

POBLACIÓN EN FOCO:

Guía para la Implementación del
Análisis de la Situación de la Población
en América Latina y el Caribe



Fondo de Población de las
Naciones Unidas
Oficina Regional para América
Latina y el Caribe

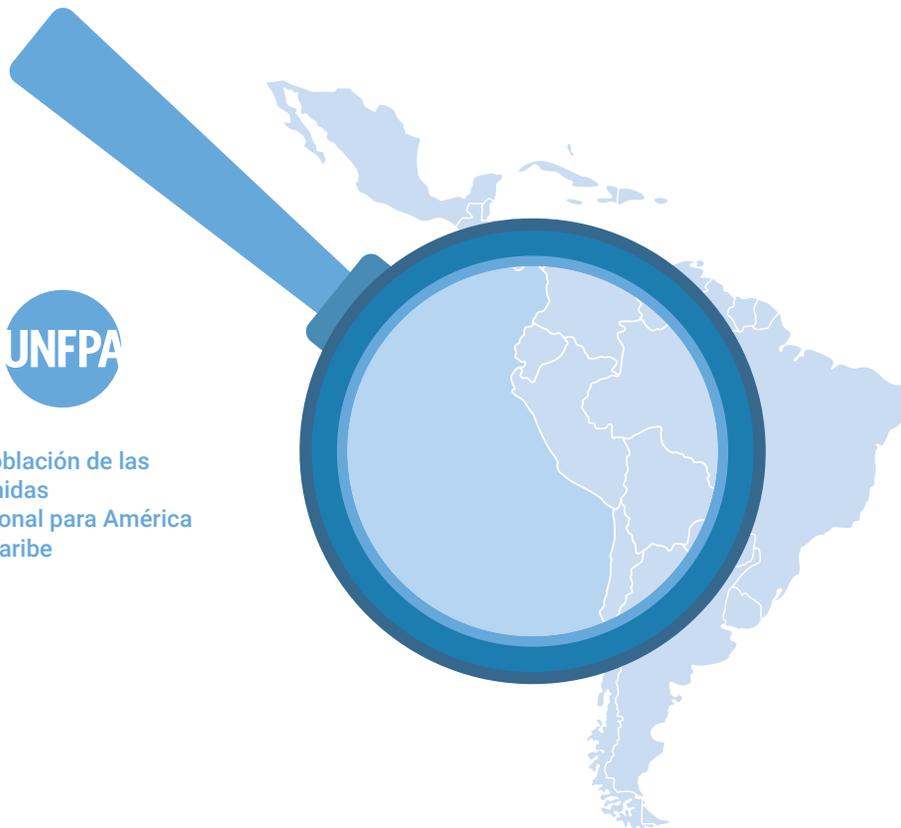
POBLACIÓN EN FOCO:



**Guía para la Implementación del
Análisis de la Situación de la Población
en América Latina y el Caribe**

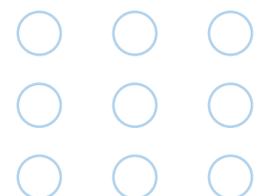


Fondo de Población de las
Naciones Unidas
Oficina Regional para América
Latina y el Caribe



CONTENIDO

Resumen ejecutivo	7
Mensajes claves	8
1. Marco conceptual	10
2. Hoja de ruta	12
Paso 1. Fase de alistamiento institucional	12
Paso 2. Determinación de los alcances del ASP	17
Paso 3. Identificación de las fuentes de datos a utilizarse	20
Paso 4. Establecimiento de la estructura del ASP	22
3. Índice de contenido mínimo	23
1. Introducción y alcance	23
2. Contexto del país	23
3. Dinámica demográfica	25
4. Dinámica poblacional y brechas de desigualdades - No dejar a nadie atrás (LNOB) y Reaching Furthest Behind (RFB)	29
5. Desafíos y oportunidades - Recomendaciones de políticas	35
4. Recomendaciones específicas para aplicar esta guía en pequeños estados insulares en desarrollo del Caribe	37
Referencias bibliográficas	40



RESUMEN EJECUTIVO

El Análisis de Situación de Población (ASP) es un proceso conjunto entre el Fondo de Población las Naciones Unidas (UNFPA) y las contrapartes nacionales, concebido como una herramienta para lograr una mejor identificación y comprensión de la dinámica de población en donde se proporcionan datos inteligentes y evidencia que orienta en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas para el desarrollo del país, a partir de las relaciones con las dinámicas social, económica y ambiental desde una perspectiva basada en derechos humanos, cultural, territorial, generacional y de género.

Desde mediados de la primera década del siglo XXI varios países de América Latina y el Caribe han avanzado en sus ASP (Venezuela en 2006 y Argentina en 2009), e incluso se ha desarrollado un ASP Regional en 2007.

En 2011 se publicó la [Guía Conceptual y Metodológica](#) (UNFPA, 2011) y en 2019 se inició la actualización de esta Guía global con el objetivo de abordar el contenido y las prioridades de la Agenda 2030, con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A partir de los anteriores antecedentes y documentos de trabajo de seis países (Bolivia, Colombia, Cuba, Guatemala, Perú y Venezuela), se ha elaborado este documento que tiene por objetivo orientar la implementación del análisis de situación de la población en América Latina y el Caribe, reflexionar sobre las oportunidades y desafíos que los países enfrentan durante el proceso de desarrollo de los mismos, analizando, entre otros factores, el involucramiento de los actores nacionales, las posibilidades de apropiación nacional del instrumento y su contribución en la planificación basada en evidencias, las fuentes de información disponibles y sus posibilidades de desglose por grupo económico, territorial, étnico, de edad y de género.

A estos fines, primero, se presenta el marco conceptual y de referencia del ASP como instrumento para la evaluación e incidencia en políticas públicas basadas en evidencia. Seguidamente, se detalla, estructurado bajo la forma de una hoja de ruta, el marco de referencia para el diseño y el desarrollo del ASP, y que incluye una serie de consejos para su abordaje, así como los contenidos mínimos que debería tener. Todo este marco de referencia se presenta en diálogo con las experiencias en los mencionados países, analizando los principales desafíos y oportunidades que enfrentaron al momento de elaborar el ASP, así como también las lecciones aprendidas y el rol central que las fuentes de información tienen en este proceso.



MENSAJES CLAVES

- El ASP debe basarse en un amplio **proceso participativo (gobierno, sociedad civil, sistema naciones unidas) y de diálogo político** entre los principales actores nacionales, lo cual facilita el logro del objetivo esencial del ASP que es realizar abogacía para que en la toma de decisiones de política pública esté presente el análisis de la dinámica demográfica. La ausencia de las instancias de gobierno en la construcción del ASP no lo invalida, pero si se precisa impulsar, desde los objetivos y alcances de este instrumento, la **apropiación nacional de sus conclusiones y recomendaciones**, lo que permitirá su escalamiento y vinculación en las políticas públicas.
- El cumplimiento de una de las características definitorias de la Agenda 2030 -la promesa **“no dejar a nadie atrás” (LNOB)**- no puede cumplirse sobre la base de los promedios nacionales y requiere no solo del reconocimiento de las desigualdades en todos los niveles, sino también del análisis de sus posibles determinaciones y causas, así como de y sus interseccionalidades.
- El corazón del proceso de ASP es la **disponibilidad y utilización de datos de calidad**, con especial énfasis en los datos producidos por el Sistema Estadístico Nacional. Sin embargo, la ausencia de información actualizada no inhabilita avanzar con la estructuración del proceso e incluso el ASP puede ser una importante herramienta para sensibilizar sobre la importancia de las operaciones estadísticas e incidir sobre su realización periódica. El ASP constituye también una herramienta para visibilizar vacíos de información e impulsar acciones abogacía para la movilización y gestión de operaciones estadísticas a partir del levantamiento oportuno de información relevante.
- El ASP representa una **herramienta oportuna frente a los cambios emergentes y de contexto** derivados de las situaciones políticas específicas y la pandemia, para incorporar los aspectos de población, salud sexual y reproductiva y cuestiones de género en la definición de las prioridades para el impulso y desarrollo de políticas públicas. Por ejemplo, el actual contexto de proceso electoral de Guatemala, la renovación del Programa País de las Naciones Unidas en varios de los países analizados, la planificación de los próximos Censos de Población, la rendición de cuenta en materia de resultados con motivo del décimo aniversario del Consenso de Montevideo, constituyen momentos únicos e importantes para el diálogo político para el que el ASP puede y debería servir de sustento.
- El proceso de construcción del ASP puede enfrentar **desafíos que limiten la participación y posterior apropiación nacional de las conclusiones y recomendaciones** como instrumento de evaluación e incidencia pública. Por ejemplo, la influencia de grupos de presión que pueden obstaculizar el ejercicio efectivo y pleno de los derechos o los conflictos sociopolíticos que afectan la gobernabilidad y estabilidad política. En este sentido, el análisis sobre fortalezas,



oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) que el contexto particular impone, la dinámica demográfica, la salud sexual y reproductiva y las cuestiones de género en la definición de prioridades de políticas públicas, constituye un primer paso clave en la construcción del ASP.

- El ASP es un **proceso vivo que se actualiza en el tiempo** de acuerdo a las dinámicas poblacionales, socioeconómicas, ambientales e institucionales cambiantes, así como por la disponibilidad de fuentes de información y su actualización, derivadas de nuevos censos, encuestas y, nuevas tendencias, obtenidas de registros administrativos.
- Un mensaje principal del ASP debe centrarse en el hecho comprobado de que los **factores de población no son neutrales** y tienen una interacción significativa con las desigualdades socioeconómicas. Es decir, los factores de población importan a la hora de analizar la realidad social, presente y futura, y de tomar decisiones para formular políticas públicas.



1 MARCO CONCEPTUAL

El presente documento orientativo para el desarrollo de El Análisis de Situación de Población (ASP) constituye una guía conceptual y metodológica para el diagnóstico integrado de las dinámicas de población y salud reproductiva, y sus impactos en la implementación de políticas públicas para la reducción de la pobreza, y la desigualdad y el fomento del desarrollo sostenible. Los ASP tienen como antecedente las Conferencias Internacionales sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), particularmente la histórica celebrada en El Cairo en 1994, que en 2019 se celebraron los 25 años en la Cumbre de Nairobi y 2024 conmemorando los 30 años de su promulgación. Específicamente, el ASP materializa los compromisos adoptados por los países de integrar de manera efectiva las cuestiones de población en las propuestas de desarrollo socioeconómico y lograr una mejor calidad de vida para todas las personas, incluidas las de las generaciones futuras.

El ASP busca contribuir a una programación de las políticas públicas basadas en datos y evidencias más eficientes, a partir de la consolidación y sistematización de datos de población ya disponibles, y del aumento en la capacidad para la generación de datos (UNFPA, 2011). Entre los antecedentes de este documento se encuentran los ASP desarrollados por algunos países, como Venezuela en 2006 y Argentina en 2009, e incluso el ASP Regional realizado en 2007.

Desde la primera publicación de la Guía de ASP en 2011, al presente han surgido nuevos temas y desafíos (mencionados en la Guía borrador de 2021), en particular aquellos derivados de los múltiples impactos de la pandemia por el SARS-CoV-2, muchos de los cuales aún no han sido estimados ni lo suficientemente correlacionados con los temas de interés del trabajo de UNFPA. Asimismo, también se ha avanzado en nuevos acuerdos internacionales que establecen nuevas prioridades en materia de política pública con base en el análisis de la dinámica demográfica, como la agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Consenso de Montevideo sobre la Población y el Desarrollo (CMPD) en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013).

El Consenso de Montevideo sobre la Población y el Desarrollo establece un acuerdo sobre medidas prioritarias de política pública ordenadas en 9 capítulos:

- A.** Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos.
- B.** Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- C.** Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos.
- D.** Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva.
- E.** Igualdad de género.



- F. La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.
- G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad.
- H. Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos.
- I. Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial.

En la segunda reunión de la Conferencia Regional de Población y Desarrollo que se celebró en la ciudad de México en el año 2015 los países de la Región acogieron la “Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (CEPAL, 2015). Esta Guía es una excelente herramienta como base para analizar y operacionalizar posibles políticas públicas vinculadas a los cambios demográficos de los países de la región.

La tercera reunión de la Conferencia Regional de Población se realizó en Lima en 2018, momento que coincide con los 5 años del Consenso de Montevideo. Allí los países de la región presentaron sus informes de avance en la implementación de las medidas prioritarias del CMPD. Los [informes de países](#) constituyen un valioso antecedente de implementación de políticas públicas en los países para tener en cuenta en la elaboración de los ASP. Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó el Proyecto del primer informe regional de implementación del CMPD, el cual fue revisado, actualizado y publicado en 2019 (CEPAL, 2018). Este documento también constituye un antecedente relevante para la construcción de los ASP.

En la cuarta reunión, que se realizó en Santiago (Chile) en 2022, se reafirmó el CMPD como la base de una hoja de ruta integral para la acción regional y nacional en materia de población y desarrollo. También se reconoció su rol estratégico como marco para la implementación de acciones que contribuyan a dar respuesta a las repercusiones de la pandemia de COVID-19 en las condiciones de vida y el ejercicio de derechos de la población. En esta reunión se presentó el documento “Los impactos sociodemográficos de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2022a), cuyos resultados preliminares sobre los efectos de la pandemia en la dinámica demográfica y en diferentes grupos de la población identificados como objetivo de medidas prioritarias, constituyen insumos relevantes para el análisis de la dinámica demográfica y de población en el marco de los ASP.

Varios países de la región han desarrollado su ASP en base a la Guía de 2011. Es importante mencionar el caso de Colombia que presentó una versión de su ASP en 2018 (UNFPA, 2018), el que ha servido como orientación para la aplicación de la metodología para varios países de la región. En la elaboración del ASP de Colombia se destaca el trabajo conjunto de academia, gobierno, sociedad civil y UNFPA. Este trabajo mancomunado e interinstitucional facilita el logro del ya mencionado objetivo esencial del ASP.



Los cambios en la dinámica, la estructura y la distribución espacial de la población brindan importantes oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible. El ASP, en este sentido, constituye un instrumento de evaluación e incidencia pública relevante ya que representa un compromiso para incorporar los análisis de las relaciones entre la dinámica demográfica y las dinámicas sociales, económicas y ambientales en las estrategias nacionales de desarrollo desde una perspectiva basada en derechos humanos, culturales y de género. Sin embargo, es importante destacar que esto no puede cumplirse sobre la base de los promedios nacionales y que requiere del reconocimiento de las desigualdades en todos los niveles, a partir de la adopción de una de las características definitorias de la Agenda 2030: la promesa de “no dejar a nadie atrás” (LNOB). Esto requiere la adopción de un modelo analítico jerárquico, es decir, pasar desde un análisis descriptivo a uno causal, incorporando no solo el desglose de la información por grupo económico, territorial, étnico, de edad y de género, sino un análisis sobre los posibles determinantes y causas de las desigualdades que colocan en situaciones de vulnerabilidad y riesgo a grupos específicos, según sus características sociodemográficas.

2 HOJA DE RUTA

Este apartado se encuentra estructurado bajo la forma de una hoja de ruta, es decir, constituye un marco de referencia para el diseño y desarrollo del ASP, y contiene recomendaciones de acuerdo con las capacidades, limitaciones y contextos de cada país. Estos consejos no pretenden ser prescriptivos ni tampoco una lista exhaustiva de opciones. Cada país deberá encontrar su propio camino, priorizando las áreas que considere adecuadas, teniendo en cuenta los logros alcanzados, los desafíos que tienen por delante en el marco de su agenda y los planes de desarrollo.

PASO 1. FASE DE ALISTAMIENTO INSTITUCIONAL

En la construcción del ASP es clave realizar como primer paso un proceso de planeación técnica, operativa y de abogacía, para el cual se requiere establecer los costos y la financiación de acuerdo con la estructura y alcance establecido, como así también evaluar la voluntad de las partes interesadas en participar y determinar qué obstáculos pudieran existir o presentarse en el camino. A esto, junto con la consecuente identificación de las instancias de gobierno, instituciones/organizaciones y actores sociales claves para ser involucrados en la formulación y revisión del ASP, se refiere el término “alistamiento institucional”.

El ASP requiere una apropiación nacional del análisis, lo cual implica, por un lado, que sea el mismo país el que dirija la actividad y, por otro lado, la adopción de un enfoque participativo e inclusivo, que valora las capacidades, compromisos, recursos y la autoridad de los diferentes actores nacionales responsables para abordar problemas claves y necesidades prioritarias.



En circunstancias especiales (debilidad institucional, convulsión política, cambio de gobierno), la construcción del ASP con ausencia de apoyo gubernamental no significa que no sea válido, pero si es necesario impulsar que desde los objetivos, alcances y valor utilitario se busque su apropiación para que sea utilizado, tanto por el gobierno como por otros actores de la sociedad, y que permita su escalamiento y vinculación en la definición de políticas públicas, y pueda ser utilizado como herramienta de diálogo político. Aquí es relevante mencionar que, si bien el liderazgo gubernamental es lo ideal en la construcción del ASP, otras opciones -tales como un ASP impulsado por las Oficinas País de UNFPA (CO) y liderado por estas en apoyo con otros actores relevantes o incluso un ASP liderado por la academia- pueden llevar a los países a cumplimentar el mismo objetivo.

Todo esto requiere un análisis sobre las posibilidades y limitaciones que el contexto político particular impone, identificando aquellos grupos e individuos que pueden influir en el éxito de las estrategias nacionales de desarrollo o que son importantes para que éstas tengan lugar. Una estrategia para salvaguardar los procesos de inestabilidades políticas es identificar en la medida de lo posible personas técnicas claves en las instituciones que estén al margen de las coyunturas políticas circunstanciales, y apoyarse en ellas para acompañar los procesos, lograr alianzas estratégicas con instituciones reconocidas por su prestigio a nivel nacional que apoyen en el proceso de formulación, ya sea desde su elaboración misma cómo mediante su revisión, y negociar la pertinencia de temas y el tratamiento “más noble” de estos, sin que ello implique limitaciones en cuanto al rigor de los análisis u omisiones éticamente cuestionables.



BOX 1. LECCIONES APRENDIDAS GUATEMALA

La época de elecciones generales, junio de 2023, representó una importante posibilidad para el diálogo político entre diferentes actores relevantes.

El entorno conservador prevaleciente a nivel nacional en 2022 y 2023 ha propiciado la realización de un exhaustivo ASP a nivel interno. Esa coyuntura facilitó el empleo de datos, recopilados en censos y registros, tanto para comprender la realidad presente como para proyectar escenarios futuros. Además, dicho contexto favorece la disponibilidad de información crucial que puede ser utilizada en el ámbito del diálogo político, especialmente con miras hacia el nuevo gobierno que asumirá en el año 2024.

La orientación conservadora que define el panorama nacional ha impulsado una evaluación exhaustiva de la situación demográfica y social dentro del país. Este análisis, llevado a cabo internamente, se erige como una herramienta fundamental para comprender las dinámicas y desafíos que enfrenta el país. Asimismo, la disponibilidad de diversos recursos informativos, como datos



recopilados en censos y registros, ha enriquecido la perspectiva sobre el estado actual de la sociedad y la proyección de posibles escenarios futuros.

La utilización de información diversificada se revela como un componente esencial de este proceso de análisis poblacional. Los datos obtenidos de fuentes fidedignas y variadas han permitido un enfoque integral que abarca desde aspectos demográficos hasta indicadores socioeconómicos. Este enriquecimiento de la base informativa no solo contribuye a una comprensión más profunda de la realidad actual, sino que también sienta las bases para una planificación estratégica informada.

En este contexto, la importancia de contar con información precisa y actualizada se destaca como un elemento clave para la toma de decisiones informadas. La capacidad de anticipar tendencias demográficas y sociales se convierte en un activo valioso para el diseño de políticas públicas efectivas y la implementación de medidas que aborden las necesidades cambiantes de la población.

Este enfoque prospectivo se alinea con la visión de prepararse para el diálogo político con el próximo gobierno que asumirá en el año 2024. La disponibilidad de información detallada y contextualizada se presenta como un recurso valioso para nutrir este diálogo, permitiendo una discusión informada y orientada a la construcción de políticas que respondan a las demandas y desafíos emergentes de la sociedad.

En este sentido, el ASP, como instrumento de evaluación e incidencia pública, constituye una herramienta oportuna para incorporar la dinámica demográfica, la salud sexual y reproductiva y las cuestiones de género en la definición de prioridades de las políticas públicas.

El ASP tiene por objetivo el diálogo político dinámico con distintos actores nacionales y este diálogo debe quedar explícito en el contenido del ASP. En este sentido, es importante la consideración que pueda realizarse desde el ASP de los posicionamientos de los diferentes actores políticos o grupos de presión que obstaculicen el ejercicio de los derechos conforme a los principios acordados en la CIPD y el CMPD. Entre estos desafíos se pueden enumerar, por ejemplo, la influencia de los grupos de presión que obstaculizan el ejercicio de los derechos conforme a los principios acordados en la CIPD y el CMPD, o los conflictos sociopolíticos que afectan la gobernabilidad y estabilidad política.

Se sugiere que la Oficina de País de UNFPA facilite el proceso en coordinación con las instituciones gubernamentales de contraparte y que integre oportunamente a las agencias del Sistema de Naciones Unidas. Este proceso permitirá lograr un importante posicionamiento de la Oficina de País de UNFPA en el Equipo de País de las Naciones



Unidas (UNCT por sus siglas en inglés) permitiendo liderar grupos de trabajo. Es importante analizar el apoyo de expertos (consultores, academia) en la medida que los temas a trabajar requieran de una profundidad que no sea posible desarrollar por los funcionarios por temas de tiempo y/o *expertise*.

Considerando que el ASP es un proceso vivo que se requiere actualización en el tiempo, de acuerdo con las dinámicas poblacionales socioeconómicas, ambientales e institucionales cambiantes, se sugiere un programa de 4 años con actualizaciones periódicas de los componentes claves a medida que los cambios demográficos y de salud evolucionan. Una experiencia relevante la constituye el caso colombiano, con sus dos ASP en 2018 y 2022.



BOX 2. LECCIONES APRENDIDAS COLOMBIA

Una de las principales lecciones aprendidas más relevantes para esta etapa es la importancia del trabajo colaborativo con direccionamiento estratégico, es decir, de trabajar en conjunto con los gobiernos, y la relevancia del diálogo político con diferentes actores públicos y privados relevantes desde un enfoque participativo como condición necesaria para la apropiación nacional del ASP. La participación institucional del gobierno dentro del ASP puede retrasar los procesos, pero le proporciona una fortaleza relevante para el diálogo político. En la medida de lo posible se recomienda enfáticamente la participación institucional del gobierno en el proceso.

En Colombia, por ejemplo, el proceso de alistamiento institucional y de gestión del ASP con el gobierno se efectuó a partir de la Mesa Interinstitucional de Población compuesta por nueve entidades nacionales vinculadas desde su misionalidad con la agenda de población y desarrollo. A través de esta instancia de coordinación se preparó la presentación del informe voluntario del Consenso de Montevideo + 10 teniendo como base de evidencia el ASP Colombia 2023 y es referente para otros informes globales, regionales y para la implementación de políticas públicas, como el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Testimonio entidad: En el lanzamiento del ASP Colombia 2023 efectuado en el mes noviembre del 2023, la Cancillería de Colombia expresó “El ASP es una herramienta fundamental que nos permite comprender las dinámicas de la población, así como las desigualdades a las que nos enfrentamos, con miras a orientar de manera efectiva el desarrollo y diseño de políticas públicas que se alineen con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030” (Viceministra(E) Asuntos Multilaterales).





BOX 3. LECCIONES APRENDIDAS CUBA

El ASP correspondiente al año 2021, cuya conclusión tuvo lugar en 2022, se llevó a cabo en el marco de un proceso político que no solo arrojó resultados significativos, sino que también los validó, otorgándoles legitimidad. Este procedimiento estaba previamente planificado en el Documento del Programa País (CPD) para el periodo 2020-2024, siendo una parte integral de los exámenes de mitad de período / revisiones de medio término (MTR).

La urgencia de realizar dicho análisis se derivó, en gran medida, del impacto del COVID-19 en la sociedad, destacando la necesidad imperante de comprender las dinámicas demográficas y sociales en el contexto postpandémico. Este enfoque se alinea con la búsqueda de soluciones efectivas y adaptativas para abordar los desafíos emergentes en el escenario post-COVID-19.

Se contó con un equipo de consultores/as que escribió el documento. Se prepararon sesiones/talleres para la presentación de hallazgos, desafíos y recomendaciones para realizar ajustes en el programa.

Un elemento distintivo de este proceso fue la participación activa del Gobierno en todas sus fases, lo que garantizó una perspectiva integral y un compromiso directo con los resultados. La colaboración estrecha entre un equipo de consultores especializados y diversos grupos de trabajo también fue fundamental para enriquecer el análisis con múltiples perspectivas y experiencias.

El análisis no solo se limitó a una evaluación técnica; también facilitó un espacio para la discusión participativa entre (contrapartes de gobierno, sociedad civil, donantes y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas) en conjunto con el gobierno. Esta dimensión participativa aseguró que las voces y necesidades de la comunidad fueran tenidas en cuenta, contribuyendo a una comprensión más completa y contextualizada de la realidad poblacional.

Es crucial destacar que el resultado de este análisis no se considera estático, sino un documento dinámico que evolucionará con el tiempo. Se tiene prevista su actualización en el año 2023, con el propósito de proporcionar insumos fundamentales para la definición de la Evaluación Común de País (CCA). Este enfoque de "documento vivo" subraya la importancia de mantener una visión actualizada y adaptable a medida que la situación poblacional evoluciona y se transforma. Teniendo en cuenta que el CPD 2020-2024 será extendido a 2025, el documento será actualizado entre 2023 y 2024 para contar con insumos relevantes de posicionamiento en el CCA. La propuesta ha sido que la consultora de UNFPA pueda interactuar con el equipo de CCA.



PASO 2. DETERMINACIÓN DE LOS ALCANCES DEL ASP

Luego de la fase de alistamiento institucional en la cual se identifican y convocan a las personas y las organizaciones relevantes, la definición de los alcances del ASP es clave, lo cual requiere que se analice el momento en el que se construye y se establezcan los objetivos que orientan su elaboración, como así también el marco conceptual que lo subyace. Acá es importante establecer el propósito del ASP nacional, identificando para qué se desarrolla este instrumento, es decir, ¿se elabora para la Evaluación Común de País (CCA, por sus siglas en inglés)¹ como base para el marco de cooperación - UNSDCF? ¿para la renovación del Programa País de las Naciones Unidas CPD²?, ¿para los informes nacionales que los países tienen que realizar en el marco de la CPD o del CMPD?, ¿en el marco de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo?, ¿se lo requiere como un instrumento diagnóstico para delinear las políticas y programas de un nuevo gobierno, para la planificación de una nueva ronda censal? Estos interrogantes aluden a diferentes hitos que representan momentos importantes para desarrollar un ASP oportuno que permita definir prioridades para ser atendidas por políticas públicas, permitiendo generar evidencia más allá del mandato de UNFPA y asumir una posición de liderazgo con respecto al UNCT.



BOX 4: LECCIONES APRENDIDAS ASP COLOMBIA

En el caso de Colombia, el ASP se consideró en la construcción del CCA para el nuevo marco de cooperación 2023-2026 siendo utilizado en el capítulo de contexto demográfico y como referencia para la estructuración del capítulo de LNOB. el cual fue base para los ejes transformadores que se definen en el UNSDCF y sobre los cuales las agencias del SNU se vinculan a través de sus programas de país.

Por ejemplo, la evaluación del sexto Programa (2018-2022) en Bolivia representa una gran oportunidad para el diseño de nuevas estrategias nacionales de desarrollo al identificar y analizar lecciones aprendidas, buenas prácticas e innovaciones, para evaluar su valor y potencial de réplica y escalamiento para la toma de decisiones basadas en evidencia. Guatemala y Perú, por su parte, recientemente han lanzado el octavo (2022-

1. La Evaluación Común de País es un documento de análisis cuantitativo y cualitativo sobre la situación del desarrollo en el país y donde se apuntan las principales oportunidades y desafíos que el país enfrenta para avanzar en la senda del desarrollo humano y desde una perspectiva de los derechos humanos y de la reducción de la desigualdad.

2. El documento del programa del país (CPD por sus siglas en inglés) es un instrumento de rendición de cuentas de agencias especializadas de las Naciones Unidas ante el gobierno, a la Junta Ejecutiva y la población destinataria. Asimismo, es una herramienta fundamental para la movilización de recursos, la abogacía, el diálogo político y las alianzas estratégicas necesario para acelerar el logro de las estrategias nacionales de desarrollo.



2025) y décimo Programa (2022-2026), respectivamente, el cual, a partir de acuerdos de cooperación con instituciones públicas y privadas, ordena las prioridades de trabajo. Colombia y Cuba, en cambio, se encuentran en pleno desarrollo del séptimo (2021-2024) y noveno (2020-2024) Programa País, respectivamente. Considerando los avances logrados en el desarrollo de sus ASP, estos programas han facilitado el diálogo político entre los diferentes actores relevantes para la determinación de las prioridades nacionales.



BOX 5: LECCIONES APRENDIDAS ASP BOLIVIA

La elaboración del nuevo ASP de Bolivia es particular ya que, por un lado, es temático, es decir, analiza los efectos de la pandemia por COVID-19 en la población en Bolivia (ASP COVID 2022-2023) y, por otro lado, cuenta con un antecedente inmediato, un ASP construido en 2019. La Oficina de País decide avanzar con la elaboración de este informe complementario con la finalidad de tener un documento dinámico, conciso y actualizado sobre la dinámica demográfica y poblacional de Bolivia. Si bien el ASP de este país no cambió sustancialmente en los últimos años, en ciertas áreas temáticas y geográficas se evidenciaron cambios importantes a raíz de la crisis del COVID. Por tanto, el ASP COVID incluye nuevas evidencias y análisis sobre los posibles efectos de la pandemia sobre tres ámbitos principales: variables demográficas, variables económicas y acceso a servicios. Finalmente, dada la relevancia de la información vertida dentro del estudio, proveniente en su mayoría de la explotación de encuestas nacionales y estudios especializados de los impactos del COVID; y, también, gracias a la apertura del gobierno de Bolivia, el ASP fungió como insumo para la elaboración del Informe País sobre la Implementación del Consenso de Montevideo.

Otra importante oportunidad la representa la planificación y realización del Censo de Población correspondiente a la ronda 2020 (2015-2024) y ya con vistas a la ronda 2030 (2025-2034). Aquellos países, como Bolivia, Chile o El Salvador, que se encuentran en esta etapa pueden verse favorecidos con el proceso de desarrollo del ASP ya que posibilita identificar prioridades nacionales, posibilidades y limitaciones en la desagregación de los datos y vacíos de datos asociados con los compromisos internacionales asumidos por los países y necesarios para planificación basada en evidencias.

El alcance de cada uno de los ODS está ligado a la consigna “no dejar a nadie atrás”, lo que exige que las herramientas -como lo son los censos de población- para medir los avances deban permitir operar a niveles de desagregación muy específicos y dar cuenta de la situación específica de diferentes poblaciones, así como de distintos territorios. En este sentido, la elaboración de ASP puede verse facilitado por el proceso de preparación de los



censos, los cuales constituyen la columna vertebral del sistema de estadísticas sociales del país y, por lo tanto, las definiciones conceptuales utilizadas en el censo operan de marco ordenador de las estadísticas sociales del país, como mínimo, en los próximos 10 años (CEPAL, 2017; 2021).

Este sentido importa no solo la potencialidad de esta fuente de datos para medir el indicador a nivel general, sino también los umbrales comparables de desagregación requeridos, tales como la edad, el género, la pertenencia étnico-racial, la condición migratoria o la ubicación territorial. Los censos de población y vivienda se constituyen en la fuente de información idónea para la construcción de una buena parte de los indicadores y sus desagregaciones, además de proporcionar el denominador de muchos de ellos.

Un aspecto central vinculado al proceso de elaboración del ASP que puede verse facilitado por la planificación de las próximas rondas censales es la posibilidad de desagregación a menores niveles geográficos que ofrecen los censos como fuente universal, ya que cuando los datos del censo se combinan con la localización geográfica adquieren un mayor valor agregado para la toma de decisiones sobre la base de datos empíricos en territorios específicos (CEPAL, 2021).

Asimismo, aparece el nuevo interés en temas de seguridad humana como un punto de entrada para que el ASP defina un posicionamiento de asistir países, con el refuerzo de su capacidad para comprender y prever la dinámica demográfica que están experimentando, y asegurarse de que cuentan con las competencias, las herramientas, la voluntad política y el apoyo público necesarios para gestionarla.

Las rendiciones de cuenta en materia de resultado que los países regularmente realizan frente a diferentes organismos de las Naciones Unidas también pueden verse facilitado por el ASP. Por ejemplo, próximamente, los países tendrán que presentar informes nacionales con motivo del décimo aniversario del CMPD para informar los avances en los compromisos con el cumplimiento del CIPD + 30 y, de manera complementaria, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus ODS que en 2023 realiza su examen global de medio término.

El cumplimiento del décimo aniversario del CMPD, junto con la elaboración del segundo informe regional sobre la implementación del CMPD y la conclusión del actual ciclo mundial de examen y evaluación del Programa de Acción de la CIPD (CIPD+30), resulta una oportunidad única para comenzar, avanzar o concluir el proceso de los ASP. La elaboración de los informes nacionales que los países tienen que presentar con motivo de estos compromisos puede constituir una ocasión para realizar un balance de la situación del país sobre temas de población y desarrollo. En este sentido, debido a que conllevan una importante inversión de tiempo y recursos por parte del gobierno nacional, puede verse facilitada por el proceso de construcción del ASP, adoptando un enfoque sinérgico que aproveche y fortalezca las capacidades técnicas, programáticas y operativas de los diferentes actores nacionales interesados en participar del proceso de ASP.



PASO 3. IDENTIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE DATOS A UTILIZARSE

Las fuentes de información constituyen un elemento determinante para establecer el alcance, los objetivos y el abordaje del ASP.

Se sugiere dar prioridad a los datos nacionales sobre los compilados internacionalmente, es decir, a los datos producidos por: 1) Institutos u Oficinas Nacionales de Estadística e Institutos u Oficinas Nacionales de Geografía: focalizar la atención en relevamiento periódicos y a gran escala, como censos, encuestas de hogares y empleo, encuestas de demografía y salud, encuestas de propósitos múltiples, encuestas de condiciones de vida, encuestas de inmigración, entre otras. 2) Sistemas de información de gestión: registros de población (estadísticas vitales, ingresos y egresos al país), registros de salud (acceso a servicios de salud, estadísticas hospitalarias, estado nutricional), registros escolares (matrícula escolar, repitencia, egresos, resultados escolares, etc.), registros de previsión social, entre otros. 3) Documentos programáticos nacionales, políticas, leyes y normas, y todo material jurídico que incide de una u otra manera en la vida socioeconómica del país.

Sin embargo, algunas cuestiones son necesarias considerar durante la elaboración de un ASP:

- Solo tres de los seis países analizados cuentan con datos censales actualizados (Colombia y Guatemala, ambos de 2018, y Perú de 2017). En el resto se cuenta con información censal que data de hace 10 años, aproximadamente. Los Censos Nacionales constituyen la fuente de datos más valiosa y confiable para estudiar los cambios en la dinámica y estructura de una población a nivel macrosocial. Asimismo, al ser relevados en forma universal son los únicos que permiten la flexibilidad óptima para análisis a niveles microsociales y microespaciales con representatividad estadística, siendo una herramienta fundamental para el análisis del LNOB.
- Se requiere partir de una evaluación sobre la calidad, consistencia y completitud de los registros administrativos sobre eventos vitales - especialmente, nacimientos y defunciones. Estas estadísticas son centrales para monitorear los cambios anuales en la dinámica demográfica.
- En caso de que no se cuente con estadísticas vitales confiables y actualizadas o para complementar la información sobre estos componentes de la dinámica de población, habría que explorar encuestas nacionales sobre temáticas específicas, especialmente aquellas sobre demografía y salud; aunque considerando no solo los resultados a nivel nacional, sino también los dominios de estimación y las posibilidades de obtener desagregaciones representativas.
- Las Encuestas en Demografía y Salud (DHS) son una fuente principal de datos sobre salud sexual y reproductiva, y las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) proporcionan también datos valiosos para el monitoreo de los ODS, especialmente en lo referido a la niñez y las mujeres.



- Estimaciones y proyecciones de población. No es lo óptimo, pero este podría ser el caso de Venezuela con estadísticas vitales desactualizadas, el censo más reciente de 2011 y la última encuesta demográfica de 2010. En caso de carencia de información pueden usarse proyecciones [World Population Prospects 2022](#) de las Naciones Unidas (2022). Esta nueva versión de las estimaciones y proyecciones de Población de Naciones Unidas es una excelente herramienta para tener estimaciones sobre el impacto de la Pandemia de COVID-19 sobre los indicadores demográficos.
- Como referencia para análisis preliminares sobre los impactos de la pandemia en la dinámica demográfica regional pueden utilizarse los resultados presentados en el documento [“Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe” publicado por la CEPAL \(2022a\)](#). También es una fuente importante de consulta la edición 2022 del Observatorio Demográfico que recoge indicadores seleccionados de las estimaciones y proyecciones de población de 38 países y territorios de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022b).
- La Plataforma virtual para el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de CEPAL, presentada en la cuarta Reunión de la Conferencia Regional de Población y Desarrollo en junio de 2022 en Santiago de Chile, constituye un instrumento relevante para obtener líneas de base de políticas públicas implementadas por los países sobre las medidas prioritarias recomendadas por el CMPD.
- La [plataforma de datos del UNFPA](#) es otra plataforma que brinda información para el seguimiento de indicadores prioritarios. Esta plataforma marca un avance en el compromiso del UNFPA de proporcionar evidencia para una toma de decisiones bien informada y promover nuestras iniciativas de desarrollo globales basadas en evidencia que reflejen las prioridades y realidades regionales. Las características clave incluyen: capacidades geoespaciales mejoradas, integración de datos e interfaz fácil de usar. La plataforma regional se integra con la página web global de datos del UNFPA, lo que agiliza la navegación y simplifica el acceso a la información necesaria para su trabajo diario.

El tratamiento de la información requiere un análisis minucioso de las posibilidades de comparabilidad. Los datos nacionales pueden sufrir en mayor o menor medida incompatibilidades debidas a las diferentes metodologías y definiciones. Cuando se utilicen modelos de estimaciones internacionales, es importante que las desviaciones de los valores nacionales, debidas a definiciones o ajustes diferentes, se anoten adecuadamente a pie de página.

También deben quedar registrados en el ASP los vacíos de datos y en la sección correspondiente se deberán formular recomendaciones concretas sobre cómo abordar y subsanar estas carencias en la información estadística. De esta manera, no solo estaremos gestionando las misiones de manera efectiva, sino que también estaremos



contribuyendo activamente a la visibilidad estadística al reconocer y proponer soluciones para los vacíos de datos que puedan existir.

Una lección aprendida de las experiencias analizadas se refiere a las potencialidades de uso y explotación que las diferentes fuentes de datos, especialmente, nacionales tienen. En este sentido, se destaca la importancia de contar con relevamientos periódicos y a gran escala, como así también registros administrativos, como los registros de población. Este punto es analizado en el siguiente punto del presente documento. Puede ocurrir que el país no cuente con un censo reciente, y se esté por levantar uno en los próximos años. La recomendación es realizar el proceso del ASP con las herramientas estadísticas disponibles, y realizar una actualización cuando se disponga de información censal. Los procesos censales suelen ser largos y a veces con calendarios inciertos. Sin lugar a duda, los censos constituyen los cimientos de los sistemas estadísticos nacionales, y permiten una desagregación de información que ninguna otra fuente la tiene. Como ejemplo puede mencionarse el caso Colombia que realizó su ASP en 2018 aún sin tener los datos del censo de ese año disponibles, y en 2022 está actualizando el proceso de ASP, ya con los datos del censo 2018 incorporados.

PASO 4. ESTABLECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA DEL ASP

La Guía 2011 sugiere la estructuración del ASP en módulos (o capítulos) más o menos independientes, contemplándose módulos obligatorios, referidos al contenido mínimo que todo ASP debería tener (ver índice de contenido mínimo propuesto a continuación), y opcionales, que variarán según los intereses y prioridades nacionales. Sin embargo, los análisis recomendados en el ASP, la incorporación de otras prioridades para el país o las diferencias en los énfasis a cada uno de los módulos dependerá, por un lado, de los criterios de factibilidad, disponibilidad de información y capacidades; y, por otro lado, de su adaptación a las prioridades nacionales y al proceso de diálogo político.

A lo largo de la estructura del ASP se recomienda trabajar sobre **mensajes claves** que destaquen y sinteticen de manera clara, simple y creativa las principales conclusiones y recomendaciones de cada capítulo del ASP. Mediante estos mensajes se busca lograr que el ASP se vuelva un documento de referencia para la toma de decisiones basada en evidencia. Es importante que estos mensajes resuman las principales conclusiones operativas de cada capítulo, a partir de las que se deducen implicaciones para las políticas públicas que puedan ser utilizados durante el proceso de abogacía política. Una experiencia reciente que destacar en este tema es la utilización de mensajes claves por parte de Colombia durante el proceso de elaboración de su último ASP.



3 ÍNDICE DE CONTENIDO MÍNIMO

A continuación, se presenta un esquema indicativo del contenido mínimo que el documento relativo al ASP deberá contener:

1. Introducción y alcance
2. Contexto del país
3. Dinámica demográfica
4. Dinámica poblacional y brechas de desigualdades - [*No dejar a nadie atrás \(LNOB\)*](#) y [*Reaching Furthest Behind \(RFB\)*](#)
 - 4.1. Salud incluyendo Salud Sexual y Reproductiva.
 - 4.2. Igualdad de género.
 - 4.3. Riesgos, resiliencia y vulnerabilidad de la población ante desastres naturales y Cambio Climático.
5. Desafíos y oportunidades - Recomendaciones de políticas

1 INTRODUCCIÓN Y ALCANCE

Este módulo incluye los antecedentes al ASP, la visión general que abarque los objetivos y los principios rectores del documento y el marco conceptual que lo subyace. También debe presentar una breve descripción del proceso que se siguió y un esbozo de los fundamentos lógicos y la estructura del documento. En este módulo se debe recoger lo referido al alcance del documento, discutido en Paso 2 de la hoja de ruta propuesta, es decir, respondiendo para qué se desarrolla el ASP y acotándolo desde el punto de vista conceptual y metodológico.

El ASP, al materializar los compromisos adoptados a nivel internacional y regional en materia de población, debe ser desarrollado conforme a los principios acordados en la CIPD, en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y, a nivel regional, en las Conferencias Regionales sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. El diseño y desarrollo del ASP debe realizarse acorde con los contenidos y las prioridades acordados en cada uno de estos instrumentos.

2 CONTEXTO DEL PAÍS

Este módulo debe ser breve y debe incluir un análisis integral de la situación del país con respecto al contexto económico, social, cultural, político, ambiental e institucional del país, destacando las posibilidades o limitaciones que impone dicho contexto nacional. Pueden utilizarse como antecedentes los análisis hechos en los CCA y CPD.



Un aspecto importante -incluida en la nueva versión de la Guía y enfatizado en los ODS- es la infraestructura física. En tal sentido, se recomienda, por ejemplo, tener en cuenta información sobre establecimientos de salud, escuelas, transporte, infraestructura vial, energía, agua y saneamiento (datos de cobertura y acceso a servicios), como elementos esenciales para el desarrollo y el bienestar, como así también sobre la disponibilidad de datos estadísticos y los desafíos para políticas relativas al cambio climático.

Otro aspecto innovador de la nueva versión borrador de la Guía es la consideración del [cambio climático](#) como uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad hoy en día, en especial poblaciones vulnerables, entre ellas las mujeres, los niños y la población adulta mayor, también personas afrodescendientes y pueblos indígenas que soportan desproporcionadamente la carga y el racismo ambiental. Sin una acción ampliada para abordar las cuestiones de género y desigualdades en salud en el área del cambio climático, políticas e intervenciones, ciertas poblaciones seguirán quedándose atrás. Asimismo, estas poblaciones carecen de los recursos necesarios para adaptarse al cambio climático y garantizar la protección de sus medios de vida y bienestar. Estos grupos tienden a correr más riesgos de vivir en barrios donde el parque de vivienda y la infraestructura son a menudo deficientes o inexistentes, y muchos se encuentran en zonas de inundación o en zonas costeras de baja altitud, donde las amenazas de los efectos del cambio climático suelen ser mayores.

Los nexos entre población, pobreza y medio ambiente tienden a formar círculos viciosos. Se deben analizar, por un lado, la dinámica demográfica puede aclarar quienes son más vulnerables, por qué y de qué manera las intervenciones podrían ser más eficaces para quienes realmente lo necesitan; y, por otro lado, las estrategias nacionales de ordenamiento territorial, particularmente lo referido al uso sostenible del espacio, y los patrones de asentamiento existentes en el país, identificando asentamientos humanos de alto riesgo que contribuyen a la vulnerabilidad ambiental. Con el fin de garantizar una programación programática eficaz respuestas a las emergencias del cambio climático, necesitamos fortalecer a los individuos y resiliencia comunitaria mediante: invertir en una vida sana, educada, población empoderada cuyos derechos sexuales y salud reproductiva y reproductiva los derechos son abordados y cumplidos.

Los temas relacionados con el cambio climático y que el ASP debe explorar para asegurar fortalecimiento de la resiliencia y protección dentro de la Década de Acción incluyen: la frecuencia y la intensidad de las catástrofes relacionados con el agua (sequías, tormentas, inundaciones y fenómenos naturales en general), y el impacto en la agricultura (reducción de los rendimientos deseados) y los costos de la adaptación. Otros temas son el cambio climático y las ciudades, la demografía y el cambio climático, las poblaciones en riesgo de inundaciones, y las consecuencias/impacto del cambio climático y la degradación ambiental sobre la pobreza, etc.

El avance hacia una programación basada en evidencias requiere de utilizar los mejores datos disponibles para proporcionar inteligencia demográfica; en este marco, la



evaluación de la calidad del sistema estadístico nacional brinda una oportunidad para sistematizar la información estadística en el país, lo cual facilitará el trabajo a realizar en los módulos siguientes del ASP. En caso de que no se cuente con evaluaciones recientes, el ASP podría incluir su propia evaluación de disponibilidad de información, basada en la experiencia adquirida al intentar acceder a los datos necesarios. Esta debe considerar las variaciones en la calidad de los datos según su fuente y paso del tiempo.

Este módulo muestra, además, la situación del país en cuanto al cumplimiento de los compromisos internacionales con énfasis en los ODS y los acuerdos del CMPD. Es importante rescatar aquí no solo las leyes y las intervenciones estratégicas realizadas en materia de población, sino también el grado de implementación de las mismas y los principales obstáculos que podrían limitar los avances logrados. Acá es necesario rescatar temas de gobernabilidad como factor determinante, y analizar las posibilidades de apropiación nacional del ASP y de su uso en planificación.

3 DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Este es un módulo central del ASP y proporciona una descripción general de la situación demográfica, identificando los principales desafíos y consecuencias de los cambios demográficos en el país y su vinculación con los cambios estructurales económicos y sociales. Un primer paso decisivo para la comprensión de la dinámica de población y de sus relaciones con el territorio es la caracterización de la dinámica demográfica, la cual contempla todos los componentes demográficos, incluidas las tendencias demográficas y proyecciones de población. En este sentido, la dinámica demográfica permite reconocer las características básicas de la población para la cual se planea, cuántas personas la componen, dónde están y quiénes son en términos de su edad, sexo, condición étnica y cómo se desplazan en el tiempo y el espacio (UNFPA, 2009). El énfasis de cada componente quedará determinado por: los ODS contextualizados, la importancia que tenga cada uno de ellos para el país, según la situación de la transición demográfica y urbana, la disponibilidad de información, etc.

A continuación, se detallan los componentes básicos que este módulo tendría que abarcar ³:

1. Trayectoria y crecimiento de la población en el contexto de transición demográfica.

El tamaño describe el número de habitantes que residen habitualmente en un lugar específico y para un momento del tiempo definido. Las poblaciones cambian constantemente ya que sufren altas (por nacimiento o inmigración) o bajas (por muerte o emigración), y con base en ello es posible establecer el ritmo de crecimiento y plantear algunos escenarios sobre los cambios de la población a lo largo del tiempo y anticipar las demandas de necesidades básicas. Considerando que la información censal no arroja información año a año, las proyecciones y estimaciones de población

3. Para mayores referencias consultar: UNFPA (2009).



constituyen una de las principales fuentes de información complementaria para el conocimiento de la dinámica demográfica.

2. Dinámica del crecimiento natural o vegetativo. Se refiere a los niveles, ritmos y tendencias de la natalidad y la mortalidad, que están asociados con los procesos y patrones tanto de reproducción biológica como de morbilidad, y que conjugados impactan sobre el crecimiento de una población durante un tiempo dado.

2.a. Natalidad. Se refiere al número de nacimientos que se producen en una población en un momento dado y dependen tanto del número de mujeres en edad fértil en la población y de sus edades como también de sus comportamientos sexuales reproductivos. Si bien la natalidad se encuentra afectada por la estructura por edades y sexo de la población, los cambios observados en este componente no siempre reflejan cambios en el nivel de fecundidad. En cambio, la **fecundidad** se refiere al número medio de hijos que tienen las mujeres a lo largo de su vida reproductiva.

2.b. Mortalidad. Se refiere al número de decesos que se producen en una población en un periodo determinado. El comportamiento de la mortalidad se encuentra condicionado tanto por la composición según edad y sexo de la población (su estructura) como por las condiciones ambientales, sociales, económicas, culturales, etc., de la misma, que definen en buena medida los factores de riesgo de enfermedad y muerte así como los factores de protección, tales como la disponibilidad y acceso a servicios de salud, la calidad de los servicios de salud, las infraestructuras sanitarias y las prácticas de riesgo/protección, culturalmente establecidas, de las personas y de sus comunidades.

3. Dinámica del crecimiento migratorio. Se refiere al cambio de residencia desde un lugar de origen a otro de destino, implicando el cruce de algún límite o frontera geopolítica definida. Para el análisis de la migración no sólo se precisa conocer el número de personas que entran a (inmigran) y salen (emigran) de un territorio, de modo que se puedan establecer las ganancias y pérdidas resultantes de estos movimientos, sino que también es necesario conocer la periodicidad con que ocurren estos movimientos; los flujos de origen y destino, las motivaciones que antecedieron a la decisión de migrar; así como las implicaciones ambientales, sociales, económicas, familiares, etc., que el proceso genera tanto para los lugares de partida como para los de llegada (y de "tránsito") de las personas migrantes. Es importante trabajar no sólo la dinámica de la migración internacional, sino también la evolución de la migración interna del país a los fines de trabajar las diferencias territoriales. Es importante considerar la movilidad desde la perspectiva de cambio continuo, la migración mixta realizados y explorar diversos temas tales como la vulnerabilidad de los migrantes, su experiencia migratoria entre algunas de las rutas irregulares más utilizadas, y las brechas en cuanto a proveer protección adecuada a los mismos a lo largo de dichas rutas.



- 4. Estructura de la población.** Ahora más que nunca, los países son increíblemente diversos demográficamente. No podemos esperar que una solución única se aplique a todos los países con poblaciones que envejecen o tasas de fertilidad bajas. UNFPA trabaja con países individuales para crear programas específicos para cada país que tienen como objetivo ayudar a sus sociedades a prosperar en medio de los cambios demográficos.

Se refiere a la composición de una población según elementos, características o atributos que permitan cualificarla. Los elementos más básicos que suelen considerarse son la edad y el sexo, y ofrece un panorama fundamental sobre las necesidades vitales de la población en el territorio. La inclusión o no de otros atributos al análisis de la composición dependerá de las necesidades y de las características propias del país y de las posibilidades efectivas de acceso a la información requerida. Este análisis, vinculado al módulo siguiente, tiene por objetivo identificar grupos específicos de población que por sus condiciones particulares requieren tratamiento específico en los procesos de planeación.

Existe una compleja interrelación entre la dinámica de crecimiento demográfico y sus efectos sobre la estructura de la población. Por ejemplo, una descompensación en la estructura demográfica, manifestada en la disminución de la población en edades económicamente activas, puede ser ocasionada por fuertes procesos emigratorios asociados a dinámicas ambientales, sociales y/o económicas. En países claramente expulsores de población en donde la selectividad migratoria puede modificar la pirámide de población presentando un porcentaje relativo de personas en edad de trabajar -particularmente masculina- menor a la esperada.

Las pirámides de población pueden complementarse con otros indicadores de estructura -tales como Índice de Masculinidad, Edad Media/Mediana de la población, Razón de Dependencia, Índice de Envejecimiento-, que den luces acerca de cómo pueden estar afectando a la estructura demográfica el juego entre la mortalidad, la migración y la fecundidad.

Otro elemento vinculado a la estructura de la población es la identificación del denominado "bono demográfico", referido al aumento del número de personas en edad activa (15 a 64 años) respecto del total de personas en edades inactivas (y, en especial, del grupo 0-14). Los principales indicadores para el análisis del bono demográfico son la razón de dependencia demográfica y la económica. Se recomienda la aplicación de la metodología de sistemas de Cuentas Nacionales de Transferencias, para estudiar el impacto económico del bono demográfico como lo ha utilizado Colombia en su reciente ASP, y lo propone utilizar Guatemala en su hoja de ruta. El UNFPA ofrece un paquete cada vez mayor de herramientas para ayudar a los países a caracterizar rápidamente a sus poblaciones sobre la base de censos y encuestas de población, incluidos los patrones y las proyecciones de la estructura de edad, las tasas actuales de matrimonio infantil, la necesidad



insatisfecha de planificación familiar, la cobertura y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y derechos y diferencias de sexo en la escolarización, entre otros factores.

5. Distribución espacial de la población y la movilidad sobre el territorio. Dependiendo del comportamiento de los anteriores componentes de la dinámica demográfica, la población tenderá a distribuirse de manera diferencial sobre el territorio. Entre los aspectos más básicos están el tamaño de la población en las diferentes subunidades nacionales en las que pueda dividirse el país y en sus áreas urbanas y rurales, así como también la densidad poblacional en cada una de esas áreas. Si bien no hay una medida de densidad más adecuada o deseable para un territorio, densidades que superan la capacidad del territorio, por ejemplo, de reciclar los desechos de las poblaciones humanas terminan generando desequilibrios que pueden agotar los ecosistemas y con ello la sostenibilidad misma de la población. Los análisis subnacionales cobran una gran relevancia en el análisis de las desigualdades regionales de los países. El uso de datos georreferenciados constituye una excelente herramienta para describir dichas desigualdades.

La **movilidad** de la población hace parte de todos los procesos migratorios, pero tiene un lugar especial en el análisis de la dinámica demográfica, debido a que muchos movimientos no constituyen un cambio de residencia permanente pero sí representan cambios importantes en la distribución de la población en el territorio y sobre todo en la demanda de bienes y servicios ambientales, infraestructuras y servicios públicos, medios de transporte, etc., tanto de la región que recibe de tiempo en tiempo flujos importantes de población como de la región de donde provienen. Existen muchas formas de movilidad cotidiana o temporal de la población, dependiendo de la frecuencia del movimiento y de las características del mismo.

El cambio climático es una de las megatendencias mundiales con importantes implicaciones en cada uno de los componentes demográficos. América Latina y el Caribe es una de las regiones más expuestas, vulnerables e impactadas por el cambio climático. La migración interna e internacional es una de las formas que las personas encuentran para adaptarse a estos cambios en el clima y buscar seguridad o mayor oportunidad económica. La migración podría reducir la presión demográfica sobre los lugares afectados por el estrés climático y podría beneficiar los lugares de destino con escasez de mano de obra. Sin embargo, la localización de los migrantes en los lugares de destino a su vez puede exacerbar las vulnerabilidades preexistentes debido a que las poblaciones migrantes suelen ubicarse en zonas de alto riesgo tanto social como ambiental (Rigaud et al., 2018).

La exposición al cambio climático también tiene efectos sobre la salud de las poblaciones expuestas. Por ejemplo, las temperaturas extremas afectan especialmente a grupos de riesgo como niños y niñas menores de 5 años, población



adulto mayor y personas con enfermedades crónicas, aumentando la mortalidad de dichos grupos. También aumenta el número de personas expuestas al dengue y otras enfermedades infectocontagiosas y transmisibles (OMS, 2022). El cambio climático también puede afectar los patrones de la fecundidad y aumentando las brechas entre países (Casey et al., 2019). Los cambios climáticos pueden impulsar un aumento de la fertilidad como respuesta al aumento de la mortalidad infantil, o debido al acceso limitado a servicios de salud sexual y reproductiva (UNFPA, 2022b).

El cambio climático tiene efectos diferenciados en ciertos grupos, debido a su edad, su movilidad, su dependencia, así como la condición física, emocional o mental. Esto es agravado por la pobreza y la ubicación, como las zonas remotas o costeras. En un contexto de envejecimiento de la población, en el cual se prevé que 4 de 5 personas mayores de 60 años vivirá en países en desarrollo, los efectos del cambio climático afectarán las posibilidades de alcanzar un envejecimiento y longevidad saludables (OMS, 2022).

! *Aclaración: Es importante mostrar los avances de la transición demográfica y urbana nacional y compararlos con otros países de la región, exhibiendo sus características específicas y disparidades entre unidades territoriales, en función de la disponibilidad de información. En un esfuerzo por no dejar a nadie atrás, el análisis debe realizarse a nivel nacional y subnacional, agregando datos de los niveles de menor desagregación geográfica hacia el nivel nacional. Comenzar el análisis en el nivel inferior puede guiar la interpretación de los datos a nivel nacional teniendo en cuenta las desigualdades observadas en los niveles inferiores.*

4 DINÁMICA POBLACIONAL Y BRECHAS DE DESIGUALDADES - NO DEJAR A NADIE ATRÁS (LNOB) Y REACHING FURTHEST BEHIND (RFB)

La transición demográfica y epidemiológica, detallada en el capítulo anterior, ha avanzado de formas diferentes no solo entre los países de América Latina y el Caribe, sino en ciertos territorios o sectores sociales dentro de un mismo país. Esta **diversidad demográfica**, que refleja y es resultado de la desigualdad socioeconómica en la región y al interior de cada país, impone retos específicos para las políticas públicas, tanto económicas como sociales. De allí la importancia de considerar las implicaciones de esta diversidad demográfica en el proceso de ASP a partir de un análisis de las brechas de desigualdad.

En esta dirección, una vez caracterizada la dinámica demográfica, es posible comprender la dinámica de población y sus interacciones con otros factores de las dinámicas social, económica y ambiental; como así también mostrar la relevancia que adquieren las manifestaciones sociodemográficas de las desigualdades y la pobreza, y su persistencia pese a los avances de la transición demográfica. Prioritariamente implica identificar a aquellas personas o grupos que se están dejando atrás, desglosando la información



por edad, género, pertenencia étnico-racial, situación económica, estado migratorio, discapacidad, ubicación geográfica, entre otros. (ODS 17.18). La desagregación de los indicadores permitirá mostrar cómo las desigualdades se relacionan con la dinámica de la población, siendo estas un componente importante de las desigualdades sociales en general.

Pasaremos cada vez más de pensar en términos de grupos LNOB o RFB a pensar en términos de factores RFB. Un factor es una característica que impulsa la discriminación y la desigualdad y puede intersectarse con varios otros factores de exclusión en la misma persona o grupo. Este cambio de factores ayuda a evitar ver grupos discretos de poblaciones RFB en compartimentos estrechos y limitados, y refleja la realidad de las desventajas interseccionales para los más rezagados. Importante, también apoya la consideración de por qué (o casi inevitablemente, los muchos porqués) un grupo no accede a servicios, experimenta discriminación o no avanza hacia el logro de los objetivos de desarrollo.

DESAGREGACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La desagregación de la información a niveles muy específicos permitirá dar cuenta de la situación particular de las diferentes poblaciones, así como de los diversos territorios, es decir, de la diversidad regional y territorial dentro del mismo país. Asimismo, permitirá el establecimiento de brechas según condiciones sociales y económicas y la medición de los avances en materia de población y desarrollo.

La estratificación múltiple a partir de estas desagregaciones debe dar cuenta de la diversidad demográfica que caracteriza al país, representando una herramienta de análisis fundamental para cumplimentar con el principio de la Agenda 2030 de LNOB. La toma de decisiones basada en información desagregada permitirá generar políticas públicas específicas y bien definidas, y así mejorar su efectividad en términos de inclusión.

Un aspecto transversal a todo el proceso de elaboración del ASP es la **desagregación territorial** de la información, buscando lograr la mayor desagregación geográfica de calidad posible. La preparación de las próximas rondas censales constituye una oportunidad para actualizar la cartografía censal, especialmente en áreas remotas y/o menores, con el objetivo de asegurar la consistencia entre la base estadística y la geografía. La integración de información estadística geográfica ofrece una gran oportunidad para otorgarle valor agregado a la información al permitir tanto una visión territorial de la información como la vinculación entre diversos temas desagregados para áreas menores (CEPAL, 2021).



ANÁLISIS RELACIONAL DE DETERMINANTES Y CAUSAS

En este capítulo también se debe incluir un análisis sobre los posibles determinantes y causas de las brechas de desigualdad, para lo cual es necesario presentar datos sobre los factores explicativos. Para comprender las causas se debe generar evidencia y datos desglosados, pero también analizar los motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional y examinar las condiciones sociales, culturales, económicas, políticas, legislativas y otros mecanismos de exclusión. Se deberá promover un análisis desde la **interseccionalidad** que posibilite comprender cómo las diferentes desigualdades sociales se relacionan y articulan entre sí produciendo condiciones específicas de exclusión sistemática.

La interseccionalidad se presenta como una categoría de análisis superadora de los enfoques centrados en una sola categoría de desigualdad y, en este sentido, es una herramienta clave para poner en práctica el principio de “no dejar a nadie atrás” al ayudar a identificar la naturaleza interconectada de las diferentes categorías sociales y cómo estas pueden crear múltiples sistemas de desventaja y exclusión.

Este tipo de análisis posibilita desentrañar la matriz de poder que produce desigualdades específicas, al poner en relieve cómo se entrecruzan las diferentes categorías relevantes para un contexto geográfico e histórico específico. Asimismo, facilita el desarrollo de políticas públicas con enfoques de derechos ya que un buen diagnóstico permitirá establecer los ejes prioritarios reconociendo la diversidad al interior de los grupos y evitando a lógica monofocal.

En este sentido, “no dejar a nadie atrás” significa ir más allá de la evaluación de los progresos medios y agregados, para garantizar el progreso de todos los grupos de población a un nivel desagregado. Esto requerirá desagregar los datos para identificar quién está siendo excluido o discriminado, cómo y por qué, así como quién está experimentando formas múltiples e interrelacionadas de discriminación y desigualdad. A la vez implicará identificar desigualdades injustas, evitables o extremas en los resultados y las oportunidades, así como pautas de discriminación en la legislación, las políticas y las prácticas. También implicará abordar las pautas de exclusión, las limitaciones estructurales y las relaciones de poder desiguales que producen y reproducen desigualdades a lo largo de generaciones, y avanzar hacia la igualdad de todos los grupos de la sociedad. Para ello será necesario apoyar medidas jurídicas, políticas, institucionales y de otro tipo que promuevan la igualdad e inviertan la tendencia al aumento de las desigualdades. Esto también requerirá la participación libre, activa y significativa de todas las partes interesadas, especialmente las más marginadas, en los procesos de revisión y seguimiento para garantizar la rendición de cuentas, el recurso y las soluciones para todas y todos.

Además, es necesario incluir en qué medida las políticas o medidas que tiene el país promocionan y protegen a los derechos humanos, logrando su plena realización. También es necesario analizar en qué medida los marcos conceptuales vigentes presentan



limitaciones, por ejemplo, al describir a través de categorías únicas que no reflejan la realidad de que todos tenemos identidades múltiples y que, por ende, podemos enfrentar formas de discriminación entrecruzadas (AWID, 2004).

Las temáticas sobre las cuales se realizan los análisis relacionales para determinar brechas dependerán de los ODS contextualizados, la importancia que tenga cada una de las diferentes desagregaciones para el país, según la situación de la transición demográfica y urbana, la disponibilidad de información, etc. También deben tenerse en cuenta el énfasis y las prioridades del UNFPA de índole mundial, regional y nacional.



BOX 6. LECCIONES APRENDIDAS EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL ASP DE COLOMBIA

Para la elaboración del ASP 2018 Colombia tomó las categorías propuestas por la Guía Conceptual y Metodológica de 2011 como ejes organizadores del ASP: desigualdades entre territorios, generacionales, por sexo, en salud sexual y reproductiva, población con discapacidad y debidas a características étnicas. Para la nueva versión del ASP de 2023, el análisis de las brechas de desigualdades fue estructurada a partir de los capítulos sustantivos del CMPD mencionados en el marco conceptual del presente documento, permitiendo un análisis integral de las desigualdades del país que ha sido referente para las entidades de gobierno para la planeación, implementación, seguimiento y monitoreo de políticas públicas

Esta experiencia mostró que el ASP es un proceso técnico y político que requiere de un sólido alistamiento institucional (objetivos de acuerdo con las prioridades de país, alianzas, recursos), sólido contenido técnico (fuentes y análisis de la dinámica de población) y estratégico que permita incidir en las decisiones de política, marcos de cooperación e informes voluntarios de seguimiento a las agendas en materia de población y desarrollo sostenible.

Tres temáticas merecen especial atención debido a la relevancia que han adquirido en los últimos tiempos y por sus implicancias en las estrategias nacionales de desarrollo. Por un lado, el reconocimiento de la buena salud para el disfrute de la dignidad y de los derechos humanos, incluyendo el derecho fundamental a la salud sexual y reproductiva (SSyR). Por otro lado, el compromiso a reducir las brechas por género y promover el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Por último, los riesgos, resiliencias y vulnerabilidades en países que enfrentan emergencias humanitarias.



4.1 SALUD Y SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE LA POBLACIÓN

Esta temática involucra a los cambios en los patrones de salud/enfermedad en el país, centrado en los resultados incluidos en el ODS 3, con análisis de acceso sobre servicios de salud y su calidad, y con una evaluación detallada adicional de la salud sexual y reproductiva. Tendría que abarcar: 1) Cambios en los patrones de morbilidad y mortalidad de la población en general, con énfasis en el análisis interseccional por edad, género y territorio; 2) Salud y supervivencia infantil: a) Mortalidad infantil, y b) Mortalidad de menores de 5 años; y 3) Salud de adolescentes; 4) Salud en población adulta mayor; 5) Salud sexual y reproductiva: a) Morbilidad materna, b) Anticoncepción, c) Embarazos no deseados, d) Aborto, e) HIV y SIDA, entre otros; y 6) Cobertura de salud universal: a) cobertura de servicios, b) disponibilidad y acceso a servicios, c) cobertura de inmunización, d) estado nutricional.

4.2 IGUALDAD DE GÉNERO

Dada la relevancia de este tema para la agenda del UNFPA, debido a su vínculo estrecho con acuerdos internacionales en materia de población y desarrollo y a cierto retroceso que se está produciendo a partir de la aparición y fortalecimiento de grupos y tendencias fundamentalistas o conservadoras, este podría colocarse como un apartado independiente. Si bien pudiera quedar abordado como parte del análisis interseccional que se persigue en todo el ASP, tenerlo separado garantizaría mayor visibilidad dentro de este y permitiría tratar con mayor profundidad, aspectos que afectan directamente la consecución de derechos humanos inalienables y de SSyR en específico, como por ejemplo las uniones tempranas y prácticas nocivas, el embarazo y fecundidad en la adolescencia y las violencias basadas en género.

Cada país deberá evaluar sus condiciones contextuales y la pertinencia cultural de la manera en que estos temas deberán abordarse para evitar conflictos innecesarios, pero observando la necesidad de darle la cara a problemas que pudieran quedar subsumidos, invisibilizados u omitidos, y que sin embargo poseen alta notoriedad ética y moral, a la vez que afectan quizás como ningún otro, el pleno desarrollo de mujeres, adolescentes y de las infancias, principalmente.

Para este tipo de análisis, no basta con desagregar la información según sexo, sino que se requiere del aporte de la suficiente sensibilidad de género en el análisis mismo, a partir de los significados que ciertos datos sociodemográficos pudieran estar brindando pero que comúnmente se naturalizan como parte de la lectura patriarcal, androcéntrica y heteronormativa que históricamente han tenido. Para ello las encuestas nacionales sobre igualdad de género, de fecundidad, sobre el uso del tiempo y las propias MICS, pudieran resultar muy aprovechables, así como aquellas que se realizan a poblaciones clave para la epidemia de VIH/SIDA. Otros registros como los policiales, observatorios de género y de salud, también podrían ser muy útiles para levantar datos relevantes sobre violencias de género. El caso del ASP realizado por Cuba pudiera servir como ejemplo.



4.3 RIESGOS, RESILIENCIA Y VULNERABILIDAD DE LA POBLACIÓN ANTE DESASTRES NATURALES Y CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático representa una amenaza para todas las personas del planeta, pero al ser un “multiplicador de amenazas” tiende a exacerbar las desigualdades preexistentes. Las mujeres y las niñas sufren los impactos del cambio climático de manera desproporcionada. Por ejemplo, las mujeres tienen mayores probabilidades de morir de resultar heridas por las restricciones sociales que limitan el acceso a la información, la movilidad y toma de decisiones. Sin embargo, estos efectos no son uniformes, afectando principalmente a mujeres indígenas y afrodescendientes, mujeres de mayor edad, población LGBT+, mujeres y niñas con discapacidad y aquellas que residen en zonas remotas.

En este sentido, se sugiere avanzar hacia la identificación de las poblaciones vulnerables -teniendo como referencia los desgloses de información sugeridos el ODS 17.18, y de los peligros que se enfrentan, conforme al principio de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030. Este compromiso implica alcanzar primeramente a lo que están más atrás y abordar la inequidad y la discriminación. Para lo cual, se sugiere utilizar la evidencia recopilada para determinar aquellos grupos con mayor riesgo de ser “dejados atrás” y las medidas prioritarias a corto, mediano y largo plazo para eliminar las necesidades humanitarias, reducir las vulnerabilidades futuras y aumentar las resiliencias frente a los cambios.

Se recomienda también analizar la adecuación de los planes de respuesta a emergencias existentes para salvar la vida y la dignidad de las personas afectadas desde un enfoque de derechos humanos y diferencial de género, edad, diversidad y territorial. Este análisis incluye identificar las prioridades estratégicas de respuesta y la estructura de coordinación entre los diferentes actores nacionales y el vínculo con UNFPA y otras organizaciones del Sistema de Naciones Unidas.

El análisis debería enfocarse en (Inter-Agency Standing Committee, 2020):

- ¿Quiénes son aquellos que se dejan atrás (género, edad, discapacidad, estatus social, nacionalidad, etnia, otra característica relevante del contexto)? ¿Quiénes son aquellos que pueden contribuir en mayor medida a mejorar la situación que afecta a poblaciones en crisis prolongadas?
- ¿Dónde están aquellos que son dejados atrás?
- ¿Cuándo es probable que sean dejados atrás?
- ¿Qué está causando que estas personas sean dejadas atrás (riesgos, vulnerabilidades y capacidades insuficientes)? ¿Las causas y las consecuencias de ser dejados atrás son diferentes dependiendo del sexo, la edad, la capacidad, etc.?
- ¿Cómo se puede prevenir que aquellos en riesgo sean dejados atrás?



Esta temática es de carácter optativo e incluye: 1) Evaluar los factores de vulnerabilidad y de riesgo, 2) Destacar los tipos de intervenciones que se llevan a cabo durante situaciones de crisis humanitarias y de emergencia durante conflictos, desastres naturales y emergencias de salud pública (por ejemplo, COVID).

5 DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES - RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

El capítulo final del informe del APS debe cumplir tres funciones: a) servir de resumen y conclusiones, con énfasis en la relevancia de los hallazgos (evidencia conceptual y empírica) y la identificación de los principales retos y prioridades que enfrenta el país, así como la contribución que puede hacerse desde el análisis de la población. Esto significa poner en su lugar los principales mensajes del análisis y relacionarlos de manera creativa con el contexto político e institucional existente y con la forma en que las Naciones Unidas trabajan en el país; b) destacar las oportunidades y la necesidad de invertir en políticas públicas basadas en derechos para reducir las desigualdades, especialmente a la luz de “no dejar a nadie atrás” como tema central de la agenda de los ODS; y c) definir las intervenciones estratégicas que los socios del desarrollo, en particular el UNFPA, pueden llevar a cabo como parte de un esfuerzo conjunto para apoyar el desarrollo del país.

En este apartado se requiere articular las principales lecciones, conclusiones y recomendaciones con lo establecido por los gobiernos en sus agendas políticas y programas nacionales y subnacionales, como así también con las estructuras del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF por sus siglas en inglés), con el objetivo de convertir la promesa colectiva de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás en acciones tangibles para las personas sobre el terreno, especialmente las más vulnerables. En este sentido, el ASP es una base de evidencia muy importante para el análisis común de país CCA, (por sus siglas en inglés) y en los informes voluntarios nacionales de la agenda 2030, la CIPD y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo - CMPD, a partir de la identificación de los principales problemas y brechas de desarrollo, y la posterior definición de las áreas en las que se priorizará el trabajo articulado entre UNFPA y gobierno nacional.

Sin esta “inteligencia demográfica” -desarrollada en cada uno de los capítulos del ASP- no es posible comprender las necesidades cambiantes de la población de un país y así diseñar políticas públicas basadas en evidencia y orientadas a influir en las futuras tendencias demográficas. El ASP -como herramienta de evaluación e incidencia política- contribuirá a la creación de sociedades demográficamente resilientes, es decir, sociedades capaces de prosperar sin importar los cambios demográficos que experimenten porque tienen la capacidad de predecir dichos cambios, comprender sus implicancias y desarrollar respuestas políticas basadas en evidencia y con los derechos humanos como eje de cualquier intervención (UNFPA, 2023a; 2023b). Si bien originalmente el concepto de



resiliencia demográfica⁴ se desarrolló inicialmente para ser aplicado en aquellos países de Europa y Asia Central con baja fecundidad, envejecimiento poblacional y, en algunos casos, decrecimiento de su población, los países de todo el mundo comparten el deseo de construir sociedades que puedan prosperar en medio del cambio demográfico, independientemente de la naturaleza exacta del cambio demográfico y de las condiciones económicas, sociales y ambientales del país (UNFPA, 2023b).

Una condición clave es la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para abordar, analizar y anticipar los cambios demográficos. La experiencia muestra que incluso los mejores esfuerzos para cambiar los futuros demográficos suelen ser muy costosos, ineficaces e, incluso, pueden vulnerar los derechos de las poblaciones y, por lo tanto, es necesario poner mayor énfasis en la planificación basada en evidencia que forje sociedades prósperas, inclusivas y resilientes ante estos cambios (UNFPA, 2023b).



BOX 7. LECCIONES APRENDIDAS ASP VENEZUELA

El ASP de Venezuela (UNFPA, 2006), realizado en 2006, incluyó un capítulo titulado “Desafíos y Oportunidades: implicaciones para las políticas públicas”. En él se presentaron los principales retos que el país debía enfrentar y las oportunidades identificadas por el análisis de población. Se incluyeron en ese apartado una síntesis de los principales hallazgos encontrados en los capítulos que integraron el ASP, construyéndose algunos escenarios con recomendaciones para las políticas públicas en materia de población, salud sexual y reproductiva y género, mostrándose los beneficios de acciones oportunas y los riesgos de la inacción o el rezago en las respuestas. En ese capítulo fueron destacadas las políticas destinadas a ampliar las capacidades, reducir las brechas de desigualdad y proteger los derechos de los grupos más vulnerables y dejados atrás.

Se incluyeron finalmente algunos elementos orientadores sobre la interlocución del UNFPA con las instituciones nacionales, fundamentadas a través del Diálogo Político-Estratégico con actores nacionales clave, estrategia central de ese ASP.

4. Se entiende por resiliencia demográfica a la capacidad de adaptación o estado de adaptabilidad en un contexto de cambios demográficos, y capacidad para prosperar pese a estos (UNFPA, 2023a).



4 RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA APLICAR ESTA GUÍA EN PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO DEL CARIBE

Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) fueron reconocidos como grupo distinto de países en desarrollo que enfrentan vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales específicas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre de la Tierra o Río+20, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992. Este grupo de países, si bien experimentan dificultades económicas y afrontan necesidades de desarrollo análogas a las que en general tienen los países en desarrollo, también presentan vulnerabilidades y características propias: su pequeño tamaño, el alejamiento, la limitada base de recursos y exportaciones y la susceptibilidad a los problemas ambientales mundiales y las conmociones económicas externas, que incluyen una amplia gama de efectos del cambio climático y desastres naturales potencialmente más frecuentes e intensos (Capítulo 17 de la Sección II del [Programa 21](#)).

Estas dificultades estructurales y externas, que los PEID enfrentan a la hora de lograr su desarrollo sostenible, plantean: muchos desafíos para la salud pública, incluido el aumento de enfermedades y muertes por huracanes, inundaciones, olas de calor y sequías; inseguridad alimentaria e hídrica; aumento de la transmisión y propagación de enfermedades infecciosas; disminución de la calidad del aire; e impactos adversos en la salud física y mental de las poblaciones desplazadas por los trastornos del cambio climático.

La cantidad de personas desplazadas internamente por tormentas e inundaciones ha aumentado drásticamente. Entre 2009 y 2013 fueron desplazadas más 600 mil personas y en el quinquenio siguiente (2014-2018) ese número se multiplicó por seis, afectando a 3,4 millones de personas. El desplazamiento forzado afecta especialmente a mujeres y a niños, niñas y adolescentes, quienes corren mayores riesgos de violencia, trata y explotación, así como también de contraer enfermedades como el sarampión y enfermedades respiratorias. Asimismo, afecta en forma diferencial a familias migrantes, especialmente aquellas con un estado migratorio irregular, quienes posiblemente no busquen apoyos por temor a ser deportados (UNICEF, 2019).

Del total de PEID, 22 países y territorios se encuentran en el Caribe y acogen aproximadamente 7,6 millones de habitantes. A pesar de la clasificación de la mayoría



de los países como economías de altos ingresos y casi todo el resto como de ingresos medios, los países de la subregión del Caribe son altamente vulnerables, debido a las grandes deudas externas, una alta exposición a desastres naturales, los recursos naturales limitados y una diversidad económica también limitada. Estos factores ponen al Caribe en una posición de vulnerabilidad a la pobreza a no ser que se actúe con “inteligencia demográfica” a partir del desarrollo de herramientas como el ASP para el logro de sociedades demográficamente resilientes.

Esta región se caracteriza por tener uno de los movimientos poblacionales más grandes del mundo. La historia cultural y nacional de los pueblos caribeños hacen de la migración un modo de vida, lo que podría ser calificado como una tradición-identidad migratoria. Sin embargo, la variedad en los indicadores socioeconómicos a nivel regional son la base de la presión migratoria y de la movilidad dentro del área. En gran parte de estos países las tasas de emigración son altas, principalmente debido a falta de oportunidades económicas y para el desarrollo de los medios de vida entre los más jóvenes quienes sufren altas tasas de desocupación -alcanzando en algunos casos el 25%. Aunque también afecta a la población altamente calificada-como el caso de las enfermeras y otros trabajadores de la salud-, por mejores oportunidades laborales y desarrollo profesional en los países de destino. Este tipo de migración amenaza y afecta negativamente a los sistemas de salud, especialmente en los países pequeños en población como los PIED del Caribe, debido a la imposibilidad de cubrir los puestos de salud disponibles (PAHO, 2020).

Una consecuencia importante de la emigración son las remesas, las cuales son una fuente importante de divisas, representando -en promedio entre 2018 y 2022- el 6,7% del Producto Interno Bruto de los PEID del Caribe en comparación con el 4,5% entre los países menos desarrollados (Banco Mundial, 2023). El documento final de la Tercera Conferencia internacional sobre los PEID, conocido como “Trayectoria de Samoa” (Naciones Unidas, 2014), reconoce el papel positivo que juegan las poblaciones migrantes y la diáspora en el desarrollo y en el logro de los ODS, las cuales a partir del envío de remesas contribuyen a aliviar la pobreza y a fortalecer la resiliencia de los hogares receptores (por ejemplo, les permiten afrontar las pérdidas después de un desastre).

La mayoría de los países poseen una edad mediana avanzada, ubicándose la tasa total de fecundidad por debajo de los niveles de reemplazo. Sin embargo, la transición demográfica y epidemiológica ha avanzado de formas diferentes en ciertos territorios o grupos sociales al interior de estos países y territorios, reflejando las disparidades entre grupos socioeconómicos y étnicos. Esta diversidad demográfica impone retos específicos para las políticas públicas, siendo un elemento fundamental la disponibilidad de datos de alta calidad oportunos para abordar las desigualdades estructurales y garantizar que nadie quede atrás. Diferentes documentos de Naciones Unidas dan cuenta que, si bien se están realizando esfuerzos para incrementar la capacidad de recolección y análisis de datos de



alta calidad, particularmente datos de población y hogares, la falta de datos de alta calidad oportunos constituye una importante dificultad de la subregión, especialmente por la debilidad de los sistemas nacionales de estadística que funcionan con recursos humanos y físicos insuficientes (CEPAL 2009; UNFPA, 2022a).

Por consiguiente, el proceso de elaboración del ASP constituye una oportunidad para la realizar abogacía sobre la necesidad de invertir en la recolección y análisis de datos de alta calidad que posibiliten identificar los principales retos y prioridades que enfrenta el país a partir de un análisis de las relaciones y el impacto entre la dinámica demográfica y los fenómenos sociales, económicos y ambientales. Sin esta “inteligencia demográfica” no es posible avanzar hacia el diseño de políticas públicas basadas en evidencia que posibilite a los países y territorios de la subregión del Caribe ser resilientes en términos demográficos y afrontar los desafíos que las conmociones económicas y ambientales extremas les presentan.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2023). *Indicadores del desarrollo mundial: Remesas de trabajadores y compensaciones de empleados, recibidas (% del PIB)*. Actualizado al 25 de julio de 2023. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>

CEPAL (2009). *Reunión subregional del Caribe para evaluar la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD). A 15 años de su adopción*. Disponible: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/cipd15_conclusiones_caribe_esp.pdf

CEPAL (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf

CEPAL (2015). *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38935/1/S1500860_es.pdf

CEPAL (2017). *Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42394/1/S1700849_es.pdf

CEPAL (2019). *Primer Informe Regional sobre Implementación del Consenso de Montevideo sobre la Población y el Desarrollo*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44457/6/S1801012_es.pdf

CEPAL (2021). *Recomendaciones para los censos de población y vivienda en América Latina. Revisión 2020*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47562/1/S2100743_es.pdf

CEPAL (2022a). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47922/S2200159_es.pdf

CEPAL (2022b). *Tendencias de la población de América Latina y el Caribe: efectos demográficos de la pandemia de COVID-19. Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2022*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48488/1/S2200706_es.pdf

Rigaud, Kanta Kumari, et al. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/29461>



- Inter-Agency Standing Committee (2016). *Background paper on Humanitarian-Development-Peace Nexus*. Inter-Agency Standing Committee and UN Working Group on Transitions Workshop, 20-21 October 2016.
- Inter-Agency Standing Committee (2020). *Orientación breve sobre resultados colectivos. Planeación e implementación del nexos entre acción humanitaria-desarrollo-paz en contextos de crisis prolongada*. Junio 2020. Disponible en: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2021-02/UN-IASC%20Collective%20Outcomes%20Light%20Guidance%20%28Spanish%29.pdf>
- Naciones Unidas (2014). *Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)*. Resolución A/RES/69/15. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/628/49/PDF/N1462849.pdf?OpenElement>
- OMS (2022). *La Década del Envejecimiento Saludable 2021-2030 en un mundo sometido al cambio climático*. Serie de Nexos Nro.3. Disponible en: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/decade-connection-series-climatechange-es.pdf?sfvrsn=e926d220_4&download=true
- PAHO (2020). *Health Workers Perception and Migration in the Caribbean Region*. Working Document. Disponible en: <https://www.paho.org/en/documents/health-workers-perception-and-migration-caribbean-region>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). *World Population Prospects 2022*. Disponible en: <https://population.un.org/wpp/>
- UNFPA – Gobierno de Venezuela (2006). *Población, desigualdad y políticas públicas: un diálogo político estratégico. Análisis de situación de población en Venezuela*. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/Venezuela-Poblacion-desigualdad-y-politicas-publicas_0.pdf
- UNFPA (2007). *Análisis de Situación de Población - América Latina y el Caribe. Diversidad y Desigualdades*. Disponible en: <https://lac.unfpa.org/es/publicaciones/an%C3%A1lisis-de-situaci%C3%B3n-de-poblaci%C3%B3n-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>
- UNFPA – Gobierno de Argentina (2009). *Situación de la Población en la Argentina*. Disponible en: <https://argentina.unfpa.org/es/publicaciones/situaci%C3%B3n-de-la-poblaci%C3%B3n-en-la-argentina>

- UNFPA (2011). *Análisis de situación poblacional (ASP): Guía conceptual y metodológica*. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PSA_Guide-Spanish_1.pdf
- UNFPA – Gobierno de Colombia (2018). *Análisis de Situación de Población. ASP Colombia 2018 - Documento General*. Disponible en: https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ASPCOLOMBIA_GEN_web_4.pdf
- UNFPA – Gobierno de Colombia (2023). *Análisis de Situación de Población. ASP Colombia 2023 - Documento General*. Disponible en: <https://colombia.unfpa.org/es/publications/analisis-de-situacion-de-poblacion-asp-colombia-2023-capitulo-dinamica-demografica>
- UNFPA (2021). *Population Situation Analysis: A Methodological Guide (2021 Edition)*. Draft Document. <https://www.unfpa.org/psa>
- UNFPA (2022a). *Documento del programa subregional para la región del Caribe de habla inglesa y holandesa*. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/board-documents/main-document/ES%20-%20DP.FPA_.CPD_.CAR_.7%20-%20Caribbean%20SRO%20-%202022%20FRS%20-%20FINAL%20-%201Dec21.pdf
- UNFPA (2022b). *Salud sexual y reproductiva: una base de resiliencia y bienestar para las personas y el planeta*. Disponible en: <https://colombia.unfpa.org/es/news/salud-sexual-y-reproductiva-una-base-de-resiliencia-y-bienestar-para-las-personas-y-el-planeta#:~:text=Los%20cambios%20de%20temperatura%20y,de%20los%20embarazos%20no%20deseados>
- UNFPA (2023a). *Estado de la población mundial 2023*. Disponible en: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/swop23/SWOP2023-SPANISH-230403-web.pdf>
- UNFPA (2023b). *The Demographic Resilience Programme: Ensuring prosperity and choice in a world of demographic change*.
- UNICEF (2019). *Niños desarraigados en el Caribe*. Disponible en: <https://www.unicef.org/es/la-infancia-en-peligro/ninos-desarraigados-en-el-caribe>



Fondo de Población de las
Naciones Unidas
Oficina Regional para América
Latina y el Caribe