno. Isso representa apenas 32% do valor médio anual investido na média dos países da OCDE (8.412 dólares).

Cabe aqui uma pergunta pertinente: o quanto a demografia, sozinha, poderá ajudar a elevar esse investimento? A revisão 2013 das projeções populacionais do IBGE indica que a população em idade escolar para o ensino fundamental (de 6 a 14 anos) vai continuar diminuindo nos próximos 50 anos. Em 2022, bicentenário da nossa Independência e ano escolhido pelo Ministério da Educação como marco para atingirmos o nível de qualidade dos países da OCDE, o número de crianças nessa faixa etária diminuirá em 12%. Serão 27 milhões em 2022, em comparação com a população hoje de 31 milhões de crianças nessa faixa etária. Fazendo uma conta simples que desconsidera a variação do PIB nos próximos anos, se dividirmos o mesmo bolo total investido hoje no ensino fundamental público por um número 12% menor de crianças em 2022, o Brasil aumentaria seu gasto por aluno de 2.653 para 3.045 dólares. Ou seja, se contarmos apenas com a ajuda da demografia, o valor investido por aluno por ano crescerá somente de 32% para 36% em comparação com o patamar dos países da OCDE.

Mesmo se fizermos esse exercício no longo prazo, ainda assim não chegaríamos perto do patamar dos países desenvolvidos. Em 2060, segundo essa mesma projeção do



IBGE, o Brasil terá 18 milhões de crianças de 6 a 14 anos. Se continuarmos investindo o mesmo bolo que hoje dividimos com 31 milhões de crianças com esses 18 milhões no futuro, nosso gasto médio por aluno anual subiria do atual patamar de 2.653 dólares para 4.658. Ainda assim, seria pouco mais da metade (55%) dos 8.412 dólares de média hoje da OCDE.

É claro que é preciso considerar que a relação entre gastos por aluno e qualidade da educação não é automática. Há países que apresentam alto investimento *per capita*, mas com resultados no Pisa (exame da OCDE que avalia a qualidade do ensino em mais de 60 países) muito abaixo de outras nações no topo do *ranking* de desempenho, mas com investimento *per capita* muito menor. O relatório do Pisa de 2012 dá bons argumentos sobre até que ponto vale a pena aumentar o investimento por aluno. O estudo conclui que um maior investimento *per capita* em educação não é garantia de bons resultados neste exame. No entanto, esta é uma afirmação robusta apenas para países que já atingiram determinado nível de gasto por aluno, identificado na pesquisa como 50 mil dólares por estudante cumulativos dos 6 aos 15 anos.

Por um lado, em favor do argumento de que é necessário aumentar o investimento *per capita* brasileiro no ensino fundamental, a OCDE mostra que o Brasil, no levantamento, chega a pouco mais da metade deste limite de 50 mil dólares, a partir do qual os resultados tendem a ter pouca relação com o desempenho, ficando em 27 mil dólares cumulativos dos 6 aos 15 anos.

Por outro, desta vez em favor dos que acreditam que bastam um choque de eficiência e a ajuda da demografia para alcançarmos a qualidade dos países ricos, também é verdade que há muitos países com investimento menor e resultados melhores que o Brasil, caso de Vietnã, Turquia, Tailândia, Malásia, México e Montenegro, conforme mostra a Tabela 2.

Ainda assim, fica a pergunta: contando apenas com a ajuda da demografia e cobrando mais eficiência do sistema público, será possível almejar o nível de qualidade de ensino dos países ricos? A resposta seria sim apenas se, do dia para a noite, tornássemos uma ilha de eficiência no gasto por aluno. Como esse é um cenário pouco realista, parece evidente que é preciso aumentar esse gasto por estudante para além dos limites que a demografia, por si só, permitiria. Mas, claro, cobrando também mais eficiência do sistema.

A questão que foi muito discutida no setor educacional, em 2013, é até quanto devemos e podemos elevar nossos gastos no setor. É preciso lembrar que, na conta do gasto *per capita*, o tamanho do PIB é uma variável obviamente de enorme influência. Países mais ricos, portanto, conseguem um alto nível de investimento por aluno comprometendo menos de seus recursos com o setor. De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU de 2013, o Brasil investe 5,4% de seu PIB em educação (e aqui entra na conta não apenas o ensino fundamental, mas também toda a educação básica e o ensino superior). Nesta comparação específica, nosso gasto proporcional ao PIB não seria tão destoante do verificado em nações desenvolvidas. O Reino Unido, por exemplo, investe o mesmo percentual. Os Estados Unidos também

apresenta quase o mesmo nível: 5,5%. E ficamos à frente da Coreia do Sul (4,8%), nação que tem sido apontada como modelo de reforma educacional bem-sucedida.

**Tabela 2**  
Gastos por aluno de 6 a 15 anos e desempenho médio em matemática no Pisa 2012  
Países selecionados – 2012

Países	Gastos por aluno cumulativos dos 6 aos 15 anos (1)	Desempenho médio dos alunos em matemática Pisa 2012	Países	Gastos por aluno cumulativos dos 6 aos 15 anos (1)	Desempenho médio dos alunos em matemática Pisa 2012
Vietnã	6.969	511	Portugal	70.370	487
Jordânia	7.125	386	Nova Zelândia	70.650	500
Peru	12.431	368	Canadá	80.397	518
Tailândia	13.964	427	Alemanha	80.796	514
Malásia	16.816	421	Espanha	82.178	484
Uruguai	19.068	409	França	83.582	495
Turquia	19.821	448	Itália	84.416	485
Colômbia	20.362	376	Cingapura	85.284	573
Tunísia	21.504	388	Finlândia	86.233	519
México	23.913	413	Japão	89.724	536
Montenegro	23.913	410	Eslovênia	91.785	501
Brasil	26.765	391	Irlanda	93.117	501
Bulgária	31.944	439	Islândia	93.986	493
Chile	32.250	423	Holanda	95.072	523
Croácia	38.992	471	Suécia	95.831	478
Lituânia	44.963	479	Bélgica	97.126	515
Látvia	45.342	491	Reino Unido	98.023	494
Hungria	46.598	477	Austrália	98.025	504
Xangai, China	49.006	613	Dinamarca	109.746	500
República Eslovaca	53.160	482	Estados Unidos	115.961	481
República Checa	54.519	499	Áustria	116.603	506
Estônia	55.520	521	Noruega	123.591	489
Israel	57.013	466	Suíça	127.322	531
Polônia	57.644	518	Luxemburgo	197.598	490
Coreia	69.037	554			

Fonte: OCDE (2013).

(1) Em dólares ppp (*purchasing power parity*).

No momento em que este texto foi escrito, o Congresso Nacional debatia em quanto aumentaria, na previsão do Plano Nacional de Educação, justamente o percentual do PIB destinado ao setor. Movimentos sociais pressionavam por uma meta de 10% em dez anos. Os que consideravam esse nível irrealista lembravam que, de acordo com o mesmo Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, apenas três nações do mundo

(Cuba, Timor Leste e Lesoto) investiam 10% ou mais de sua riqueza em educação. Os favoráveis a este percentual, por sua vez, argumentavam que outras nações que hoje se encontram em patamar desenvolvido de qualidade do ensino, caso da Coreia do Sul, tiveram que, em algum momento de sua história, aumentar significativamente o percentual do PIB em educação. Para esses defensores dos 10% do PIB na educação, como temos um atraso educacional gigantesco em relação às nações desenvolvidas, o momento de o Brasil fazer esse esforço é justamente agora. E vale lembrar que nossa meta, estipulada pelo MEC e pelo movimento Todos Pela Educação, é atingir o nível de qualidade do ensino dos países da OCDE. Se for para valer o objetivo, será mesmo preciso elevar o percentual do PIB dedicado ao setor ainda mais para ao menos se aproximar do valor investido por aluno.

A discussão sobre o momento propício a esse investimento é pertinente porque sabemos que o bônus demográfico tem prazo para acabar, devido ao aumento da proporção de população idosa no futuro. E esse contingente maior de idosos no país exigirá também mais recursos do Estado para manter seus sistemas de aposentadoria e saúde. Um trabalho divulgado em 2012 pelo Instituto de Estudos de Saúde Suplementar, de autoria dos pesquisadores Kaizô Beltrão e Luiz Augusto Carneiro, estima que, trabalhando com taxas médias de crescimento do PIB e do salário mínimo variando de 2% a 4% ao ano, entre 46% e 57% do PIB brasileiro em 2030 estará comprometido com gastos em Previdência se não houver mudança nas regras atuais de aposentadoria. Hoje, este percentual é de 19%.

O cenário traçado por Beltrão e Carneiro é extremamente preocupante, e nem os autores dizem acreditar que deixaremos que isso aconteça sem adaptarmos nosso sistema às mudanças etárias. No entanto, o que fica claro nessa discussão é que, se por um lado há a oportunidade de aumentar o gasto na infância agora porque nascem menos crianças, por outro, justamente o fato de haver menos crianças pode ser também um fator a ser usado contra o aumento dos investimentos nessa faixa etária. O raciocínio nesse caso é que, como teremos que gastar mais no futuro para lidar com uma população crescente de idosos, parte desses recursos poderia vir de um menor gasto total na infância, já que haverá menos crianças a serem atendidas. Trata-se, portanto, de um dilema entre gerações, com expectativas legítimas, em ambos os casos, de melhoria dos serviços públicos para essas populações.

Em favor do aumento do investimento imediato na infância, pode-se argumentar que este gasto em educação hoje contribuirá para elevar a produtividade e o estoque de riqueza no futuro. Uma geração mais próspera aumentará também a arrecadação pública, dando mais recursos justamente para a Previdência e gastos de saúde com a população idosa. Para que essa equação funcione, além do investimento em capital humano, o Brasil precisa também, obviamente, criar condições macroeconômicas para que essa população economicamente ativa encontre postos de trabalhos condizentes com sua escolaridade.

Ainda sobre este dilema, retoma-se aqui a citação inicial de Alves, Vasconcelos e Carvalho (2010) sobre o desafio de preparar melhor esta “geração que nasceu na primei-

ra década do novo século” e que terá sob seus ombros a responsabilidade de formar a parcela produtiva de uma população cada vez mais envelhecida. Para darem conta deste desafio que se apresenta, esses adultos do futuro precisam ser preparados desde já para se tornarem mais produtivos. E, para isso, não há milagre possível, a não ser o investimento para valer, e com qualidade, em educação. A hora é essa, e o país não pode se dar ao luxo de perder, mais uma vez, o bonde da histórica educacional.

Por fim, estes argumentos são reforçados por artigo recente de Cuaresma, Lutz e Sanderson (2013) que faz uma análise empírica sobre a associação entre o crescimento econômico, mudanças na estrutura etária, participação da força de trabalho e educação. Usando um painel global de países, os autores consideram que, depois de controlado o efeito do capital humano, não existem evidências de que as mudanças na estrutura etária afetariam a produtividade do trabalho. Os resultados sugerem que as melhorias nos níveis educacionais são a chave para explicar a maior produtividade da economia e o crescimento da renda. Para eles, parte substancial do bônus demográfico é, na verdade, um bônus educacional.

## Referências

- ALVES, J. E. D.; VASCONCELOS, D. S.; CARVALHO, A. A. **Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho**. Brasília, DF: Cepal/Ipea 2010 (Textos para discussão Cepal-Ipea, 10). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1528.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1528.pdf)>.
- CIPD. **Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento**. Cairo, setembro 1994. Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>>.
- CUARESMA, J. C.; LUTZ, W.; SANDERSON, W. Is the demographic dividend an education dividend? **Demography**, 04 December 2013. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs13524-013-0245-x>>.
- IBGE. **Banco Multidimensional de Estatísticas – BME**, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.
- OCDE. **Education at a Glance 2013: OECD Indicators**, 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/eag.htm>>.
- OCDE. **PISA 2012 results: what makes schools successful? Resources, policies and practices (volume IV)**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/kefindings/pisa-2012-results-volume-iv.htm>>.

# Cross national comparisons across low, middle and high income countries of poor early life nutrition and diet and older adult diabetes and heart disease<sup>1</sup>

Mary McEniry<sup>2</sup>

Projections show an increase in the burden of disease due to chronic conditions such as adult heart disease and diabetes throughout the world as aging populations increase. In many instances, chronic conditions will coexist with infectious diseases in developing countries with possible negative ramifications for adult health (Kinsella; He, 2009; Murray; Lopes, 1996). Under certain circumstances, these conditions may originate in *in utero*/early infancy due to poor nutrition at critical moments (Barker, 1998) or due to inflammatory processes (Finch; Crimmins, 2004). Poor nutrition in early life increases the risk of infection and disease (Scrimshaw, 1968; Floud et al., 2011), which may then lead to poor adult health (Elo; Preston, 1992). Adult heart disease and diabetes may also result from an accumulation of adverse events and behaviors throughout the life course (Kuh; Ben-Shlomo, 2004). The composition of diet is important in that diets high in saturated fats, meat and dairy products can increase the risk of heart disease and diabetes at older ages even among well-nourished populations (Popkin, 2006). Populations in the developing world may be at particular risk because the combination of poor nutrition early in life with a diet consisting of more saturated fat, meat and dairy products during adulthood may increase the risk of adult heart disease and diabetes (Schmidhuber; Shetty, 2005).

In some developing countries the particular nature of the mortality decline during the 1930s-1960s produced a unique cohort of individuals comprised of an increasing pool of infants and children who survived poor early life conditions. Infant and child mortality rapidly decreased due to massive improvements in public health measures and medical technology but many infants and children continued to be exposed to stagnant economic conditions (Palloni; Pinto-Aguirre; Pelaez, 2002; McEniry, 2014). This cohort is most at risk of having been affected by harsh early childhood experiences and, simultaneously, having had larger probabilities of surviving; they are less affected by mortality-driven selection than the group of cohorts that preceded them. A large group of individuals within this cohort may now be at higher risk of poor

<sup>1</sup> This research was supported by National Institute on Aging Grant K25 AG027239 and by a NICHD center grant to the Population Studies Center at the University of Michigan (R24 HD041028). Many thanks to the participants of the Michigan Historical Demography Workshop, George Alter, Bob Schoeni, Bernard Harris, Sarah Moen and Jacob McDermott and to reviewer Cássio Turra.

<sup>2</sup> University of Michigan, USA, mmceniry@umich.edu.

health as they age due to these early life circumstances. This may be particularly evident in the Latin American and Caribbean region. Using cross national data on older adults this paper examines the degree to which this conjecture has merit for heart disease and diabetes.

## Data and Methods

### Data

The data are drawn from the Research on Early Life and Aging Trends and Effects (RELATE) data which is recently compiled data of major surveys of older adults or households in Latin America, Asia, Africa, the US, England and the Netherlands (RELATE, 2013). Most surveys are random samples and are representative of older adults in countries, regions or major cities.

### Measures

*Early life conditions* – Rural birthplace is used as a proxy for low parental socioeconomic status (SES) and is defined according to questions asked of respondents regarding their birthplace and residence during childhood. Historical pre-WWII data on daily caloric supply per capita country-level caloric intake is used as a crude measure reflecting early life nutritional environment (FAO, 1946). Countries were grouped according to caloric intake per capita using low (less than 2,100 calories), mid (2,100 but less than 2,800) and high (2,800 or higher). This grouping roughly corresponds to previously defined mortality regimes of the 20<sup>th</sup> century: High caloric intake (A. Very early – developed countries; B. Early – Argentina, Uruguay); Mid caloric intake (C. Mid-Costa Rica, Puerto Rico, Chile, South Africa; D; Late – Mexico, Brazil, Barbados); and low caloric intake (E. Very late – Bangladesh, China, Ghana, India, Indonesia) (McEniry, 2014).

*Adult Health* – Self-reported questions were used to ascertain adult heart disease and diabetes although for some countries, well-validated symptom questions for coronary heart disease were also used (Rose, 1962). A body mass index of greater than or equal to 30 identified obese individuals. Difficulty with functionality was a harmonized measure using activities of daily living (ADLs) (McEniry, 2011). Poor self-reported health was based on a question regarding the overall health of a respondent and also harmonized (McEniry, 2014).

*Control Variables* – All statistical models control for age, gender, years of education and smoking (ever smoked, past smoker, current smoker). A dichotomous variable indicating good caloric intake was created for those living at the time of the survey in a country which had higher than 2,700 daily caloric intake per capita. A dichotomous variable was created to indicate at least one visit to a doctor within the last year.

*Sample selection for multivariate models* – Older adults who were born between the late 1920s and early 1940s were selected from RELATE (n=27,105) because most adults born in the later part of the 1930s-1960s have not yet reached the age of 60.

## Analyses

Age-standardized prevalence of older adult heart disease and diabetes was computed and described in relation to caloric intake in early life and to mortality regimes of the early 20<sup>th</sup> century. Nested multivariate models were estimated for diabetes and heart disease beginning with basic age-gender models and then adding early life conditions (birthplace, country-level daily caloric supply per capita, interactions between caloric intake and birthplace), adult SES and current country-level daily caloric supply per capita, smoking and obesity, adult health (functionality, poor self-reported health and whether or not the respondent visited a doctor at least once in the last year. Imputation methods produced similar results and thus non-imputed results are presented.

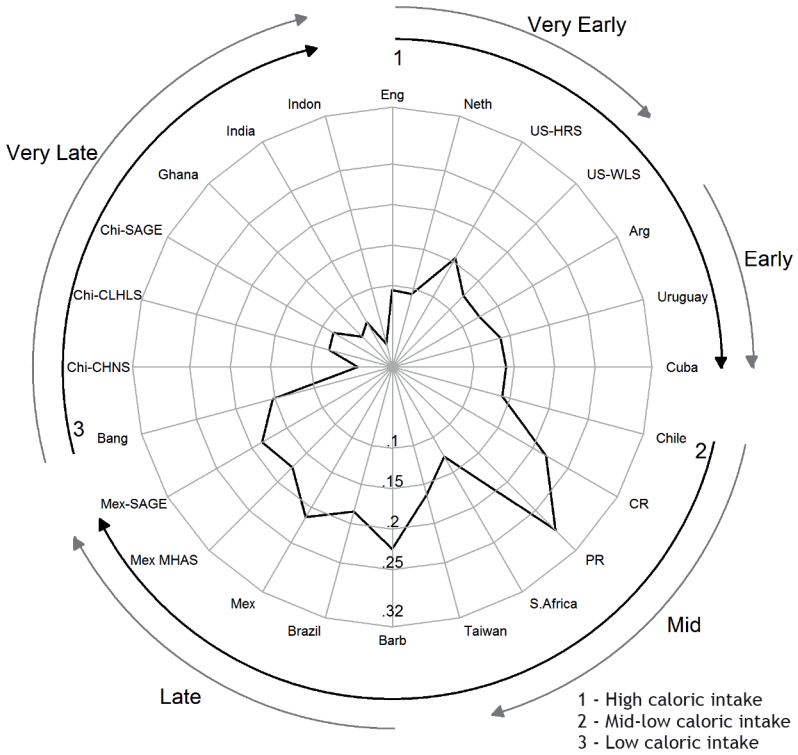
## Results

### Associations with early life and adult health

Figure 1 depicts the association between adult diabetes, early life caloric intake and the demographic transition of the early 20<sup>th</sup> century. The prevalence of diabetes is higher in countries with mid to low caloric intake prior to WWII than countries with high caloric intake such as US, England and the Netherlands, Argentina and Uruguay. The prevalence of diabetes is highest for Puerto Ricans (28%). The middle income but mid paced mortality regimes of Costa Rica and Chile have a higher prevalence than the middle income but earlier mortality regimes of Argentina and Uruguay. Older adults in SABE cities in Brazil, Mexico and Barbados born during late mortality regimes also have a higher prevalence of diabetes – possibly reflecting the earlier timing of mortality decline in urban areas. The prevalence of diabetes is very low for countries that had low caloric intake and not yet experiencing a demographic transition during the late 1920s through early 1940s (severe mortality regimes of China, India and Indonesia).

In contrast, a similar graph for heart disease depicts a higher prevalence of heart disease in countries with a higher level caloric intake during the late 1920s through early 1940s and an earlier health transition (Figure 2). The prevalence of heart disease in middle income, earlier regimes of Argentina, Uruguay and Cuba is higher than that of middle income, mid paced regimes of Costa Rica, Puerto Rico, Mexico and Brazil. The prevalence of heart disease in lower income, severe mortality regimes of the early 20<sup>th</sup> century is low with the exception of India.

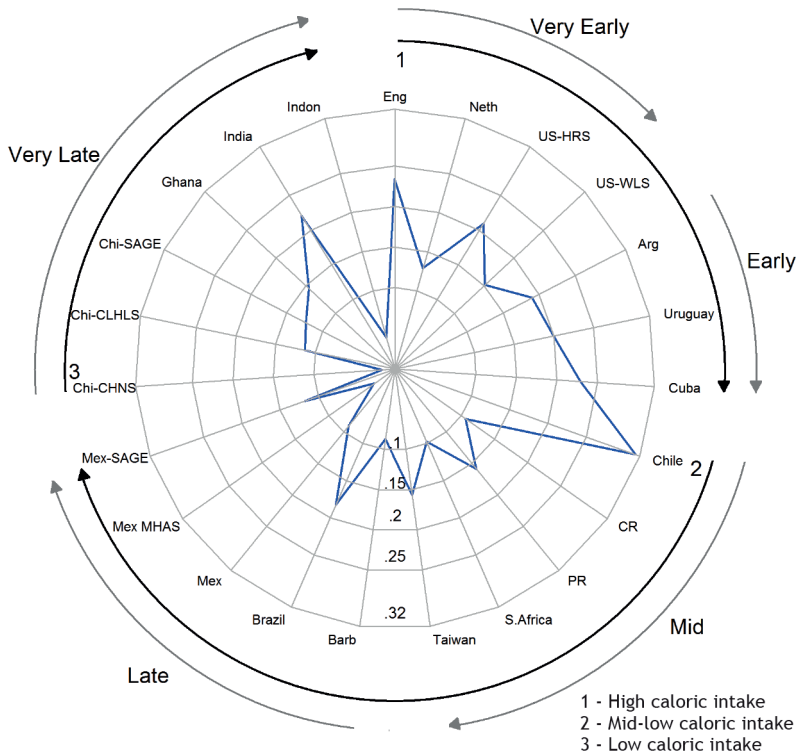
**Figure 1**  
**World (selected countries)**  
**Proportion reporting diabetes in relation to demographic transition and early life caloric intake in the early 20<sup>th</sup> century**



Sources: Age-standardized prevalence based on RELATE (2013) cross national data for those born during the late 1920s and early 1940s using WHO standards. Order of countries appearing in graph is according to mortality regime: A. Very early; B. Early; C. Mid; D; Late; and E. Very late. Countries were grouped into three broad categories according to daily caloric intake per capita.



**Figure 2**  
**World (selected countries)**  
**Proportion reporting heart disease in relation to demographic transition and early life caloric intake in the early 20<sup>th</sup> century**



Sources: Age-standardized prevalence based on RELATE (2013) cross national data for those born during the late 1920s-early 1940s using WHO standards. Order of countries appearing in graph is according to mortality regime: : A. Very early; B. Early; C. Mid; D. Late; and E. Very late. Countries were grouped into three broad caloric categories according to daily caloric intake per capita.

## Multivariate models

Logistic models generally confirm the graphical depiction of diabetes and heart disease in Figures 1 and 2. Being born in a mid caloric intake country increased the odds of adult diabetes by between 61-72%, controlling for adult lifestyle, health and socioeconomic conditions (Table 1). For heart disease, being born in a low or mid caloric country reduced the odds of heart disease by 30-60% (Table 2). However, in the case of heart disease being born in rural areas and a in mid caloric country increased the odds of heart disease by between 34-41 percent. Adding visits to a doctor eliminated the significance of these later results for the mid caloric countries.

**Table 1**  
**World (selected countries)**  
**Odds of reporting diabetes for those born in the late 1920s-early 1940s**

Variables	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
<b>Childhood</b>					
Rural birthplace	0.96	0.99	1.00	0.95	0.97
Low caloric intake	0.93	0.82	0.83	1.02	1.20
Mid caloric intake	1.68 <sup>c</sup>	1.72 <sup>c</sup>	1.61 <sup>c</sup>	1.66 <sup>c</sup>	1.69 <sup>c</sup>
High caloric intake (ref)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Low X rural birthplace	0.55 <sup>c</sup>	0.56 <sup>c</sup>	0.59 <sup>c</sup>	0.60 <sup>c</sup>	0.60 <sup>c</sup>
Mid X rural birthplace	1.07	1.07	1.06	1.03	0.98
<b>Total observations</b>	<b>25,665</b>	<b>25,665</b>	<b>25,665</b>	<b>25,665</b>	<b>25,665</b>

Source: Cross national data set66 excluding high income countries – US, Netherlands, and England. Shown are odds ratios. <sup>a</sup>p<0.05, <sup>b</sup>p<0.01, <sup>c</sup>p<0.001.

Notes: Model 1 controls for age and gender; Model 2 adds adult SES and current country-level daily caloric supply per capita; Model 3 adds smoking and obesity, Model 4 adds adult health (functionality, poor self-reported health) and Model 5 adds whether or not the respondent visited a doctor at least once in the last year.

**Table 2**  
**World (selected countries)**  
**Odds of reporting heart disease for those born in the late 1920s-early 1940s**

Variables	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
<b>Childhood</b>					
Rural birthplace	1.02	1.07	1.09	1.05	1.07
Low caloric intake	0.70 <sup>c</sup>	0.61 <sup>c</sup>	0.69 <sup>c</sup>	0.91	1.04
Mid caloric intake	0.40 <sup>c</sup>	0.41 <sup>c</sup>	0.40 <sup>c</sup>	0.40 <sup>c</sup>	0.41 <sup>c</sup>
High (reference)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Low X rural birthplace	0.75 <sup>a</sup>	0.69 <sup>b</sup>	0.70 <sup>b</sup>	0.70 <sup>b</sup>	0.70 <sup>b</sup>
Mid X rural birthplace	1.40 <sup>b</sup>	1.41 <sup>b</sup>	1.40 <sup>b</sup>	1.34 <sup>a</sup>	1.28
<b>Total observations</b>	<b>21,672</b>	<b>21,672</b>	<b>21,672</b>	<b>21,672</b>	<b>21,672</b>

Source: Cross national data set excluding high income countries – US, Netherlands, and England. Shown are odds ratios. <sup>a</sup>p<0.05, <sup>b</sup>p<0.01, <sup>c</sup>p<0.001.

Notes: Model 1 controls for age and gender; Model 2 adds adult SES and current country-level daily caloric supply per capita; Model 3 adds smoking and obesity, Model 4 adds adult health (functionality, poor self-reported health) and Model 5 adds whether or not the respondent visited a doctor at least once in the last year.

## Discussion

Population-based surveys of older adults born during the late 1920s through early 1940s combined with historical country-level data on caloric intake were used to examine associations between early life conditions and older adult heart disease and diabetes. While country differences appear, cross national patterns suggest that the prevalence of adult diabetes is directly associated with poor nutritional circumstances in early life and that this is particularly relevant for cohorts of the early 1930s-1940s that can be characterized by their increased survivorship of poor early life conditions. The results for heart disease suggest that poor early life nutritional circumstances and low income conditions are also associated with later adult heart disease in these cohorts.

Even with underestimation, the higher prevalence of diabetes in older adults shown for selected middle income countries was never as high historically in developed countries such as the US (McEniry, 2014). Similarly, the high prevalence of diabetes in Puerto Rico is higher than the prevalence reported for Puerto Rican men of similar age born at the turn of the 20<sup>th</sup> century in Puerto Rico (10%) (McEniry, 2014). The pattern of higher prevalence of diabetes in selected middle income countries as compared with the historical prevalence in the developed world of adults of similar age groups suggests different conditions and determinants of adult diabetes in these settings. It suggests the importance of a critical period, whether it be *in utero*, infancy or childhood. Although not directly tested in this paper, the pattern also suggests the validity of arguments regarding the interaction between poor early life nutrition combined with overnutrition at older ages (Schmidhuber; Shetty, 2005). The caloric intake and exposure to a more Western style diet high in saturated fats for developing countries such as Costa Rica, Mexico, Puerto Rico, Chile was much higher during the adulthood of older adults born in the early 20<sup>th</sup> century than it was during their childhood (FAO, 2012). The combination of a critical early period with nutritional and lifestyle changes in later life may thus be a lethal combination for some older adults that produces disease. The results are not surprising given the evidence showing that mortality due to diabetes has been increasing while mortality due to heart disease has been decreasing in some settings in the LAC region. There may also be important gender differences in early life (Eriksson et al., 2010) which lead to adult diabetes which have not been explored in this paper. The results do, however, contradict the viewpoint that early life nutrition *in utero*/early infancy is a minor contributor to adult health in low and middle income countries (Popkin, 2006).

The case of heart disease is more complicated and less clear. In spite of underestimation, the prevalence of heart disease in some middle income countries is also higher than the historical prevalence in the developed world of adults of similar age groups (McEniry, 2014), suggesting different conditions and determinants of adult heart disease in these settings. There were no direct associations between poor early nutrition and heart disease as shown in Figure 2. However, the risk of heart disease increased for those born in middle income countries in rural areas in estimated models. Poor early life nutrition may have stronger direct effects on adult obesity and diabetes with consequences for heart disease (Popkin, 2006).

Dietary volume and dietary quality can also have different impacts on health. The results suggest that composition of diet in early life in nutritionally better off countries (the developed world but also Argentina and Uruguay) may be important – a surprising conclusion given that there has been more attention devoted to examining how poor early life nutrition is associated with older adult health than with examining how dietary quality (diet composition) in early life poses risks later in life. The consumption of processed red meats (e.g., hamburgers, hot dogs, sausage and bacon) reflects a Western diet that has been closely associated with a higher risk of diabetes than the consumption of unprocessed meats (Aune; Ursin; Veierød, 2009; Micha; Wallace; Mozaffarian, 2010; van Dam, 2002) whereas the consumption

of either processed or unprocessed red meat can be important risk factors for adult heart disease (Pan et al., 2012). In the early 20<sup>th</sup> century, if families in the developing world had access to red meat at all, much of it was unprocessed (Grigg, 1999). The consumption of a higher degree of unprocessed red meat in early life in nutritionally richer developing countries such as Argentina and Uruguay may have thus more greatly affected the risk of adult heart disease.

It may also be too premature to judge the results for adult heart disease. The effects of poor early life circumstances and a transition to a different diet later in life may have a more immediate effect on chronic conditions such as diabetes. It may take a generation before a similar cross national pattern of effects is observed for adult heart disease (Trowell; Burkitt, 1985).

The nature of the study prohibits the possibility of disentangling precise mechanisms in early life associated with older adult health. Thus, it is not possible to disentangle poor nutrition and infectious diseases. Nor is it possible to delve deeper into the meaning of diet because there is little information on individual diet during childhood of older adult respondents in population-based studies. Averages do not take into account within-country variances that may be important. It is not clear how the quality of the health care system may influence the self-reporting of these conditions and examining self-reports in the context of health insurance may be helpful. Although self-reports show some validity (Banks et al., 2006; Goldman et al., 2003) and the use of well-validated symptom questions for heart disease partially address concerns, biomarker data will better define adult health status in future efforts. Birthplace is a broad measure that may also reflect epidemiological differences between rural and urban settings. The measure of caloric intake at the country level is a crude measure which may reflect either poor nutritional status and deprivations, infectious diseases or both. Compositional effects across countries may affect the comparability of caloric intake and require more examination. Differences in sampling strategies across studies mean that care must be taken in generalizing the results to the entire population of older adults.

The topic of early life conditions and older adult health in the developing world remains important. Further investigation is warranted to better understand the contrasting cross national patterns between adult heart disease and diabetes and early life nutrition and diet and to examine the long term consequences of demographic transitions on older adult health. Contemporary health care policies will benefit from a closer examination of the determinants of older adult health among those born in the 1930s-1960s and the interventions that will help mitigate the long term effects of poor early life conditions.

## References

- Aune D, Ursin G, Veierød MB. Meat consumption and the risk of type 2 diabetes: a systematic review and meta-analysis of cohort studies. *Diabetologia Clinical and Experimental Diabetes and Metabolism*. 2009; doi:10.1007/s00125-009-1481-x.

- Banks J, Marmot M, Oldfield Z, Smith J. Disease and disadvantage in the United States and in England. *Journal of the American Medical Association*. 2006a; 295(17): 2037-2045.
- Barker DJP. *Mothers, babies and health in later life*. 2<sup>nd</sup> ed. Edinburgh: Churchill Livingstone; 1998.
- Brenes G. The effect of early life events on the burden of diabetes mellitus among Costa Rican elderly: estimates and projections. PhD Dissertation. University of Wisconsin—Madison; 2008.
- Elo IT, Preston SH. Effects of early-life conditions on adult mortality: a review. *Population Index*. 1992; 58(2): 186-212.
- Eriksson JG, Kajantie E, Osmond C, Thornburg K, Barker DJP. Boys live dangerously in the womb. *American Journal of Human Biology*. 2010; 22(3): 330-335. doi:10.1002/ajhb.20995.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *World Food Survey*. Washington: United Nations; 1946.
- FAO – Food and Agriculture Organization: Statistics Division. c2010 [cited Jan 2012]. Food Balance Sheets. Available from: <http://faostat.fao.org/site/368/default.aspx#ancor>.
- Finch CE, Crimmins EM. Inflammatory Exposure and Historical Changes in Human Life-Spans. *Science*. 2004; 305: 1736-173.
- Floud R, Fogel RW, Harris B, Chul Hong S. *The Changing Body: Health, Nutrition, and Human Development in the Western World Since 1700*. Cambridge: Cambridge University Press; 2011.
- Goldman N, Lin I, Weinstein M, Lin Y. Evaluating the quality of self-reports of hypertension and diabetes. *Journal of Clinical Epidemiology*. 2003; 56: 148-154.
- Grigg D. The Changing Geography of World Food Consumption in the Second Half of the Twentieth Century. *The Geographical Journal*. 1999; 165(1): 1-11.
- Kinsella K, He W. *An aging world: 2008*. U.S. Census Bureau, *International Population Reports, P95/09-1*. Washington, DC: US Government Printing Office; 2009.
- Kuh D, Ben-Shlomo Y, editors. *A life course approach to chronic disease epidemiology*. Oxford: Oxford University Press; 2004.
- McEniry M. Early life conditions and rapid demographic changes in the developing world: Consequences for older adult health. Springer Science and Business Media, 2014. dx.doi.org/10.1007/978-94-007-6979-3.
- McEniry M. Early Life Conditions, Adult Disability and Mortality among Aging Populations in Developing Countries. Presented at the Population Association of America's annual meeting: Washington, DC; 30 March-2 April, 2011.

- Micha R, Wallace SK, Mozaffarian D. Red and Processed Meat Consumption and Risk of Incident Coronary Heart Disease, Stroke, and Diabetes Mellitus: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Circulation*. 2010; 121: 2271-2283.
- Murray CJL, Lopez AD, editors. *Global health statistics: Global burden of disease and injury series*. 2<sup>nd</sup> vol. Boston: Harvard School of Public Health; 1996.
- Palloni A, Pinto-Aguirre G, Pelaez M. Demographic and health conditions of ageing in Latin America and the Caribbean. *International Journal of Epidemiology*. 2002; 31: 762-771. doi:10.1093/ije/31.4.762.
- Pan A, Sun Q, Bernstein AM, Schulze MB, Manson JE, Stampfer MJ, et al. Red Meat Consumption and Mortality. *Archives of Internal Medicine*. 2012; doi:10.001/archinternmed.2011.2287.
- Popkin BM. Global nutrition dynamics: the world is shifting rapidly toward a diet linked with noncommunicable diseases (NCDs). *American Journal of Clinical Nutrition*. 2006; 84: 289-298.
- RELATE (Research on Early Life and Aging: Trends and Effects): A cross national study. Principal Investigator: Mary C McEniry. ICPSR34241-v1. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research [distributor], 2013-06-12. doi.org/10.3886/ICPSR34241.v1.
- Rose GA. The Diagnosis of Ischaemic Heart Pain and Intermittent Claudication in Field Surveys. *Bulletin of the World Health Organization*. 1962; 27: 645-658.
- Schmidhuber J, Shetty S. The nutrition transition to 2030: Why developing countries are likely to bear the major burden. Plenary paper presented at the 97<sup>th</sup> Seminar of the European Association of Agricultural Economists: University of Reading, England; 21-22 April 2005.
- Scrimshaw NS. *Interaction of Nutrition and Infection*. New York, NY: World Health Organization; 1968.
- Trowell H, Burkitt D. *Western diseases: Their causes and prevention*. London: Edward Arnold; 1985.
- Van Dam RM, Willett WC, Rimm EB, Stampfer MJ, Hu FB. Dietary Fat and Meat Intake in Relation to Risk of Type 2 Diabetes in Men. *Diabetes Care*. 2002; 25: 417-424.

# La agenda de población y desarrollo 20 años después de la CIPD:

reflexiones desde la Asociación Latinoamericana de Población

Anitza Freitez L.<sup>1</sup>

La Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) se creó en 2004, cuando se conmemoraban 10 años de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) realizada en El Cairo. Desde su origen, la ALAP ha reconocido la necesidad de abrir espacios para la reflexión sobre los temas de población y desarrollo contenidos en el Programa de Acción de la Conferencia (PA-CIPD), que marcó un hito por su enfoque centrado en la satisfacción de las necesidades de las personas como sujetos de derechos y en el desarrollo sostenible.

En el PA-CIPD quedó establecida una agenda de temas sobre población y desarrollo relacionados con la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, generacionales y étnicas; la promoción de la salud y de los derechos reproductivos; la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; los cambios en las familias; la inclusión y la participación de los grupos poblacionales relevantes (adolescentes, pueblos indígenas, personas mayores), entre otros (Naciones Unidas, 1995). Esa batería temática está presente en las agendas de investigación de los estudiosos de la población latinoamericana y caribeña.

Son numerosos los trabajos presentados en las cinco ediciones de los congresos y en otros eventos organizados por la asociación, y difundidos mediante sus publicaciones, en los que se ha analizado la situación de los países respecto de las problemáticas de población a cuya atención y progreso se comprometieron los gobiernos en los términos acordados en el PA-CIPD. También se han evaluado las incidencias de medidas específicas (legislativas, programáticas e institucionales). De esos esfuerzos de investigación han emanado recomendaciones importantes para orientar la formulación de políticas públicas.

Ante la proximidad del cumplimiento de los 20 años del Programa de Acción acordado en El Cairo, y tomando en cuenta que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 65/234, ha decidido prorrogar su ejecución después de 2014, además de asegurar su seguimiento para que se cumplan las metas y los objetivos propuestos (CEPAL, 2012), la ALAP invitó a sus socios y socias a participar activamente en un proceso de reflexión colectiva acerca de lo que ha significado la CIPD y sobre los temas emergentes que deberían incorporarse en la agenda futura de población y desarrollo, para encarar los retos que se vislumbran en la región.

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB), República Bolivariana de Venezuela, [afreitez@ucab.edu.ve](mailto:afreitez@ucab.edu.ve).

La participación en este proceso de reflexión se produjo en tres momentos: en primer lugar, mediante una encuesta en línea aplicada a través de la página web de la ALAP, cuyos resultados se presentaron en una versión preliminar de este informe; en segundo lugar, durante un seminario de discusión programado entre los pre-eventos del V Congreso de la ALAP, que contó con la participación de una treintena de expertos en temas de población y desarrollo provenientes de diferentes países de América Latina y el Caribe, quienes efectuaron importantes observaciones que ayudaron a enriquecer esa versión preliminar, y en tercer lugar, en la sesión plenaria del V Congreso de la ALAP, durante la que este documento fue presentado y comentado por el público asistente y por tres expertos representantes de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA-LACRO), el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE-CEPAL) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Esta versión del informe sobre *La agenda de población y desarrollo 20 años después de la CIPD* (Freitez, 2012) es el resultado final de este proceso de participación de la comunidad regional de estudiosos de la población.

El artículo está organizado en cuatro secciones. En la primera se hace una breve referencia a los objetivos y la estructura de contenidos de la encuesta, así como al perfil de quienes participaron en ella. En la segunda sección se analizan los resultados del sondeo realizado respecto de lo que ha significado el PA-CIPD y los avances en su implementación. La tercera sección está dedicada a la presentación de una propuesta temática para la agenda futura de población y las recomendaciones sugeridas para avanzar en la integración de los factores de población en la planificación del desarrollo, posicionar esta agenda posterior a 2014, efectuar el seguimiento de los objetivos, las metas y las actividades propuestas y fortalecer la formación de recursos humanos en población. Se finaliza con una serie de observaciones y recomendaciones sobre el papel que se espera que cumpla la ALAP en la definición de esta nueva agenda de población y desarrollo.

### **Acerca de la encuesta de la ALAP sobre la agenda de población**

La convocatoria para la consulta en línea, efectuada mediante la página web de la ALAP, fue lanzada entre agosto y septiembre de 2012. Se utilizó un instrumento de 20 preguntas, muchas de ellas abiertas, con la intención de conocer la opinión razonada del encuestado y no solamente la elección de alguna categoría de respuesta. El cuestionario se estructuró en tres secciones: en la primera se registraron los datos de identificación del informante y las otras dos se dedicaron a recoger información sobre aspectos relacionados con la implementación del PA-CIPD y la agenda futura sobre población y desarrollo.

La encuesta fue respondida por una muestra de 60 personas afiliadas a la ALAP, comprendidas en un rango de edades de 29 a 72 años, con una mediana de 47 años. El 57% de los encuestados fueron mujeres. Más de la mitad de quienes respondieron tenían grado académico a nivel de doctorado. En general, las preguntas formuladas estaban orientadas a que el entrevistado respondiera sobre la base del conocimiento de su



país de residencia. Dado que la participación de encuestados de Argentina (32%), Uruguay (20%), México (12%), Brasil (9%) y República Bolivariana de Venezuela (9%) fue relativamente más numerosa que la de los de Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Haití, Paraguay y Perú, es posible que en las referencias a ciertos aspectos se refleje de algún modo esa estructura de pertenencia nacional.

Las áreas de interés profesional de las personas que formaron parte de la muestra estaban distribuidas dentro de un amplio espectro temático, que cubrió la mayor parte de los asuntos abordados en el PA-CIPD. Ordenados según la frecuencia en que se registraron, estos campos de trabajo incluyeron las migraciones internas e internacionales; la mortalidad y la salud; , es decir: la fecundidad, la salud sexual y la salud reproductiva; los métodos estadísticos y demográficos y los sistemas de información; la población, el ambiente y el desarrollo sustentable; la dinámica demográfica y temas afines; la nupcialidad y la familia; el envejecimiento; la población, los derechos y las políticas públicas; el género, la autonomía y el empoderamiento de la mujer; las poblaciones indígenas y afrodescendientes, entre otros temas.

Los encuestados provenían mayoritariamente del ámbito académico (52%) y del sector público (23%), y en menor medida trabajaban en forma independiente (11%) o en un organismo internacional (9%). De cada cinco de ellos, al menos uno había participado en alguna de las actividades periódicas de seguimiento y evaluación del PA-CIPD, integrando las comisiones interinstitucionales constituidas en los países, en calidad de representantes de las Naciones Unidas, consultores del UNFPA o como representantes de la sociedad civil.

## El Programa de Acción de la CIPD

### Aspectos destacados de la agenda de El Cairo

Al efectuar una primera valoración global sobre el significado de la agenda de El Cairo, los encuestados coincidieron ampliamente en reconocer la emergencia de la salud reproductiva como ámbito de prioridad y acción del Estado. Aunque no fue la expresión más frecuente, manifestaron que sin embargo la propuesta de la CIPD sobre este tema tuvo más influencia en la actividad de investigación que sobre el accionar del Estado, e incluso señalaron que los avances legislativos y programáticos en esta materia no estaban asociados al PA-CIPD sino a presiones sociales.

Hubo también una gran coincidencia sobre la influencia que ha ejercido la CIPD en el fortalecimiento del enfoque de género, la relevancia que alcanzaron los temas relacionados con la mujer y con la violencia de género.

La migración internacional fue otro de los temas destacados, particularmente sus aspectos legislativos. Con una frecuencia mucho menor se aludió al impacto del PA-CIPD sobre el fortalecimiento del enfoque de población y derechos, y al impulso que ha tenido la incorporación de los factores de población en la formulación de políticas, planes y programas de desarrollo económico y social.

A juzgar por su escasa mención, no pareciera reconocerse que los temas de población y ambiente y su integración en los planes de desarrollo regional y local hayan sido objeto de una mayor promoción luego de la celebración de la CIPD. Otras temáticas señaladas aludieron a la reducción de la mortalidad infantil, la mayor visibilidad de ciertos grupos de población y el incremento de programas de protección social.

### Evaluación de los avances

Luego se indagó sobre el grado de avance alcanzado en todos los ámbitos (legislativo, institucional, programático y de resultados) según una lista de temas específicos, aplicando una escala valorativa de 1 a 4. A partir de este procedimiento, los aspectos en los que con mayor frecuencia se reconocieron avances amplios fueron el acceso a la educación primaria y secundaria, la disminución de las disparidades de género en el acceso a la educación, la atención de la violencia de género, la reducción y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual y el VIH-SIDA y la disminución de la morbimortalidad materna (cuadro 1).

Si bien, como se dijo, hubo una amplia coincidencia respecto del impacto de la Conferencia de El Cairo sobre el establecimiento de la salud reproductiva como ámbito prioritario para la intervención pública, a la hora de evaluar los avances en este campo se tendió a considerarlos moderados en lo que concierne al acceso a la información y los servicios entre la población de los sectores más desfavorecidos por su ubicación territorial, condición socioeconómica u origen étnico; también en el abastecimiento adecuado de suministros y la integración de los servicios en la atención primaria de la salud. Aún más escasos se evaluaron los progresos en la promoción entre los hombres de una mayor responsabilidad sobre su salud sexual, su salud reproductiva y las de su pareja, y en el acceso a la información y los servicios de salud reproductiva de los grupos de alto riesgo —trabajadores sexuales, migrantes, conductores de camiones, usuarios de drogas.

Las valoraciones sobre los avances en el reconocimiento y respeto de los derechos reproductivos de los adolescentes —libre opción, con la debida información y consentimiento informado, eliminación de cuotas e incentivos— estuvieron divididas: por una parte, reflejaron las referencias a países que al parecer obtuvieron pocos o nulos progresos, y por la otra, las de aquellos que podían exhibir logros amplios o moderados. Lo mismo sucedió con respecto a la atención de las necesidades de las personas mayores.

Hubo un amplio consenso en calificar como moderados los avances en la protección de los derechos de niñas y mujeres y en la promoción de su empoderamiento, y en evaluar como pocos o nulos los referidos a la participación masculina en la promoción de estos temas. También se registró mucha coincidencia en los escasos progresos de la ejecución de medidas explícitas para incidir sobre aspectos relacionados con las migraciones internacionales: inmigración / emigración, documentadas / indocumentadas, voluntarias / involuntarias, remesas, migración calificada, retorno, derechos de los migrantes, entre otros.

**Cuadro 1**  
Evaluación de los avances alcanzados en algunos temas del PA-CIPD

Temas planteados	Avances				Total
	No hay	Pocos	Moderados	Amplios	
El acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva en sectores más desfavorecidos	4	26	54	17	100
El abastecimiento adecuado de suministros en el área de salud sexual y salud reproductiva	6	28	53	13	100
El respeto de los derechos reproductivos	6	37	37	20	100
El reconocimiento de las necesidades y los derechos de adolescentes en salud sexual y salud reproductiva	8	37	46	10	100
La promoción entre los hombres de una mayor responsabilidad sobre su salud sexual y salud reproductiva y las de su pareja	17	60	23	0	100
La integración de los servicios de salud sexual y salud reproductiva en la atención primaria de la salud	4	30	51	15	100
La protección de los derechos de las niñas y de las mujeres	6	21	63	10	100
La promoción del empoderamiento de la mujer	4	24	56	17	100
La participación masculina en la promoción de los derechos y el empoderamiento de la mujer	13	69	17	0	100
La violencia de género	4	18	47	31	100
El acceso a la educación primaria y secundaria	6	19	41	35	100
Las disparidades de género en la educación	6	19	41	35	100
La reducción de la morbilidad y la mortalidad materna	10	23	40	27	100
La reducción y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual y el VIH-SIDA	2	19	49	30	100
El acceso a la información y los servicios de salud reproductiva de los grupos de alto riesgo	8	44	40	8	100
Las necesidades de las personas mayores	15	35	45	5	100
La integración de los factores poblacionales en los procesos de descentralización y de planificación local	17	50	29	4	100
La implementación de políticas y programas que incidan en la movilidad interna	36	41	12	12	100
La ejecución de medidas explícitas para incidir sobre las migraciones internacionales	53	29	18	0	100
El mejoramiento de los sistemas de producción y de utilización de los datos sociodemográficos	5	25	53	16	100
El fortalecimiento de las capacidades técnicas para el análisis sociodemográfico	6	30	48	17	100

Fuente: ALAP (Asociación Latinoamericana de Población), "Encuesta sobre la agenda de población y desarrollo a los 20 años de la Conferencia de El Cairo", 2012.

Si bien el mejoramiento de los sistemas de producción y de utilización de los datos sociodemográficos y el fortalecimiento de las capacidades técnicas para su análisis no fueron aspectos destacados respecto de la implementación de la agenda de El Cairo, al momento de valorar los avances en este campo se reconoció mayoritariamente que han sido moderados.

### Factores que potencian los logros

Los progresos que han registrado los países en las temáticas propuestas en el PA-CIPD probablemente se han visto favorecidos por una serie de factores económicos, sociales, políticos y culturales que han contribuido a generar condiciones más propicias para el cumplimiento de los objetivos y metas previstas. En ese sentido, hay cierto consenso en admitir la importancia que ha tenido el establecimiento de un marco legislativo nacional basado en el reconocimiento explícito de derechos fundamentales (cuadro 2). Ello coincide con señalamientos efectuados en los diferentes informes elaborados en el marco de los procesos de evaluación y seguimiento de los logros de El Cairo, que han recogido evidencias sobre la aprobación de una serie de leyes que amplían el marco de protección y garantía de derechos en muchos países.

**Cuadro 2**  
Frecuencia relativa del reconocimiento de algunos factores o condiciones que han potenciado los progresos en las metas del PA-CIPD

Factores o condiciones	Porcentaje
Los avances alcanzados en la reducción de la pobreza y de la desigualdad social	39
El establecimiento de un marco legislativo nacional basado en el reconocimiento de derechos fundamentales	54
El funcionamiento de instancias nacionales con el rol de coordinar y articular la planificación con una perspectiva de población y desarrollo	4
La disponibilidad de recursos presupuestarios para el financiamiento de programas clave	7
La continuidad en la ejecución de programas económicos y sociales dirigidos a garantizar derechos	34
El reconocimiento de algunos temas gracias a la visibilidad lograda con el mejoramiento de la producción de estadísticas sociodemográficas	32
El desarrollo de una institucionalidad con las competencias y capacidades técnicas para abordar los temas de población bajo el enfoque de la CIPD	11
El impacto de las actividades de abogacía que se realizan para promover el conocimiento y la atención de los temas de la agenda de El Cairo	18

Fuente: ALAP (Asociación Latinoamericana de Población), "Encuesta sobre la agenda de población y desarrollo a los 20 años de la Conferencia de El Cairo", 2012.

Entre los principales factores que han propiciado los avances de la agenda de la CIPD también se reconocieron, aunque con menor frecuencia, los logros de los países de la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad social y en la ejecución continua de programas económicos y sociales dirigidos a garantizar derechos y brindar oportunidades a grupos tradicionalmente excluidos. Del mismo modo, se estimó que

el mejoramiento de la producción de estadísticas sociodemográficas había permitido la visibilidad y el mayor reconocimiento de algunos temas.

Por otra parte, se advirtió sobre la escasa relevancia que se atribuye a las actividades de abogacía para el conocimiento y la atención de la agenda de El Cairo, y sobre su menor difusión respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

### Factores que frenan los avances

También hubo algunas condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que significaron obstáculos para los avances del PA-CIPD. Uno de los aspectos más señalados en esta línea fueron las debilidades técnicas e institucionales en la formulación y el seguimiento de políticas y programas económicos, sociales y ambientales con enfoque poblacional (cuadro 3). Si bien se admitió que muchos de los países de la región han experimentado cierta mejora de la generación de datos sociodemográficos, todavía hay debilidades en los sistemas estadísticos nacionales para la producción oportuna de información desagregada y de calidad. A ello se añaden las carencias de recursos humanos formados en el área de demografía y en estudios sobre población y desarrollo, y la falta de un mayor compromiso de las instituciones públicas en la difusión de la agenda de El Cairo.

**Cuadro 3**  
Frecuencia relativa del reconocimiento de algunos factores o condiciones que han obstaculizado los progresos en las metas del PA-CIPD

Factores o condiciones	Porcentaje
La falta de progresos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad social	27
La falta de adecuación del marco legislativo e institucional para responder al compromiso de garantizar derechos fundamentales de la población	7
Las limitaciones técnicas e institucionales en la formulación y seguimiento de políticas y programas económicos, sociales y ambientales con enfoque poblacional	48
La falta de fortalecimiento y continuidad de la ejecución de programas clave que han arrojado resultados exitosos	20
Las restricciones presupuestarias para el financiamiento de programas clave	27
Las debilidades del sistema estadístico nacional para la producción oportuna de información desagregada y de calidad	36
La carencia de recursos humanos formados en el área de demografía y de estudios sobre población y desarrollo	25
La falta de mayor compromiso gubernamental en la difusión del PA-CIPD, particularmente entre las instituciones del sector público	32

Fuente: ALAP (Asociación Latinoamericana de Población), "Encuesta sobre la agenda de población y desarrollo a los 20 años de la Conferencia de El Cairo", 2012.

De acuerdo a la opinión de los encuestados, la falta de progresos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad en algunos países de la región, así como la discontinuidad en la implementación de programas clave en esta materia, no han facilitado los avances en la ejecución del PA-CIPD.

## La integración de las cuestiones de población en las estrategias de desarrollo

Considerando el señalamiento del PA-CIPD sobre la necesidad de integrar las cuestiones de población en las estrategias y la planificación del desarrollo, se indagó si se reconoce que desde la realización de la Conferencia se han adoptado medidas en ese sentido en los países de residencia de los informantes. Casi la mitad de los encuestados respondieron afirmativamente. En algunos casos se opinó que la CIPD ha incidido sobre los programas de enfrentamiento de la pobreza, la seguridad alimentaria, la disminución de la desigualdad social, la lucha contra la discriminación, la inclusión de grupos minoritarios, la formulación de proyectos para el desarrollo local, la implementación de políticas educativas y de generación de empleo atendiendo a las transformaciones de la estructura etaria.

Además se reconoció su influencia en la adopción de medidas relacionadas con la igualdad de género y la implementación de programas de salud reproductiva, incluida la educación integral en este ámbito. También en medidas legislativas que han contribuido a ampliar la protección social y las garantías de derechos reconocidos en materia de migración, trata de personas, igualdad de oportunidades, violencia de género, salud reproductiva y sistemas de seguridad social. Se destacó la creación de una nueva institucionalidad, bajo la forma de gabinetes sociales, mesas interinstitucionales, ministerios de desarrollo social, o de institutos especializados en ciertos grupos (juventud, mujeres, personas mayores, entre otros), en los que se realizan esfuerzos de integración del enfoque de población en la formulación de las políticas públicas.

Entre quienes respondieron negativamente a la consulta, la mayoría sugirió que ello obedecía a la falta de interés o de voluntad política, a lo que se sumaba la ausencia de una masa crítica en temas demográficos; la pérdida de institucionalidad de los procesos de planificación del desarrollo y la ausencia de una instancia responsable de atender la incorporación de los factores poblacionales en las políticas públicas. En algún caso se afirmó que no había acciones explícitas en el ámbito de la población, pero que no obstante se habían logrado avances en las condiciones de bienestar, relacionados con los buenos resultados de políticas intersectoriales. Finalmente, también se esgrimió como razón para la escasa o nula integración de las cuestiones de población en las estrategias y la planificación del desarrollo que la CIPD no era conocida o que en el país no se daba prioridad a este tema.

## La agenda futura de población y desarrollo

### Propuestas para una agenda después de 2014

En su resolución 65/234, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió “prorrogar el Programa de Acción y las medidas clave para seguir ejecutándolo después de 2014 y asegurar su seguimiento con el fin de que se cumplan plenamente sus metas y

objetivos” (Naciones Unidas, 2011: 2). En esta resolución se reconoció la necesidad de una revisión del PA-CIPD con el propósito de atender los nuevos desafíos en el área de la población y el desarrollo. Considerando esta coyuntura, se invitó a los socios y socias de la ALAP a participar en la definición de una propuesta temática para esta agenda de los próximos 20 años. Los encuestados procedieron a seleccionar de una lista cinco grandes temas, ordenados de acuerdo a la prioridad que le atribuyeran. También se brindó la posibilidad de especificar algún otro asunto no incluido en esa lista, y se les solicitó que expresaran algunos detalles relacionados con los temas de su elección.

Sobre la base de esos resultados se obtuvo un inventario preliminar de temas, ordenados según la prioridad asignada, que se amplió a partir de las observaciones surgidas durante el V Congreso de la ALAP. En ese escenario, se reconoció la importancia de mantener los fundamentos básicos de la agenda de El Cairo, centrados en el enfoque de derechos, pero con una mirada renovada de su estructura temática, considerando tópicos que antes no fueron incorporados y nuevos asuntos que han emergido a la luz de las transformaciones de todo orden que han experimentado los países de la región durante las últimas dos décadas. Además, se puso de relieve la necesidad de incorporar a la discusión de esta agenda futura otros aspectos relacionados con las especificidades subregionales de los procesos demográficos; con la plataforma de los acuerdos regionales suscritos por los países en materia de juventud, envejecimiento, migraciones, pueblos indígenas y educación sexual, y la integración de la agenda de población con otras agendas —de desarrollo sostenible, ambiental, igualdad social, étnica, equidad de género, entre otras.

### *Envejecimiento*

Hubo una amplia coincidencia en la prioridad que deberán tener los temas relacionados con el envejecimiento en la agenda de población después de 2014. Se estimó que debería promocionarse una sociedad para todas las edades, garantizando el ejercicio de los derechos de las personas mayores. Se debería aumentar la cobertura de los sistemas de seguridad social y vigilar las condiciones laborales de las personas de edad que trabajan. Se sugirió la adopción de medidas que garanticen la atención médica, el fortalecimiento de planes para personas mayores con discapacidades y la implementación de un sistema nacional de cuidados. Se recomendó el diseño o la ampliación de planes y programas destinados a la promoción de entornos saludables, el fomento de las oportunidades educativas y la erradicación de la discriminación y el maltrato.

### *Adolescencia y juventud*

La coyuntura demográfica favorable que experimentan muchos de los países de la región, con un contingente de personas mayores dependientes aún relativamente pequeño y, por el contrario, una población en edad de trabajar amplia y joven, plantea retos importantes si se quiere aprovechar esta ventana de oportunidades. En ese sentido, también hubo una gran coincidencia en que el segundo gran tema de la agenda corres-

ponde a la atención de las necesidades de adolescentes y jóvenes. Se consideró que deben profundizarse los esfuerzos para ampliar las oportunidades que permitan el desarrollo integral de esta población. Se opinó que es necesario expandir el acceso a una educación de calidad, mejorar la prosecución escolar, llevar adelante programas de reinserción estudiantil y ampliar la oferta de formación y capacitación a nivel técnico. Los jóvenes registran los índices de desempleo más elevados, por lo tanto, se deben desarrollar planes que generen oportunidades de trabajo decente para ellos y propiciar incentivos para la oferta del primer empleo. Segmentos importantes de la población juvenil están expuestos a situaciones de riesgo y de violencia asociadas a los accidentes viales, los problemas de drogadicción y la delincuencia, el uso de armas de fuego, entre otros, de modo que en esta materia también hay desafíos importantes para las políticas públicas. La permanencia de altos índices de maternidad en la adolescencia es otro de los temas relevantes de la agenda sobre la población juvenil, debido a sus implicaciones y a los desafíos que plantea a las políticas públicas.

#### *Mercado de trabajo*

También se le atribuyó gran importancia dentro de la agenda futura de población al tema laboral. La coyuntura del bono demográfico implica exigencias en el plano de la educación, la formación de recursos humanos y la esfera laboral. Se requiere la generación de trabajo decente para atender la demanda de esta población juvenil ligada a la ventana demográfica de oportunidades, pero también la de quienes tienen un empleo precario en el sector informal, perciben remuneraciones muy bajas y frecuentemente sin beneficios de contratación y seguridad social.

#### *Salud sexual y salud reproductiva*

Si bien este es uno de los temas en los que hubo reconocimiento de avances notables a partir de la CIPD, también existió cierto acuerdo en que algunos aspectos requieren mayores esfuerzos. En ese sentido, se destacó la necesidad de reducir las desigualdades en el ejercicio del derecho a la salud sexual y salud reproductiva de los diversos grupos poblacionales —pobres, migrantes, pueblos originarios—, mejorando el acceso a los servicios de este tipo y al uso eficiente de la anticoncepción; ofrecer programas adecuados de educación y servicios de salud sexual y salud reproductiva para jóvenes y adolescentes; sensibilizar acerca de la prevención de enfermedades de transmisión sexual y de la importancia de los controles médicos periódicos para la prevención del cáncer de cuello uterino.

#### *Migraciones*

Algunas recomendaciones en torno a este tema apuntaron a tomar en cuenta los cambios en el patrón migratorio internacional, materializados sobre todo en el crecimiento de la migración sur-sur; mejorar la difusión de información sobre los derechos de los migrantes y reforzar el marco para su protección efectiva; analizar los factores que afectan la calidad de vida de los jóvenes y que propician la emigración, y promover programas de estímulo a la migración internacional y al retorno de nacio-



nales como estrategia para contrarrestar la tendencia al envejecimiento en algunos países. En lo que concierne a la migración interna, se planteó la necesidad de profundizar los estudios sobre análisis espaciales de los factores de expulsión migratoria, el desarrollo territorial y el despoblamiento de zonas interiores, así como sobre los procesos migratorios relacionados con fenómenos climáticos y desastres. Según los encuestados, también se debe mejorar la producción de estadísticas sobre migración interna e internacional.

#### *Poblaciones indígenas y afrodescendientes*

Se recomendó que los esfuerzos venideros se concentren en reconocer la importancia de la interculturalidad en la vida social; promover medidas que tiendan a reducir las disparidades étnicas y raciales y a garantizar el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos de estos grupos con igualdad de oportunidades, particularmente en lo que concierne a la restitución de tierras y territorios ancestrales, el acceso a la salud, la nutrición y la educación.

#### *Igualdad de oportunidades e inequidades de género*

En esta dimensión, las recomendaciones apuntaron a diferenciar los ámbitos en los que persisten las inequidades de género y aquellos en los que todavía existe cierta resistencia al empoderamiento de las mujeres. Por ejemplo, en la esfera de la participación política aún son bajas las cuotas de mujeres en los parlamentos y en la dirigencia de los partidos; en la esfera económica hay diferencias en las remuneraciones a igualdad de trabajo y baja promoción de las mujeres a los altos niveles gerenciales; en la esfera doméstica persisten las inequidades en el reparto de las tareas reproductivas. Sin embargo, en el ámbito de la educación, algunos países están experimentando cierta reversión de la inequidad de género, a juzgar por las brechas a favor de las mujeres en la cantidad de años promedio de escolaridad y la finalización de los niveles de estudio.

#### *Fecundidad adolescente*

El posicionamiento de este tema en la agenda se vincula con los altos niveles de sus índices respecto de los de la fecundidad en las demás edades, además de su resistencia al descenso. Se trata de un fenómeno con importantes implicaciones individuales, familiares y sociales, y complejo de abordar en forma integral. Todas las dimensiones que inciden en este tema son prioritarias, desde la legislación para garantizar los derechos hasta la atención inmediata sin otra mediación que el derecho a decidir. Se recomendó ofrecer programas amigables de salud sexual y salud reproductiva a la población adolescente, o mejorarlos si ya existen, en sus componentes de educación e información, acceso a servicios de calidad y a métodos anticonceptivos eficientes. Pero también se requiere trabajar sobre la estructura de oportunidades para la educación, la inserción laboral y el uso del tiempo libre, de modo que la maternidad no constituya la principal opción como proyecto de vida en esas edades.

### *Comportamientos nupciales y familiares*

El reconocimiento de los nuevos arreglos nupciales y familiares es un tema relevante en la agenda futura de población, pues suponen ciertos retos para los sistemas de protección y bienestar social. En ese marco, se recomendó promover la aceptación de las nuevas formas de familia y diseñar políticas que brinden protección social a las personas que atraviesan momentos críticos y situaciones vulnerables vinculadas con los cambios de situación familiar. Las transformaciones de las pautas nupciales inciden en el mercado matrimonial, pero además las variaciones de las estructuras familiares tienen impactos en materia económica, ambiental y de otra naturaleza, a los que las políticas públicas deben brindar atención según los encuestados.

### *Urbanización*

Considerando que en muchos países de la región el proceso de urbanización se caracterizó por un crecimiento no controlado de las ciudades, que ha generado problemas que deterioran el nivel de bienestar, se consideró que la agenda de población para los próximos 20 años debe contemplar la promoción de medidas que contribuyan a la articulación del sistema de ciudades, el enfrentamiento de la segregación residencial, la atención del déficit habitacional, el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de las ciudades, el fomento de la utilización de nuevas formas de energía, la gestión eficiente de la seguridad y la violencia urbana, y una mayor planificación y acceso a servicios básicos en grandes conglomerados de alto crecimiento informal.

### *Mortalidad en el curso de la vida*

Puesto que el PA-CIPD se centró en la mortalidad materna e infantil, según los encuestados la agenda para los próximos 20 años debería considerar temas relacionados con la mortalidad a lo largo de toda la vida, y brindar particular atención a la sobremortalidad masculina asociada a la violencia. Se planteó la necesidad de atender las deficiencias en las fuentes de información para la medición de la mortalidad materna y mejorar los programas de atención prenatal y de cuidados obstétricos de emergencia. Por otra parte, se estimó que sigue estando pendiente la eliminación de las brechas sociales, étnicas, económicas y geográficas en la mortalidad infantil.

### *Otros temas*

Hubo otros asuntos identificados en este sondeo a los que se les atribuyó una prioridad más baja. Se mencionó que el aumento del número de refugiados debido a los desastres climáticos amerita una mayor promoción de programas de prevención y mitigación de riesgos, de modo que provoquen la menor cantidad de consecuencias negativas para la población susceptible de ser afectada. Se aludió también a la violencia de género, ya sea de pareja, familiar, comunitaria, social, institucional o de cualquier otro tipo, y se recomendó fomentar acciones que contribuyan a su enfrentamiento.

## Medidas para avanzar en la integración de los factores de población en la planificación del desarrollo

Uno de los objetivos del PA-CIPD es

integrar plenamente los factores demográficos en: a) las estrategias de desarrollo, la planificación, la adopción de decisiones y la asignación de recursos para el desarrollo a todos los niveles y en todas las regiones, con la finalidad de satisfacer las necesidades y mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras; b) todos los aspectos de la planificación del desarrollo (Naciones Unidas, 1995, párrafo 3.4).

En el curso de los 20 años establecidos para la ejecución del PA-CIPD, que están llegando a su fin, se han producido algunos avances en la integración de los factores de población en la planificación del desarrollo. En la evaluación realizada a los 15 años de vigencia del programa, por ejemplo, se señalaba que

[L]a incorporación de la información y del conocimiento sociodemográfico en la formulación de planes y programas de desarrollo, así como en la definición de políticas públicas y programas sectoriales, se ha reforzado y ampliado en toda la región (CELADE-CEPAL y UNFPA, 2010: 51).

Sin embargo, en este informe también se admitía que había algunos retos importantes en esta materia que todavía estaban pendientes. Uno de ellos era el debilitamiento institucional ligado a la pérdida de liderazgo o eventual extinción de organismos que cumplían los roles de coordinación interinstitucional y articulación de los procesos de planificación con un enfoque de población y desarrollo. No obstante, se reconocía que había “nuevos diseños institucionales” emergiendo en el sector social, con lo que se aludía a algunas instancias de coordinación entre ministerios para el tratamiento de ciertas políticas transversales.

Una de las recomendaciones reiterada por los encuestados para avanzar durante los próximos 20 años en la integración de la población en la planificación fue la de mejorar el contexto institucional en el que se realiza esta tarea, no solo mediante la creación o el refuerzo de una instancia de coordinación, sino también fortaleciendo las capacidades de los equipos técnicos (cuadro 4). Se entiende que para progresar en ese proceso de integración de los factores de población en todas las instancias y niveles de la planificación del desarrollo (local, subnacional y nacional) los países deben contar con profesionales especializados en demografía dentro de los equipos multidisciplinarios, y que deben promover programas de formación de recursos humanos y de investigación para incorporar el conocimiento de las dinámicas poblacionales en la elaboración de las políticas públicas. Como estas actividades suelen impulsarse desde las universidades, deberían fortalecerse los vínculos entre las instancias responsables de las políticas públicas y el sector académico, además de propiciar su participación en las tareas de diagnóstico, evaluación y formulación de estas políticas con criterios de población y desarrollo.

Otro de los pilares en los que se asienta este proceso de integración de los factores demográficos en la planificación es la producción de información. Sobre este aspecto, se advirtió que en algunos países es preciso seguir mejorando el sistema de generación de estadísticas oficiales, para brindar información oportuna y de calidad y potenciar su aprovechamiento ampliando las posibilidades de acceso.

**Cuadro 4**  
Frecuencia relativa de las recomendaciones para avanzar en la integración de los factores de población en la planificación del desarrollo

Recomendaciones	Porcentaje
Mejorar el contexto institucional en el que se realiza la planificación del desarrollo y fortalecer los equipos técnicos	51
Promover programas de formación de recursos humanos y de investigación en demografía y en población y desarrollo	32
Promover el enfoque de derechos en la formulación de políticas, planes y programas	14
Mejorar el sistema público de producción de estadísticas y democratizar su acceso	22
Fortalecer los vínculos entre las instancias responsables de las políticas públicas y la academia	46
Profundizar los procesos de descentralización	22
Considerar la dinámica poblacional para la formulación de programas sectoriales (educación, salud, empleo, alimentación, cuidados, otros)	43
Otras	43

Fuente: ALAP (Asociación Latinoamericana de Población), "Encuesta sobre la agenda de población y desarrollo a los 20 años de la Conferencia de El Cairo", 2012.

### Medidas para posicionar la agenda de población posterior a 2014

También en este caso la recomendación más reiterada entre quienes respondieron la encuesta de la ALAP fue el fortalecimiento institucional de los temas de población, desarrollo sostenible y derechos (cuadro 5). Se insistió en la necesidad de crear una instancia de coordinación interinstitucional, o reforzarla si ya existe, que podría adoptar la figura de un consejo, comisión, mesa interinstitucional u otra, y que debería disponer de autonomía y recursos presupuestarios. Se atribuyó a esta instancia la responsabilidad de convocar al diálogo político y trabajar en el diseño de la agenda de población con la participación de organismos de la administración central y descentralizada, representantes del poder legislativo, de los gobiernos regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil y la academia; promover la adopción de esta agenda en distintas áreas de acción del gobierno; velar por la continuidad administrativa en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el país en el marco de la CIPD y establecer los mecanismos de seguimiento; promover la creación de la misma figura de coordinación interinstitucional a nivel subnacional, con la finalidad de trabajar en una agenda de población que tome en consideración las dinámicas regionales y locales y sus prioridades, y evaluar la adecuación del marco normativo e institucional del país a la agenda de población.

Otras recomendaciones en torno a las que se observó cierta coincidencia apuntaron a reforzar la vinculación entre la agenda de población y otras agendas —de desarrollo sostenible, ambiental, igualdad social, étnica, equidad de género, entre otras—; lograr un consenso nacional sobre la agenda de población y desarrollo, respetando las prioridades regionales y locales; sensibilizar sobre el enfoque de población y derechos y la importancia de la agenda de población a diferentes actores sociales clave —educadores, profesionales de la salud, clases dirigentes, ministros de todos los cultos, comunicadores sociales y formadores de opinión, representantes de organizaciones de base, entre otros—; obtener apoyo expreso de líderes políticos para la nueva agenda de población; promover la realización de eventos nacionales e internacionales sobre el cumplimiento del PA-CIPD, en los que se difundan y discutan los logros y rezagos, y sensibilizar frente a los desafíos del contexto demográfico presente y futuro.

Para la difusión de la agenda de población se planteó la utilización de diversas estrategias: unas de carácter masivo, que lleguen a todos los públicos mediante mensajes institucionales en los medios de comunicación —cine, radio, televisión y prensa— y las redes sociales; otras dirigidas a promover la agenda de población en todos los niveles de actuación del Estado, entre las organizaciones de la sociedad civil y en el ámbito académico, mediante la organización de eventos —seminarios, foros, presentaciones en los medios de comunicación social.

**Cuadro 5**  
Frecuencia relativa de las medidas recomendadas para posicionar  
la agenda de población y desarrollo después de 2014

Recomendaciones	Porcentaje
Fortalecer las instituciones en los temas de población, desarrollo sostenible y derechos humanos en todos los niveles de gobierno	94
Reforzar la vinculación entre la agenda de población y otras agendas (de desarrollo sostenible, igualdad social, ambiente, étnica, equidad de género, entre otras)	45
Sensibilizar sobre el enfoque de población y derechos y la importancia de la agenda de población a diferentes actores clave	18
Sensibilizar respecto de los desafíos del contexto demográfico en el presente y futuro	15
Diversificar las estrategias de divulgación de la agenda de población	24
Otras	42

Fuente: ALAP (Asociación Latinoamericana de Población), “Encuesta sobre la agenda de población y desarrollo a los 20 años de la Conferencia de El Cairo”, 2012.

### Medidas para el seguimiento de objetivos, metas y actividades

La disponibilidad de información sociodemográfica en forma sistemática ha sido un requisito fundamental para la evaluación de los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas del PA-CIPD. Aunque se han verificado algunos progresos en los sistemas estadísticos nacionales, aún persisten diferencias entre los países en esta materia, y en general todavía hay deudas pendientes en la cobertura de ciertos temas y

en la disponibilidad de datos con la desagregación territorial necesaria. Por lo tanto, existen retos importantes frente al propósito de contar con la información necesaria para establecer un sistema de indicadores que permita monitorear de manera apropiada los objetivos y metas de la agenda de población que se propongan para después de 2014, considerando que esta incluirá otros asuntos no previstos anteriormente, que implicarán exigencias de datos de otra índole.

Así, la primera recomendación surgida de la encuesta aplicada por la ALAP fue el mejoramiento y la ampliación de la producción de información que sirva de insumo para el diseño y la implementación de un sistema de indicadores destinado a monitorear el cumplimiento de la agenda de población después de 2014 (cuadro 6). Junto con esta acción, se propuso revisar la adecuación de los indicadores utilizados y proponer nuevos; establecer protocolos para la evaluación y el seguimiento de las metas considerando las situaciones subnacionales; crear una página web que permita el acceso a la agenda, los compromisos del país, los indicadores y los avances alcanzados en cada uno de ellos, además de los informes de seguimiento.

**Cuadro 6**  
Frecuencia relativa de las recomendaciones para el seguimiento  
de objetivos, metas y actividades después de 2014

Recomendaciones	Porcentaje
Diseño e implementación de un sistema de indicadores relacionados con los objetivos planteados	63
Evaluación periódica de los logros alcanzados por parte de los organismos rectores de las políticas	19
Creación de una instancia institucional para el seguimiento de los compromisos suscritos como obligación del Estado	34
Difusión amplia de los resultados de ese seguimiento	31
Evaluación de logros de la agenda de El Cairo por parte de la academia y organizaciones técnicas independientes	19
Otras	47

Fuente: ALAP (Asociación Latinoamericana de Población), "Encuesta sobre la agenda de población y desarrollo a los 20 años de la Conferencia de El Cairo", 2012.

La necesidad de contar con una instancia institucional para el seguimiento de los compromisos establecidos en la agenda de población es otro aspecto en el que hubo cierta coincidencia. Esta instancia podría adoptar la forma de una comisión intersectorial, una mesa interinstitucional o un comité de seguimiento, y estaría constituida por representantes de organismos del Estado, organizaciones de la sociedad civil, universidades, entre otras entidades. Esta figura ejercería la coordinación intersectorial de la implementación del sistema de indicadores para monitorear el cumplimiento de la agenda y organizaría los procesos de evaluación periódica de los logros alcanzados. Además se recomendó que, en forma independiente, la academia y otras organizaciones técnicas realicen un seguimiento de estos avances.

Se consideró importante que los resultados de estos procesos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de la agenda de población tengan mayor visibilidad entre

los gestores de políticas y programas en todos los niveles, pero también en el conjunto de la sociedad. En ese sentido, se sugirió ampliar la difusión y utilizar materiales de divulgación apropiados para los diferentes públicos.

### Recomendaciones para ampliar y fortalecer la formación y capacitación en población

La formación de recursos humanos en el campo de la demografía ha tenido en la ALAP un espacio de debate ya desde la realización del I Congreso Latinoamericano de Población en 2004, en el que se formalizó la creación de la asociación. En este marco, se ha problematizado la situación de la oferta de programas de formación en los distintos países de la región, la adecuación entre la oferta y la demanda de profesionales especializados, las dificultades de financiamiento, la actualización de los programas y de las formas de enseñanza, la necesidad de establecer alianzas entre los países, entre otros aspectos. En esos talleres o mesas de trabajo se han presentado y discutido diagnósticos que en alguna medida han servido para reafirmar la necesidad de movilizar recursos nacionales e internacionales con el propósito de apoyar iniciativas regionales de formación en demografía promovidas por el CELADE y el UNFPA, como el curso de capacitación para la utilización de datos censales efectuado en Panamá en 2011, o el curso intensivo de análisis demográfico que desde 2012 se está desarrollando anualmente en Santiago de Chile, en la sede de la CEPAL. En el IV Congreso de la ALAP, efectuado en 2010, se decidió crear la Red de Enseñanza en Demografía, con el objetivo de proponer acciones que contribuyan al impulso de la formación de recursos humanos en demografía con el apoyo de instituciones académicas y de las asociaciones nacionales de población.

En los informes regionales de seguimiento periódico de la ejecución del PA-CIPD también se identificaron estas necesidades insatisfechas en materia de formación y capacitación. Entre los temas pendientes señalados en el informe de implementación del Programa de Acción después de una década de su vigencia se reconocían la escasez de recursos humanos calificados y sus implicaciones para el desarrollo de programas de investigación y para el mejoramiento de la producción y utilización de la información sociodemográfica (CELADE-CEPAL y UNFPA, 2004). Un quinquenio después, se volvía a indicar que había un déficit común en la región: “la escasez de recursos humanos formados en demografía y estudios de población y desarrollo”, y que esa deficiencia se manifestaba especialmente en los institutos nacionales de estadística y en las oficinas de planeación. Entonces se recomendaba que los gobiernos mantuvieran y aumentaran los presupuestos destinados a la formación de recursos humanos en el área de la población (CELADE-CEPAL y UNFPA, 2010: 28-30).

Las recomendaciones para ampliar y fortalecer la formación de recursos humanos en demografía aportadas por quienes participaron en este sondeo de la ALAP se inscriben en estos antecedentes. En primer lugar, la mayoría concordó en que se debe respaldar la oferta de diplomados, maestrías y doctorados existentes en los países de la región, y reforzarlos mediante la suscripción de convenios con centros de formación

nacionales e internacionales. Este respaldo debería considerar incluso la atención de las necesidades de financiamiento (cuadro 7).

También hubo una gran coincidencia en las deficiencias que afronta el sector público respecto de la disponibilidad de profesionales entrenados en el análisis demográfico y en el conocimiento de las relaciones entre la dinámica poblacional y los procesos de desarrollo. Se advirtió sobre la escasa presencia de demógrafos en programas fundamentales de producción de información sociodemográfica, particularmente en los institutos de estadística de algunos países. En este sentido, se recomendó propiciar acuerdos entre los centros de formación y las dependencias del sector público, y hubo una propuesta específica que apuntó a la realización de pasantías de los estudiantes de postgrado en dependencias gubernamentales.

**Cuadro 7**  
Recomendaciones para la ampliación y el fortalecimiento  
de la formación y capacitación en población

Recomendaciones	Porcentaje
Respaldar los programas de formación existentes (diplomados, maestrías, doctorados)	69
Revisar la enseñanza de la demografía y de la dinámica población-desarrollo en carreras de pregrado	20
Apoyar sistemas de financiamiento para estudiantes de postgrado	23
Articular iniciativas de formación con programas de investigación y de producción de información sociodemográfica	23
Generar iniciativas de capacitación de funcionarios públicos	46
No se necesita ampliar la formación de profesionales en el área	6
Lograr que la demografía sea más conocida	11
Otras	34

Fuente: ALAP (Asociación Latinoamericana de Población), "Encuesta sobre la agenda de población y desarrollo a los 20 años de la Conferencia de El Cairo", 2012.

A menudo se señala que el semillero de los aspirantes a cursar programas de postgrado en el área de la población se encuentra en los estudios de pregrado. Por lo tanto, es importante revisar el currículo de las distintas carreras en las que se imparte algún curso de demografía o de población y desarrollo. Si bien los encuestados no le asignaron mayor prioridad a esta acción frente a otras recomendaciones, es importante tener presente que el primer contacto formal con la demografía y los temas de población y desarrollo se produce en el pregrado, y en algunos países existen antecedentes de cátedras que se están perdiendo por falta de docentes o porque quienes las imparten están desactualizados. El pregrado podría ser el espacio apropiado para comenzar a promocionar la demografía, precisamente en un momento en que se plantea la necesidad de hacer más conocida esta disciplina. De todos modos, también es cierto que se requieren actividades que contribuyan a una mayor difusión de los resultados de la investigación demográfica fuera del ámbito académico —en el gobierno, los medios de comunicación social, el sector privado, entre otros.



Otra medida sugerida para potenciar la capacitación de recursos humanos fue su articulación con programas de investigación y de producción de información sociodemográfica. Se reconoció también que en algunos países la formación de recursos humanos ha logrado avances importantes, pero que a nivel subnacional todavía existen deficiencias en esta materia.

## El papel de la ALAP en la definición de la agenda futura de población y desarrollo

En general, los socios y socias de la ALAP que participaron en esta encuesta coincidieron en reconocer que la asociación debería desempeñar un papel relevante en este proceso de evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas del PA-CIPD a 20 años de su implementación, y contribuir en la definición de la agenda de población y desarrollo después de 2014. Según su opinión, la ALAP podría ser la vocera internacional de las propuestas de un amplio sector de especialistas latinoamericanos y caribeños en el área de población, y propiciar su interlocución en ámbitos de incidencia sobre las políticas y los acuerdos globales en torno a estos temas. También se señaló que la ALAP debería profundizar su vinculación con las asociaciones nacionales, para fortalecer su liderazgo regional reforzando el trabajo que se realice en los países. Se reconoció además que la asociación cuenta con una arquitectura organizacional que puede aprovecharse para potenciar su capacidad de promover la discusión mediante el trabajo de sus redes.

Las demandas que se plantearon a la ALAP van más allá de esta coyuntura actual marcada por la definición de una agenda de población renovada. Se le pidió además contar con un programa regional que establezca las directrices para un activo y sostenido trabajo en alianza con las asociaciones nacionales. Algunas de las recomendaciones efectuadas a la asociación por los encuestados fueron:

- Cumplir un importante rol en la promoción del debate sobre las temáticas que deben incorporarse a la agenda de población y desarrollo después de 2014, en la identificación de las necesidades y las prioridades de los países y la participación activa en los procesos de consulta con los organismos que trabajan en el diseño de esta agenda. Al respecto, se estimó que las reflexiones surgidas de esta encuesta de la ALAP deberían divulgarse ampliamente en los países de la región y entre las agencias del sistema de las Naciones Unidas —el CELADE-CEPAL, el UNFPA, la OIM, entre otras.
- Promover la realización de actividades de abogacía ante los gobiernos de los países de la región a cargo de representantes de las asociaciones nacionales, con la finalidad de generar espacios de diálogo político y sensibilizarlos acerca de la necesidad de trabajar, en conjunto con el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil, en el seguimiento de los avances en la implementación del PA-CIPD y en la definición de la agenda de población y desarrollo después de 2014. Se señaló que la interlocución entre el sector público, la academia y las organizaciones de base es fundamental para que los resultados de las investiga-

ciones sean conocidos y sirvan de insumos para las políticas públicas. También se consideró importante el acompañamiento del UNFPA en estas actividades.

- Ampliar la consulta sobre las necesidades y las prioridades en el área de población a cada país, con el apoyo de las asociaciones nacionales. A partir de los resultados de esa consulta ampliada, la ALAP podría elaborar un documento más completo que expresara una propuesta de agenda futura de población y desarrollo para América Latina y el Caribe, basada en el reconocimiento de la diversidad de los contextos nacionales y de los cambios que se están produciendo en los países de la región.
- Organizar dos grandes eventos en 2013<sup>2</sup> y 2014 que permitieran debatir, respectivamente, los logros en el cumplimiento de las metas y objetivos del PA-CIPD a 20 años de su aprobación y las temáticas de la agenda de población y desarrollo después de 2014.
- Abrir espacios para la discusión de aspectos estratégicos relacionados con la construcción de esta agenda renovada de población y desarrollo, en los que se avance en la definición de ejes temáticos transversales y en la integración de la agenda de población con otras agendas —de desarrollo sostenible, ambiental, igualdad social, étnica, equidad de género, entre otras.
- Asegurar que en el programa de cada congreso de la ALAP se destine un espacio para el debate acerca del seguimiento de los avances nacionales y regionales en el cumplimiento del PA-CIPD, e instar a las asociaciones nacionales para que adopten una práctica similar.
- Instar a las asociaciones nacionales de población a que organicen diferentes actividades —eventos, informes de seguimiento y declaraciones públicas— que contribuyan, por una parte, a ampliar el conocimiento del PA-CIPD y difundir los avances en su cumplimiento y, por la otra, a fomentar espacios para el debate de una agenda de población y desarrollo renovada.
- Con el apoyo de las asociaciones nacionales de población, acopiar periódicamente información sobre los progresos en el cumplimiento de esta agenda, así como sobre las dificultades que se presentan en los diversos contextos de América Latina y el Caribe.
- Crear una nueva red de investigación dedicada específicamente al seguimiento de la agenda de la CIPD, constituida por representantes de las asociaciones nacionales y por socios clave de los países en los que estas no estén constituidas aún. Esta red tendría la responsabilidad de formular y coordinar la ejecución de un programa de trabajo que sistematice las propuestas de acción que deberían impulsarse desde la ALAP. Además, debería trabajar en torno a esta agenda en forma articulada con las otras redes de la asociación.
- Disponer de alguna sección en la página web y en la revista de la ALAP en la que se divulgue sistemáticamente información relacionada con la implemen-

<sup>2</sup> Esta propuesta se materializó en 2013 en el apoyo a la organización de la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo, Uruguay, del 12 al 15 de agosto, y en la que la ALAP tuvo además una participación específica en la presentación de una de las mesas redondas, que estuvo a cargo de Rogelio Fernández.

tación del PA-CIPD después de 2014: actividades de seguimiento y abogacía en los países, tratamiento de algunos temas relevantes, entre otros aspectos.

- Potenciar su papel como promotora de la investigación y el conocimiento en demografía y temas de población y desarrollo. En particular, se sugirió profundizar su producción académica —la de sus redes básicamente— en conexión con los temas de debate social y político, la identificación de brechas y deudas pendientes de las políticas públicas, entre otros aspectos.
- Promover actividades que incentiven a los países a incorporar las variables de población en la formulación de planes, programas y estrategias de desarrollo y en la producción oportuna de información de calidad, que permita monitorear los avances en la ejecución de las políticas públicas.
- Apoyar los programas nacionales y regionales de capacitación y de formación de recursos humanos especializados en el área de la demografía y en los estudios sobre población y desarrollo.

## Bibliografía

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) (2004), *Commemoración del décimo aniversario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del Programa de acción de América Latina y el Caribe*, en serie *Población y Desarrollo* N° 55 (LC/L.2064/Rev.1-P), Santiago de Chile: CEPAL.

\_\_\_\_ (2010), *América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el periodo 2004-2009* (LC/W.311), Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Reflexiones sobre la agenda de población y desarrollo para América Latina y el Caribe posterior a 2014* [LC/L.3481(CEP.2/5)], Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, Quito.

Freitez, Anitza (2012), “La agenda de población y desarrollo 20 años después de la CIPD. Reflexiones desde la Asociación Latinoamericana de Población”, ponencia presentada en el V Congreso de la ALAP, Montevideo, Uruguay, 23 al 26 de octubre, en <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/agenda\\_poblacion.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/agenda_poblacion.pdf)>, acceso el 7 de enero de 2013.

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.

\_\_\_\_ (2011), “Resolución 65/234. Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014” (A/RES/65/234), sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, Nueva York, 5 de abril.



# CIPD más allá de 2014 y la Dinámica Demográfica de América Latina y del Caribe

Río de Janeiro, IBGE, Av. República de Chile, 500, 2o. piso  
15 al 17 de Julio, 2013

## Programación

**Día 15/07/2013** Lunes

**08:30-09:00** Apertura

Laura Rodríguez Wong (ALAP)  
Cássio Turra (ABEP)  
Fernando José de Araújo Abrantes (IBGE)  
Florbela Fernandes (UNFPA)  
Nilcéa Freire (Fundación Ford)  
Sonia Malheiros (SPM)  
Paulo de Martino Jannuzzi (MDS)  
Ricardo Paes de Barros (SAE/CNPD)

**09:00-10:45** El consenso de El Cairo 20 años después: lagunas, avances y perspectivas

Elza Berquó (CEBRAP) – São Paulo  
Sonia Corrêa (ABIA) – Rio de Janeiro  
Juan José Calvo (Universidad de la República) – Uruguay

**Coordinadora:** Marta Amaral Azevedo (NEPO/UNICAMP) – Campinas

**Moderador:** George Martine (Consultor independiente) – Brasília

**10:45-11:00** Intervalo

**11:00-12:45** Brasil: La agenda de población, desarrollo y derechos, más allá de 2014

Ricardo Paes de Barros (SAE/CNPD) – Brasília  
Sonia Malheiros (SPM) – Brasília  
Paulo de Martino Jannuzzi (MDS) – Brasília  
Ariel Pares (MMA) – Brasília  
Florbela Fernandes (UNFPA) – Brasília

**Coordinador:** Cássio Turra (ABEP) – Belo Horizonte

**Moderador:** José Alberto Magno de Carvalho (CEDEPLAR/UFMG) – Belo Horizonte

- 12:45-14:30** Intervalo para almuerzo
- 14:30-16:00** La Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe y la CIPD más allá de 2014  
Rogelio Fernández (Universidad de Catamarca y ALAP) – Argentina  
Jorge Rodríguez Vignoli (CEPAL/CELADE) – Chile  
Suzana Cavenaghi (ENCE/IBGE) – Rio de Janeiro - presentación  
Guacira César (CFEMEA) – Brasilia
- Coordinadora: Diana Sawyer (IPC-IG/UNDP) – Brasilia  
Moderador: Juan José Calvo (Universidad de la República) – Uruguay
- 16:00-16:15** Intervalo
- 16:15-17:45** Transición demográfica y derechos reproductivos  
Joice Melo Vieira (NEPO/UNICAMP) – Campinas  
Antonio López-Gay (Universidad de Barcelona) – España  
Víctor Arocena (UPCH y APDP) – Perú  
Laura Rodríguez Wong (CEDEPLAR/UFMG) – Belo Horizonte
- Coordinadora: Alejandra Silva Pizarro (CEPAL/CELADE) – Chile  
Moderadora: Dina Li (APDP) – Perú
- 17:45-19:00** Género, fecundidad y derechos reproductivos  
André Caetano (PUC/MG) – Belo Horizonte  
José Eustáquio Diniz Alves (ENCE/IBGE) – Rio de Janeiro  
Paula Miranda-Ribeiro (CEDEPLAR/UFMG) – Belo Horizonte  
Margareth Arilha (NEPO/UNICAMP y CCR) – Campinas
- Coordinadora: Magdalena Chu (UPCH) – Perú  
Moderadora: Maria José Rosado (CDD) – São Paulo
- Día 16/07/2013** Martes
- 09:00-10:45** Migración interna y internacional en el continente desde la perspectiva de la CIPD más allá de 2014  
Marcela Cerrutti (CENEP) – Argentina  
Duval Fernández (PUC/MG) – Belo Horizonte  
Jorge Rodríguez Vignoli (CEPAL/CELADE) – Chile
- Coordinadora: Simone Wajnman (CEDEPLAR/UFMG) – Belo Horizonte  
Moderador: José Marcos Pinto da Cunha (NEPO/UNICAMP) – Campinas
- 10:45-11:00** Intervalo

- 11:00-13:00**      **La articulación de los temas de población, desarrollo y medio ambiente. ¿Cómo avanzar con el paradigma de la CIPD de El Cairo?**  
George Martine (Consultor independiente) – Brasília  
Silvia Elena Giorguli Saucedo (Colegio de México) – México  
Gabriel Bidegain (UNFPA) – Haití  
Mirian Leitão (O Globo) – Rio de Janeiro  
Coordinadora:      Elizabete Bilac (NEPO/UNICAMP) – Campinas  
Moderadora:      Ana Amélia Camarano (IPEA) – Rio de Janeiro
- 13:00-14:30**      **Intervalo de almuerzo**
- 14:30-16:30**      **Composición por edad, envejecimiento de la población y demandas sociales: una articulación con los formuladores de políticas**  
Antônio Gois (O Globo) – Rio de Janeiro  
Brenda Yépez-Martínez (Universidad Central de Venezuela) – Venezuela  
Mary C. McEniry (ISR/ICPSR) – Estados Unidos  
Eduardo Rios-Neto (CEDEPLAR/UFMG) – Belo Horizonte  
Coordinadora:      Monica Weinberg (Revista Veja) – Rio de Janeiro  
Moderador:      Claudio Crespo (DPE/IBGE) – Rio de Janeiro
- 16:30-16:45**      **Intervalo**
- 16:45-18:00**      **Relatoría del seminario y planificación de una agenda futura**  
Coordinador:      Cássio Turra (ABEP) – Belo Horizonte  
Alejandra Silva Pizarro (CEPAL/ CELADE) – Chile  
Laura R. Wong (ALAP) – Belo Horizonte  
Silvia Elena Giorguli Saucedo (Colegio de México) – México  
Rogelio Fernández (ALAP) – Argentina
- 18:00**              **Clausura del seminario “CIPD más allá de 2014 y la Dinámica demográfica de América Latina y el Caribe”**

Día 17/07/2013 Miércoles

Taller con Periodistas: “La Dinámica Demográfica de América Latina y del Caribe y el Desarrollo Sostenible (o la CIPD más allá de 2014): ¿Qué nos quieren decir los demógrafos?”

#### Programación resumida

09:00-10:45 Presentación sobre la dinámica de las poblaciones de América Latina y el Caribe y de las principales demandas de la sociedad civil

Coordinadores: Laura Rodríguez Wong (ALAP) – Belo Horizonte  
Cássio Turra (Presidente de ABEP) – Belo Horizonte

Presentaciones: Suzana Cavenaghi (ENCE/IBGE) – Rio de Janeiro  
Rogelio Fernández (Universidad de Catamarca) – Argentina  
Juan José Calvo (Universidad de la República) – Uruguay  
Débora Thomé (Periodista) – Rio de Janeiro  
José Eustáquio Diniz Alves (ENCE/IBGE) – Rio de Janeiro  
Jorge Rodríguez Vignoli (CEPAL/CELADE) – Chile

10:45-11:00 Intervalo – Coffee Break

11:00-13:00 Discusión con los periodistas sobre la dinámica demográfica y la CIPD más allá de 2014, la divulgación de las referencias, el blog “La CIPD más allá de 2014” y la preparación de la “Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo”

13:30 Clausura

#### Agradecimientos

El Seminario Internacional “CIPD más allá de 2014 y la Dinámica Demográfica de América Latina y del Caribe” y el “Taller para Periodistas” recibieron el apoyo financiero de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA-LACRO), la Fundación Ford Brasil - Instituto de Educación Internacional (IIE), la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (Capes - 3487/2013-83), el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq - 452479/2013-4), el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas (ENCE) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y la Asociación Brasileña de Estudios de Población (ABEP). La ALAP agradece a todas las instituciones financiadoras, además de aquellas otras que brindaron apoyo logístico y facilitaron la participación de los investigadores, técnicos y estudiantes en ambas actividades.



## Nota sobre los autores

**Albert Esteve** es Doctor en Demografía por la Universidad Autónoma de Barcelona e investigador del Centre d'Estudis Demogràfics, España. Ha trabajado en el Minnesota Population Center de la Universidad de Minnesota y ha realizado estadias de investigación en el Institute National d'Études Démographiques (París) y en la Universidad de Princeton, en Estados Unidos. Investiga aspectos relacionados con la formación familiar y la estructura de los hogares, siempre desde una perspectiva comparada a escala internacional. Se destaca su interés por la dinámica familiar en América Latina y el impacto de la inmigración internacional en el mercado matrimonial de España. Es investigador principal de los proyectos WorldFam, financiados por el European Research Council, y del Integrated European Census Microdata (IECM), financiado por los programas marco de la Unión Europea.

**André Junqueira Caetano** é Ph.D. em Sociologia com especialização em Demografia pela University of Texas at Austin. Professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Minas e pesquisador residente do Cedeplar/UFMG. Foi coordenador do Grupo de Trabalho Fecundidade e Comportamento Reprodutivo, da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep). Atua nas áreas de fecundidade, saúde reprodutiva, trabalho, estratificação social e avaliação de políticas sociais.

**Anitza Freitez L.** es Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Es profesora asociada y Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, de República Bolivariana de Venezuela. También es profesora del Programa de Postgrado en Análisis Demográfico para el Desarrollo y de la Escuela de Ciencias Sociales de la misma universidad. Sus temas de especialización son la salud, la salud sexual y la salud reproductiva, la fecundidad adolescente y la migración internacional.

**Antônio Gois** é jornalista desde 1996, formado pela UFRJ. Foi vencedor dos prêmios Folha, Andifes, Esso, Embratel e Abdias Nascimento. Em 2010 e 2011, foi bolsista do programa Knight Wallace, na Universidade de Michigan (EUA), onde estudou métodos e resultados de avaliações educacionais. Faz parte da rede de Jornistas Amigos da Criança, criada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi). Foi por quatro anos subeditor de educação no jornal *O Dia*. Posteriormente trabalhou por 12 anos como repórter especializado em demografia e educação na *Folha de S. Paulo*. Atualmente, é subeditor de País do jornal *O Globo* e consultor e comentarista de educação do Canal Futura.

**Antonio López-Gay** es Doctor en Demografía por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Actualmente es investigador en el Centre d'Estudis Demogràfics, de España, y miembro del proyecto WorldFam, que tiene por objeto analizar los patrones de formación de las familias desde una perspectiva mundial. Su agenda de investigación también incluye el estudio de las fuerzas sociodemográficas implicadas en los procesos urbanos de las ciudades más grandes de España y la integración y la difusión de datos censales en el contexto del Proyecto IECM e IPUMS Internacional. Ha trabajado en el Minnesota Population Center de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos.

**Cássio Maldonado Turra** é doutor em Demografia pela Universidade da Pensilvânia, mestre em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduado em Ciências Econômicas pela UFMG. Foi pesquisador associado da Universidade de Princeton por dois anos. É professor adjunto do Departamento de Demografia da UFMG, vice-diretor do Cedeplar e presidente da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (2013-2014). Bolsista de produtividade do CNPq, tendo participado de vários projetos de pesquisa sobre temas como economia intergeracional, avaliação de políticas públicas, saúde e mortalidade adulta. É membro da Abep, Alap, IUSSP e PAA.

**Diana Coutinho** é mestre em Ciência Política e graduada em Economia pela Universidade de Brasília. Atualmente é gestora pública federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Desde 2011 é diretora na Subsecretaria de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, atuando principalmente na área social, nos seguintes temas: políticas públicas, avaliação de impacto, distribuição de renda, mercado de trabalho, educação, qualificação e educação profissional.

**Duval Fernandes** é pós-doutor pelo Instituto Ortega Gasset, da Universidade Complutense de Madri, doutor em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Economia pela UFMG, graduado em Ciências Econômicas pela UFMG. Professor do Programa de Pós-graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGG/PUC Minas) e coordenador do Grupo de Estudos em Distribuição Espacial da População (Gedep/PPGG).

**Elza Berquó** é demógrafa, com pós-graduação em Bioestatística pela Columbia University, New York. Titular de Estatística da Universidade de São Paulo (USP). Membro da Ordem Nacional do Mérito Científico, Classe da Grã-Cruz, desde 1998 e da Academia Brasileira de Ciências, desde 2000. Fundadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), onde coordena o Núcleo de População e Políticas Públicas. Fundadora e coordenadora do Núcleo de Estudos de População da Unicamp, no período de 1982 a 1992. Presidente da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd), de 1995 a 2003. Membro da Comissão Nacional de DST/Aids do Ministério da Saúde e da Comissão Consultiva dos Censos

Demográficos de 1991, 2000 e 2010, do IBGE. Associações científicas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep), International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP), Population Association of America (PAA) e Asociación Latinoamericana de Población (Alap).

**Florbela Fernandes** tem mais de 18 anos de experiência de trabalho na área de desenvolvimento e gestão. Mestre em gestão e planejamento para o desenvolvimento social, desempenha papel de liderança na formulação e cumprimento do Programa de País do UNFPA, assegurando o desenvolvimento e a prestação de apoio técnico e programático integrado, bem como o efetivo e eficiente suporte à gestão das operações cotidianas da organização no país. Também é responsável pela implementação da estratégia de capacitação em nível nacional e pelo aperfeiçoamento da capacidade do Escritório de País em construir parcerias permanentes e sustentáveis, além de promover o mandato do UNFPA de modo efetivo.

**Gabriela Marise de Oliveira Bonifácio** posee bachillerato en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Minas Gerais y es Máster en Demografía por la misma universidad, de Brasil. Trabajó como asistente de investigación en diferentes proyectos de proyección de la población para el Centro de Desarrollo y Planificación Regional (Cedeplar-UFMG), Brasil. Tiene experiencia en el análisis de la dinámica de la población y la fecundidad. Actualmente es estudiante de Doctorado en Demografía por el Cedeplar-UFMG y está desarrollando su tesis de investigación sobre el patrón reproductivo en América Latina.

**Gabriel Bidegain** es Máster en Desarrollo y Máster en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Se desempeña como funcionario del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Haití. Ha fundado tres centros académicos en el campo de la demografía (en Haití, Honduras y República Bolivariana de Venezuela). Ha sido profesor a nivel de licencia y posgrado en diversos países de la región. También ha disertado en conferencias sobre demografía y desarrollo en universidades y centros académicos de Europa, África y las Américas. Sus temas de especialización son la migración internacional y la demografía de los desastres. Cuenta con alrededor de 150 publicaciones en libros y revistas internacionales.

**George Martine** é sociólogo/demógrafo canadense, PhD pela Universidade de Brown nos EUA, mestre pela Universidade de Fordham. Centrou sua vida profissional nos temas de desenvolvimento social, população e meio ambiente na América Latina e especialmente no Brasil. É autor de mais de 100 publicações referentes a esses assuntos. Atuou como diretor da equipe de apoio técnico do UNFPA para a América Latina e o Caribe, foi *senior fellow* no Centro de População e Desenvolvimento da Universidade de Harvard, diretor do Instituto Sociedade População e Natureza, em Brasília, coordenador de projetos de assistência técnica das Nações Unidas ao governo do Brasil na área de desenvolvimento social e pesquisador social na Cepal/Santiago. Foi presidente da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep) nas gestões 2005-2006 e 2007-2008, além de participar do Conselho Consultivo da Alap 2009-2010 e da Abep 2013-2014.

**Joice Melo Vieira** é doutora em Demografia e mestre em Antropologia Social. Professora do Departamento de Demografia (DD/IFCH) e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População (Nepo), ambos pertencentes à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Dedicase à área de “Família, Gênero e Demografia”, tendo especial interesse pelos temas relacionados a infância e juventude; transições para a vida adulta e processo de constituição de família e prole.

**Jorge Rodríguez Vignoli** es Sociólogo por la Universidad de Chile, posgraduado en Dinámica de la Población y Programas y Políticas de Desarrollo por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), y tiene formación en Doctorado en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Es Asistente de investigación del CELADE, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ha publicado casi un centenar de artículos y textos sobre temas de población. Además ha realizado decenas de misiones de asistencia técnica en materia de población y desarrollo, en su mayoría a países de América Latina. Ha dado clases en diferentes universidades de Chile en particular y América Latina y el Caribe en general. Fue vocal de la Directiva 2009-2010 de la ALAP y es editor general de la serie *Investigaciones* de la misma Asociación.

**José Eustáquio Diniz Alves** é sociólogo, pós-doutor pelo Núcleo de Estudos de População (Nepo/Unicamp), doutor e mestre em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi coordenador estadual do Sistema Nacional de Emprego (Sine) na Secretaria de Estado do Trabalho de Minas Gerais de 1984 a 1987 e professor da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop) de 1987 a 2002. Foi tesoureiro (gestão 2005-2006) e vice-presidente da Abep (gestão 2007-2008). Atualmente é professor titular da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e diretor de finanças/administrativo da Alap (gestão 2013-2014).

**Juan José Calvo** es Economista por la Universidad de la República, Uruguay, con Diploma en Estudios Avanzados en Demografía Económica del Institut d'Études Politiques de París, ScPo. Ha sido docente e investigador de la Universidad de la República, de Uruguay, por más de 20 años. Su campo de trabajo abarca las políticas de población y desarrollo y la dinámica demoeconómica, áreas en las cuales ejerce como consultor para organismos nacionales e internacionales.

**Juliana Vasconcelos de Souza Barros** posee bachillerato en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Minas Gerais y es Máster en Demografía por el Centro de Desarrollo y Planificación Regional, de la misma universidad (Cedeplar-UFMG), de Brasil. Es estudiante de Doctorado en Demografía por el Cedeplar-UFMG. Participa en proyectos institucionales sobre estimaciones de población e indicadores demográficos. Sus temas de interés son la fecundidad, la nupcialidad, la salud sexual y reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos, con énfasis en la población joven.

**Laura Rodríguez Wong** posee formación en Sociología; estudió en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y es Ph.D en Demografía Médica por la London School of Hygiene and Tropical Medicine, del Reino Unido. Es profesora asociada de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) e investigadora del Centro de Desarrollo y Planificación Regional (Cedeplar), de Brasil. Pasó un año en la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en el área de envejecimiento y salud. Posee experiencia en análisis y dinámica demográfica, evaluación de datos, fecundidad, envejecimiento demográfico y salud reproductiva. En la ALAP, coordinó la Red de Salud Sexual y Reproductiva en 2008-2009 y es Presidenta de la gestión 2013-2014.

**Marcela Cerrutti** es Doctora en Sociología por la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos, miembro de la Carrera de Investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Directora del Centro de Estudios de Población (CENEP), ambos de Argentina. Es profesora titular de la carrera de Sociología de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. También es editora de la *Revista Latinoamericana de Población*. Sus temas de especialización son la migración internacional, el género, la familia y los mercados de trabajo. Cuenta con alrededor de 60 publicaciones nacionales e internacionales.

**María Adela Angoa** es candidata a Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población por El Colegio de México. Fue Subdirectora del Área de Estudios Sociodemográficos y Migración Internacional en el Consejo Nacional de Población, de México. Actualmente trabaja como editora adjunta de *Coyuntura Demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*, de la Sociedad Mexicana de Demografía. Entre sus principales líneas de investigación se destacan la inserción laboral y los procesos de integración y adaptación de los inmigrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos y México, y los inmigrantes centroamericanos en la frontera sur de México, con énfasis en las mujeres.

**Maria da Consolação Gomes de Castro** é doutora em Letras pela PUC-Minas, mestre em Ciências Sociais Aplicadas à Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduada em Serviço Social pela PUC-Minas. É professora adjunta III da PUC-Minas. Tem experiência na área de recursos humanos (gestão de pessoas e de processos) e na área de serviço social, com ênfase em serviço social da saúde, criança e adolescente; saúde mental; organização comunitária. Participa de pesquisas na área de migração internacional em parceria com a pós-graduação em Geografia da PUC-Minas e integra o Gedep/PUC-Minas.

**Mary McEniry** has received a PHD in Industrial Engineering from the University of Wisconsin-Madison, USA. She is director of the NICHD-funded project, "Data Sharing for Demographic Research" which is housed within the Interuniversity Consortium for Political and Social Research (ICPSR), a center within the Insitutute for Social Research at the University of Michigan, Ann Arbor. She is a demographer whose research interests are in the determinants of older adult health (in particular

childhood conditions) and health disparities in the developing world. Her recent book, “Early Life Conditions and Rapid Demographic Changes in the Developing World: Consequences for Older Adult Health”, examines the long term consequences of poor early life conditions in Latin America and the Caribbean, Asia and Africa among those born in periods of rapid demographic changes.

**Miriam Leitão** é jornalista e escritora, graduada pela Universidade de Brasília (UnB). Começou sua vida profissional em Vitória-ES, onde foi presa e enquadrada na Lei de Segurança Nacional nos anos 1970, pela ditadura militar. Foi repórter da *Gazeta Mercantil*, em Brasília; editora de economia e colunista do *Jornal do Brasil*. Desde 1991 assina coluna diária com seu nome no jornal *O Globo*. Miriam Leitão é também comentarista da Rádio CBN, da Rede Globo e da Globo News. É uma das jornalistas mais premiadas do Brasil. Entre os prêmios o Maria Moors Cabot, da Universidade de Columbia (EUA). Recebeu também dois Jabuti, em 2012: “Melhor Livro Reportagem” e “Livro do Ano de Não Ficção”, com *Saga brasileira*. É também autora do livro *Convém sonhar* (Record, 2010); além de duas obras infantis. Está no prelo uma ficção adulta *Tempos extremos* (Intrínseca). Outro não ficção será lançado em 2015.

**Paulo de Martino Jannuzzi** é doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence), do IBGE, pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no projeto “Informação estatística e sistemas de monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil e América Latina”. Atualmente é secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

**Ricardo Paes de Barros** é pós-doutor pelo Centro de Crescimento Econômico, Yale University, pós-doutor pelo Centro de Pesquisa em Economia, University of Chicago, doutor em Economia pela University of Chicago. Foi diretor de Estudos Sociais do Ipea, professor assistente de Economia no Economic Growth Center e membro do Conselho de Estudos Latino Americano na Yale University. Ganhou o Prêmio Haralambos Simeonidis, em 2000, no 28º Encontro Nacional de Economia em Campinas, na categoria de artigos: “The slippery slope: explaining the increase in extreme poverty in urban Brazil, 1976-1996”; Prêmio Mário Henrique Simonsen 2000 – *Revista Brasileira de Economia* da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, com “The public-private wage gap in Brazil”; Prêmio Haralambos Simeonidis em 1995, no 23º Encontro Nacional de Economia em Salvador, na categoria de artigos: “The evolution of welfare, poverty and inequality in Brazil over the last three decades: 1960-1990”. Em 2012 foi agraciado com o Prêmio TWAS – Celso Furtado em Estudos Sociais. Atualmente é subsecretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e presidente da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd).

**Rogelio Fernández Castilla** es Doctor en Demografía Médica por la Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, de la Universidad de Londres, Reino Unido. Fue Director de la División Técnica del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Es pro-

fesor titular de la Universidad Nacional de Catamarca y profesor del Programa de Maestría y Doctorado en Demografía de la Universidad Nacional de Córdoba, ambas de Argentina. También se desempeña como consultor internacional en temas de población y desarrollo, estimaciones demográficas, dinámica demográfica y políticas públicas.

**Rosane Mendonça** é doutora em Economia da Educação, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e graduada em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Foi pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), desenvolvendo, junto com Ricardo Paes de Barros, uma série de estudos na área de pobreza e desigualdade e diretora adjunta na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Coordenou o Núcleo de Estudos Sociais (Neso) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Ocupou o cargo de diretora do Departamento de Acompanhamento e Monitoramento dos Programas Sociais, no Ministério da Assistência Social em Brasília. É professora adjunta do Departamento de Economia da UFF, nas disciplinas de microeconomia, econometria e disciplinas optativas na área de bem-estar, pobreza e desigualdade. Desde 2011 é diretora na Subsecretaria de Ações Estratégicas da Presidência da República.

**Rosario Cárdenas** es Maestra en Demografía por El Colegio de México y Doctora en Estudios de Población y Salud Internacional por la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Fue Presidenta de la Sociedad Mexicana de Demografía y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Es profesora titular de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, de México, donde imparte docencia en la Licenciatura en Medicina y la Maestría en Población y Salud. Sus temas de investigación son la población y la salud, los determinantes y la calidad de los servicios de salud, la desigualdad sociodemográfica y la evaluación de políticas públicas.

**Silvia Elena Giorguli** es Doctora en Sociología por la Universidad de Brown, Estados Unidos, Directora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Ha sido Presidenta de la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE) y es Directora-fundadora de la revista *Coyuntura Demográfica*, que edita la SOMEDE en conjunto con otras instituciones. Sus temas de investigación se concentran en la migración internacional, los jóvenes, las transiciones a la adultez y la vinculación entre la dinámica demográfica y las políticas públicas. Cuenta con diversos libros editados, libros de autoría, artículos y capítulos de libros nacionales e internacionales en torno a estos temas.

**Sonia Corrêa** é pesquisadora associada da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia) e, juntamente com Richard Parker, coordenadora do Observatório de Sexualidade e Política. Tem publicado extensamente tanto em português como em inglês e espanhol. Esta lista inclui, entre outros trabalhos: “Population and

reproductive rights: feminist perspectives from the South” (1994); “Development with a body” (2008, em coautoria com Andrea Cornwall e Susan Jolly); “Sexuality health and human rights” (2008, em coautoria com Richard Parker e Rosalind Petchesky); “Sexualidade y política en América Latina: histórias, interseções e paradoxos” (2011, em coedição com Richard Parker); e “Sexuality and politics: dialogues from the global South” (2013, em coedição com Rafael de la Dehesa e Richard Parker).

**Suzana Cavenaghi** é doutora e mestre em Sociologia/Demografia pela Universidade do Texas-Austin, graduada em Matemáticas Aplicadas e Computacionais e em Estatística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É pesquisadora e professora da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence), do IBGE, e editora da *Revista Brasileira de Estudos de População* (Rebep), de 2013 a 2014. Foi membro da diretoria da Abep e da Alap em várias oportunidades e presidenta da Alap na gestão 2009-2010.

**Tirza Aidar** é doutora em Demografia, mestre e graduada em Estatística. Atualmente é professora do Departamento de Demografia (DD/IFCH) e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População (Nepo), ambos pertencentes à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atua nos seguintes temas: população e saúde, morbimortalidade, acidentes e violência, educação, desigualdades sociais e inequidades em saúde e indicadores sintéticos.

**Victor Arocena Canazas** es Economista, Maestro en Economía y Doctor en Demografía por el Centro de Desarrollo y Planificación Regional (Cedeplar) de la Universidad Federal de Minas Gerais, de Brasil. También es docente del Departamento de Estadística, Demografía, Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH); docente e investigador del Programa de Postgrado en Demografía y Población de la UPCH y docente del Programa de Maestría en Salud Pública de la Universidad Ricardo Palma, de Perú. Sus áreas de investigación son la demografía de la salud, las desigualdades en materia de salud, los factores de riesgo y la vigilancia de enfermedades transmisibles, entre otras.





# Cairo+20

## perspectives of the population and sustainable development agenda beyond 2014

**Cairo+20: perspectivas da agenda de população e desenvolvimento sustentável pós-2014**

**Cairo+20: perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014**

Este nuevo libro de la serie Investigaciones de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) procura contribuir a las actividades y debates que se han estado realizando con ocasión de los 20 años de la aprobación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo en septiembre de 1994. El libro fue resultado del Seminario Internacional “La CIPD más allá de 2014 y la dinámica demográfica de América Latina y del Caribe”, realizado en julio de 2013, en la sede del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en Río de Janeiro.

Las discusiones y debates generados durante el seminario fueron muy ricos y permitieron recuperar la importancia histórica de la CIPD de El Cairo y evaluar su proceso de implementación durante los 19 años que habían transcurrido hasta el momento de realización de este evento. Se trataron temas vinculados a los derechos humanos; los derechos sexuales y los derechos reproductivos; la igualdad de género; la pobreza; las desigualdades sociales en sus diversos aspectos; las transiciones demográfica y urbana; la composición por edad, el bono demográfico y el envejecimiento de la población; la migración interna, internacional y la movilidad espacial; las desigualdades regionales y la relación entre población, desarrollo y medio ambiente. Se discutieron varias recomendaciones de política y se pusieron de relieve los temas a considerar en la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe que se celebraría en Montevideo, Uruguay, al mes siguiente.

Este libro es más que una simple reunión de trabajos y ponencias de un seminario académico. Ha cerrado una experiencia acumulada durante más de dos décadas, que solo fue posible por la participación de personas con una rica historia en el pensamiento científico, aliada a un activismo en materias sociales, de defensa de los derechos humanos y de avances de la ciudadanía. La ALAP espera que este libro, además de ser una referencia histórica y una fuente para investigaciones y estudios, se transforme en una herramienta importante para el proceso de revisión de El Cairo, 20 años después de su aprobación y su proyección después de 2014.

