

# Reseñas sobre Población y Desarrollo

## Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo

Instrumento técnico voluntario para ayudar a los países en el cumplimiento de las medidas prioritarias del Consenso, así como el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014 (resolución de la segunda reunión de la CRPD)

### Antecedentes y propósitos

Una vez acordado el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, los países dieron prioridad a su implementación, la que tenía varios desafíos. El primero era precisarlo en términos operacionales, habida cuenta del grado de generalidad de muchas de sus medidas prioritarias. El segundo era vincularlo con otros instrumentos existentes en los diferentes temas que aborda el Consenso. Y el tercero era definir cómo y cuándo se efectuaría la revisión y el seguimiento de su implementación.

Para enfrentar estos desafíos, la Mesa Directiva de la Conferencia estimó necesario elaborar una guía operacional para la implementación y seguimiento del Consenso, donde se identificaran líneas de acción posibles para el cumplimiento de las medidas prioritarias,

así como metas e indicadores tentativos, que pudieran orientar a los países en la materialización del Consenso a escala nacional. Para tales efectos, estableció un grupo de trabajo a cargo de esa tarea con la participación de nueve países y tres organizaciones de la sociedad civil, y el apoyo de CELADE-División de Población de la CEPAL, en su condición de secretaria técnica de la Conferencia, y del UNFPA.

Este grupo de trabajo laboró ardua, interactiva y transparentemente, lo que permitió tener un proyecto de guía operacional sólido y con amplio apoyo político que se presentó como contribución de la Mesa Directiva a la segunda reunión de la Conferencia con el patrocinio de varios gobiernos. Esta versión de la guía fue discutida en los paneles temáticos y finalmente fue acogida por los países en la resolución de la reunión.



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Número 14, 2015

CELADE

División de Población de la CEPAL

# Estructura, contenidos, usos y lecciones

La Guía operacional tiene 157 páginas con una sección inicial que define su alcance y características clave y tres secciones que describen su proceso de gestación y elaboración, la operacionalización narrativa del capítulo de marcos para la implementación del Consenso y, finalmente, ocho capítulos donde se operacionalizan con formato matricial las medidas prioritarias de los ocho capítulos temáticos del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

La Guía operacional es un instrumento para facilitar la implementación de todas las medidas prioritarias de Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo a escala nacional. Para ello, haciendo uso de un formato matricial, identifica los elementos básicos para implementar y dar seguimiento a estas medidas prioritarias como: i) Líneas de acción posibles; ii) Metas (sin horizonte temporal, salvo excepciones); iii) Indicadores seleccionados tentativos; iv) Otros instrumentos, instancias y mecanismos relacionados, en particular la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; y v) Observaciones. Y para todos estos elementos propone sugerencias específicas respetuosas de los principios del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y de los derechos humanos en general. Cabe reiterar que se trata de

sugerencias, ya que la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo corresponde a los países y depende de cada contexto nacional, condición que es resaltada en la sección de “Alcances” de la Guía operacional.

Dado que numerosas medidas prioritarias del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo se refieren a varios temas al mismo tiempo y contienen aspiraciones de diverso grado, las **acciones posibles** para darles cumplimiento pueden ser de múltiples tipos; de hecho las diferencias entre las medidas prioritarias se expresan en que la cantidad de líneas de acción varía entre ellas. Las líneas de acción de la Guía operacional ofrecen un menú de opciones, tanto por su naturaleza como por su complejidad. Entonces, la gama de acciones sugeridas incluye legislación, políticas, programas, normas, procedimientos, incentivos, inversiones, regulaciones, campañas mediáticas, desarrollo de fuentes de datos, realización de investigación, entre otras. Se trata de un aporte novedoso, toda vez que la experiencia internacional en materia de promoción y seguimiento de la implementación de este tipo de instrumentos se concentra más en los indicadores. Cabe consignar, en todo caso, que el listado de líneas de acción está lejos de ser exhaustivo, por lo cual hay un amplio espacio para que los países complementen la propuesta de la Guía operacional. En general, las líneas de acción son expuestas de manera general y descritas de forma muy acotada. Los países deben materializarlas de acuerdo a su realidad, lo que normalmente involucrará un trabajo considerable. Solo por dar un ejemplo, la línea de acción 5 de la medida prioritaria 12<sup>1</sup> es “*Construir física, institucional y*

<sup>1</sup> Implementar programas de salud sexual y salud reproductiva integrales, oportunos y de calidad para adolescentes y jóvenes, que incluyan servicios de salud sexual y salud reproductiva amigables, con perspectiva de género, derechos humanos, intergeneracional e intercultural, y que garanticen el acceso a métodos anticonceptivos modernos, seguros y eficaces, respetando el principio de confidencialidad

*funcionalmente servicios de salud sexual y salud reproductiva amigables para la población adolescente*”; ello requiere especificar nacionalmente la noción de “espacio amigable”, y luego llevar a cabo un proceso político, normativo, administrativo y presupuestario propio de cada país, para hacerla realidad.

Las **metas sugeridas**, por su parte, corresponden a logros específicos esperados en función de la implementación de la medida prioritaria. En general, derivan directa y naturalmente de la medida prioritaria y su identificación permite distinguir diferentes dimensiones y aspiraciones presentes en la medida prioritaria. Nuevamente la medida prioritaria 12 es ilustrativa debido a su evidente carácter multifacético y la posibilidad de avances diferenciados en cada faceta. Por eso, la Guía operacional sugiere siete metas para esta medida prioritaria, las que luego contribuirán a la proposición de indicadores, ya que estos son usados para dar seguimiento al avance en el logro de las metas. Un punto importante es que estas metas no tienen una calendarización de cumplimiento, salvo los casos excepcionales de metas ya existentes a escala internacional y para las cuales se han acordado plazos de cumplimiento. Lo anterior se decidió basado en la diversidad de situaciones existentes en la región, por lo que establecer plazos únicos podría resultar improcedente. De allí que la definición de plazos haya quedado a cargo de cada país, en principio.

Los **indicadores seleccionados tentativos**, por otro lado, son el instrumento básico para hacer el seguimiento regular y verificable del cumplimiento de la medida prioritaria y en particular del logro de sus metas. Nuevamente, cabe advertir que los

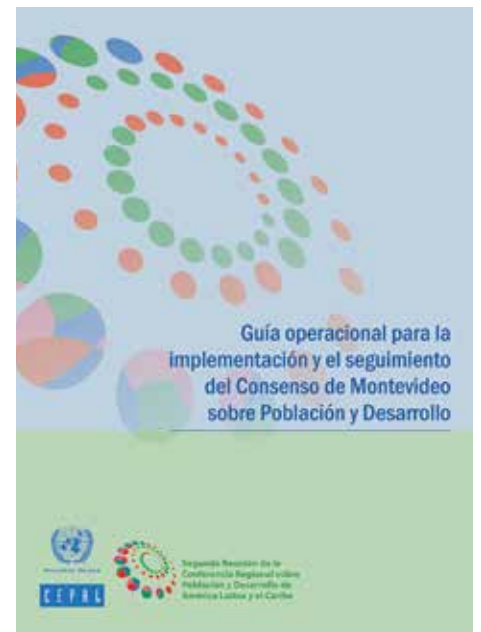
y privacidad, para que adolescentes y jóvenes ejerzan sus derechos sexuales y derechos reproductivos, tengan una vida sexual responsable, placentera y saludable, eviten los embarazos tempranos y los no deseados, la transmisión del VIH y otras infecciones de transmisión sexual; y tomen decisiones libres, informadas y responsables con relación a su vida sexual y reproductiva y al ejercicio de su orientación sexual.

indicadores propuestos no son una lista exhaustiva sino sugerencias para la decisión nacional. En tal sentido, pueden ser acotados, complementados o adaptados a las realidades de cada país. La disponibilidad de fuentes de datos, por ejemplo, hace una enorme diferencia entre países y entre los indicadores propuestos hay algunos que no pueden ser calculados en todos los países. Por otra parte, unos cuantos indicadores requieren un trabajo adicional para especificar su medición y la disponibilidad de fuentes, lo que también debe ser efectuado a escala nacional. Finalmente, los indicadores para el seguimiento del Consenso de Montevideo a escala nacional debieran tener en cuenta y alinearse con aquellos que se definan para el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A todo lo anterior cabe sumar que aún está pendiente la definición de los indicadores para el seguimiento regional del Consenso (ver recuadro “A guisa de conclusión”).

Los **otros instrumentos, instancias y mecanismos relacionados** se incluyen para facilitar la complementación, evitar la duplicación y aprovechar los

esfuerzos internacionales ya existentes. La idea de sinergia es fundamental en este sentido, porque se entiende que pese a la diversidad de las agendas de desarrollo y de derechos existentes, hay convergencias significativas entre ellas y se puede avanzar mejor y más rápido si hay coordinación e interacción entre ellas. Así, son numerosas las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo cuya operacionalización en la Guía operacional contempla —total o parcialmente— alguna vinculación con instrumentos e instancias existentes, por lo que su implementación y seguimiento podrá complementarse y a la vez perfeccionar los mecanismos previstos en dichos instrumentos e instancias, entre los que se destacan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Un reflejo de ello es que de las 98 medidas prioritarias de la Guía operacional, 69 hacen mención explícita y establecen algún tipo de sinergia con los ODS y sus metas.

Finalmente las **Observaciones**, permiten un espacio para anotaciones consideradas relevantes, como las razones para no operacionalizar detalladamente algunas



medidas prioritarias, las referencias cruzadas entre medidas prioritarias, es decir cuando el cumplimiento de una puede lograrse total o parcialmente mediante el cumplimiento de otras, las sugerencias de desagregaciones para algunos indicadores, y las advertencias sobre indicadores que requieren un trabajo adicional para ser calculados.

## A guisa de conclusión: usos acordados y lecciones para el futuro

La Guía operacional es netamente instrumental. No se trata de un acuerdo político a cumplir porque ese es el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. En este sentido, la Guía operacional tendrá al menos dos usos de acuerdo a la resolución de la segunda reunión de la Conferencia:

Base para la definición de las líneas de acción, las metas y su respectivo horizonte temporal en los que se concentrarán los países, y los indicadores que usarán para el seguimiento de la implementación del Consenso en ellos, de conformidad con las prioridades y necesidades nacionales, así como con las iniciativas ya existentes. En este sentido la Guía operacional contribuye al proceso de revisión y seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo a escala nacional debido a que en la segunda reunión de la Conferencia se acordó que los países presenten informes

nacionales de avance del cumplimiento del Consenso en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional en el año 2017.

Base para el seguimiento regional de las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo. Lo anterior, porque la segunda reunión de la Conferencia estableció un grupo de trabajo ad-hoc a cargo de elaborar una propuesta de revisión y especificación de los indicadores de la Guía Operacional que se utilizarán para el seguimiento regional del Consenso, los que deberán ser precisos, comparables, medibles, acotados y alineados con aquellos que surjan del proceso relacionado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo después de 2014. Este grupo de trabajo ad-hoc debe presentar un informe de avance en la Tercera Reunión de la Mesa Directiva de

la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo a celebrarse en 2016 y su informe final en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional a celebrarse en 2017. Y la segunda reunión de la Conferencia también acordó realizar la primera evaluación regional del cumplimiento del Consenso durante la cuarta reunión de la Conferencia, que se celebrará en 2019.

Finalmente, la Guía operacional fue el primer producto de un grupo de trabajo de la Conferencia y su proceso de elaboración mostró las fortalezas de este tipo de instancia, a la vez que dejó lecciones para el futuro, como: lograr que participen todas las subregiones, favorecer la incorporación integral de expertos nacionales y considerar espacios para comentarios de países que no están en el Grupo de Trabajo.



## Resoluciones CRPD-2

Al término de la segunda reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo los países de América Latina y el Caribe aprobaron dos resoluciones.

La primera resolución acoge la Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, como un instrumento técnico para ayudar a los países en el cumplimiento de las medidas prioritarias del Consenso, así como el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La segunda, define el procedimiento del tercer ciclo de examen y evaluación regional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

## Notas de Población N° 101

La edición número 101 de Notas de Población contiene nueve artículos sobre temas de gran actualidad y relevancia futura en el campo de la investigación sociodemográfica en América Latina y el Caribe. La variada gama de asuntos que se abordan en la presente edición empieza con la aplicación del modelo de transición logística y las proyecciones de población, pasando por el análisis de la transición epidemiológica de la mortalidad infantil en América Latina y los determinantes de la fecundidad adolescente y su relación con la distribución territorial.



## Observatorio Demográfico

El Observatorio Demográfico es el sucesor del Boletín Demográfico, cuyo primer número se publicó en 1968 con el objetivo de divulgar periódicamente información de naturaleza demográfica elaborada en el CELADE conjuntamente o en consulta con los Institutos Nacionales de Estadística de los países de la región. El Observatorio Demográfico contiene indicadores seleccionados de las estimaciones y proyecciones de la población nacional, de la población urbana-rural y de la población económicamente activa.

## Documento 113 serie Población y Desarrollo

En el proceso de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se ha visto la necesidad de establecer los niveles y las tendencias que han seguido los países en indicadores como la mortalidad infantil, la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna entre otros. En algunos casos, los resultados obtenidos por algunas agencias de Naciones Unidas difieren de los estimados por los países, llevando con frecuencia a conclusiones diferentes sobre el cumplimiento de las metas por parte del país. Este trabajo identifica y documenta las razones por las cuales difieren las estimaciones de los organismos internacionales y las de los países, con el ánimo de formular recomendaciones para reducir estas diferencias y llegar cada vez más a indicadores armonizados de la mortalidad materna y otros.



## Reseñas sobre Población y Desarrollo

Director: Dirk Jaspers\_Fajjer  
Diseño: Alejandro Vicuña Leyton

Contacto: [celade@cepal.org](mailto:celade@cepal.org)

Número 14, 2015  
CELADE  
División de Población de la CEPAL

Este folleto ha sido preparado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, gracias a la contribución financiera del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y pueden no coincidir con las de la Organización.