

POBLACIÓN

Año 2, Número 4, diciembre de 2009.

ISSN: 1852-074X

**Dirección Nacional
de Población**

SECRETARÍA DE INTERIOR



POBLACIÓN

Número 4



CONTENIDO

NOTA EDITORIAL

EL NUEVO DNI

Entrevista a la Directora del RENAPER, Mora Arqueta.

Un nuevo Documento Nacional de Identidad (DNI).

ENTREVISTAS

Carolina Moisés: Presidenta de la Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Silvia Gallego: Presidenta de la Comisión de Población y Desarrollo Humano del Honorable Senado de la Nación.

LAS CONFERENCIAS MUNDIALES SOBRE LA POBLACIÓN: UN POCO DE HISTORIA

A 15 AÑOS DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO DE EL CAIRO

LA FECUNDIDAD EN LA ARGENTINA 1996 - 2006: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

UNA INTRODUCCIÓN A LA FECUNDIDAD: CARACTERÍSTICAS, DETERMINANTES, MEDIDAS Y NIVELES

LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

VIVIR SIN VIOLENCIA: LEY N° 26.485 UNA NUEVA HERRAMIENTA DE PROTECCIÓN PARA LAS MUJERES

MIGRACIONES Y ESTADOS-NACIÓN EN UN MUNDO GLOBAL

ENCUESTA SOBRE MIGRACIÓN REGIONAL RECIENTE EN LA ARGENTINA. AVANCE DE RESULTADOS.

ACTIVIDADES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

NOVEDADES

P. 3

P. 5

P. 9

P. 12

P. 15

P. 19

P. 29

P. 41

P. 59

P. 73

P. 77

P. 83

P. 93

P. 105

P. 111

P. 119

AUTORIDADES

MINISTRO DEL INTERIOR

Florencio Randazzo

SECRETARIO DE INTERIOR

Marcio Barbosa Moreira

DIRECTORA NACIONAL DE POBLACIÓN

Julieta Rizzolo

DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN

25 de Mayo 145 – 2° piso

C.P. C1002ABC Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (5411) 4339-0800 (int. 71591)

poblacion@mininterior.gov.ar

POBLACIÓN

Año 2, número 4, diciembre de 2009

ISSN: 1852-074X

DIRECTORA

Julieta Rizzolo

COMITÉ EDITORIAL

Federico Prestía

Ignacio Rivas

María M. Arruñada

Santiago Martí

Yamila Vega

COLABORADORES

Adriana Griego

Guillermo Alonso

Nora Pazos

Eduardo Page

Ángeles Dantur

Ana María Canil

DISEÑO GRÁFICO

Gastón Ruiz

Este número de POBLACIÓN estaba cerrado cuando, el pasado 4 de noviembre, la Presidenta de la Nación presentó el nuevo Documento Nacional de Identidad. No pudimos soslayar la importancia del anuncio, y elaboramos un dossier sobre el nuevo DNI. En entregas anteriores, el Ministro del Interior, Florencio Randazzo, y el Secretario de Interior, Marcio Barbosa Moreira, nos comentaban los alcances del proyecto. En esta oportunidad, Mora Arqueta, Directora del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), nos explica cómo fue posible cambiar un sistema obsoleto de producción del DNI por un nuevo sistema digital. En dos años, sin terciarización y con recursos cien por ciento propios. Todo ello, en el marco de una historia signada por corrupción, sobreprecios e intentos de privatización, hacen que este resultado sea un caso digno de mención.

También en esta oportunidad nos convoca el 15º aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo, que ofrece a cada país la posibilidad de evaluar cuáles fueron los aspectos de mayores logros en materia de población y desarrollo. En esa línea, POBLACIÓN entrevistó a la Presidenta de la Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Cámara de Diputados, Carolina Moisés, y también a la de la Cámara de Senadores, Silvia Gallego. Ambas nos ofrecen su visión sobre los aspectos más destacados abordados en la labor legislativa.

Por otra parte, la Dirección Nacional de Población participó en la confección de un informe para América Latina sobre los progresos y las perspectivas de la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, elaborado por el CELADE-División de Población de la CEPAL y el UNFPA, e integró la delegación oficial que asistió a la reunión en conmemoración que se llevó a cabo el día 12 de octubre durante la 64ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York. Al respecto, se presenta en la segunda sección

de este número un racconto de las conferencias internacionales sobre población, elaborado por Adriana Griego, y un artículo de Yamila Vega que describe con precisión el grado de avance en la implementación del Programa de Acción de El Cairo y en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Elsa López y Santiago Martí nos invitan a reflexionar acerca de la fecundidad. Ella hace una descripción de la evolución de los niveles de fecundidad de la República Argentina en el período 1996-2006; mientras que Santiago propone un repaso por el significado y modo de construcción de algunas de las medidas más frecuentemente utilizadas para abordar el fenómeno.

Ana Canil dedica su artículo a analizar la perspectiva de género en las políticas públicas, y Nora Pazos describe la Ley N° 26.485, de reciente aprobación, como una nueva herramienta de protección para las mujeres. Por último, el artículo de Federico Prestía, sobre migraciones y Estados Nación, cierra la sección dedicada a presentar trabajos sobre demografía.

Para finalizar, POBLACIÓN incluye un artículo sobre la migración regional reciente en la Argentina, en el que se presentan los primeros resultados de la Encuesta a Inmigrantes en Argentina 2008 – 2009. Esta encuesta, realizada en forma conjunta por la Dirección Nacional de Población (DNP) y la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), nos ubica en el rol de organismo productor de datos. Su publicación completa formará parte de la Serie de Documentos de la DNP.

Una vez más hacemos entrega de la revista con la intención de aportar conocimiento en nuestro tema, fomentando la difusión de políticas y la integración y discusión de ideas al interior del campo.

Julietta Rizzolo



Mora Arqueta

ENTREVISTA A MORA ARQUETA

DIRECTORA DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS (RENAPER)
MINISTERIO DEL INTERIOR

1- EN PRIMER LUGAR DÉJEME FELICITARLA POR EL LANZAMIENTO DEL NUEVO DNI. QUIENES TUVIMOS LA OPORTUNIDAD DE ASISTIR A LA INAUGURACIÓN DE LA PLANTA DE PRODUCCIÓN, EL PASADO 4 DE NOVIEMBRE, NO PODEMOS DEJAR DE RECONOCER EL TRABAJO DETRÁS DE ESE INMENSO PROYECTO QUE, ADEMÁS, FUE DESARROLLADO ENTERAMENTE POR EL ESTADO. SE TRATA DE TODO UN DESAFÍO, CONSIDERANDO QUE EL RENAPER UTILIZABA DESDE HACÍA MÁS DE 50 AÑOS EL MISMO MÉTODO DE PRODUCCIÓN. ANTES DE ENTRAR DE LLENO EN ESTA CUESTIÓN, ¿PODRÍA SEÑALARNOS BREVEMENTE CUÁL ERA LA SITUACIÓN CON QUE SE ENCONTRARON AL INICIO DE LA GESTIÓN?

Nos encontramos con una situación preocupante. Se había llegado a una situación de parálisis y abandono que respondía a varios motivos; pero principalmente al costo que debió pagarse por la corrupción e ineficacia de conocidos intentos fallidos de cambio en el pasado. El daño causado fue tan grande que toda propuesta para

solucionar la obsolescencia del sistema documentario sería sospechada o paralizada por las secuelas de semejante derrumbe. Cuando llegamos a fines de 2007, el sistema de producción documentaria estaba marcado por enormes deficiencias y demoras, como resultado de un proceso de producción completamente manual. A esto se sumaban inadecuadas condiciones edilicias y de conservación de los testimonios documentales y un precario ambiente de trabajo en que desarrollaban su tarea los casi dos mil empleados del RENAPER. Al mes de iniciada la gestión, en febrero de 2008, se resolvió el inmediato comienzo de los trabajos para el reordenamiento y la mudanza del Fichero Central de Identificación y el diseño de un proyecto edilicio que cumpliera con las pautas técnicas y de seguridad necesarias para una nueva línea de producción del DNI. Al mismo tiempo, comenzó el trabajo de rediseño integral de cada uno de los procesos que involucra el trámite de identificación. Desde la simplificación y digitalización de la toma de trámites en las más de 3 mil oficinas de registro civil del país; hasta

la informatización completa de los procesos esenciales de identificación y emisión del DNI: la digitalización de datos biográficos y biométricos, la operatoria informatizada en el cotejo de huellas dactilares; y la personalización e impresión del DNI con medidas de seguridad.

“Cuando llegamos a fines de 2007, el sistema de producción documentaria estaba marcado por enormes deficiencias y demoras, como resultado de un proceso de producción completamente manual. A esto se sumaban inadecuadas condiciones edilicias y de conservación de los testimonios documentales y un precario ambiente de trabajo en que desarrollaban su tarea los casi dos mil empleados del RENAPER”.

2- ADEMÁS, NO SÓLO SE TRATABA DE DISEÑAR UN NUEVO CIRCUITO DE PRODUCCIÓN, EXISTÍA UN RETRASO ENORME EN LA ENTREGA DE DNI...

Sí, fue una tarea muy compleja la transición a una nueva modalidad de producción. Al mismo tiempo que trabajábamos en el cambio; debido a las limitaciones en la capacidad de producción que tenía el proceso manual; existía a principios de 2008 una deuda de más de 1 millón y medio de ciudadanos que habían iniciado su trámite de DNI y aún lo estaban esperando. Debíamos actuar rápidamente para regularizar la deuda existente; para responder a cientos de miles de ciudadanos con quienes estábamos en deuda y, por otro lado, de forma tal de iniciar un nuevo sistema en condiciones de sustentabilidad. Fue entonces que se montó un operativo especial mediante el cual completamos la digitalización de 50 millones de legajos de identificación de ciudadanos en menos de 9 meses -posibilitando el cotejo informático de huellas dactilares- una operación que hasta entonces se realizaba en forma manual y significaba la principal demora en la emisión de cada documento. Sumado esto a la reasignación de personal en áreas críticas; logramos triplicar la producción diaria y en 6 meses regularizamos la entrega de 1 millón y medio de trámites atrasados.

3- ¿ES LO QUE SE CONOCIÓ BAJO EL NOMBRE DE “DEUDA CERO”?

Efectivamente. Y el resultado fue que entre septiembre de 2008 y septiembre de 2009 se emitieron más de 3 millones y medio de DNI, pudiendo reducir los plazos y atender a la demanda ciudadana.

4- CONSIDERANDO QUE EL NUEVO DNI ERA UNA PROMESA DE GESTIÓN INCUMPLIDA POR SUCESIVOS GOBIERNOS Y, ADEMÁS, QUE EL ÚLTIMO INTENTO TERMINÓ CON LAS MÁS ESCANDALOSAS DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN Y

SOBREPREGIOS, DEBE HABER SIDO UNA META DIFÍCIL DE AFRONTAR. ¿PODRÍA CONTARNOS CÓMO SE FUE GESTANDO EL PROYECTO DE UN NUEVO DNI?

Proyectos de esta envergadura no suceden de un día para el otro ni son producto de la improvisación; son siempre el resultado de una fuerte decisión política respaldada en el conocimiento, la experiencia y muchas horas de trabajo, de mucha gente, durante mucho tiempo. Debería decir que el proyecto comenzó a gestarse hace varios años, cuando el Ministro Florencio Randazzo aún estaba al frente de la cartera de Gobierno en la provincia de Buenos Aires; conociendo a fondo la tarea de los registros civiles y los engorrosos circuitos y esperas que afrontaban los ciudadanos al tramitar su DNI. Desde entonces, Randazzo, junto al actual Secretario de Interior, Marcio Barbosa Moreira, y gran parte del equipo que hoy está al frente del RENAPER, comenzaron a proyectar lo que entonces parecía lejano e imposible. En la Provincia se implementaron por primera vez los Centros de Documentación Rápida (CDR), con resultados muy satisfactorios. Hoy el proyecto contempla también la construcción de CDRs en todas las provincias¹.

Con la designación de Florencio Randazzo al frente de Interior, el proyecto comenzó a cobrar vida en el mismo momento en que la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández, decidió llevarlo adelante y, gracias a su determinación y acompañamiento constantes, hizo que no nos apartáramos un solo día de la meta. La apuesta era fuerte, pero el objetivo era claro: debíamos cambiar el sistema de expedición de DNI, pero debíamos hacerlo por completo con recursos humanos, tecnología y equipamiento propios. No había margen para repetir los errores del pasado. Así comenzamos a transitar las distintas etapas que incluyeron desde la adquisición del equipamiento necesario -que fue llevada a cabo por la Oficina de Compras y Contrataciones de Naciones Unidas-, hasta el desarrollo de aplicaciones informáticas por parte del equipo de profesionales y técnicos del Ministerio del Interior y el RENAPER, y la capacitación del personal.

“... se montó un operativo especial mediante el cual completamos la digitalización de 50 millones de legajos de identificación de ciudadanos en menos de 9 meses -posibilitando el cotejo informático de huellas dactilares- una operación que hasta entonces se realizaba en forma manual y significaba la principal demora en la emisión de cada documento. Sumado esto a la reasignación de personal en áreas críticas; logramos triplicar la producción diaria y en 6 meses regularizamos la entrega de 1 millón y medio de trámites atrasados”.

¹ Nota de la revista: El RENAPER inició un trabajo de asistencia técnica con 23 provincias argentinas para la apertura de CDRs provinciales. Todas ellas se encuentran en distintos niveles de avance. Los CDRs próximos a inaugurarse son Mendoza, Salta, Misiones, Tucumán, Córdoba y Provincia de Buenos Aires.



5- Y EL PERSONAL DEL ORGANISMO, ¿ACOMPAÑÓ EL PROYECTO, QUÉ ROL DESEMPEÑÓ EN TODO ESTO?

El personal del RENAPER fue el eje central de todo el proyecto. El compromiso, esfuerzo y trabajo incesante fue lo que permitió ir cumpliendo cada uno de los objetivos que, juntos, nos fuimos proponiendo. Desde la propia concepción de inicio que, como mencionara, significaba un cambio radical respecto de cualquier otro antecedente tercerizador. El cambio sólo sería posible capacitando, integrando y reivindicando la tarea de quienes conocen como nadie el oficio desde hace años. Sentimos la enorme satisfacción y orgullo de haber comprobado que con dedicación, esfuerzo y profesionalismo,

el Estado y sus recursos humanos y técnicos tienen la capacidad de brindar servicios de gran calidad. Más aún, tratándose de un servicio que significa concretar uno de los derechos básicos de todos los ciudadanos que habitan nuestro país, el derecho a la identidad.



UN NUEVO DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD (DNI)

“DESDE HACE 50 AÑOS LOGRAR QUE EL DNI SE OBTENGA EN UN PLAZO RAZONABLE Y A UN PRECIO RAZONABLE ES UN TEMA RECURRENTE. QUIZÁS POR ESO SE HA TRANSFORMADO EN UNA OBSESIÓN PERSONAL, PERO ADEMÁS EN UNA DE LAS PRINCIPALES METAS DE ESTA GESTIÓN. ESTAMOS CONVENCIDOS DE PODER PRESENTAR A LA SOCIEDAD ARGENTINA EL NUEVO DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD EN EL TRANCURSO DEL PRÓXIMO AÑO.”

FLORENCIO RANDAZZO, *POBLACIÓN* Nº 1, AÑO 2008.

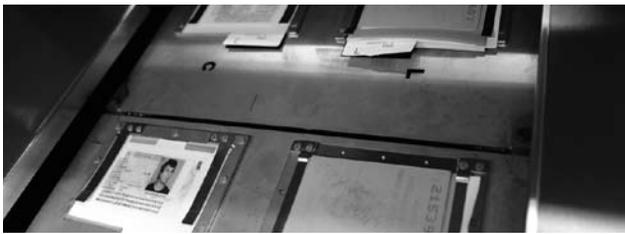
El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, decidió reparar una deuda histórica con los argentinos: transformar al Documento Nacional de Identidad en un documento seguro y confiable, que implique un tiempo de entrega prudente. Y para ello fijó como política de Estado prioritaria la modernización del sistema de identificación y documentación de las personas.

En dicho marco, el 4 de noviembre pasado se presentó oficialmente el nuevo DNI. Este proyecto no se acota, sin embargo, en un nuevo diseño y modalidad. Si bien es cierto que el documento adopta un color celeste muy distinto al tan característico verde militar, y además que viene acompañado por una tarjeta DNI, cabe señalarse que es el método de producción lo que se destaca. Para ello se requirió de una solución integral e innovadora que parte de una reingeniería total de los procesos de toma y entrega de documentos, como así también de una optimización en la comunicación entre el RENAPER y los Registros Civiles Provinciales.

LA HISTORIA RECIENTE

Por más de 40 años, el sistema de producción del DNI se mantuvo prácticamente inalterable. Desde 1968 el documento era confeccionado íntegramente a mano en la única sede del RENAPER, causando operaciones dificultosas y respuestas lentas. La gestión del documento incluía un engorroso circuito en que el trámite se tomaba en varios formularios de papel y viajaba desde cada oficina de registro civil del país hasta la Ciudad de Buenos Aires para su confección.

A su vez, el archivo con las fichas de identificación de todos los argentinos y extranjeros se consultaba en papel, estaba desorganizado y en condiciones deplorables de conservación. Los dactilóscopos debían consultar en un archivo de papel de 1.200 metros cuadrados las huellas digitales de cada persona.



Todo ello enmarcado en una situación crítica del RENAPER, tanto en sus niveles de producción como en su infraestructura edilicia y condiciones de trabajo, tornaban el sistema lento y obsoleto.

En promedio, se inician entre 11.000 y 12.000 trámites de DNI por día en todo el país. Los picos son en época de vacaciones y comienzo de clases, cuando se llegan a gestionar hasta 15.000 documentos por día.

OTRA REALIDAD

El nuevo sistema de producción documentaria, al ser informatizado en su totalidad -el papel ya no participa en ninguna etapa del circuito-, acelera los tiempos y reduce los márgenes de error. Una planta de producción de DNI se habilitó a tal efecto, incorporando las últimas tecnologías en materia de comunicación, almacenamiento y digitalización a gran escala.

El personal del Ministerio del Interior y el RENAPER desarrolló el nuevo software y aplicaciones informáticas para el circuito de producción documentaria.

En dicha fábrica no sólo se encuentran las máquinas de confección sino que, además, existe el mayor archivo de identificación del país, con 50 millones de legajos albergados en ficheros móviles y resguardados digitalmente. Esto supone la ventaja de un cotejo mucho más veloz. Incluso con el sistema de producción anterior y en el marco del Plan Deuda Cero, se pudo triplicar la velocidad de producción de documentos pues a fines de 2008 se culminó la digitalización de los archivos de huellas dactilares.

Como parte de la transición hacia un nuevo sistema, en septiembre de 2008 se implementó el Programa "Deuda Cero" con el objeto de regularizar la deuda documentaria existente a esa fecha y reducir las demoras en la entrega de DNI. El programa permitió triplicar la producción diaria de DNI a unos 20 mil documentos, con respecto a los 6 mil DNI procesados diariamente hasta entonces.

Finalmente, la entrega del DNI se realiza en el domicilio de cada ciudadano, y no en la oficina del Registro Civil donde se inició el trámite, existiendo la posibilidad de consultar el estado del trámite



vía web o telefónica. Esto último significa que los ciudadanos ya no deben concurrir en distintas oportunidades al Registro Civil, y por tanto, un ahorro de tiempo y esfuerzo.

Todo se hizo con recursos del Estado, tal como lo manifestaba el Secretario de Interior, Marcio Barbosa Moreira, en el número anterior de POBLACIÓN. “Pensemos en materia identificatoria. Es cierto que muchos países de la región han optado por la tercerización. La producción documentaria siempre ha estado en miras del sector privado como un negocio millonario. Ahora bien, pueden enumerarse infinitos motivos por los que el Estado no debería resignar este servicio, pero me limito sólo a tres: la seguridad de la información, la economía y la flexibilidad en la ejecución”.

EL NUEVO DNI

El nuevo DNI es confeccionado en forma digital, utilizando las medidas de protección de los máximos estándares internacionales. Ya no se confecciona a mano ni se termina pegando la fotografía, firma y huella al momento de retirarlo. Su confección es totalmente digital siendo prácticamente imposible de falsificar; no se puede despegar la fotografía, ni borrar, ni cambiar la huella para que sea usado por otra persona.

En el caso de los ciudadanos mayores de 16 años, para un uso más práctico y cotidiano aunque con el mismo valor identificatorio que la libreta tradicional, el documento viene acompañado por una tarjeta DNI. Con ésta se pueden realizar todos los actos públicos y privados en los que se requiere actualmente la presentación del DNI, con la única excepción del derecho a voto.

El nuevo DNI cuenta con más de 20 medidas de seguridad en ambos soportes. Entre las que se destacan: impresión con papel de seguridad, numeración láser, tintas ópticamente variables, imágenes latentes, hologramas de seguridad, fotografía modulada en guilliches, código de barras y Código OCR.

BREVE HISTORIA

- *Hasta principios del siglo XX, los hombres y mujeres argentinos no contaban con documentos que acreditaran su identidad. Los únicos instrumentos que probaban la existencia de una persona eran la partida de nacimiento (otorgada por los registros civiles de cada jurisdicción) o el certificado de bautismo (otorgado por la Iglesia).*

- *En 1926 se sanciona la Ley N° 11.386 que establece el enrolamiento de los ciudadanos argentinos a partir de los 18 años, otorgándoles una Libreta de Enrolamiento. En ese entonces, estas funciones estaban a cargo del Ejército – Ministerio de Defensa.*

- *En 1948 se sanciona la Ley N° 13.010 otorgando el derecho de voto a las ciudadanas argentinas. A partir de los 18 años se entregaba la Libreta Cívica, documento que habilitaba el voto (al igual que las Libretas de Enrolamiento).*

- *En ese mismo año se sanciona la Ley N° 13.482, que crea el Registro Nacional de las Personas, con la finalidad de registrar y certificar la identidad de las personas de existencia visible de nacionalidad argentina o que se encuentren o domicilien en jurisdicción argentina. Se establece la inscripción de estas personas por parte del Registro, otorgándoles un número de matrícula y expidiendo con carácter exclusivo la Libreta nacional de identidad, Certificado nacional o condicional de identidad y pasaportes, entre otros.*

- *En 1968, con la Ley N° 17.671, se crea el Documento Nacional de Identidad, unificando la emisión de documentos a partir del nacimiento. Desde entonces, el DNI se constituye como el único instrumento que acredita la identidad de las personas.*



Carolina Moisés

ENTREVISTA A CAROLINA MOISÉS

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE POBLACIÓN Y DESARROLLO HUMANO
DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

1- ¿CUÁLES HAN SIDO LOS PRINCIPALES TEMAS DE AGENDA ESTABLECIDOS DURANTE SU MANDATO?

Durante mi mandato, la Comisión tuvo como principal tema de agenda la jerarquización y reparación histórica de los pueblos originarios de la Argentina. Se trabajó en innumerables proyectos al respecto, no sólo nosotros como Comisión sino también en articulación con otras Comisiones de la Cámara. Puedo destacar dos iniciativas significativas que harán un cambio cualitativo en las políticas destinadas a los aborígenes. La primera es un proyecto de ley que promueve el auto reconocimiento étnico y lingüístico de los pueblos originarios para el próximo censo 2010. Este instrumento estadístico permitirá conocer a fondo cuántas etnias actualmente persisten y cuántas lenguas originarias se hablan. El segundo proyecto importante es la prórroga al plazo para el cumplimiento del relevamiento de tierras aborígenes con la suspensión de desalojos de esas comunidades.

Otro tema que tuvo su espacio en la agenda fue el tratamiento de un proyecto de ley que crea el régimen de Promoción de Pequeñas Localidades. La finalidad de este proyecto es promover el desarrollo de las mismas mediante la formulación y ejecución de planes estratégicos de desarrollo local en contexto regional y provincial. Es un proyecto muy ambicioso que busca fortalecer las economías locales para de esta forma integrarlas al entramado nacional.

2- EN ARGENTINA SE HAN PRODUCIDO CAMBIOS SIGNIFICATIVOS EN RELACIÓN CON EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN GENERAL Y DE LAS MUJERES EN PARTICULAR, ¿PODRÍA ENUNCIAR CUÁLES SON LOS PRINCIPALES DERECHOS DE LA MUJER EFECTIVAMENTE RECONOCIDOS DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS?

Sin duda alguna todo lo referido a la sexualidad, reproducción y manejo del cuerpo de las mujeres ha sido un avance significativo en cuanto a derechos alcanzados. Desde que asumí como Diputada hemos sancionado leyes que otorgan el derecho a la realización de las prácticas quirúrgicas tales como ligaduras de trompas y vasectomía, se creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral y el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable.

También otro punto importante donde se han ganado derechos es con respecto a la ley que pena el acoso sexual, permitiendo con ello evitar situaciones de discriminación por género y el sometimiento de muchas mujeres que por miedo a perder el trabajo se veían expuestas diariamente a situaciones de total denigración.

3- TENIENDO EN CUENTA LA NORMATIVA NACIONAL Y LA SUSCRIPCIÓN A TODA UNA SERIE DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS MUJERES,

¿CUÁL CREE USTED QUE ES EL NIVEL DE COMPROMISO DE LA ARGENTINA RESPECTO DE ESTE TEMA?

Argentina siempre tuvo un alto compromiso con la promoción de este tipo de derechos. Sin ir más lejos, desde hace ya quince años tenemos el cupo femenino. Sin embargo todavía falta bastante para la equiparación entre hombres y mujeres. En el Ejecutivo Nacional sólo el 8% de las mujeres ocupan cargos jerárquicos y decisionales. Estos porcentajes aumentan cuando hablamos de ámbitos provinciales y privados. El aumento de las mujeres en puestos clave de decisión y jerarquía es una deuda pendiente que se tiene todavía.

4- SEGÚN SU APRECIACIÓN, ¿CUÁL ES EL GRADO DE CUMPLIMIENTO QUE HA LOGRADO LA ARGENTINA PARA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, EL PLAN DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO DE EL CAIRO (1994) Y LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA MUJER DE BEIJING (1995) EN LO QUE A MATERIA DE GÉNERO Y EQUIDAD RESPECTA?

Fundamentalmente se pueden mencionar tres objetivos como los más importantes para alcanzar en este período: la reducción de la mortalidad infantil y materna, el acceso universal a la educación (especialmente para las niñas) y el acceso universal a servicios de salud reproductiva y planificación familiar.

A más de diez años de las Conferencias de Beijing y El Cairo, la situación mundial se fue complicando con el surgimiento de nuevas voces y el resurgimiento de otras viejas, conservadurismos, fanatismos, fundamentalismos, etc., contra los derechos sexuales y reproductivos, contra los

derechos humanos. Luego del avance que significó el proceso de consenso de las Conferencias de los años '90, se ponen ahora de manifiesto fuerzas contrarias que intentan revertir estos acuerdos. Ante este panorama mundial parecería que el contexto no es favorable para abrir una discusión sobre los temas ya acordados y comprometidos a nivel internacional. Las discusiones regionales ofrecen un marco más esperanzador, como lo mostró la V Conferencia Intergubernamental de Asia y Pacífico y la Reunión de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial de Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL, donde los países se unieron en bloque reiterando su compromiso con los acuerdos de la CIPD.

Es evidente que esto nos torna aún más difícil la tarea, no obstante Argentina está trabajando en esos objetivos y las leyes mencionadas son un claro ejemplo de ello.

5- ¿QUÉ SIGNIFICA CONCRETAMENTE INCLUIR LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO?

La mirada femenina modifica notablemente la definición de las políticas implementadas. Esa visión integradora, práctica, humana y profunda que caracteriza al sexo femenino tiene su correlato, sobre todo en lo referido a lo social, en políticas de mayor alcance, articuladas y duraderas en el tiempo.

6- ¿EN QUÉ MEDIDAS DESARROLLADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL CREE USTED QUE SE CUMPLE CON ELLO?

Esto lo podemos relacionar con el punto anterior. La legislación que hoy tenemos no es casualidad, es un proceso que se viene gestando

desde hace muchos años y que ha tenido como principal factor el aumento de las mujeres en las bancas del Congreso Nacional.

Pero también en el Ejecutivo Nacional tenemos programas que tratan sobre ello. La Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad viene implementando los Ciclos Perfiles de la Mujer Argentina en todo el país. También dentro del Ministerio de Trabajo se creó la Comisión Tripartita para la igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres. También la Secretaría de Deportes tiene un área destinada a la mujer, por nombrar algunos ejemplos. Estos espacios permiten generar ámbitos de acción para mejorar la equidad entre varones y mujeres en los diferentes aspectos de la vida humana.

7- ¿CUÁL ES LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LO QUE A ESTAS CUESTIONES RESPECTA?

La participación de la mujer en las últimas décadas ha crecido enormemente en todo lo referido al tercer sector: ONGs, bibliotecas, comedores comunitarios, etc. Durante la crisis del 2001 fueron las mujeres quienes toman la iniciativa y se organizan en diferentes modalidades con el objetivo en común de salvar a su familia e hijos. Son las madres quienes se unen frente a la delincuencia, las muertes absurdas, la falta de justicia o el flagelo de la droga. La participación de la mujer en los ámbitos privados es altísima y poco a poco ese modelo se está replicando en las esferas gubernamentales.

8- EN RELACIÓN CON LA “LEY NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (Nº 26.485)”, ¿PODRÍA DESCRIBIR CÓMO HA SIDO EL PROCESO DESDE SU APROBACIÓN Y CUÁLES FUERON LAS PRINCIPALES DIFICULTADES EN ESE PROCESO?

Toda ley de semejante envergadura conlleva un proceso de análisis,

debate y contrapunto de ideas, si bien existía un consenso general de que leyes de este tipo son necesarias en un país. Pero más allá de lo que fue el debate sobre la ley, lo loable es el nuevo instrumento legal que se genera. Si bien, con una ley no basta, se permite tener una herramienta más para seguir trabajando en la erradicación de la violencia contra las mujeres. Supongo que su implementación será un punto a tener en cuenta, sobre todo porque hablamos de que son las mismas mujeres quienes tienen que tomar conciencia de sus derechos. Tienen que saber que el silencio no es la solución y que buscar ayuda especializada puede ser el puntapié inicial para un cambio de vida.

9- ¿PODRÍA ENUNCIAR ALGUNAS DE LAS MEDIDAS QUE SE HAN PUESTO EN PRÁCTICA CON LA APROBACIÓN DE ESTA LEY?

Para que la ley tenga resultados concretos es necesario que las provincias adecúen sus legislaciones con la norma nacional. Eso llevará un tiempo y, por ende, no podremos ver resultados concretos en el corto y mediano plazo. Pero una vez que el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres se implemente en todo el territorio podremos comenzar a ver los cambios que esta ley genera.

10- ¿CUÁLES CONSIDERA USTED QUE SON LOS PRINCIPALES DESAFÍOS PENDIENTES PARA GARANTIZAR LA EQUIDAD DE GÉNERO EN NUESTRO PAÍS?

Bueno, esta pregunta se relaciona con el punto tres, creo que el gran desafío que tenemos es garantizar la equidad en la selección de los cargos directivos, jerárquicos y de decisión, en el ámbito público y privado. Que el género no sea un condicionante para acceder al cargo, sino la idoneidad y la capacitación para la tarea desarrollada.



Silvia Ester Gallego

ENTREVISTA A SILVIA GALLEGO

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE POBLACIÓN Y DESARROLLO HUMANO
DEL HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN

1- ¿CUÁLES SON LAS COMPETENCIAS PRINCIPALES DE LA COMISIÓN DE POBLACIÓN Y DESARROLLO HUMANO DEL SENADO DE LA NACIÓN?

El área temática de la Comisión que me toca presidir desde el año 2006 es muy amplia. Básicamente, entiende acerca de las políticas sociales en su conjunto, excepción hecha de las prestaciones universales tradicionales (los sistemas educativos y de salud) que son competencia de otras Comisiones.

Así definida, la cuestión social constituye una problemática compleja y sensible. Compleja porque engloba un conjunto cada vez más amplio y variado de preocupaciones, desde los problemas clásicos asociados a la pobreza y la exclusión, hasta la protección de "nuevos derechos" como la igualdad de género, el empoderamiento de quienes menos tienen y el cuidado del medio ambiente. Y sensible debido a que en todo momento se trabaja sobre iniciativas legislativas orientadas a mejorar la calidad de vida de argentinos y argentinas.

2- ¿CUÁLES HAN SIDO LAS LÍNEAS DE TRABAJO PRIORITARIAS EN LA COMISIÓN?

En estos cuatro años de gestión, los integrantes de la Comisión consensuamos algunas pautas de funcionamiento que considero importante destacar.

Por un lado, pusimos mucho énfasis en la necesidad de generar

un diálogo y un debate abierto sobre la totalidad de los proyectos ingresados en la Comisión. Este es un punto clave que hace a la calidad de la legislación social; y lo hemos tomado muy en serio. Todos los proyectos de ley, de declaración, etc. fueron analizados y discutidos, primero a nivel de asesores y luego en las reuniones de Comisión.

Por el otro lado, desde un punto de vista más substantivo, acordamos plantear desde una perspectiva de derechos el tratamiento de un conjunto de problemáticas de importancia estratégica, sobre todo para quienes estamos empeñados en la consolidación en nuestro país de un orden social de avanzada, como la protección integral de niños, niñas y adolescentes, la cuestión de género y las demandas y las expectativas de importantes segmentos sociales, como las personas con capacidades diferentes y los pueblos originarios.

3- DE LA AMPLIA GAMA DE PROYECTOS TRATADOS EN LA COMISIÓN, ¿CUÁLES CREE QUE MERECEN DESTACARSE?

Proyectos importantes ha habido muchos, no podría enumerarlos en su totalidad. Sin embargo, y aún a riesgo de ser injusta, considero apropiado señalar a modo de ejemplo dos de tales proyectos.

La Ley N° 26.485 referida a la erradicación de la violencia contra la mujer en todas sus formas, y el Plan Nacional de Prevención de la Trata, sobre el cual estamos considerando firmar el dictamen en las próximas semanas.

Aunque todavía sean temas de análisis, me parece importante destacar el debate generado en torno a proyectos tales como los referidos al sistema de consulta a los pueblos indígenas y la elaboración de un certificado nacional único de discapacidad.

4- CON RELACIÓN A LA LEY N° 26.485, ¿POR QUÉ LA CONSIDERA TAN TRASCENDENTE?

En mi opinión, la aprobación de esta ley es un paso trascendente en materia de género. La Ley N° 26.485 fue sancionada por el Congreso de la Nación en marzo de este año y tiene como principal objetivo erradicar la violencia hacia las mujeres en todos los ámbitos donde se desarrollen vínculos interpersonales. Esa norma permite que cualquier persona cercana a la víctima pueda radicar una denuncia policial, algo que hasta el momento no estaba permitido. La denuncia sólo podía realizarla la víctima directa del ataque.

El país necesitaba una iniciativa legislativa de estas características. La violencia contra las mujeres es un problema grave, ampliamente debatido en nuestro país. Esto es así particularmente para las víctimas y para quienes desde hace muchos años luchamos por los derechos de las mujeres. En este sentido recuerdo con orgullo mi condición de autora de la ley sobre salud sexual y reproductiva, sancionada hace años por la legislatura de mi Provincia (La Pampa).

Quiero señalar asimismo que el texto de la ley no se limita al reconocimiento del derecho de las mujeres a vivir en una sociedad sin violencia, según los cánones establecidos en las convenciones internacionales, lo cual de por sí es muy trascendente. También define mecanismos y procedimientos que hacen a la protección

efectiva de dicho derecho. Por eso procura el fortalecimiento del Consejo Nacional de la Mujer como su autoridad de aplicación y define los lineamientos generales de un Plan Nacional.

5- EN LAS INSTANCIAS PREVIAS A LA SANCIÓN DE DICHA LEY, ¿SE TOMARON EN CONSIDERACIÓN OPINIONES DE ESPECIALISTAS Y/O MIEMBROS DE ORGANIZACIONES INVOLUCRADAS EN LA TEMÁTICA?

Esta ley propone la creación y los lineamientos generales de un plan de acción nacional, recogiendo también el contenido de las recomendaciones del Comité de Expertos y Expertas de la "Convención de Belem do Pará".

Por otra parte contó con la participación y los aportes de Susana Chiarotti, Coordinadora Regional de la organización feminista CLADEM, y Mabel Bianco, fundadora y directora de la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), entre otras sugerencias¹.

6- EN RELACIÓN AL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TRATA, ¿CUÁLES FUERON LOS MOTIVOS QUE LA LLEVARON A PRESENTAR EL PROYECTO? Y ¿QUÉ NIVEL DE RELEVANCIA LE ADJUDICA A LA ARTICULACIÓN CON LAS JURISDICIONES PROVINCIALES?

Este Plan es un complemento necesario de la Ley N° 26.364 sobre Trata de Personas, sancionada en el año 2008. Esta última significó un avance muy importante en la materia. Se tipificó la trata como un delito federal y se definió un procedimiento acorde a la realidad actual, reflejada en la modificación que los artículos 15 y 16 introducen en

¹ Nota de la revista: el artículo de Nora Pazos, "Vivir sin violencia: Ley N° 26.485; Una nueva herramienta de protección para las mujeres", ofrece al lector un análisis de la norma en cuestión.

la Ley de Migraciones al incluir la trata en el Capítulo VI referido a delitos al orden migratorio. Por su parte, el Plan apunta a fortalecer los mecanismos de prevención y asistencia a las víctimas, sentando las bases de una política pública sólida en esta materia.

La trata de personas es una forma extrema de explotación del ser humano que ha adquirido dinámicas transnacionales. Es también un negocio sumamente lucrativo y altamente ultrajante para los millones de personas, especialmente mujeres, niñas y niños que son diariamente explotados en condiciones de esclavitud en la industria del sexo. La Ley N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas viene a cubrir, en este sentido, un vacío legal en la lucha contra los nuevos delitos y las nuevas formas que adquieren las vulneraciones de los derechos humanos, en especial de mujeres, niñas y niños.

Por todo ello, la sanción de esta ley, como señalaba, constituye un importante instrumento legal en cuanto a la lucha contra este tipo de delitos. Sin embargo, la necesidad de contar con mecanismos institucionales adecuados y suficientes que se ocupen de manera sistemática de la prevención, investigación y asistencia a las víctimas de la trata de personas, demanda profundizar y reformar el abordaje que desde las políticas se hace de los nuevos delitos y las nuevas formas que adquieren las violaciones de los derechos humanos.

Para ello el plan tendrá, entre otras funciones, las de prevenir la trata de personas prestando especial atención a mujeres, niñas y niños; promover la articulación interinstitucional entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil; garantizar la restitución de derechos de las víctimas de la trata de personas, y el respeto y protección de sus derechos humanos; y elaborar protocolos de

trabajo y asistencia interinstitucionales para la implementación de acciones destinadas a la asistencia y reintegración familiar y social de las víctimas de la trata de personas.

La articulación con las jurisdicciones provinciales es un aspecto clave. Y la razón de esto último es obvio a la luz de los datos disponibles, referidos al traslado de las víctimas y cuestiones conexas. Las características del delito que se combate exigen una coordinación mayor entre provincias y nación. Por ello, el texto presentado prevé fortalecer la articulación inter-jurisdiccional a través de la capacitación y la asistencia técnica.

LAS CONFERENCIAS MUNDIALES SOBRE LA POBLACIÓN: UN POCO DE HISTORIA

ADRIANA GRIEGO

LAS DOS PRIMERAS CONFERENCIAS

La creciente importancia que a lo largo del tiempo se le ha ido asignando al crecimiento de la población trajo aparejada la necesidad de un conocimiento cada vez mayor de su devenir en términos demográficos, primero, y en términos de la aplicación de políticas de población después.

Esto se puede apreciar en la evolución que tomaron las conferencias internacionales relacionadas con el tema de la población, en la cual pueden identificarse claramente tres etapas. Las dos primeras conferencias organizadas por Naciones Unidas (la segunda en colaboración con la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población -IUSSP-), realizadas en 1954 y 1965 en Roma (Italia) y Belgrado (ex Yugoslavia) respectivamente, fueron de carácter más bien académico (Finkle y McIntosh, 2002).

De la primera de ellas participaron estudiosos, que si bien fueron convocados por pertenecer a países que conformaban la ONU, no representaban necesariamente la posición de sus gobiernos. La idea de esta reunión radicaba fundamentalmente en la intención de intercambiar conocimientos acerca de los determinantes y las consecuencias del comportamiento de las variables demográficas. La profundización de este conocimiento fue lo que se alcanzó como conclusión en esa primera reunión, especialmente en referencia a los países en desarrollo, además de recomendar el tratamiento de los temas de población y la preparación de personal especializado en análisis demográfico vía la creación de centros de capacitación a nivel regional.

En el transcurso hacia la segunda conferencia se habían creado prestigiosos centros regionales de capacitación, entre ellos el

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) en Santiago de Chile en 1958 y el Centro Demográfico de El Cairo en 1965 (Pérez Díaz, 1994). Eran momentos de proliferación de estudios demográficos realizados por expertos, dado el impulso que brindaban los programas de población que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) había comenzado a subvencionar.

Si bien comienza a vislumbrarse el crecimiento de la población como un obstáculo para el desarrollo de los países más pobres, del 30 de agosto al 10 de septiembre de 1965 se realiza una segunda conferencia en Belgrado con una participación mayoritaria de expertos en población donde las propuestas de acción al respecto resultan escasas. Sin embargo, entre las conclusiones finales se incluye la creación de un fondo fiduciario para temas de población (Pérez Díaz, 1994).

Hasta aquí es claro que el propósito ostensible de las conferencias no se enfocaba en la formulación de políticas de población sino en la necesidad de discutir tanto ideas científicas como temas generales relacionados con la población.

En el período 1960-1965 la tasa de crecimiento de la población llegó a su máximo nivel. Renovando la controversia planteada por Malthus un siglo y medio antes, comenzó a instaurarse la idea del control de la natalidad como forma de solucionar los problemas planteados por el alto crecimiento de la población (Miró, 1999). Para asistir a los países en la realización de sus metas relacionadas con la población, se crea en 1969 el Fondo de Naciones Unidas para las Actividades de Población, hoy llamado Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

LA CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACIÓN, BUCAREST (1974)

En una segunda etapa, que se inaugura con la Conferencia Mundial de Población que se llevó a cabo en 1974 en Bucarest (Rumania), pasan a tener un mayor peso las consideraciones políticas, adquiriendo el carácter de intergubernamentales y siendo conformadas por delegaciones nacionales de cada país interviniente. Fue la primera reunión donde se propuso realizar políticas y acciones concretas a nivel mundial en relación con la población. Se realizaron reuniones anticipadas donde participaban todos los países agrupados en 5 regiones para evaluar el Proyecto del Plan de Acción Mundial sobre Población. Se elaboraron allí documentos que reseñaban una serie de recomendaciones y observaciones que se llevarían a la conferencia celebrada en Bucarest. Entre abril y junio de 1974 se celebraron reuniones de este tipo en San José (Costa Rica), Addis Abeba (Etiopía), Bangkok (Tailandia), Damasco (República Árabe Siria) y Ginebra (Suiza). Durante su desarrollo se trabajó sobre cinco documentos básicos que reflejaban las

conclusiones que se habían alcanzado en cuatro reuniones técnicas previas, tres desarrolladas durante el año 1973 en El Cairo - Egipto (Población y Desarrollo), Honolulu - Hawai (Población y Familia) y Estocolmo - Suecia (Población, Recursos y Medio Ambiente), y una desarrollada en 1974 en Amsterdam - Holanda (Población y Derechos Humanos) (Novick, 1999). El que mayor atención concentró fue el correspondiente al Plan de Acción Mundial sobre Población, cuya propuesta original fue siendo modificada a lo largo de las deliberaciones a pesar de la insistencia que la delegación de los Estados Unidos vertiera sobre la necesidad de fijar metas puntuales (en su grupo de trabajo había llegado a plantear la meta de descender la fecundidad mundial al nivel de reemplazo para el año 2000) (Miró, 1999).

La posición que llevó la delegación argentina puso especial énfasis en la soberanía de cada país a definir sus políticas de población, sin aceptar imposiciones externas al respecto, puntualizando la especial situación que atravesaba América Latina, en cuanto a su necesidad de poblar un territorio escasamente ocupado y así poder desarrollar sus recursos íntegramente. Señala además que el Plan propuesto sólo hace mención al control que se debe realizar en relación con la natalidad, pero que no existe referencia alguna a la implementación de otras políticas, puntualmente de carácter socio-económico, que muchos países venían solicitando desde hacía ya largo tiempo. En tal sentido, debía ampliarse el alcance del Plan, incorporando a las exclusivas metas demográficas las de carácter socio-económico, además de recomendarse un uso más racional de los recursos y el establecimiento de un orden más justo a nivel internacional. Respecto de las migraciones estima que la importancia que se le confiere no es la que merece este tema, por la potencialidad que adquieren cuando son debidamente instrumentadas y utilizadas como medio de equilibrio entre situaciones poblacionales distintas. Al respecto señala también que los países receptores de migración debieran adoptar medidas que impidan la explotación de su mano de obra. Otro tema de importancia que incorpora al debate es la fiscalización de aquellos organismos que tienen por objeto descender la natalidad, cuyo fundamento se halla en la utilización indiscriminada en algunos países de ciertos métodos que resultan incompatibles con los derechos humanos (Novick, 1999).

Un grupo de países en vías de desarrollo liderado por Argelia rechazó vigorosamente la premisa básica del Plan de Acción: que el crecimiento de la población era la principal causa del subdesarrollo. Otras delegaciones postulaban que aunque fuera cierto que el crecimiento de la población se había transformado en una preocupación para algunos países en vías de desarrollo, la planificación familiar era sólo una de tantas otras medidas posibles. A pesar del enorme esfuerzo que se había puesto en el desarrollo de reuniones regionales y de consultas con las agencias especializadas

en temas de población y planificación familiar de Naciones Unidas tales como el Consejo de Población, la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF) y la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP), que compartían la perspectiva común de apoyo a la limitación del crecimiento poblacional, los países en desarrollo insistían en la necesidad de establecer un nuevo orden económico mundial, que achicara la brecha existente entre los países ricos industrializados y los pobres (Finckle y McIntosh, 2002; Novick, 1999; Mármora, 1998).

Se instauró el temor de no poder llegar a un acuerdo de metas en el corto tiempo disponible luego de las más de 300 enmiendas que se realizaron a la propuesta original, sin embargo se logró sintetizar en el Plan de Acción Mundial las distintas posiciones sostenidas durante la Conferencia. Los principios que guiaron su fundamento establecen que si bien debe considerarse toda la diversidad de situaciones existentes en las diferentes regiones del mundo, el desarrollo social, económico y cultural es la meta esencial a seguir y que las políticas demográficas, como parte integrante, buscan mejorar la calidad y el nivel de vida de las personas. Acuerda además sobre la interdependencia de los fenómenos demográficos y de los ligados al desarrollo, y que éste no puede darse sin la independencia y liberación de todos los países del mundo. Sin embargo, se concuerda en que para solucionar los problemas demográficos más importantes se deben adoptar medidas a nivel internacional debido a la creciente interdependencia entre países. A éstas debe sumarse que el respeto a la vida humana constituye un valor fundamental, independientemente de la realización de los objetivos económicos y sociales; que la familia es la unidad básica de toda sociedad; que cada pareja e individuo posee el derecho fundamental de decidir con responsabilidad, pero libremente, el número de hijos a tener y el momento en que nacen y que las mujeres poseen el derecho de ser integradas al proceso de desarrollo. Establece también que deben elaborarse democráticamente las políticas y objetivos demográficos dentro de cada país tomando en cuenta los bienes disponibles, los recursos materiales y fundamentalmente aquellos aspectos relacionados con los recursos alimentarios y la productividad de las regiones rurales. Y, fundamentalmente, que todos estos puntos deben llevarse a cabo observando los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En los años que siguieron a Bucarest, aunque no de manera generalizada, muchos más países adoptaron políticas de población, crearon ámbitos especiales dentro de sus administraciones con la finalidad de incorporar los aspectos demográficos en el contexto del desarrollo y destinaron fondos a programas de planificación familiar (Miró, 1999; Finckle y McIntosh, 2002).

LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN, MÉXICO (1984)

Esta conferencia, realizada diez años más tarde, del 6 al 14 de agosto de 1984, en México, tuvo como objeto revisar los acuerdos alcanzados en la conferencia anterior, e incorporar las modificaciones necesarias a la vista de los resultados de las últimas investigaciones y datos proporcionados por los gobiernos. Como parte de las actividades preparatorias se realizaron, a nivel regional cinco reuniones intergubernamentales, una en 1982 en Colombo (Sri Lanka) para las regiones de Asia y Pacífico, dos en 1983 en Sofía (Bulgaria) para Europa y en La Habana (Cuba) para Latinoamérica, y las dos restantes, en 1984, en Arusha (Tanzania) para África y en Ammán (Jordania) para el Mundo Árabe. Un año antes de la conferencia se llevaron a cabo además cuatro reuniones preparatorias lideradas por grupos de expertos en Nueva Delhi – India (sobre fecundidad y familia), en Hammamet - Túnez (sobre distribución de la población, migración y desarrollo), en Ginebra - Suiza (sobre población, recursos, medio ambiente y desarrollo), en Roma - Italia (sobre mortalidad y política sanitaria). En la preparación de la posición que llevaría Argentina tuvieron participación diversas áreas de gobierno. Se conformó un grupo de trabajo integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Secretaría de Planificación, la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio del Interior (Migraciones y Política Demográfica), el Ministerio de Salud y Acción Social (Desarrollo Humano y Familia) y el Ministerio de Economía (Desarrollo Regional). El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto procedió a diseñar los lineamientos básicos que debía llevar la representación argentina. Así es que, reconociendo una vez más la diversidad de situaciones existentes en los países del mundo y considerando que la formulación e implementación de políticas de población son decisión soberana de cada nación, señala que si bien ellas son parte de las políticas de desarrollo nunca la sustituyen y sus objetivos siempre deben apuntar a mejorar la calidad de vida de las personas, y enmarcarse en el respeto a ellas, en su libre determinación y en el pleno ejercicio de los derechos humanos. Se señala además que la libertad e independencia de los países es fundamental para que tenga lugar el desarrollo socioeconómico y que para solucionar los problemas inherentes a éste la cooperación internacional ocupa un lugar central. Entre los temas desarrollados por otras delegaciones vuelve a aparecer la consigna que señala que para disminuir los problemas de población se debe instituir un nuevo orden económico mundial (India), pero surgen además otras inquietudes: los problemas que caracterizan a la situación política y económica mundial (Cuba y varios países de África), el gasto excesivo en armamento de las potencias internacionales y la necesidad de revertir esta situación destinando esos

recursos a la promoción del desarrollo (Costa Rica), el control de la natalidad y la promoción de la salud (China) y atención de cuestiones sociales relacionadas con la salud y la educación (varios países de África, mientras otros centraban su atención en reducir la natalidad) (Novick, 1999). Estados Unidos anunció que dejaría de dar asistencia financiera a aquellos programas que brindaran apoyo en actividades relacionadas con el aborto, razón por la cual el Fondo de Población de Naciones Unidas pierde estos aportes y la posición de México (que a nivel nacional había dado un importante ímpetu a su política de población y que además había apoyado las actividades del Fondo de Población) fue menos comprometida. El Vaticano se abstuvo (ya lo había hecho en Bucarest) porque no acordaba con aquellos métodos de planificación familiar que no fueran “naturales”, por un lado, y por otro, porque cuando se trataban temas de paternidad y sexualidad no se hacía referencia a “parejas casadas” (se hablaba generalmente de “individuos” o “parejas”) (Miró, 1999).

Hubo 60 países que presentaron enmiendas (185 en total), de ellas, 75 fueron presentadas sólo por cinco países: Australia, Colombia, Estados Unidos, Holanda y Zimbabwe. Ellas fueron discutidas por la Comisión Principal, pero hubo algunas que debieron ser trasladadas a un grupo de trabajo especial, por el tiempo que demandaba su tratamiento. Dos de ellas, las más urticantes, eran las correspondientes al tema del desarme y de la ocupación forzosa de territorios. La redacción de la Declaración de México sobre Población y Desarrollo, que sintetiza los avances de esta reunión, incluye una nueva sección dedicada a la paz y la seguridad internacional (Novick, 1999)

LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO, EL CAIRO (1994)

Desde el 5 al 13 de septiembre de 1994 en El Cairo tiene lugar la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, con el auspicio de las Naciones Unidas y la participación de 179 países. Ella inaugura la tercera de las etapas a las cuales hacíamos referencia al principio de esta nota. Si bien las organizaciones no gubernamentales (ONGs) estuvieron presentes en Bucarest (1974) y México (1984), para la reunión de El Cairo (1994) habían proliferado significativamente su participación gracias a la facilidad que se les otorgó para su acreditación. Fundamentalmente, debido a que el trabajo de estas organizaciones había resultado más efectivo en el desarrollo de programas que lo realizado en algunos casos por los gobiernos respectivos. A esta altura cabe destacar que desde Roma y Belgrado a El Cairo mientras los expertos en población pasaron de ser la mayoría a estar prácticamente ausentes, las ONGs aumentaron

mucho su presencia. El movimiento feminista, que contaba con bastantes ONGs, metas claras, mejores redes internacionales, y mayor influencia (además de que recibían numerosas donaciones y tenían muchos fondos) es el que cobró mayor importancia dentro de las organizaciones civiles que emergieron en las conferencias mundiales durante 1990. Fueron las reuniones de la Década de la Mujer de las Naciones Unidas (1975 - 1984) las que habían comenzado a darles un gran impulso a sus organizaciones hasta llegar a tener una participación sumamente activa en esta conferencia. Los derechos reproductivos como forma de garantizar dentro de los programas de planificación familiar la inclusión del tratamiento de la salud de la mujer, representan la principal preocupación de este movimiento. Los recientes conocimientos, en aquel momento, sobre los efectos potenciales que tenían el uso de grandes dosis de píldoras anticonceptivas o de inyecciones hormonales ponían en evidencia la necesidad de incluir aquellas cuestiones que garantizaran no vulnerar sus derechos, especialmente en temas de salud, y de su libertad de decisión (Finkle y McIntosh, 2002).

Con el propósito de elaborar los documentos que los representantes de nuestro país llevarían a la conferencia, se creó una comisión, en el ámbito del Poder Ejecutivo, a principios de 1993, con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior (con la posterior incorporación de representantes del Poder Legislativo). El informe argentino constaba de dos partes; en la primera se realiza un diagnóstico del estado de situación de la población y las perspectivas a futuro respecto a su crecimiento y estructura, la mortalidad, la fecundidad, las migraciones internacionales y la distribución de la población; y en la segunda se hace referencia a lo concerniente a las políticas de población (Novick, 1999).

El documento final de esta conferencia internacional aprueba un nuevo Plan de Acción Mundial sobre la Población y el Desarrollo¹ (Naciones Unidas, 1995) que determina una variedad de objetivos demográficos y sociales para los 20 años siguientes, y constituyen una guía para la acción a nivel nacional e internacional. El mismo, que se someterá a una revisión cada 5 años con el propósito de evaluar los avances realizados, se encuentra articulado de tal manera que para cada uno de los grandes temas (relaciones entre la población, el crecimiento económico sostenido y desarrollo sustentable; igualdad y equidad entre los sexos y habilitación de la mujer; la familia, sus funciones, derechos, composición y estructura; crecimiento y estructura de la población; derechos reproductivos y salud reproductiva; salud, morbilidad y mortalidad; distribución de la población, urbanización y migración interna; migración internacional; población, desarrollo y educación; tecnología,

¹ Durante las sesiones plenarios 13^o y 14^o, las delegaciones de Argentina y de otros países, aún cuando aprueban el Programa de Acción, formulan declaraciones de reserva respecto a algunos capítulos o párrafos en particular. En el caso de la Argentina se hicieron reservas en torno a salud reproductiva y familia.

investigación y desarrollo; actividades nacionales; cooperación internacional; colaboración con el sector no gubernamental; actividades complementarias de la conferencia) se puntualizan una serie de subtemas para los cuales se brindan las bases para la acción (estado de situación e identificación de los problemas), los objetivos (resultados esperados) y las medidas (acciones que deberían llevarse a cabo para el logro de los objetivos).

Lo antecede la formulación de una serie de principios sobre los que debe descansar su adopción, entre los cuales conviene destacar que cada país, de conformidad con sus leyes nacionales y sus prioridades de desarrollo, respetando plenamente los diversos valores religiosos, éticos y culturales de su pueblo, y de forma compatible con los derechos humanos internacionales universalmente reconocidos, posee el derecho soberano de aplicar las recomendaciones contenidas en el Plan. Señala además que para mejorar la calidad de vida de los pueblos resultan decisivas la cooperación internacional y la solidaridad universal (sobre la base de los principios de la Carta de Naciones Unidas). A ello se suma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición); que gozan del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal; que ellos son el elemento fundamental del desarrollo sostenible y por lo tanto, tienen derecho a una vida sana y a un nivel de vida adecuado (alimentación, vivienda, vestido y agua y saneamiento adecuados); que debe garantizarse que se dé a todos la oportunidad de desarrollar su potencial; que entre los derechos humanos fundamentales se halla también el derecho al desarrollo y que son objetivos prioritarios de la comunidad internacional promover la igualdad y la equidad de los sexos y los derechos de la mujer. Entre estos principios, se requiere también que se reconozcan las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo para poder acceder al desarrollo sostenible como medio de alcanzar el bienestar humano, y para lo cual los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y promover políticas apropiadas que garanticen la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales pero sin poner en peligro la que corresponde a las generaciones futuras. Se señala además que como requisito indispensable del desarrollo sostenible se hace necesario que todos (Estados y personas) cooperen en la tarea esencial de erradicar la pobreza; que el más alto nivel de salud mental y física debe estar al alcance de todos, garantizando los Estados el acceso universal a los servicios de atención médica (incluidos los que se relacionan con la salud sexual y reproductiva) y el derecho que toda pareja o persona tiene de decidir libre y responsablemente sobre la cantidad de hijos que desea tener y

el tiempo en que decide tenerlos, disponiendo de la información, educación y medios necesarios para poder hacerlo; que la familia como unidad básica de la sociedad debería fortalecerse recibiendo protección y apoyo amplios; que toda persona tiene derecho a la educación (con especial atención de la situación de mujeres y niñas), la cual debe orientarse a fortalecer el respecto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; y que los Estados y las familias deberían dar la máxima prioridad a la infancia protegiendo sus derechos con las medidas apropiadas (legislativas, administrativas, sociales y educativas) contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación (incluida la venta, el tráfico, el abuso sexual y el tráfico de órganos). En relación con los migrantes se formula que todos ellos deben gozar de todos los derechos humanos básicos incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos; estableciendo también que toda persona tiene derecho a solicitar asilo y gozar de él cuando es perseguida en cualquier país. Entre estos principios se señala también que los Estados deberían reconocer y apoyar la identidad, cultura e intereses de las comunidades indígenas, considerando sus necesidades y permitiéndoles participar en la vida económica, política y social del país (fundamentalmente en lo atinente a su salud, educación y bienestar); que los países desarrollados asumen la responsabilidad que les cabe en los esfuerzos internacionales por alcanzar un desarrollo sostenible y que deberían reducir los desequilibrios para beneficio de todos, pero en particular, de los que se encuentran en vías de desarrollo.

Las medidas o metas acordadas en el Plan de Acción Mundial sobre la Población y el Desarrollo coinciden plenamente con lo formulado en estos principios; entre ellas se encuentran el acceso universal a la educación primaria (eliminando las disparidades por razón de sexo en la enseñanza primaria y secundaria dondequiera que existan); el acceso universal a la atención médica primaria y a diversos servicios generales de salud reproductiva (incluyendo la planificación de la familia); la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad de lactantes, niños y madres y el aumento de la esperanza de vida. A ellas se suman un conjunto de metas cualitativas que revisten importancia fundamental para lograr las metas y los objetivos cuantitativos. Si bien en él no se cuantifican los objetivos que corresponden a la distribución, estructura y crecimiento de la población, se recomienda una rápida estabilización de la población mundial como condición que ayudaría a concretar el objetivo primordial del desarrollo sostenible. Aún cuando las tasas de natalidad muestran una tendencia decreciente, la población en edad reproductiva continúa creciendo a una tasa ligeramente más elevada que la población en su conjunto con un gran número de jóvenes que llegan a la edad de procrear. Teniendo en cuenta la interrelación existente entre esas cuestiones y el objetivo primordial de mejorar

la calidad de vida tanto de las generaciones actuales como de las futuras (erradicando la pobreza y brindando seguridad alimentaria, vivienda adecuada, empleo y servicios sociales básicos para todos), es que el Plan señala la necesidad de integrar plenamente las cuestiones de población en las estrategias y en la planificación del desarrollo (Naciones Unidas, 1995).

A CINCO AÑOS DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO

A cinco años de este acuerdo, del 30 de junio al 2 de julio de 1999 en Nueva York se realiza la primera evaluación de los progresos en la aplicación del Programa de Acción en una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ella se revisó y evaluó la implementación del Plan de Acción sobre la Población y el Desarrollo que surgió de la Conferencia de 1994, con el propósito de observar los progresos realizados y plantear los desafíos para el futuro.

Dicho examen demuestra que, en muchos países, la adopción de medidas para integrar las cuestiones de población en sus estrategias de desarrollo ha tenido resultados positivos, mientras que en otros los progresos han sido limitados o en algunos casos se ha retrocedido. En cuanto a los avances, se evidencia un descenso en el período de los niveles de mortalidad; un aumento en la utilización de los métodos de planificación familiar en muchos países, lo que demuestra un mayor acceso a los servicios correspondientes junto a una aceptación cada vez mayor de la amplia definición que recomendara la Conferencia anterior en materia de salud reproductiva; la adopción de importantes medidas en materia migratoria, especialmente a nivel regional, con la finalidad de alcanzar una mayor ordenación de la migración internacional a través de la firma de acuerdos bilaterales y multinacionales. Destaca además la numerosa cantidad de organizaciones de la sociedad civil que tanto por su propia cuenta o en asociación con organizaciones gubernamentales o intergubernamentales y con el sector privado, han contribuido a la formulación y aplicación de políticas, programas y proyectos.

Otro estado de situación muestran los países con escasos o nulos avances en la adopción del Plan o aquellos en los cuales se evidencian aún peores condiciones. En algunos de ellos continúan siendo objeto de discriminación las mujeres y las niñas; se ha producido un aumento de la tasa de mortalidad en otros (particularmente lo que comprenden el África Subsahariana) como producto de las pandemia del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA); continúan haciendo estragos las enfermedades infecciosas, parasitarias y transmitidas por el agua, como la tuberculosis, el paludismo y la esquistosomiasis, afectando la mortalidad y morbilidad de adultos y

niños; persiste en un nivel inaceptablemente elevado la morbilidad y la mortalidad maternas; importantes cantidades de parejas e individuos carecen de acceso a los servicios y a la información en materia de salud reproductiva (particularmente los adolescentes) y en algunos países en desarrollo o con economías en transición preocupa el aumento de la tasa de mortalidad de adultos. Limitan también los progresos en la ejecución del Plan afectando la salud y al bienestar de los individuos, las repercusiones de las crisis financieras en los países del Asia y en otras partes, como así también los programas ambientales a largo plazo y en gran escala en Asia central y en otras regiones. Sigue además siendo inaceptable la situación de personas desplazadas y refugiadas.

Con el propósito de alcanzar los objetivos y metas propuestos y acelerar su ejecución, es preciso, además de superar una serie de limitaciones financieras, institucionales y humanas, una actuación comprometida de los gobiernos y asociaciones eficaces y transparentes como así también la asignación de recursos internos y externos suficientes. Ello exigirá un mayor compromiso político, el desarrollo de la capacidad nacional y una creciente asistencia internacional, considerándose el establecimiento eficaz de prioridades dentro del contexto nacional como un factor igualmente crítico para el éxito de la implementación del Programa de Acción.

Para avanzar en su ejecución se formulan una serie de recomendaciones en materia de población, desarrollo y medio ambiente; modificación de la estructura por edades y envejecimiento de la población; migración internacional; migración interna, distribución de la población y aglomeraciones urbanas; población, desarrollo y educación; sistemas de datos e indicadores; promoción y protección de los derechos humanos de la mujer; potenciación de la mujer; integración de una perspectiva de género en los programas y las políticas; promoción de la igualdad y la equidad entre los sexos; salud reproductiva (incluidas la planificación de la familia y la salud sexual); garantía de servicios voluntarios de planificación de la familia de buena calidad; reducción de las tasas de morbilidad materna; prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (con inclusión del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida); los adolescentes; asociaciones y acuerdos de colaboración; y movilización de recursos (Naciones Unidas, 1999).

En cuanto a las metas formuladas se establece que los gobiernos y la sociedad civil, con asistencia de la comunidad internacional, deben alcanzar cuanto antes o previo al año 2015 el acceso universal a la enseñanza primaria, para el año 2005 haber eliminado la diferencia entre sexos en la enseñanza primaria y secundaria, y para el año 2010 tratar de conseguir que la tasa neta de matriculación en la

enseñanza primaria sea del 90% entre los niños de ambos sexos, realizando también esfuerzos especiales en aumentar en la escuela primaria y secundaria las tasas de permanencia de las niñas. Otra de ellas señala la necesidad de reducir a la mitad para el año 2005 la tasa de analfabetismo de mujeres y niñas tomando como referencia la correspondiente a 1990, además de reducir la correspondiente a los hombres aunque no establece parámetros numéricos al respecto. Resulta esperable también que las mujeres tengan acceso universal, en condiciones de igualdad y equidad con los hombres, a la atención adecuada de la salud, y se eliminen todas las diferencias y desigualdades entre sexos en lo referente a su participación en el mercado laboral. Es de esperar que para el año 2015 puedan ser brindados por todos los servicios de atención primaria de la salud la más amplia variedad de métodos de planificación de la familia; anticonceptivos inocuos y eficaces; métodos como preservativos masculinos y femeninos y microbicidas; atención obstétrica esencial y prevención y tratamiento de las infecciones del sistema reproductor (incluso enfermedades de transmisión sexual). El 60% de los centros deberá poder ofrecer todos estos servicios para el año 2005, y el 80% de ellos para el año 2010. Se establece también, que los países deben tratar de eliminar en un 50% para el 2005 la disparidad entre el empleo de anticonceptivos y la proporción de personas que expresan su deseo de limitar sus familias o espaciar el tiempo entre nacimientos, para el 2010 en un 75% y para el 2015 en un 100%. La reducción de las tasas morbilidad y mortalidad maternas será utilizada como indicador de resultados positivos. Como indicador de referencia para la mortalidad materna se usará el porcentaje de partos asistidos por personas calificadas y en los lugares en que la tasa de mortalidad materna es muy elevada, debe ser de por lo menos el 40% para el 2005, del 50% como mínimo para el 2010 y del 60% como mínimo para el 2015. A nivel mundial se espera que el porcentaje de partos asistidos por personas calificadas sea del 80% para el 2005, del 85% para el 2010 y del 90% para el 2015. En relación con el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida, los gobiernos, con la asistencia del Programa y del copatrocinio de las Naciones Unidas, deberán garantizar que por lo menos el 90% de los jóvenes de ambos sexos de 15 a 24 años de edad, tengan acceso a la información, la educación y los servicios necesarios para desarrollar los conocimientos indispensables a efectos de reducir su vulnerabilidad a la infección por el VIH. Este porcentaje deberá ser del 95% para el año 2010. Las tasas de infección por VIH en las personas de 15 a 24 años de edad se tomarán como indicador de referencia con el objeto de garantizar que en el 2005 en el mundo se reduzca la prevalencia en ese grupo de edades. Dicha reducción debe ser de un 25% en los países más

afectados y en igual porcentaje en todo el mundo para el 2010 (Naciones Unidas, 1999).

Sereclamatambiénlareafirmación del compromiso demovilización de asistencia internacional y una mayor voluntad política de todos los gobiernos para acelerar la ejecución del Programa de Acción, movilizandolos recursos financieros necesarios a tal fin y con una asignación prioritaria a las necesidades de los países menos adelantados. Dado que los donantes no han traducido sus compromisos con los objetivos en niveles proporcionales de financiación, es de urgencia que renueven y redoblen sus esfuerzos a fin de aportar los recursos externos complementarios necesarios para ejecutar debidamente las metas del Programa de Acción y que aumenten de manera notable la asistencia oficial para el desarrollo a fin de financiar particularmente la mejora de la condición y de la potenciación de la mujer, la atención médica básica y la educación, los problemas de salud nuevos y crónicos como el paludismo y otras enfermedades que producen efectos importantes en la salud (incluso las que presentan los mayores índices de mortalidad y morbilidad), e intensificar los esfuerzos para ayudar a los países a erradicar la pobreza. Para contrarrestar la actual disminución de la asistencia oficial para el desarrollo, se los insta a que tomen las medidas oportunas y se esfuerzen por alcanzar lo antes posible, la meta convenida de destinar el 0,7% del producto bruto nacional a este fin. Se debe prestar atención especial a proporcionar rápidamente los recursos necesarios para la prevención de las enfermedades de transmisión sexual y el VIH y atender particularmente a las poblaciones vulnerables (especialmente los niños y los jóvenes) y las necesidades de África, de los países menos adelantados, de los países que atraviesan o conocen situaciones de emergencia humanitaria y crisis económicas y financieras, y de los países en desarrollo y de aquéllos que hacen frente a problemas ambientales en gran escala o a largo plazo (Naciones Unidas, 1999). Junto a las recomendaciones que se formulan los países renuevan su compromiso con los principios, metas y objetivos del Programa de Acción².

LA SEGUNDA REVISIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN

A diez años de la conferencia realizada en El Cairo, se realizó una segunda evaluación del Programa de Acción (Naciones Unidas, 2004) de la cual surge que se han logrado avances sustanciales en su aplicación tanto en lo que se refiere a los logros concretos de los programas como al número de países en los que ellos se ejecutan relativos a la integración de los vínculos entre la población y el desarrollo, la salud sexual y

² De manera previa a la votación, la delegación argentina (si bien acompaña el consenso alcanzado) vuelve a presentar reservas. Ellas se formulan sobre los conceptos de "salud reproductiva", "salud sexual", "derechos reproductivos" y "género".

reproductiva (y la de los adolescentes), la prevención de las enfermedades de transmisión sexual y el VIH y la igualdad entre los géneros y la potenciación de la mujer. Sin embargo, el número de países que han abordado cuestiones relativas a la migración nacional e internacional y el envejecimiento ha sido menor. En otros ámbitos, los progresos alcanzados son dispares; aún cuando se han registrado sustanciales avances en el establecimiento de vínculos de colaboración, la asignación de recursos sigue siendo insuficiente, además de persistir falta de capacidad y limitaciones institucionales. También se ha progresado en la promoción y aplicación de un enfoque más amplio para asegurar los derechos y la salud reproductiva y muchos países la han integrado en su plan de atención primaria de la salud y están mejorando la capacidad y la coordinación institucionales. Otro avance es el aumento considerable en el suministro de anticonceptivos y de servicios de salud sexual y reproductiva, además de que las posibilidades de elección y decisión de los usuarios se han incrementado. Sin embargo, no es universal el acceso de las mujeres a esos servicios (sigue siendo limitado en algunos casos) y continúa existiendo la dificultad de acceder a aquéllos relacionados con la planificación familiar (tanto para limitar como para espaciar el número de nacimientos), como así también escollos en acceder a la información. Otra dificultad radica en que numerosos países siguen sin resolver plenamente el problema de la disponibilidad accesible y económica a los servicios y tratan de reducir la tasa de mortalidad derivada de la maternidad mediante el mejoramiento de los servicios de atención de la salud sin lograrlo (en los países en desarrollo un 40 % de los partos tiene lugar sin la asistencia de profesionales de la salud). En cuanto a las estrategias tendientes a reducir la incidencia del síndrome de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) debe rescatarse que más del 90% de los países establecieron amplias estrategias nacionales al respecto y crearon organismos nacionales con el propósito de coordinar acciones en este sentido, haciendo además mayor énfasis en la sensibilización de la opinión pública mediante las campañas en los medios masivos de comunicación y la educación sobre el SIDA en las escuelas. En los países de ingresos medios y bajos se aumentó también ligeramente la financiación para luchar contra esta enfermedad pero, a pesar de ello, sólo una pequeña proporción de las personas con riesgo de contraerlo tienen un acceso efectivo a los servicios básicos de prevención y no se ha resuelto aún la feminización de la pandemia, la facilitación de información general a los jóvenes sobre su prevención, la prestación de ayuda a los niños huérfanos a causa de ello, la estigmatización social y la discriminación contra las personas que lo padecen

y la limitación en la disponibilidad del tratamiento antirretroviral. Muchos países, en materia de salud sexual y reproductiva, han trabajado con un enfoque amplio, mediante la formulación de políticas multisectoriales para los jóvenes, la promoción de los servicios de asesoramiento orientados a ellos, la mejora de los programas de educación académica y no académica y la difusión de información sobre los derechos reproductivos y la salud reproductiva. También la colaboración de la sociedad civil con la amplia participación de los jóvenes, se ha convertido en un importante mecanismo en este sentido. Sin embargo, esta situación no se da internacionalmente por lo cual se hace necesario que estas medidas se extiendan a aquellos países que aún no las han puesto en práctica. En una importante proporción de países, sus gobiernos, con el propósito de lograr los cambios deseados utilizan diversas estrategias que consisten en intervenir en favor de los cambios legislativos y la promulgación de nuevas leyes; crear órganos locales de promoción; aplicar políticas nacionales; formular enfoques nacionales y regionales; establecer módulos educativos y sistemas de prestación de servicios y supervisar las medidas adoptadas para hacer cumplir la ley. Con el propósito de fomentar los cambios de comportamiento desarrollan la organización de campañas en los medios de comunicación, la educación escolar, la movilización de grupos de la comunidad y la educación entre pares. En este sentido, son alentadores los avances que se han logrado, pero también es cierto que se requiere una inmediata mejora en algunos lugares del mundo, ya que continúa siendo limitado el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad y de métodos de planificación familiar, la prevención de las enfermedades de transmisión sexual y los servicios obstétricos de emergencia. La capacidad de gestión sigue siendo insuficiente en muchos casos a nivel local y son sumamente escasos los recursos financieros y el personal calificado. Si bien cada vez un número mayor de gobiernos toman medidas para proteger los derechos humanos de las niñas y las mujeres y respaldar la potenciación de la mujer aún falta un mayor compromiso en este sentido. Los avances al respecto se realizaron mediante las actividades para la elaboración de planes; el incremento de la participación de la mujer en la gestión de los asuntos públicos; la promulgación de leyes y normativas que respaldan su potenciación; y mediante el acceso a oportunidades económicas, la educación y la capacitación. En los ministerios nacionales de varios países se han establecido centros de coordinación, instrumentos y directrices a nivel local y regional con la finalidad de incorporar la cuestión de la perspectiva de género. En lo atinente a integrar las cuestiones de población en las estrategias de desarrollo, prácticamente la mitad de los

países ha tomado medidas al respecto y se ha empezado a tener en cuenta, de alguna forma, la interacción entre población y pobreza. Desde la formulación del Programa de Acción muchos países en desarrollo adoptaron sus recomendaciones respecto al tema de envejecimiento de la población con la formulación de políticas y la elaboración de planes y programas. Sin embargo, se hace necesario profundizar los progresos alcanzados en este sentido. En cuanto a la migración internacional, varios países han promulgado leyes sobre este tema; se llevaron a cabo programas sobre migración y refugiados, y se formularon políticas intergubernamentales sobre migración internacional. En relación con la recopilación de datos, el análisis, la difusión y su utilización, la creación y gestión de bases de datos e indicadores, la falta de capacidad nacional de contar con ellos para evaluar los avances logrados en la aplicación del Programa de Acción es común en muchos países, afectando incluso la planificación y formulación de políticas respecto de una amplia variedad de sectores. Los objetivos sujetos a plazos en materia de movilización de recursos no se han cumplido, si bien han aumentado no lo han hecho en la medida acordada, y se ha incrementado además la asistencia de los donantes y el aporte de recursos nacionales. Es de imperiosa necesidad que se cumpla el objetivo internacionalmente convenido de dedicar el 0,7% del producto bruto nacional de los países desarrollados a la asistencia oficial para el desarrollo. Para avanzar hacia la plena ejecución del Programa de Acción es fundamental que se cumpla con el compromiso de aportar mayores niveles de recursos financieros y suficientes recursos humanos. Luego de la evaluación de los logros alcanzados en la consecución de las metas y los objetivos del Programa de Acción se puede afirmar que en el decenio posterior a su aprobación se han logrado considerables progresos pero también se han detectado deficiencias en su ejecución y diferencias en alcanzar las

metas tanto entre los países como entre los grupos de población dentro de un mismo país. Los avances logrados no han sido universales y a fin de que los países rezagados puedan cumplir con los objetivos convenidos, es preciso fomentar las asociaciones entre los gobiernos, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil; fortalecer la capacidad institucional y movilizar suficientes recursos humanos y financieros (Naciones Unidas, 2004).

En el presente año, durante la conmemoración del decimoquinto aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en Nueva York, se llevó a cabo la última evaluación del Programa de Acción³.

³ Para conocer los avances logrados en su aplicación se cuenta a continuación una nota realizada al respecto por Yamila Vega.

BIBLIOGRAFÍA

- Finkle, Jason y Alison McIntosh (2002). "United Nations Population Conferences: Shaping the Policy Agenda for the Twenty-first Century". En *Studies in Family Planning* 33 (1): 11-23.
- Mármora, Lelio (1998). "La posición argentina en la Conferencia Mundial de Población de Bucarest". En *III Jornadas Argentinas de Estudios de Población* (AEPA), Secretaría Parlamentaria - Dirección de publicaciones, Buenos Aires, pp. 39-50.
- Miró, Carmen (1999). "América Latina: la población y las políticas de población entre Bucarest y El Cairo". En *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, N° 20, pp. 9-23.
- Naciones Unidas (2004). "Examen y evaluación de los progresos realizados en la consecución de los fines y objetivos del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo", Nueva York, número de venta: S04.XIII.8.
- (1999). "Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General" [en línea] Nueva York [citada 12 de noviembre de 2009] disponible en Internet en: <http://www.un.org/popin/unpopcom/32ndsess/gass/215a1sp.pdf>
- (1995). "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994", Nueva York, número de venta: S.95.XIII.18
- Novick, Susana (1999). "La posición argentina en las tres conferencias mundiales de población". En *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, N° 20, pp. 25-67
- Pérez Díaz, Julio (1994). "La política mundial de población en el siglo XX". En *Papers de Demografia*, Centro de Estudios Demográficos, Barcelona, España, Serie 90.

A 15 AÑOS DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO DE EL CAIRO

YAMILA VEGA*

En el año 2009 se cumplen quince años desde la realización de la última Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD). Por tal motivo, se han llevado a cabo dos importantes encuentros internacionales con el objetivo de evaluar cuánto han avanzado los países en el logro de los objetivos planteados y las metas propuestas, especialmente si se tiene en cuenta que tan sólo restan cinco años para la finalización del Programa de Acción consensuado en 1994.

I. SEMINARIO REGIONAL AVANCES Y ACCIONES CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE EL CAIRO, A 15 AÑOS DE SU APROBACIÓN

El primer encuentro tuvo lugar en la ciudad de Santiago de Chile, los días 7 y 8 de octubre de 2009, y supuso la realización del Seminario Regional Avances y Acciones Clave para la Implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación a cargo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Este seminario propuso el examen y análisis técnico de las acciones llevadas a cabo por los países de la región para el logro de las metas acordadas en el marco de la implementación del Programa de Acción de la CIPD, poniendo el énfasis en el aporte que esto significa en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la promoción y protección de los derechos humanos. A su vez, esta reunión representó una oportunidad para analizar las perspectivas futuras para fortalecer el consenso de El Cairo más allá de 2014, desde una mirada regional.

Este artículo busca dar a conocer el grado de avance y los desafíos pendientes en relación a la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA – CIPD), destacados en esta primera reunión.

La información detallada a continuación remite al Informe de América Latina sobre los progresos y las perspectivas de la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994-2009.¹

A los fines de explicar los avances, limitaciones y desafíos contenidos en el informe se identificaron una serie de elementos clave que brindan un panorama de la situación regional, estos son: i) un dinamismo económico sobresaliente, al menos hasta mediados de 2008; ii) el descenso de las tasas de dependencia demográfica, que favoreció el crecimiento económico y el aumento del ingreso disponible para los países y las familias; iii) la inclusión de una meta vinculada al acceso universal a la salud reproductiva como parte de los ODM (meta 5b del quinto objetivo); iv) la voluntad política de los gobiernos, en sintonía con la reafirmación del PA – CIPD; v) nuevas adhesiones de países de la región a instrumentos de jurisprudencia y acuerdo internacional en materia de derechos humanos, que incluyen los reproductivos, dando continuidad a lo realizado en los quinquenios previos y que están totalmente en línea con el espíritu del PA; vi) la crisis económica mundial en curso, que afectó a la región en 2008 y que llevará después de varios años a un crecimiento del PIB negativo en 2009. Todo esto en el marco de la persistente desigualdad entre y al interior de los países.

* Lic. en Sociología, maestría en Demografía Social, miembro del equipo de trabajo de la Dirección Nacional de Población.

¹ Este informe fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, en estrecha coordinación con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y con la colaboración de las divisiones de Asuntos de Género y de Desarrollo Social de la CEPAL. El informe fue posible gracias al esfuerzo de varios países de la región, que contribuyeron a la elaboración y desarrollaron procesos de diálogo nacional para valorar el progreso realizado y los desafíos que implica la implementación del PA-CIPD. Se utilizaron como fuentes de información: reportes nacionales de los gobiernos; informes regionales y globales de distintos organismos internacionales de cooperación; opiniones de especialistas y una serie de documentos encargados a personas expertas, en los que se sistematizan y analizan las acciones clave que los países han llevado adelante para avanzar en el cumplimiento del Programa de Acción de El Cairo en los últimos cinco años (2004 – 2009).

En términos generales, América Latina ha mostrado avances significativos en el cumplimiento de los objetivos y las metas del PA – CIPD. Se destaca como el logro más relevante la reducción de los porcentajes de pobreza y de indigencia, del 44 % al 33 % y del 19% al 12,9%, respectivamente, entre 2002 y 2008. En consecuencia, alrededor de 40 millones de personas de la región salieron de la pobreza y más de 25 millones de la indigencia (CEPAL, 2009). En el informe se señala que varios factores contribuyeron a este logro y que particularmente tres atañen al Programa de Acción de El Cairo.

En primer lugar, en concordancia con lo establecido en el párrafo 3.15 del PA – CIPD, se observa un crecimiento del PIB per cápita del orden del 3% anual, destacable no sólo por su nivel sino por su persistencia de varios años (al menos entre 2003 y 2007). Como segundo factor, se destaca la voluntad política de los gobiernos - a la que apela reiteradamente el PA – CIPD – expresada en programas públicos de distinto tipo. El tercer factor enunciado en el informe refiere al aporte de las variables de población (capítulo III del PA – CIPD) mediante varias vías: i) el bono demográfico asociado a la fase de transición plena en que se encuentra la región – mediante el aumento de la representación de la población en edad de trabajar, en un contexto entendido como favorable para la creación de empleo por la expansión económica – que posibilitó cierta holgura financiera y generó mayores ingresos para los países y las familias, y también facilitó el refuerzo de programas públicos centrados en las etapas iniciales de la vida; ii) la persistencia de la urbanización y la consolidación de un sistema de ciudades más robusto, que incrementó la efectividad de las políticas públicas, favoreció la elevación de los ingresos de los trabajadores y facilitó el aumento en su capacidad de exigencia de derechos reproductivos, claves para el aumento de la participación laboral femenina, que contribuye a su vez a la reducción de la pobreza y al empoderamiento de las mujeres.

A pesar de este logro, los más de 180 millones de pobres y más de 70 millones de indigentes (CEPAL, 2009) demuestran la magnitud del desafío por delante. Logro que a su vez enfrenta amenazas, la más inminente es la profunda crisis económica que ha golpeado a la región desde fines de 2008 y que ya se ha reflejado en una importante caída de la actividad y el consecuente aumento del desempleo. Dada la alta probabilidad que la crisis golpee contra los avances en la lucha contra la pobreza y que el número de pobres se incremente, en el informe se señala como fundamental que los países ratifiquen en la práctica, es decir, en la definición de sus políticas públicas, el compromiso de seguir luchando contra la pobreza y la desigualdad, pese a las convulsiones de los mercados internacionales y al escenario macroeconómico adverso. Durante el período 2004 – 2009, la integración de los asuntos de población en la agenda pública se ha incrementado. Muchas políticas estratégicas consideraron las tendencias de la población en

su origen y diseño. Sin embargo, respecto de este tema, los desafíos para la consideración de los factores de población en las políticas públicas pasan tanto por fortalecer las instancias articuladoras con una perspectiva de interrelación entre la dinámica de población y los procesos de desarrollo como por dotar a la nueva institucionalidad emergente de la capacidad para articular las políticas sectoriales, integrando las cuestiones de población y desarrollo a la gestión.

El informe ha de destacar que la incorporación de la información y del conocimiento sociodemográfico para la formulación de planes y programas de desarrollo, se ha reforzado y ampliado en toda la región. Asimismo, esto ha sucedido en la definición de políticas públicas y programas sectoriales. En el informe también se enuncia que este avance se vio acompañado por un conjunto de acciones, tanto a nivel nacional como supranacional, que fortalecieron los sistemas estadísticos.

Si bien se reconocen avances en la producción de información sociodemográfica, aún existen campos temáticos muy relevantes en los que la cobertura y oportunidad de los datos dista de ser aceptable, como la situación de la mortalidad materna, la emigración internacional, la discapacidad, la movilidad espacial de la población al interior de los países y la desagregación a nivel subnacional de esa información. Las estadísticas vitales y los registros civiles de muchos países siguen presentando graves problemas de cobertura, oportunidad y calidad. Por su parte, si bien el progreso en el desarrollo de estadísticas de género ha sido importante en los últimos años, en muchos países de América Latina se carece de la capacidad para generar información en temas clave como la participación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones, la pobreza con una perspectiva de género, el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, el uso del tiempo y la violencia contra ellas, lo que impide el conocimiento cabal de las brechas de género según la pertenencia étnica, la discapacidad y la condición de migrante, refugiado y desplazado, entre otros criterios.

En cuanto a los derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva, el período examinado estuvo marcado por el gran logro a escala internacional que significó la inclusión, en octubre de 2007, de una meta vinculada al acceso universal a la salud reproductiva como parte de los ODM (meta 5b del quinto objetivo). Al respecto, la gran mayoría de los países contó con políticas y programas destinados a promover el cumplimiento de los derechos reproductivos y a aumentar el acceso y la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva. En cuanto a los indicadores se observan mejorías vinculadas con la reducción de la demanda insatisfecha de planificación familiar, el aumento en la cobertura de atención prenatal y del parto institucional y una baja de la mortalidad en la infancia. En el informe se destaca

en relación a esto último que América Latina y el Caribe registró una tasa de mortalidad en la niñez de 24 defunciones por mil nacidos vivos (informe de evaluación de los ODM de 2009) con lo cual la región ya habría alcanzado la meta establecida en el PA-CIPD para 2015 (45 por mil) (Naciones Unidas, 2008).

La gran mayoría de los países de la región han disminuido la proporción de demanda insatisfecha de planificación familiar, alcanzando valores entre 6% y 15%. Sin embargo, sólo algunos países lograrían la exigencia de reducirla a la mitad: Ecuador y Nicaragua.

La mayoría, a su vez, están reduciendo la brecha entre sectores sociales, tanto si se tiene en cuenta la zona de residencia como el nivel de educación de las mujeres en unión.

CELADE/CEPAL-UNFPA, 2009.

De 34 países con información, nueve alcanzan la meta de reducción de la mortalidad infantil en el año 2000, 17 países la estarían alcanzando de manera tardía y ocho países no la alcanzan aún a esta fecha. El alcance de la meta no depende del nivel inicial de la mortalidad, sino de los esfuerzos que los países hacen por mejorar la salud los niños. Del total de países, sólo doce, si mantiene la tendencia, alcanzarían la meta 2015.

En general, los países están disminuyendo las brechas de la mortalidad infantil entre distintos grupos sociales, pero no lo suficiente. Las inequidades siguen siendo marcadas y se deben intensificar las acciones para lograr una reducción importante de los sectores más rezagados, especialmente de los pueblos indígenas.

CELADE/CEPAL-UNFPA, 2009.

Una de las preocupaciones urgente es la mortalidad materna que si bien se redujo en el período 1997 – 2005, se observa un estancamiento del número absoluto de muertes maternas que evidencia la necesidad de adoptar medidas adicionales. Muchas de esas muertes constituyen vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres, pues serían evitables con intervenciones que son bien conocidas y con un amplio consenso entre los gobiernos, las agencias del sistema de Naciones Unidas y la sociedad civil. Inaceptablemente, las mujeres latinoamericanas pobres todavía ponen en riesgo su vida y su salud cuando dan a luz. Se observa con especial inquietud la situación que viven países como Haití, Guyana, Bolivia, Guatemala, Honduras, Perú y Ecuador, en los que la tasa de mortalidad materna se sitúa por sobre las 200 muertes por cada 100.000 nacidos vivos según las estimaciones de Naciones Unidas, llegando a 670 en el caso de Haití.

La falta de disponibilidad de información no permite estimar tendencias respecto de la mortalidad materna, y de esta manera evaluar la meta CIPD. Sin embargo, podría afirmarse que la situación es muy heterogénea en la región. La mortalidad materna estaría disminuyendo, aunque no de manera suficiente. Algunos países todavía presentan niveles preocupantes.

La mortalidad materna depende en gran parte de la atención recibida en el parto. Dado que al interior de los países existen marcadas diferencias en cuanto a la atención profesional según diferentes sectores sociales, se infiere que persisten fuertes inequidades en la salud materna.

CELADE/CEPAL-UNFPA, 2009.

Otro de los asuntos urgentes es el de la salud reproductiva durante la adolescencia. En este punto el PA-CIPD define posiciones y objetivos categóricos (7.44.b “Reducir sustancialmente todos los embarazos adolescentes”). En concordancia con ello, se han venido impulsando toda una serie de acciones concretas traducidas en programas de salud sexual y reproductiva para adolescentes y en varios países se han promulgado leyes o se han puesto en marcha

programas de educación sexual formal y no formal. No obstante, si bien la evidencia para el período 2004 – 2009 sugiere que la tasa de fecundidad adolescente bajó en la mayoría de los países, esto no ha significado un gran alivio aún. De hecho, según el informe 2009 de los ODM, América Latina y el Caribe registra la segunda tasa más alta del mundo, siendo precedida por el África Subsahariana.

En cuanto al VIH y el sida, la región podría transformarse en la primera del mundo en alcanzar los compromisos acordados en el PA – CIPD y en los ODM relativos a detener y comenzar a reducir la propagación de la enfermedad y lograr el acceso universal al diagnóstico, el tratamiento y el cuidado de las personas viviendo con VIH y sida. En concreto, el acceso a la terapia antirretroviral muestra importantes progresos, con logros excepcionales en algunos casos, como en el Brasil, y niveles altos de acceso al tratamiento, como en la Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Si la tendencia se mantiene, la mayoría de los países estaría alcanzando la meta ODM de detener y comenzar a reducir la propagación del VIH. Sin embargo, 10 países han aumentado la prevalencia en la población en edad fértil durante el período 2001 – 2007.

CELADE/CEPAL-UNFPA, 2009.

En materia de derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva aún se enfrenta asignaturas pendientes y hasta retrocesos en algunos casos. Los indicadores promedio ocultan inequidades significativas entre y dentro de los países, lo que confirma que para varios de ellos y para muchas personas el cumplimiento de las metas en materia de salud sexual y reproductiva aún es lejano. Por su parte, la mortalidad materna y la fecundidad adolescente presentan valores mucho más altos a los esperables a la luz de los niveles de fecundidad y mortalidad de la región; más aún, no se registran tendencias concluyentes a la baja en lo que respecta al período examinado.

En el plano legal, la mayoría de los países aún carece de leyes que definan con precisión los derechos reproductivos y el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los garanticen de manera clara, con mecanismos de exigibilidad y normas de calidad de atención explícitas. La judicialización contra los derechos reproductivos que se ha verificado en varios países revela una resistencia al avance del PA-CIPD y el hecho que las legislaciones nacionales no están alineadas con los acuerdos internacionales. En algunos casos

esta judicialización ha significado retrocesos en el ejercicio de los derechos reproductivos reconocidos internacionalmente.

En tal sentido, la meta establecida por el PA-CIPD, y refrendada con la meta 5.b de los ODM, de un acceso universal a la salud reproductiva para 2014 requiere de mucha promoción, además de un fortalecimiento de su sustento legal, institucional, sectorial y financiero en la mayor parte de los países. Y ese es, precisamente, el principal desafío para los próximos años.

En cuestión de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, existen grandes avances asociados a la lucha contra la discriminación, la desigualdad, la inequidad y la violencia, tanto en los indicadores como en la elaboración de leyes y políticas y en la consecución de acuerdos intergubernamentales.

La lucha contra la violencia hacia las mujeres está dando frutos. Una tercera generación de leyes contra la violencia de género es un indicador de la relevancia social del tema en la región; incluye la tipificación de nuevos delitos, que reconocen las situaciones que tienen lugar tanto dentro como fuera del hogar. Cabe destacar que el Brasil cuenta hoy con la Ley María da Penha, una de las tres más avanzadas del mundo. La ley promulgada en Guatemala (Decreto 22 – 2008) incorpora las figuras del femicidio y la violencia sexual, y las reformas de la Ley Contra la Violencia Doméstica en Honduras (2005) apuntaron a mejorar su aplicabilidad. La Argentina (Ley N° 26.485, 2009), México (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007) y la República Bolivariana de Venezuela (Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia), entre otros países, también adoptaron normas integrales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género.

La participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe ha crecido, tanto en los poderes ejecutivo y legislativo como en otros ámbitos del poder y de la toma de decisiones. Por su parte, las mujeres latinoamericanas deben subordinar su ingreso al mercado laboral para atender las necesidades reproductivas de las familias, lo que afecta su autonomía económica. Las políticas que concilian el mundo productivo y el reproductivo apenas empiezan a aplicarse; se resalta entonces la necesidad de avanzar en su implementación, incluyendo siempre la perspectiva de género en su diseño, análisis y monitoreo.

El informe señala que, en los últimos años la región continuó avanzando en la transición demográfica y su estructura por edades siguió modificándose, abriéndose para muchos una ventana de oportunidades, que es temporal. Para que este bono se convierta en beneficios reales, las transformaciones de la población deben acompañarse con fuertes inversiones en capital humano, en especial en las y los jóvenes.

Se han producido en la región avances sustantivos en materia de políticas e institucionalidad de la juventud, pero esta institucionalidad enfrenta varios retos en casi todos los países. Entre ellos, se destaca en el informe, incorporar un enfoque integral y transversal, que facilite la coordinación entre los distintos sectores de la administración pública, disminuya la duplicación de esfuerzos y ponga énfasis en actuaciones eficaces, centradas en modificar las situaciones preexistentes en que viven las personas jóvenes y orientadas a la generación de valor público para la sociedad en su conjunto.

En América Latina y el Caribe, la difusión de información y el acceso a la salud sexual y reproductiva entre los jóvenes continúa siendo insuficiente y muestra marcadas diferencias por sectores sociales.

CELADE/CEPAL-UNFPA, 2009.

Respecto de la migración internacional, el informe señala que el tema se ha instalado como preocupación fundamental en la mayoría de los países. Producto de ello, la migración internacional consolidó su protagonismo en el período examinado, y en la actualidad tiene una presencia significativa en América Latina, tanto en su dinámica demográfica como en varias otras facetas de la realidad regional. Asuntos como las remesas, la vinculación con los emigrados y las comunidades transnacionales fueron, a la vez, portadas de periódicos, materia de leyes, objetos de políticas públicas y motivadores de acciones de la sociedad civil. Entre las iniciativas nacionales que ilustra el informe, se hace mención para el caso de Argentina al Programa de Normalización Documentaria Migratoria "Patria Grande" (2005), proyecto importante que responde a los derechos creados en su Ley N° 25.871 de 2004.

Si bien hay avances formales y una progresiva sensibilización por temáticas antes invisibles, como la protección de los derechos de las personas migrantes y la discriminación que suelen sufrir muchas de ellas, esto ocurre en paralelo a un clima desfavorable a la inmigración en los países desarrollados, donde los latinoamericanos indocumentados se cuentan por millones.

En los cinco años que restan hasta el final del PA-CIPD la mayoría de los países de América Latina no va a cumplir con todos sus objetivos, a pesar que muchos han logrado importantes avances en materia de población y desarrollo. Además, es válido recordar que hay que estar atentos, especialmente, en épocas de crisis que es cuando los progresos logrados durante las etapas de crecimiento se pueden

perder. El informe apunta entre los factores clave para garantizar un contexto propicio para la implementación del Programa de Acción de El Cairo: a la sostenibilidad política y social y a la provisión de recursos para financiar las acciones establecidas en él.

Finalmente, en el informe se hace referencia a una serie de temáticas emergentes, algunas no explicitadas en el PA-CIPD, que deben ser consideradas en la bitácora del futuro y que tiene relación directa con las dinámicas poblacionales. La profundización del envejecimiento, la existencia de sociedades con relaciones intergeneracionales más complejas, los efectos de la segunda transición demográfica, el cambio climático, los desastres naturales y las crisis humanitarias, la crisis económica y alimentaria, la expansión de la "nueva epidemia" del VIH, la articulación entre el rol productivo y el reproductivo plasmada en el Compromiso de Quito (CEPAL, 2007), el continuo proceso de urbanización asociado a la pobreza urbana, el creciente peso de la migración internacional son, entre otros, temas que cobrarán cada vez mayor importancia en el campo de las relaciones entre la población y el desarrollo.

La mayoría de los países de la región tenían al comienzo del período una esperanza de vida superior a los 70 años, o lograron alcanzar dicho valor en el año 2000, tal como lo establece la meta del Plan de Acción Regional. De los nueve países restantes, seis están cerca de alcanzarla, mientras que los otros tres deben aumentar los esfuerzos. Estos países son Haití, Bolivia y Guyana.

CELADE/CEPAL-UNFPA, 2009.

A modo de conclusión, se señala que el continente ha dado pasos de gigante para mejorar las condiciones de vida de millones de mujeres y hombres; sin embargo, también son pasos de gigante los que deben darse para lograr una América Latina donde se alcancen las metas fijadas por el PA-CIPD, y más aún para que los derechos humanos sean ejercidos plenamente. En este sentido, desde la perspectiva de la agenda de El Cairo, la región registra extraordinarios logros pero no menos impresionantes desafíos.

Es evidente que este primer encuentro resulta una oportunidad única que aporta los insumos fundamentales para conocer no sólo la situación de la población a nivel regional sino cuáles son las políticas concretas que han impulsado los gobiernos para que dicha

situación se congracie con lo establecido por el Programa de Acción de El Cairo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio que no es más ni menos que trabajar en pos de mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan América Latina.

II. Conmemoración del decimoquinto aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo

A lo largo de estos quince años, las Naciones Unidas han realizado evaluaciones de los avances en función de los objetivos de la CIPD para cada país. De este modo, en 1999 luego de cinco años de aprobado el Programa de Acción, la Asamblea General convocó a un período extraordinario de sesiones que llamó CIPD + 5. A su vez, en el año 2004, al llegar al plazo intermedio del plan de 20 años, se realizó la CIPD + 10. En ambas instancias se ratificaron y se actualizaron las metas propuestas, destacando en el último encuentro la importancia del Programa de Acción de la CIPD para alcanzar los objetivos de Desarrollo del Milenio.

Es así como el día 12 de octubre de 2009, en la Ciudad de Nueva York, se celebró la CIPD + 15. Esta conmemoración del decimoquinto aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo contó con la participación de las Delegaciones de gobiernos de los distintos Estados miembros de las Naciones Unidas. En el caso de Argentina, la misma se conformó con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; el Ministerio de Educación a través de la Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa; y el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de Población.

La reunión de conmemoración implicó la presentación de las Declaraciones oficiales de los distintos países que se hicieron presentes. Al respecto, a continuación se transcribe la Declaración correspondiente a la República Argentina. Asimismo, como final de nota, se presenta el discurso a cargo de la Directora Ejecutiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas, la señora Thoraya Ahmed Obaid, el cual inauguró la sesión.

ARGENTINA

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

Conmemoración del Decimoquinto Aniversario de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo

Intervención de la Delegación Argentina

Nueva York, 12 de octubre de 2009.

*Señor Presidente de la Asamblea General,
Señor Secretario General de las Naciones Unidas,
Señora Directora Ejecutiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas,
Distinguidos Delegados,*

La Argentina se complace en sumarse a este encuentro con el objetivo de conmemorar el 15° Aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, lo que constituye una importante oportunidad para evaluar los progresos alcanzados y renovar nuestros esfuerzos para el logro de las metas acordadas en la Reunión de El Cairo con miras a facilitar el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Nuestro país apoya firmemente el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo el que refleja de manera clara los profundos vínculos entre la población, la pobreza, la salud, la educación, los modelos de producción y consumo y el medio ambiente.

La profunda crisis financiera internacional, a mitad de camino de la fecha propuesta para alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio, pone seriamente en peligro el logro de dichas metas.

Hasta el año pasado, a nivel global se habían registrado importantes avances en la reducción de la pobreza y en la erradicación del hambre, así como también con relación a los compromisos asumidos en materia de educación. No obstante, la crisis económica internacional ha frenado los importantes desarrollos, de manera que hoy los organismos internacionales estiman poco probable que se puedan alcanzar los compromisos vinculados con los Objetivos del Milenio.

Afortunadamente, en el caso argentino, nuestro país se encuentra con el menor grado de vulnerabilidad económica – financiera de las últimas décadas. El crecimiento de la economía argentina registrado en los últimos años. Ha permitido al Gobierno Nacional incrementar la asignación de recursos para el financiamiento de la política social. Ello ha sido por cuanto la Argentina promueve un modelo económico-social que procura reparar las desigualdades sociales, promoviendo la inclusión y el progreso social, a través de la creación de oportunidades que garanticen el acceso igualitario a la educación, a la salud, a la vivienda y al trabajo decente que promueve la producción al compás del aumento de la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población.

Entendemos que el crecimiento económico debe estar orientado con la fuerza de la voluntad política a la creación de empleo de calidad. La vigencia de la democracia y la erradicación de la pobreza se sostienen en el trabajo decente. Como prueba de ello, la Argentina fue uno de los primeros países que incorporó al trabajo decente como una de las Metas del Milenio.

La experiencia argentina indica que, al tomar la creación de empleo como estrategia central en la erradicación de la pobreza, se han obtenido resultados altamente satisfactorios en el cumplimiento de las restantes metas del milenio.

La Argentina asume la educación como prioridad nacional y como una política de Estado. En este marco, nuestro país ha intensificado los esfuerzos para lograr una educación de calidad para todos, destacando que entendemos la educación como un bien público, como un derecho humano fundamental y como una responsabilidad del conjunto de la sociedad. El principio de igualdad, reconocido por la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206), es un pilar fundamental en la búsqueda de una sociedad justa y democrática.

La Argentina al momento del establecimiento del Objetivo del Milenio de “Lograr la enseñanza básica universal para el año 2015”, se encontraba muy cercana al cumplimiento en el nivel primario y continúa avanzando en esa dirección, sumando a este compromiso el objetivo de universalización de la enseñanza secundaria.

Asimismo, convencida de que los esfuerzos de la sociedades y las políticas públicas deben orientarse hacia el desarrollo humano, a fin de alcanzar un mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos, en contra de la pobreza y la exclusión social, asegurando la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las capacidades de las personas y sus comunidades, la Argentina considera a la salud como un derecho humano imprescindible para el desarrollo. Es una responsabilidad y un deber del Estado implementar políticas y sistemas de servicios de salud tendientes a garantizarla. En este sentido, nuestro país entiende que la salud tiene precedencia sobre los intereses comerciales.

La salud es un factor que determina el desarrollo y crecimiento de una Nación. Por ello, consideramos a la salud como una inversión, no un gasto, y como una responsabilidad del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Los problemas de salud superan las fronteras y jurisdicciones estatales, y ello nos coloca frente a la necesidad de enfrentar, por un lado, las situaciones relacionadas con problemas antiguos - como la pobreza y la exclusión social que aún requieren solución- y, por otro lado, nuevas problemáticas relacionadas con el medioambiente, el aumento de la longevidad, los hábitos de vida, las nuevas enfermedades o la reemergencia de antiguas patologías. Por estas razones, la Argentina está convencida que para lograr la equidad en el campo de la salud es imprescindible asegurar una cobertura universal e integral de acciones y prestaciones esenciales para la población mundial, teniendo en cuenta las variables culturales, de género, etnias, orientación sexual y capacidades personales.

En este marco la Argentina considera necesario garantizar la implementación de la Educación Sexual Integral (ESI) en todos los niveles y modalidades del sistema educativo en el entendido que la Educación Sexual Integral, desde una perspectiva que enfatice la concepción integral de la sexualidad y la promoción de la salud, se constituye en una estrategia para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la generación de condiciones para el ejercicio de los derechos humanos en general y los sexuales y reproductivos en particular.

Asimismo, considera que la Educación Sexual Integral contribuye a afianzar la equidad de género y el rechazo a todas las formas de discriminación, y promueve la resignificación de los contenidos de aprendizaje y el afianzamiento de las relaciones intergeneracionales basadas en el respeto y la confianza, contribuyendo así a afianzar la calidad educativa.

Las cuestiones vinculadas a los derechos reproductivos y el acceso universal a la salud reproductiva, constituyen uno de las cuestiones primordiales en la agenda del Gobierno Nacional lo cual se ha reflejado en la sanción de leyes y en la implementación de numerosas acciones en este campo tanto a nivel nacional como provincial. Uno de los ejes principales en los que se enmarcan estas acciones es la Ley 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable del año 2002, que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable con el objetivo de garantizar y facilitar el acceso universal a los servicios de salud reproductiva.

En nuestro país, el porcentaje de nacimientos vivos asistidos por médicos o parteras se ubicó en torno al 99% para 2007, lo cual indica el compromiso de la Argentina con la promoción del acceso universal a la salud.

Por otro lado, hemos reducido la tasa de mortalidad materna en un 15,4% para el año 2007 respecto al valor alcanzado en 1990. Si bien el descenso es importante, la reducción de la tasa sigue marcando un desafío para la Argentina y para lo cual se redoblan esfuerzos a diario.

Es importante señalar, además, que como resultado de las iniciativas adoptadas por el Gobierno Nacional orientadas esencialmente a mejorar la prevención y la atención de la población infantil, hemos alcanzado un descenso del 48,2% en la tasa de mortalidad infantil en el año 2007 con respecto a los valores correspondientes al año 1990.

A su vez, hemos logrado una reducción en la tasa de mortalidad de menores de 5 años del 47% para el mismo período de tiempo, ya que en 2007 dicha tasa se ubicó en 15,6 muertes por 1.000 n.v. mientras que en 1990 fue de 29,6.

Nos es grato informar que las tendencias observadas tanto para la tasa de mortalidad infantil como para la tasa de mortalidad de menores de 5 años, permiten presuponer el cumplimiento de las metas planteadas para 2015 en el campo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El trabajo de la Argentina en torno al cumplimiento de los compromisos asumidos se evidencia también en el campo de la lucha contra las enfermedades. En este sentido, luego de afrontar la década de 1990 con incremento año a año de la tasa de incidencia de casos de sida (por 1.000.000 de habitantes), a partir del 2002 logramos revertir dicha tendencia y a partir de allí comenzó un período de claro descenso.

Como muestra de ello, es importante señalar que ya en el año 2007, el valor de dicho indicador (36,5 casos de sida por 1.000.000 de habitantes) se ubicó por debajo de la meta planteada para 2015 (37).

Con respecto al uso de preservativos en la última relación sexual con pareja ocasionales en jóvenes de 15 a 24 años de edad, la Argentina cumple la meta planteada para 2015 (75%), ya que según revela el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y Malaria (2008) en el año 2008 dicho porcentaje se ubicó en el 85%.

Nuestro país sostiene un compromiso de transversalización de la perspectiva de género en todo el abanico de las políticas públicas y ha procedido a la creación de mecanismos institucionales específicos.

En este marco, destacamos que la Ley N° 24.012 o Ley de Cupo de 1991 incrementó notablemente el número de mujeres presentes en los cargos electivos del país. Este incremento cuantitativo permitió un crecimiento cualitativo de la participación política femenina y el acceso de las mujeres a puestos directivos y decisivos, incluso en áreas y temáticas tradicionalmente reservadas para los hombres.

De este modo, los avances obtenidos en el plano público y político han ido extendiéndose hacia otros campos sociales. Como ejemplo de ello, puede señalarse que hacia 2006 las mujeres representaban el 41,1% de los trabajadores. Sin embargo, por efecto de la segregación ocupacional, las mujeres siguen estando subrepresentadas en los cargos gerenciales y de decisión económica.

Por otra parte, el “empoderamiento” femenino exige una vida libre de violencia hacia las mujeres. Reconocer que la violencia de género constituye una violación a los derechos humanos de las mujeres y configura la violación directa o indirecta de muchos otros derechos consagrados en tratados y pactos internacionales, es fundamental para iniciar el camino hacia su erradicación. En ese sentido, en marzo de 2009, se sancionó la Ley N° 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”. A esta ley se sumó, bajo el lema “Otra vida es posible. Tenemos derecho a una vida sin violencia”, la campaña argentina por “la equidad de género y contra la violencia” –actualmente en curso– en la que participan diversas instituciones y áreas de gobierno, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, con el objeto de sensibilizar a la población sobre el problema de la violencia contra las mujeres, en el marco de la campaña lanzada por el Secretario General de Naciones Unidas.

Para finalizar deseo recordar que la Argentina ha postulado que el cumplimiento de los ODM será sustentable en la medida en que se entienda su ejecución en el marco de una política nacional de desarrollo y en un contexto internacional donde los países más adelantados asuman la responsabilidad de modificar los aspectos adversos, caracterizados por una creciente desigualdad y exclusión, así como por decrecientes flujos de cooperación.

Muchas gracias.

Este encuentro en conmemoración, de carácter estrictamente político, constituyó una oportunidad propicia para que la Argentina reafirmara su compromiso con los Principios y el Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo; subráyase la importancia de la implementación del Plan de Acción de la CIPD para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; para actualizar los progresos alcanzados e identificar los desafíos venideros para los próximos cinco años.

Para cumplir con las metas fijadas y, aún avanzar sobre ellas, se requiere de esfuerzos importantes y decididos. Se debe concientizar acerca de estos temas y sobre todo remarcar que ciertas cuestiones que suelen sensibilizar a algunos sectores, convirtiéndose muchas veces en temas de debate y disputas ideológicas, deben ser posicionados en el discurso demográfico en pos de resguardar derechos fundamentales para las personas, en especial los de las mujeres, como el acceso universal a la salud reproductiva. Reafirmar el compromiso en el cumplimiento del PA – CIPD no es más ni menos que velar para que los derechos humanos, que incluyen los reproductivos, sean garantizados y puedan ser ejercidos plenamente.

Queda claro, según la discusión sobre políticas de población impulsada en foros internacionales, que las políticas de población han advertido un tratamiento global. De este modo, la evolución demográfica requiere de la respuesta institucional de los países a través de políticas consensuadas que constituyen la única vía posible para evitar que millones de personas sufran las consecuencias de la ausencia de un enfoque integral respecto de la población y sus dinámicas.

DISCURSO DE THORAYA AHMED OBAID, DIRECTORA EJECUTIVA DEL FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

*LAS PERSONAS PRIMERO: CONMEMORACIÓN
DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN
Y EL DESARROLLO POR SUS QUINCE AÑOS*

*Sr. Presidente,
Sr. Secretario-General,
Excelencias,
Delegados Distinguidos,
Damas y Caballeros,*

Me gustaría agradecerle al Presidente de la Asamblea General, Dr. Ali Abdussalam Treki, por su discurso de apertura y por darme la oportunidad de dirigirme a ustedes en esta conmemoración especial. También me gustaría

agradecerle al Secretario General por su incondicional apoyo al Programa de Acción de la CIPD.

Hace quince años, en la CIPD, 179 gobiernos encendieron la llama del cambio que continúa mejorando la vida de las personas.

El Programa de Acción pone a las personas en el centro del desarrollo. Exige que el relevamiento y el análisis de los datos de población actúen como guía hacia las decisiones de políticas equitativas. Hace de la salud reproductiva, incluida la planificación familiar, y las relaciones saludables y el bienestar de las personas, un derecho. Deja en claro que cuando a las mujeres se les otorga el poder y el apoyo para determinar la cantidad y el espaciamiento de sus embarazos (una decisión que parece simple pero que, sin embargo, es sumamente compleja), mejoran sus propias vidas y el bienestar de sus familias, de sus comunidades y de los países a los que pertenecen.

El derecho a la salud sexual y reproductiva y el empoderamiento de la mujer son elementos centrales en la relación entre población y desarrollo. Las elecciones reproductivas son fundamentales para la igualdad de género y pueden influir sobre las dinámicas poblacionales. La agenda de El Cairo aborda las necesidades y derechos de todas las personas, independientemente de la situación en la que se encuentren, incluidos los migrantes, refugiados y personas desplazadas; a su vez, establece conexiones entre población, el medio y la paz, la seguridad y el desarrollo.

El consenso holístico de El Cairo continúa teniendo una incidencia práctica y relevante hoy en día, cuando nos enfrentamos a los difíciles desafíos del presente.

Hoy rindo homenaje a los gobiernos y a la sociedad civil por sus logros desde la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 y pido por un sector privado más comprometido. Rindo homenaje a la Dra. Nafis Sadik, ex directora del UNFPA, quien fuera Secretaria General de la Conferencia de El Cairo. Ella ha dedicado su vida profesional a promover los derechos de las mujeres a decidir sobre sus propias vidas. Además, saludo al dedicado personal del UNFPA por su compromiso en el trabajo con los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades para implementar el Programa de Acción, muchas veces en circunstancias adversas.

Durante los últimos quince años, nuestros esfuerzos por llevar adelante el consenso de El Cairo nos han dejado

un gran aprendizaje. Me gustaría compartir con ustedes cinco lecciones que hemos aprendido y que marcan el rumbo a seguir.

Primero, sabemos que las aspiraciones en el consenso de El Cairo están comenzando a arraigarse a nivel local. Si bien el debate sobre salud sexual y reproductiva no siempre es fácil, el diálogo está en franca expansión y se está realizando un progreso concreto. Hoy en día, se reconoce cada vez más que los valores e interpretaciones culturales de los textos sagrados pueden ya sea castigar o dañar a las mujeres o bien liberarlas y brindarles apoyo. Los países y las comunidades participan activamente en las conversaciones y programas que abordan temáticas de gran contenido cultural tales como el matrimonio infantil, la educación de las adolescentes, la prevención del HIV, la mutilación genital femenina y la violencia contra la mujer. En todo el mundo, las comunidades comienzan progresivamente a invocar los valores y las creencias que protegen los derechos de las mujeres y los jóvenes y a provocar el cambio desde adentro. Somos testigos de un número cada vez mayor de hombres de todos los sectores de la sociedad que acompañan a las mujeres para terminar con las prácticas tradicionales que les ocasionan daño como así también con la violencia contra ellas. Y aquí me gustaría agradecer el liderazgo del Secretario General en su campaña “Unidos para terminar con la violencia contra la mujer”.

En segundo lugar, sabemos que la inversión es esencial. Mientras repetimos que ninguna mujer debiera morir al dar a luz, las mujeres siguen muriendo innecesariamente durante el embarazo y el parto por causas que pueden prevenirse, una mujer muere a cada minuto durante esta charla. La buena noticia es que el impulso de temas relacionados con la salud materna está dando sus frutos, hay cada vez un mayor compromiso en los niveles más altos y ahora debemos equiparar este compromiso con mayores fondos para lograr un paquete amplio de servicios de salud maternal y reproductiva para así alcanzar la meta 5 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Así sea en la guerra como durante los períodos de paz, en desastres naturales o aquellos causados por el hombre, en una economía próspera o durante una crisis financiera, las mujeres siguen quedando embarazadas y lo que pase después depende de su posición económica: dan a luz o a veces buscan abortar, en forma segura y legal o de forma insegura y por fuera de las leyes nacionales; a veces también sufren abortos espontáneos y, muy a menudo, mueren al dar a luz por causas que pueden

prevenirse. No podemos cambiar o postergar estos hechos de la vida hasta que termine la guerra, o hasta que las comunidades se hayan recuperado del desastre o hasta que la economía se fortalezca nuevamente.

Durante esta década, los fondos para población y salud reproductiva se han mantenido estables mientras que los fondos para otras áreas de la salud se han incrementado notablemente. Hoy convoco a todos los gobiernos a que hagan de los derechos reproductivos y de la salud de la mujer una prioridad financiera. Al asegurar el acceso universal a la salud reproductiva, que incluye a la planificación familiar, para todos, ricos y pobres, las mujeres pueden elegir la cantidad y el espaciamiento de sus embarazos. Así se acelera el progreso hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular de la meta 1 para terminar con la pobreza extrema.

En tercer lugar, sabemos que los desafíos demográficos de hoy no tienen precedente alguno y exigen una respuesta a través de políticas coherentes. Los datos de población, si se utilizan y analizan debidamente, proporcionan una base sólida para desarrollar políticas y programas eficaces y para monitorear y asegurar la responsabilidad. La ronda de censos de 2010 brinda una gran cantidad de datos necesarios; a su vez, las encuestas y evaluaciones rápidas nos sirven como una guía para lograr que las respuestas apunten a los más vulnerables.

Mientras le damos la bienvenida a la población joven más grande del mundo, experimentamos al mismo tiempo un incremento en el número de personas mayores a nivel mundial; los gobiernos son los responsables de brindar apoyo tanto a los mayores como a los jóvenes dentro de un contexto de desarrollo lleno de desafíos. Los convoco a todos ustedes a aprovechar esta oportunidad para fomentar la solidaridad intergeneracional.

Al mismo tiempo que somos testigos de un crecimiento rápido de la población en las naciones más pobres del mundo, algunos de los países más ricos se enfrentan con una disminución de su población. Para abordar ambos escenarios, las mujeres y las parejas necesitan más opciones en lo referente a tener y criar a sus hijos.

En los países más pobres con altas tasas de fertilidad y mortalidad, se necesitan esfuerzos más intensos para brindar servicios de salud reproductiva, incluida la planificación familiar, para cubrir las necesidades

insatisfechas de los 200 millones de mujeres que quieren planificar sus familias pero que no cuentan con los medios para hacerlo. En países con una baja fertilidad, se necesitan políticas y programas específicos para que las mujeres y sus parejas puedan encontrar un equilibrio entre la vida familiar y laboral y para que cuenten con protección social para la tercera edad. Hay pruebas preliminares en varios países nórdicos de que después de un cierto punto de desarrollo, especialmente el desarrollo que beneficia a la mujer y que les brinda apoyo con sus políticas y servicios orientados a las familias, la fertilidad se incrementa nuevamente. Esto demuestra una vez más la conexión directa entre desarrollo económico y social, la reducción de la pobreza, el empoderamiento de la mujer, la igualdad de género y las dinámicas poblacionales.

En cuarto lugar, sabemos que trabajar en forma desarticulada no produce los máximos beneficios ya que las vidas, las necesidades y los derechos de las personas están relacionados entre sí. Para generar un mayor progreso, los socios del desarrollo trabajan en conjunto cada vez más con los diversos sectores para construir capacidad nacional, para involucrar a las comunidades y para fortalecer los sistemas nacionales. La Organización de las Naciones Unidas está coordinando su apoyo a los países para incrementar la presencia nacional e intensificar los programas nacionales. La eficacia de la reforma de Naciones Unidas para el desarrollo es esencial si se quieren lograr mejores resultados en el campo de acción.

Mi quinto y último punto es que sabemos que lo arduamente ganado en el terreno del desarrollo puede revertirse fácilmente y puede ser muy difícil volver a lograrlo; por eso debemos comenzar a tomar acciones en forma urgente y concertada para proteger a los más vulnerables. Hoy, las mujeres y sus hijos constituyen casi el 80 por ciento de los pobres del mundo. A medida que los líderes del mundo toman decisiones sobre las crisis financieras, energéticas, alimenticias y el cambio climático, deben enfocarse en cómo estas decisiones impactan sobre los pobres y especialmente, las mujeres y los niños. De no ser así, serán estos últimos quienes deban cargar el peso de estas múltiples crisis y la sociedad toda se verá perjudicada. Éste es un mensaje importante que debe llegar a la Conferencia sobre Cambio Climático en Copenhague.

Nuestro desafío es reunir coraje y sabiduría para responder a estas crisis y promocionar un desarrollo que sea tanto equitativo en términos sociales como razonable en términos

ambientales. Para ello, el Programa de Acción CIPD sigue siendo una base válida.

A medida que avanzamos hacia el 2015, debemos acelerar la implementación del Programa de Acción de CIPD. Al conmemorar el 15º aniversario y en vistas a los próximos cinco años, los socios del desarrollo a nivel global, regional y nacional reafirman su compromiso.

En septiembre, casi cuatrocientos representantes de organizaciones no gubernamentales (ONGs), un tercio de las cuales está conformado por gente joven provenientes de 130 países asistieron al Foro de ONG sobre Salud Sexual y Reproductiva y Desarrollo. En el Llamado a la Acción de Berlín, convocaron a los gobiernos a que aceleren la implementación de las promesas realizadas en El Cairo, entre las que se incluía el ofrecimiento de servicios para la juventud y educación sobre sexualidad y habilidades para la vida. Esto permitiría que los jóvenes tomen decisiones en base a información y que actúen en forma responsable, ya que la ignorancia es sinónimo de muerte. Pidieron a los gobiernos que fortalezcan su compromiso para con la salud sexual y reproductiva y los derechos para todos. Como ONGs, prometieron trabajar en conjunto con los gobiernos, con las agencias de las Naciones Unidas y otros socios del desarrollo para asegurar la completa y oportuna implementación del Programa de Acción CIPD.

Este mes esperamos varios eventos: una conferencia sobre salud sexual y reproductiva para Asia y la región del Pacífico en Pekín, seguida por la reunión de la Junta Directiva de Socios para la Población y el Desarrollo, y una reunión ministerial sobre salud maternal y una conferencia parlamentaria internacional, ambas en Adís Abeba, para generar acciones y un mayor compromiso.

Excelencias, a medida que avanzamos, junto con mis colegas del UNFPA seguiremos escuchándolos. Seguiremos trabajando con sus instituciones nacionales y con la sociedad civil. Y seguiremos brindándoles apoyo para la implementación de sus programas nacionales, tal como fue concebido en el Programa de Acción de la CIPD.

Nos guía la pasión por las tareas que hay que realizar, la compasión por las personas a las que servimos y el compromiso con la presencia nacional por parte de gobiernos y comunidades.

Les agradezco a todos por poner a las personas primero.

LA FECUNDIDAD EN LA ARGENTINA 1996-2006: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

*ELSA LÓPEZ**

*SILVIA MARIO***

1. INTRODUCCIÓN

La población argentina del siglo XXI crece moderadamente como resultado de tasas de natalidad y mortalidad relativamente bajas y un saldo neto migratorio casi nulo. El descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida a edades avanzadas han provocado el envejecimiento de la población, especialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la que el porcentaje de personas de 65 años o más constituye el 16% de la población -19% entre las mujeres y 13% entre los hombres- (Recchini de Lattes, 1999). El descenso de la fecundidad en la Argentina, iniciado a fines del siglo

XIX y completado en el primer tercio del XX, se ha distribuido de manera heterogénea en diferentes ámbitos territoriales y sectores sociales, observándose una mayor fecundidad en las mujeres más pobres y las que residen en las provincias de menor desarrollo relativo, que conservan aún patrones de fecundidad similares a los del período pretransicional en América Latina: edades tempranas a la primera unión y al primer nacimiento, uso escaso o errático de métodos anticonceptivos, nacimientos numerosos con intervalos cortos entre sí y muchos años de separación entre el primer y el último nacimiento (López, 2000).

* Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. elmlopez@ciudad.com.ar

** Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. silviamario@gmail.com

La reducción temprana de la fecundidad ha sido el rasgo distintivo de la transición demográfica argentina, proceso que se ha asociado al uso de anticonceptivos tradicionales y a la influencia sociocultural de la población inmigrante europea (De Janvry y Rothman, 1975; Pantelides, 1986, 1988 y 1989; Mazzeo, 2004; Torrado, 1993 y 2003). Desde 1930 hasta mediados de 1990 las mujeres argentinas tuvieron en promedio alrededor de 3 hijos, número menor que el de la mayoría de sus congéneres en América latina, que comenzaron a disminuir el número de su descendencia a mediados de 1970.

Aún en la década pasada era posible establecer diferencias importantes en el número de hijos tenidos por las mujeres según lugar de residencia y nivel educacional. En 1991 la descendencia final de las mujeres de 45 a 49 años (medida en el Censo Nacional de Población de 1991 a través de la pregunta ¿Cuántos hijos e hijas nacidos vivos ha tenido en toda su vida?) fue de 2,9 hijos para el total del país, cifra en la que se diluyen los 4,4 hijos de las mujeres de la Provincia de Formosa y los 1,9 hijos tenidos por las de la Ciudad de Buenos Aires. En la misma década, los contrastes de la relación entre fecundidad y educación mostraron una separación de 2 hijos entre las mujeres que concluyeron el nivel secundario y aquellas que no finalizaron el elemental (2 hijos contra 4, respectivamente) (López, 1998).

La fecundidad ha tendido a converger en los últimos años, aunque aún predominan en el país dos modelos de reproducción humana, que responden a grandes rasgos a un conjunto de desigualdades en el acceso a los recursos, tanto en calidad como en cantidad.

El primer modelo de reproducción es el adoptado por los estratos socioeconómicos bajos, de fecundidad temprana y más elevada que la del promedio nacional; el segundo, característico de la población más favorecida, es menos proflíco y comienza más tardíamente (Binstock y Pantelides, 2005; López, 2006; Giusti, 1993; Torrado, 1993 y 2003).

En Argentina y América Latina existen numerosos trabajos sobre sectores populares, que se han orientado principalmente a analizar la desigual distribución de la fecundidad, el inequitativo acceso a prácticas anticonceptivas y la valoración de la maternidad, temas que se han vinculado con bajos niveles de educación, inserciones laborales y condiciones del hábitat, así como con relaciones de género más tradicionales, baja cobertura de salud y mortalidad infantil y materna más elevada (Geldstein, Infesta Domínguez y Delpino, 2000; López y Findling, 1998).

El segundo modelo, propio de los sectores medios escolarizados y de fecundidad más baja y tardía, ha sido menos estudiado que el anterior, y adopta rasgos similares a los de las sociedades más

desarrolladas. Este modelo es el resultado de múltiples factores, entre los cuales se encuentran la conciliación o contradicción entre maternidad y trabajo (Tobío Soler, 2002; Wainerman, 2007), que es una de las consecuencias de los cambios ocurridos en los últimos 50 años en las trayectorias de vida de las mujeres, especialmente en las de los estratos medios: creciente incorporación al mercado de trabajo, mayor exigencia de capacidades educativas para desempeñarse en ese mercado, cambio en los patrones de la nupcialidad y en el rol de varones y mujeres en lo que concierne al trabajo doméstico y la crianza de los hijos, todos ellos aspectos claves en la Segunda Transición Demográfica (van de Kaa, 1996; García y de Oliveira, 1994; Sana, 2001; Perpétuo y Rodríguez Wong, 2006; Delgado, Zamora y Barrios, 2006).

Las preguntas que surgen en la actualidad sobre estos temas tienen su origen en la necesidad de conocer la evolución de los niveles de la fecundidad luego de la sanción de las leyes de procreación responsable y la puesta en marcha de los programas para garantizar la aplicación de esas leyes, así como de indagar sobre la relación entre las decisiones de procreación y el trabajo doméstico.

El trabajo que se presenta forma parte de una investigación más amplia, financiada por la Universidad de Buenos Aires (UBACyT) sobre reproducción, trabajo y salud. En esta ponencia nos proponemos describir la evolución de los niveles de fecundidad de la República Argentina por jurisdicciones político-administrativas y analizar la fecundidad por características demográficas, como el orden de nacimiento y el porcentaje de nacimientos de mujeres menores de 20 años, de mujeres con primario incompleto y de mujeres según condición de cobertura de salud en jurisdicciones de la República Argentina en el período 1996-2006.

Se ha trabajado con la información de nacimientos de las Estadísticas Vitales corregidas y las proyecciones de población corregidas a partir de los datos del Censo Nacional de Población 2001.

2. EL DESCENSO DE LA FECUNDIDAD EN LA ARGENTINA

El descenso de la fecundidad en la Argentina presenta singularidades con respecto al resto de América Latina. En primer lugar, el momento del inicio del descenso es anterior a cualquier otro país (con la excepción de Uruguay) y podría situarse entre 1895 y 1914, lo cual lo aproxima a muchos países europeos (Pantelides, 1988). El ritmo de descenso también muestra rasgos distintivos: si bien en el largo plazo la tendencia es a la baja, existieron períodos de aumento de la fecundidad a fines de la década de 1970, alternando con períodos de estabilidad (Cuadro 1). En la mayoría de los países de la región, el descenso de la fecundidad comenzó a mediados del siglo XX con un ritmo más acelerado y siempre descendente (Chackiel, 2004).

En la actualidad, el nivel de la fecundidad de la Argentina es de 2,3 hijos por mujer al final de su vida reproductiva, promedio que oculta las diferencias entre diversas jurisdicciones político-administrativas, que se sitúan en varios niveles del proceso de descenso de la fecundidad.

3. LA FECUNDIDAD EN EL DECENIO 1996-2006

La tasa global de fecundidad (TGF) del país para el quinquenio 1995-2000 fue de 2,6 hijos por mujer, valor situado por debajo del promedio de América Latina y el Cono Sur y ligeramente por encima del registrado en el Uruguay y Brasil (Cuadro 2).

En el Gráfico 1 se expone el descenso de la fecundidad en el total del país y las provincias durante el último decenio, que pone de manifiesto pequeñas diferencias entre las tasas máximas y mínimas,

resultado del nivel moderado en el punto de partida, que indica una reducción de la TGF del 11% en el período considerado. La TGF de la Argentina está fuertemente influida por los niveles reproductivos de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, que concentran la mayor parte de la población del país y que, junto con la Ciudad de Buenos Aires, son las jurisdicciones del país en las cuales la fecundidad se sitúa siempre por debajo del promedio nacional.

CUADRO 1

ARGENTINA: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y VARIACIÓN INTERCENSAL RELATIVA 1869 - 2001

AÑOS	TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD	VARIACIÓN INTERCENSAL RELATIVA %
1869	6,8	-
1895	7,0	2,9
1914	5,3	-24,3
1947	3,2	-39,6
1960	3,1	-3,1
1970	3,1	0,0
1980	3,3	6,5
1991	2,9	-12,1
2001	2,6	-10,3

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda.

CUADRO 2

ARGENTINA Y PAÍSES SELECCIONADOS DEL CONO SUR. TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD. QUINQUENIOS SELECCIONADOS

REGIÓN Y PAÍS	TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD		
	1995-2000	2000-2005	2005-2010
AMÉRICA LATINA	3,0	2,5	2,4
ARGENTINA	2,6	2,4	2,3
BOLIVIA	4,4	3,9	3,5
BRASIL	2,3	2,1	2,1
CHILE	2,4	2,4	2,3
PARAGUAY	4,2	3,8	3,5
URUGUAY	2,4	2,3	2,2

Fuente: Proyecciones de población. CEPAL-CELADE (2004)

GRÁFICO 1(A)

TOTAL DEL PAÍS Y JURISDICCIÓNES SELECCIONADAS.
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD 1996-2006

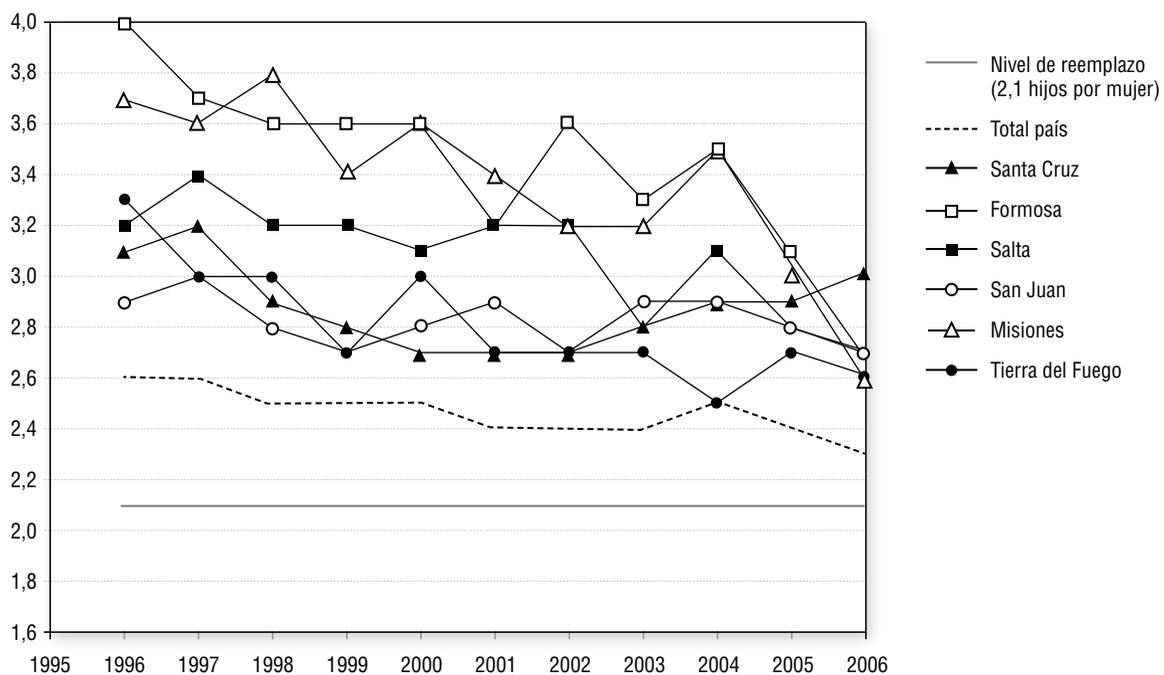


GRÁFICO 1(B)

TOTAL DEL PAÍS Y JURISDICCIÓNES SELECCIONADAS.
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD 1996-2006

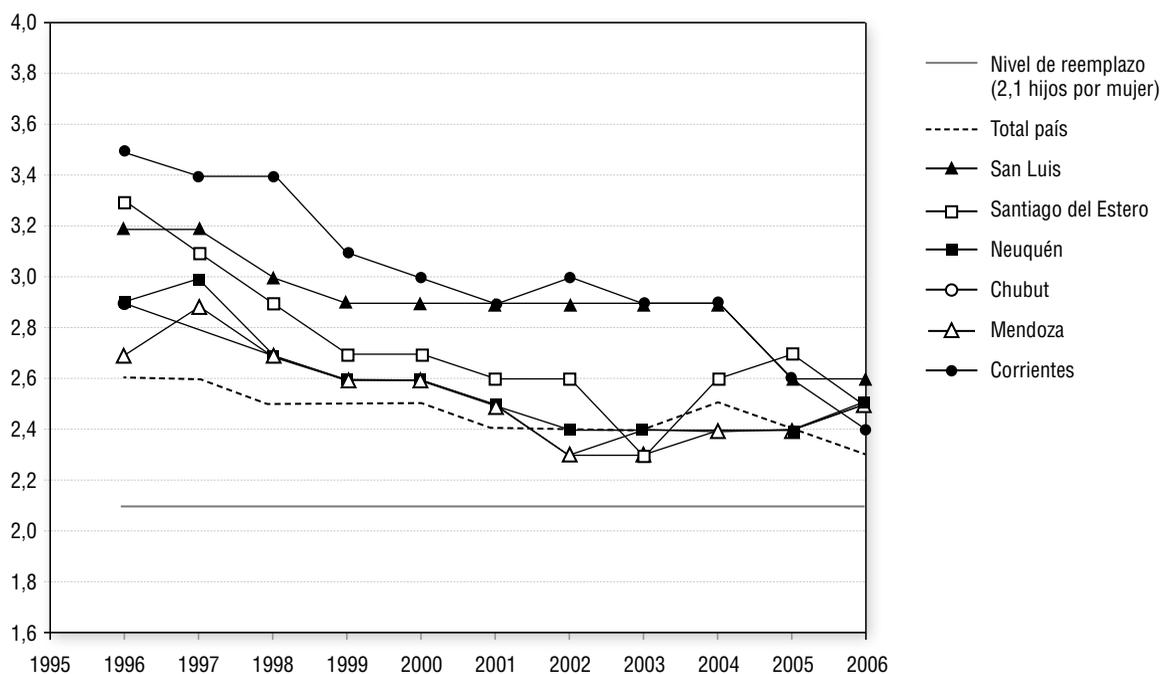


GRÁFICO 1(C)

TOTAL DEL PAÍS Y JURISDICCIÓNES SELECCIONADAS.
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD 1996-2006

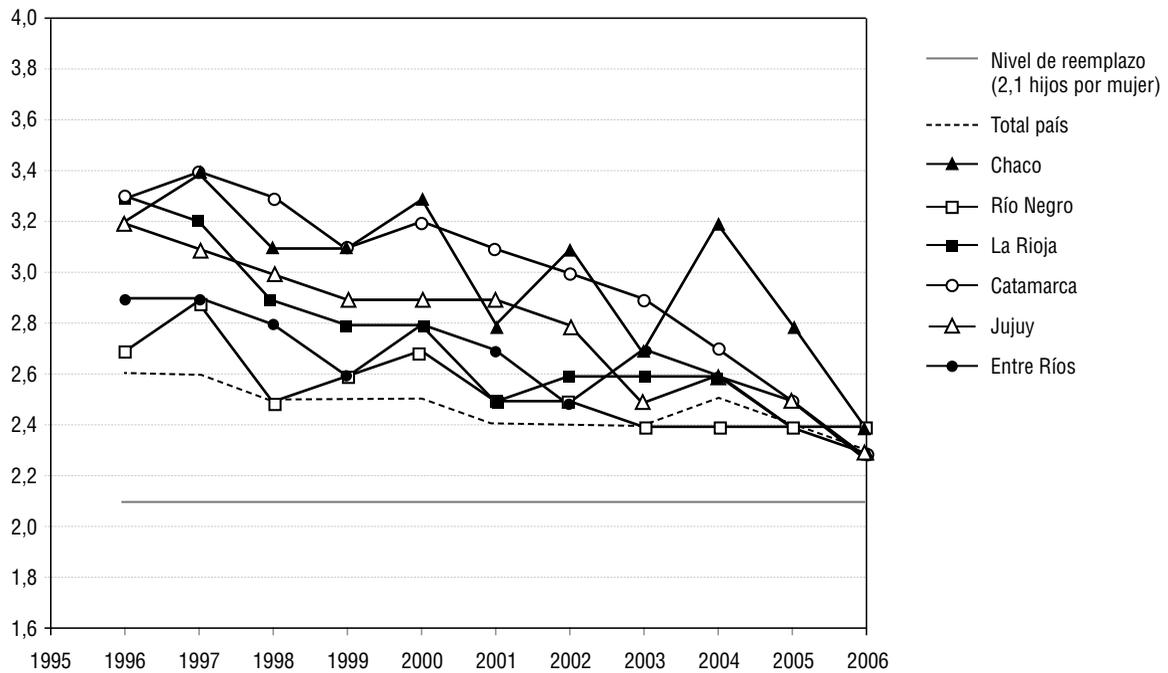
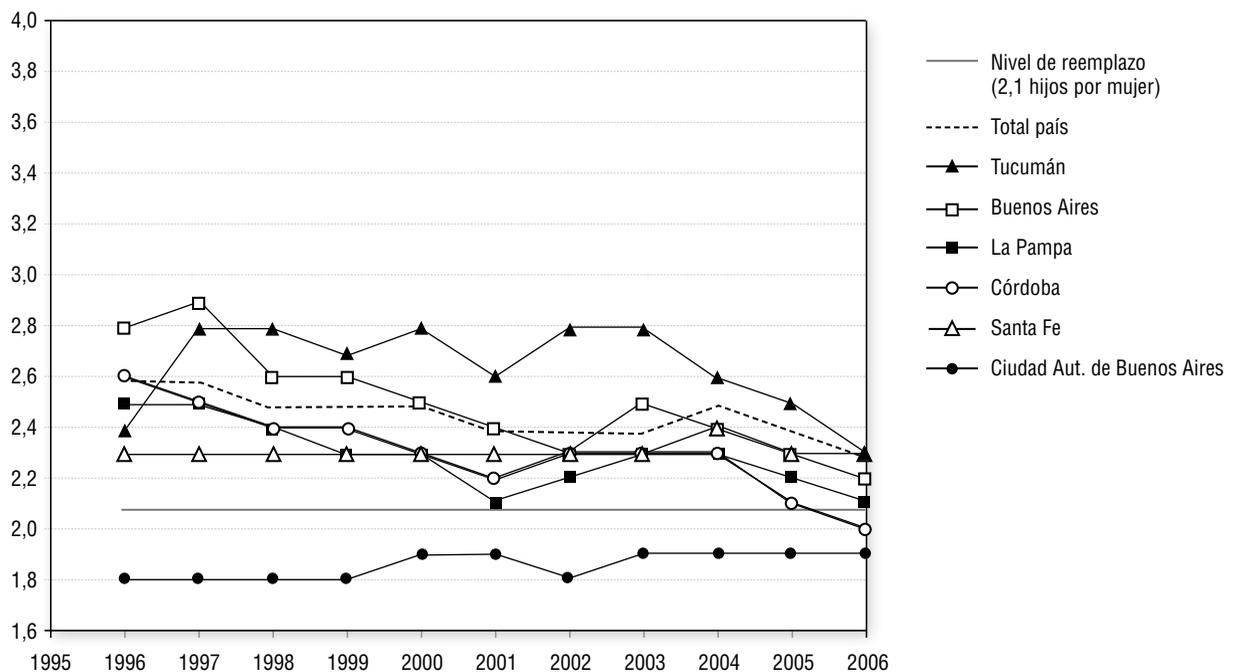


GRÁFICO 1(D)

TOTAL DEL PAÍS Y JURISDICCIÓNES SELECCIONADAS.
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD 1996-2006



NOTA: las tasas se calcularon utilizando promedios trienales de nacimientos y población femenina, centrados en los años que se grafican.

FUENTE: Cuadro A del anexo.

Del Gráfico 1 se desprenden las siguientes conclusiones:

a. Respecto al nivel inicial de la fecundidad

En 1997 Formosa y Misiones fueron las provincias con la fecundidad más alta (TGF de 3,7 hijos), que duplicaba la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), jurisdicción con la fecundidad más baja del país, 1,8 hijos por mujer.

En 11 de las 24 provincias la fecundidad superaba los 3 hijos, ubicándose el valor más alto en Formosa y Misiones, a las que seguía Corrientes, con 3,5. Las provincias del noreste argentino se caracterizan por sus bajos niveles de desarrollo socioeconómico y de ingresos y por altas tasas de mortalidad infantil, muy por encima del promedio nacional. Otra de las provincias con alta fecundidad fue Tierra del Fuego (3,3 hijos), que en la década de 1980 recibió un importante aporte migratorio de población en edades reproductivas que procedía de otras regiones del país.

Un grupo numeroso de provincias (9) se situaba en un nivel moderado de fecundidad, con valores entre los 2,7 y los 3 hijos (por encima del promedio nacional de 2,6 hijos).

Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba presentaron niveles de fecundidad cercanos al promedio nacional (2,3 a 2,5 hijos) mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue la única jurisdicción con niveles inferiores al reemplazo generacional, 1,8 hijos.

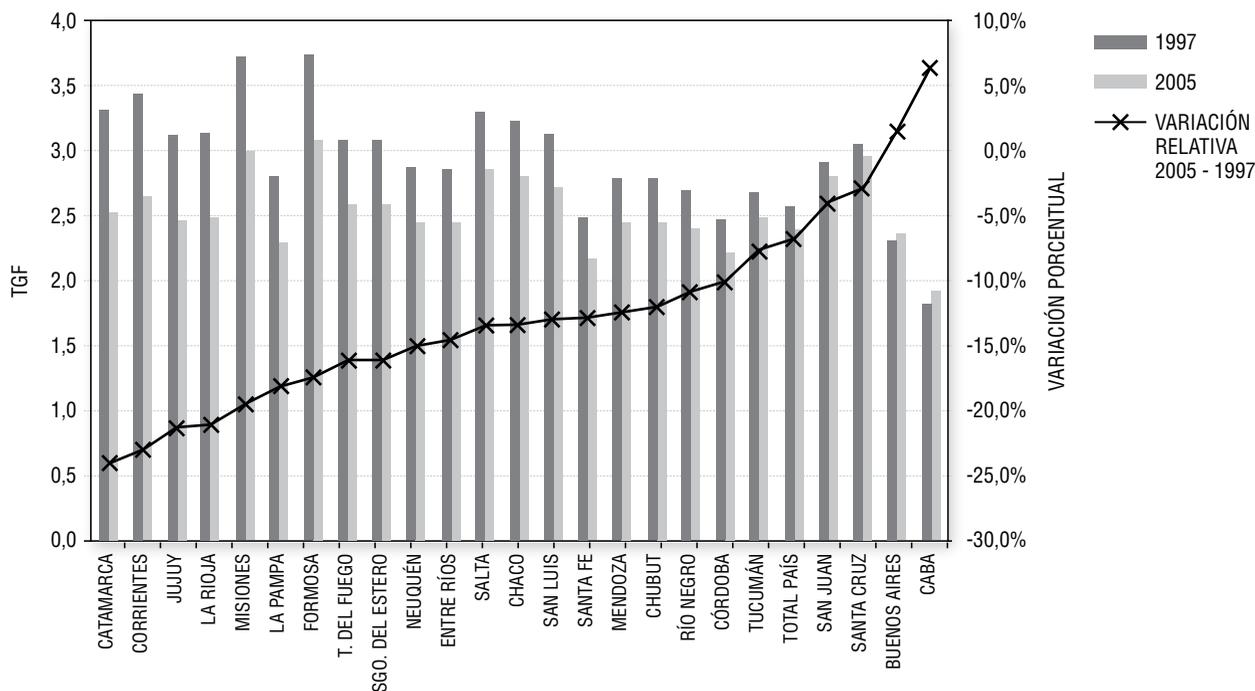
b. Cambios de la fecundidad en el período

En el período 1996-2006 la mayoría de las provincias experimentó una tendencia decreciente y sostenida de la fecundidad. La excepción fue Santa Cruz, donde la TGF bajó de 3,1 a 2,7 entre 1996 y 2000, se mantuvo inalterada hasta 2002 y aumentó hasta alcanzar el nivel inicial en 2006. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires siguió mostrando niveles bajos relativamente estables, aunque entre ambos extremos de los años considerados experimentó un aumento de la fecundidad. La provincia de Buenos Aires mantuvo un nivel constante, en 2,3 hijos por mujer.

Los descensos más pronunciados se produjeron en aquellas jurisdicciones que al inicio del período tuvieron la fecundidad más elevada, como Catamarca, Corrientes, Jujuy y La Rioja, donde se observaron reducciones de alrededor del 20 ó 25%. En contraste, la mayoría de las jurisdicciones tuvo descensos entre el 10 y el 20% (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y SU VARIACIÓN RELATIVA. REPÚBLICA ARGENTINA Y PROVINCIAS. 1996-2006



NOTA: las tasas se calcularon utilizando promedios trienales de nacimientos y población femenina, centrados en los años que se grafican.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud de la Nación y proyecciones de población corregidas (1991-2010) inéditas del INDEC.

c. El nivel de la fecundidad actual

La comparación de la situación actual con la de inicio del período permite ver que en 2005 sólo una jurisdicción se ubicó por encima de los 3 hijos por mujer (Formosa: 3,1), mientras que en 1997 hubo 11 provincias en esa situación. En 1997 las mayores diferencias de fecundidad entre jurisdicciones se ubicaron en 1,9 hijos, reduciéndose a 1,2 hijos en 2005, momento en el cual las mujeres tienen, en promedio, de 2 a 3 hijos, con la excepción de la Ciudad de Buenos Aires, donde el número de hijos no alcanza al nivel de reemplazo de las generaciones (1,9 hijos por mujer).

Para ilustrar el proceso de la baja de la fecundidad en la Argentina entre los años 1996 y 2006 se han clasificado los niveles de la fecundidad en estratos y se ha obtenido la siguiente tipología: cuatro niveles de fecundidad media¹ y uno de fecundidad baja. Alrededor de 1997 la mayor parte de las provincias argentinas presentaba niveles de fecundidad media II y III y en 2005 esa mayoría se había trasladado a fecundidad media I y II (Cuadro 3).

Nótese que las provincias con mayores niveles de fecundidad al inicio del período son las que han mostrado mayores descensos, mientras que las de fecundidad más baja se han mantenido estables. En conjunto, las jurisdicciones tienden a converger a niveles de alrededor de 2,1 a 2,5 hijos por mujer.

3.1 LA ESTRUCTURA DE LA FECUNDIDAD

Aunque el descenso de la fecundidad ocurrió en las mujeres de todas las edades, la reducción más visible ocurrió en las edades centrales (25-34 años), especialmente entre los 25 y los 29 años (Gráfico 3). Según Chackiel (2004), la variación en la intensidad de la declinación de la fecundidad por edades depende de la modalidad del control de nacimientos: si se posterga el primero de ellos hacia edades mayores, ello conduciría a un patrón tardío de la fecundidad por edades, como se muestra más adelante en la Ciudad de Buenos Aires. Si, en cambio, el control se efectúa después de lograr el tamaño deseado de familia, lo que se obtiene es un patrón de fecundidad temprana, que es lo que ocurre en la mayor parte de las provincias. Otra posibilidad de limitar la fecundidad es mediante el espaciamiento de los nacimientos con intervalos intergenésicos más amplios, lo que conduciría a una estructura de la fecundidad por edades dilatada, con tasas de fecundidad similares en las edades centrales de la reproducción femenina.

CUADRO 3

ARGENTINA: TIPOLOGÍA DE LAS PROVINCIAS POR NIVEL DE FECUNDIDAD 1997 Y 2005^a
(TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD OBSERVADA EN LOS AÑOS SEÑALADOS)

TGF EN 1997	TGF EN 2005				
	MEDIA IV 3,5 - 4,0	MEDIA III 3,1 - 3,4	MEDIA II 2,6 - 3,0	MEDIA I 2,1 - 2,5	BAJA MENOR A 2,1
MEDIA IV 3,5 - 4,0	FORMOSA		MISIONES		
MEDIA III 3,1 - 3,4			CORRIENTES, SALTA, CHACO, SAN LUIS, T. DEL FUEGO, SGO. DEL ESTERO	CATAMARCA, LA RIOJA, JUJUY	
MEDIA II 2,6 - 3,0			SAN JUAN SANTA CRUZ	TUCUMÁN, RÍO NEGRO, CHUBUT, MENDOZA, LA PAMPA, ENTRE RÍOS, NEUQUÉN	
MEDIA I 2,1 - 2,5				BUENOS AIRES, CÓRDOBA, SANTA FE	
BAJA MENOR A 2,1					CABA

a) La TGF se calculó utilizando el promedio trienal de los nacimientos y población femenina y se centró en los años señalados.

¹ En la literatura se reconoce como fecundidad media a los niveles entre los 2,5 y los 4,4 hijos por mujer. Chackiel y Schkolnik (2003) subdividen este estrato en dos: hasta 3,4 es media baja y el resto media alta. Se adaptó la escala a los niveles observados en la Argentina.

Entre 1996 y 2000, la estructura de la fecundidad del país indicó una mayor frecuencia de nacimientos en las mujeres de 25 a 29 años, con un patrón de cúspide tardía². En 2006, la forma de la parábola ha cambiado a una cúspide temprana, fenómeno atribuible a un rejuvenecimiento de la estructura por edades de las mujeres y a que las de 20 a 24 años muestran la tasa de fecundidad más alta, aunque muy cercana a la de los 25 a 29 años (Gráfico 3).

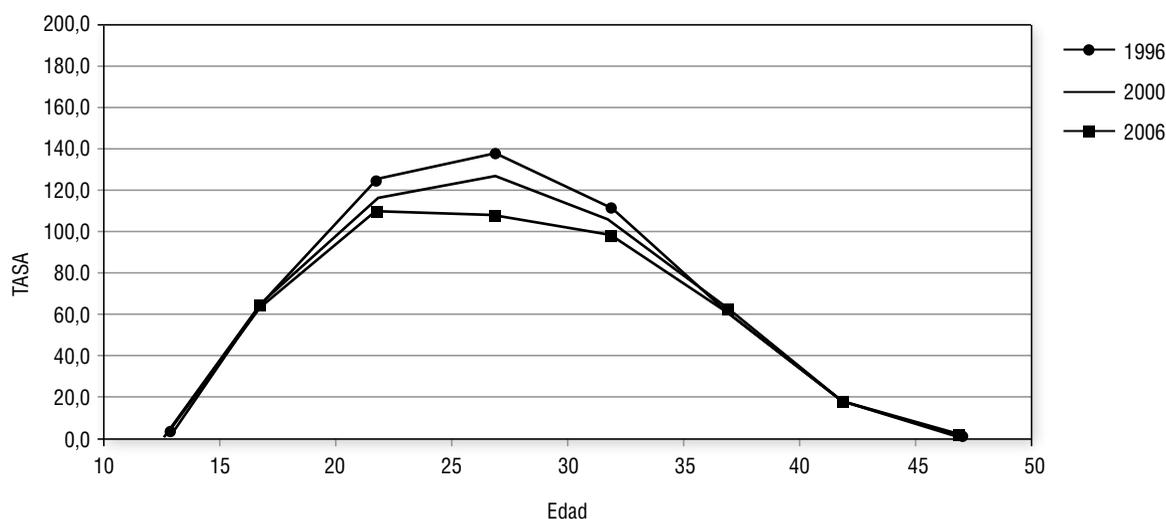
3.2 LA FECUNDIDAD EN ALGUNAS JURISDICCIONES

Para ejemplificar las diferencias entre las provincias argentinas y los cambios ocurridos en el tiempo se han seleccionado 6 provincias que representan diferentes situaciones, según el nivel de fecundidad al inicio y al final del período, como se mostró en el Cuadro 3.

El Gráfico 4 presenta las tasas de fecundidad por grupos quinquenales de edad de esas jurisdicciones en tres momentos: 1996; 2000 y 2006. En primer lugar, la mayor altura de las curvas expresa niveles más elevados de fecundidad al inicio del período y la disminución lograda se hace evidente en el último año, lo cual señala su reducción en casi todas las jurisdicciones; en segundo término, la altura desigual observada en un mismo año en dos jurisdicciones pone de manifiesto las diferencias en el nivel de fecundidad de una y de la otra (Gráfico 4).

GRÁFICO 3

REPÚBLICA ARGENTINA TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD POR EDAD
1996, 2000 Y 2006



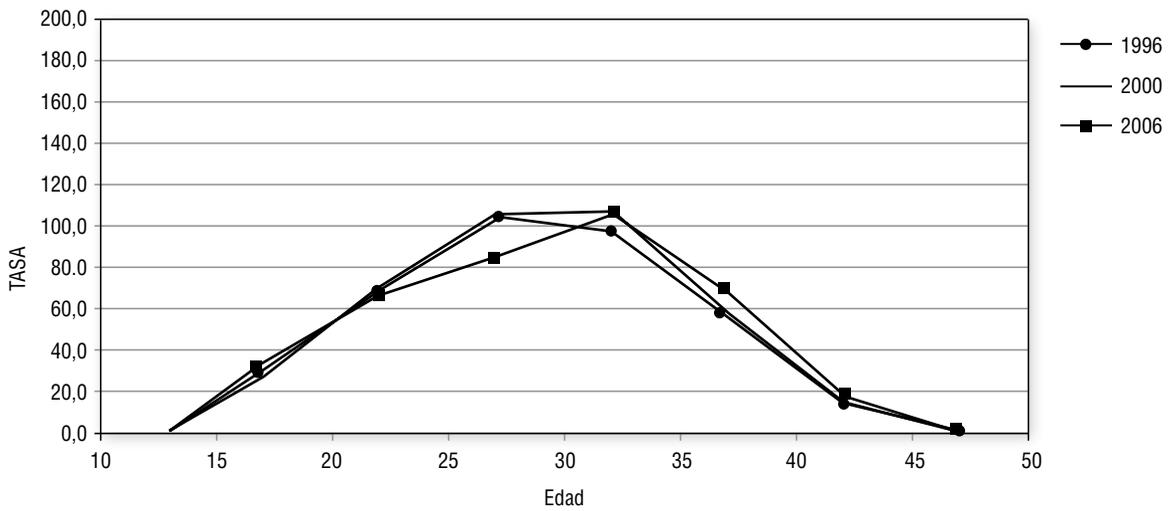
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud de la Nación

² El intervalo de edades de mayor fecundidad determinará la forma que adquiere la curva: cuando la cúspide se observa en el intervalo 20-24, se denomina cúspide temprana, mientras que si se alcanza entre los 25-29 años se llama tardía. Cuando el nivel de la fecundidad es similar en ambas edades, la curva se denomina de cúspide dilatada. Analizando la transición de la fecundidad en los países latinoamericanos, Chackiel y Schkolnik (2003) encuentran que existe una relación entre el nivel y la estructura de la fecundidad: un descenso en el nivel de la fecundidad, está generalmente acompañado por un rejuvenecimiento en su estructura por edad, pasando de cúspides dilatadas o tardías a cúspides tempranas.

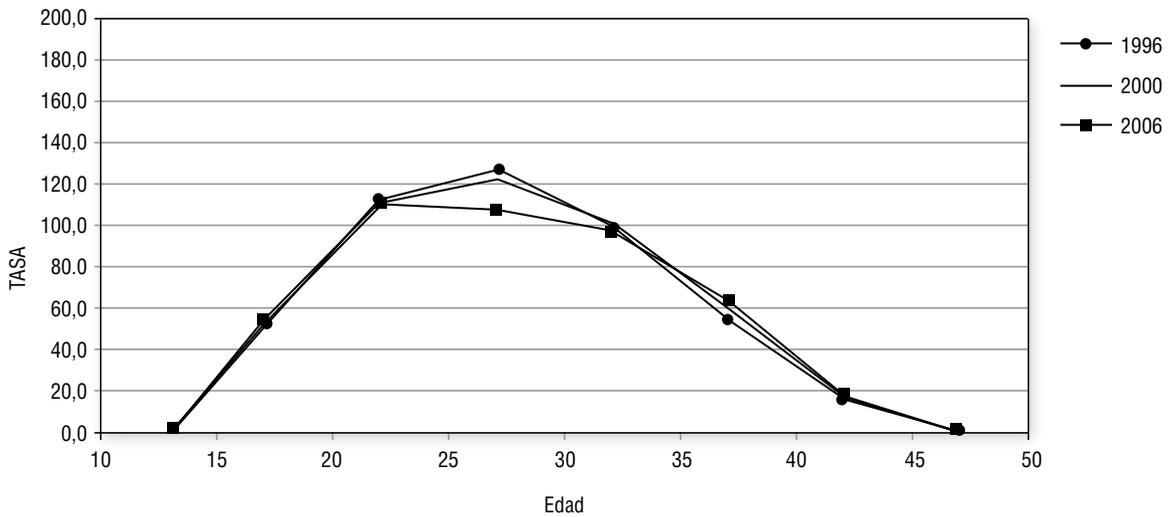
GRÁFICO 4

TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD: AÑOS 1996, 2000 Y 2006. PROVINCIAS SELECCIONADAS

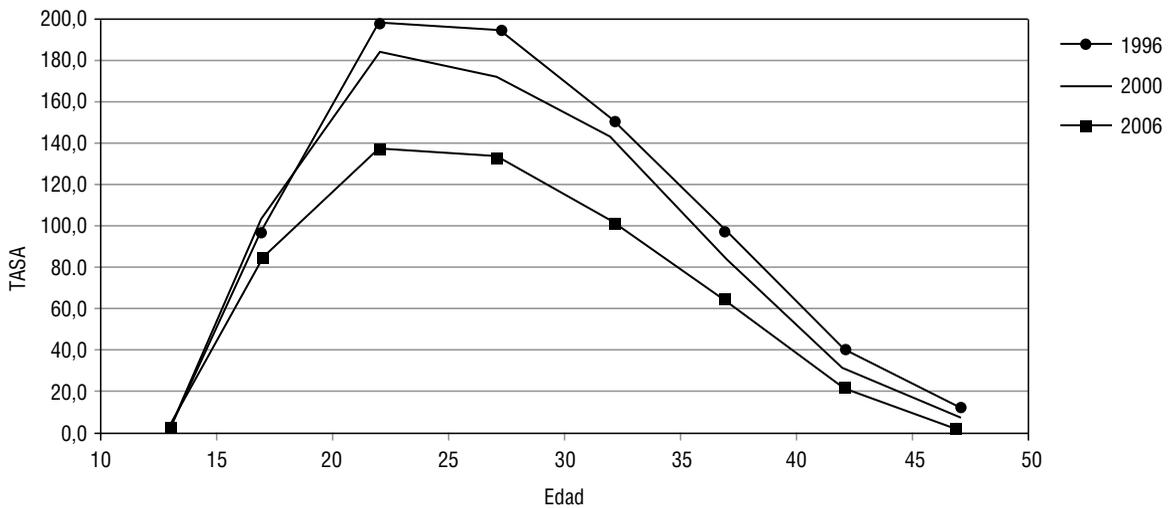
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



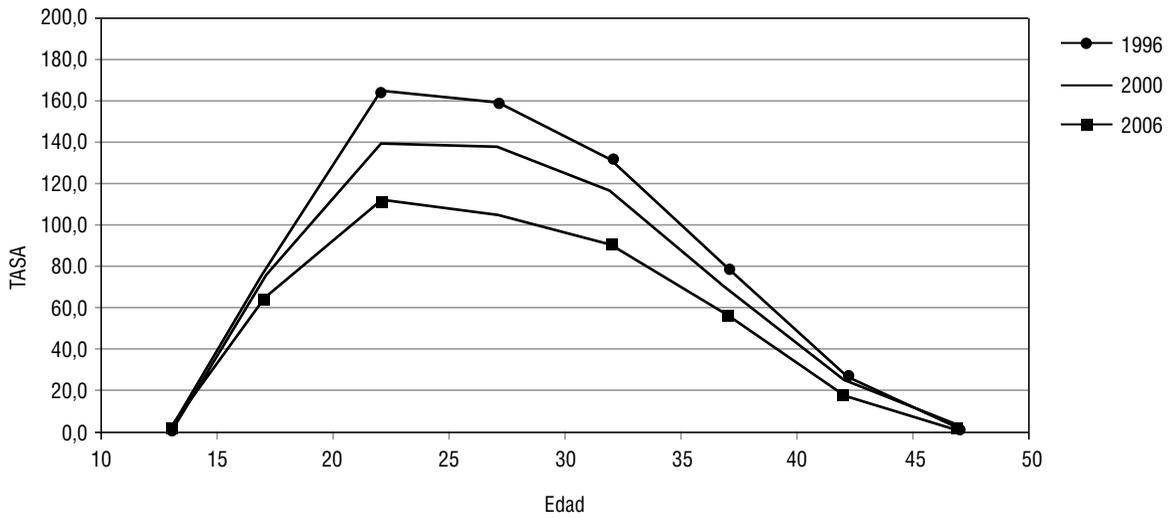
BUENOS AIRES



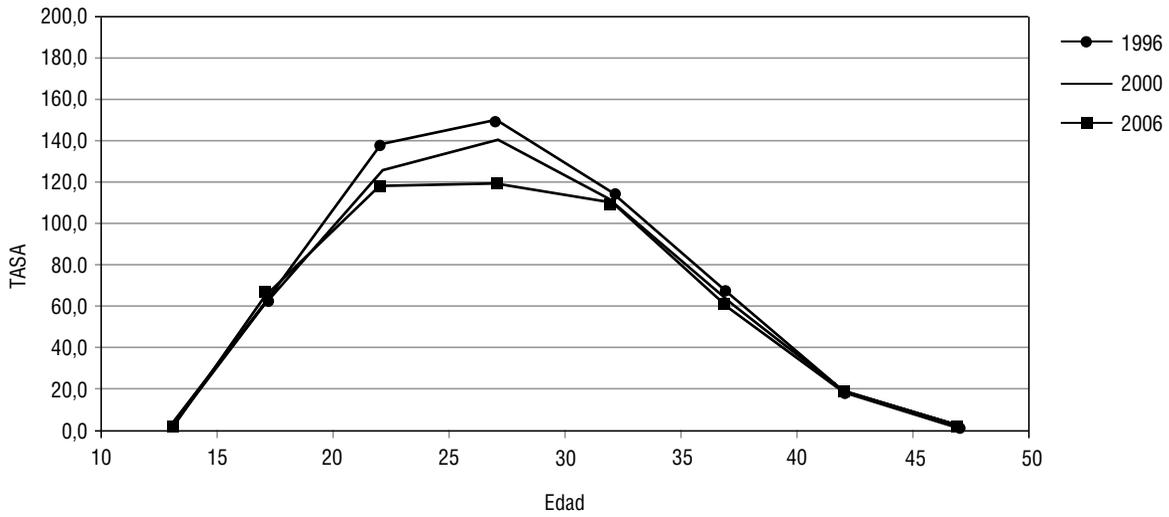
FORMOSA



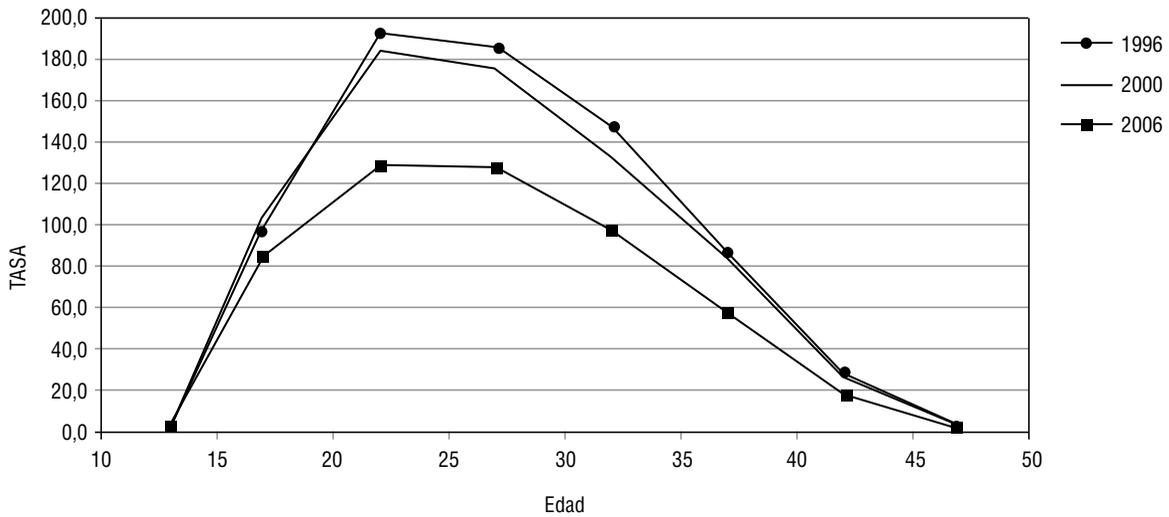
JUJUY



MENDOZA



MISIONES



La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es un caso especial en el contexto demográfico argentino. Se caracteriza por la marcada diferencia con el resto de las jurisdicciones en el nivel y la estructura de la fecundidad por edades (Pantelides, 2004; Mazzeo, 2004).

Si bien la tasa global de fecundidad de 1996, 2000 y 2006 muestra variaciones casi imperceptibles en el nivel de la fecundidad (número de hijos al final de la vida reproductiva), sí ocurrieron cambios en las tasas específicas de fecundidad, observándose un aumento de ellas a partir de los 30 años, como resultado del desplazamiento de la mayor frecuencia de nacimientos en las mujeres más grandes, fenómeno ya observado por Mazzeo (2004) en el análisis de la estructura de la fecundidad entre 1991 y 2001. En 2006 se ponen de relieve las menores tasas de fecundidad de las mujeres más jóvenes a favor de las de 30 años o más, lo cual provoca que la forma de la curva se aparte notablemente del patrón de 1996 y dibuje una cúspide tardía, entre los 30 y los 34 años. Al contrario del patrón clásico de la transición, las mujeres de 30 años o más muestran un incremento de las tasas de fecundidad, como así también las adolescentes (15-19 años).

En Jujuy, la curva de las tasas de fecundidad sigue el patrón de descenso de la fecundidad observado en los países latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX. A medida que el nivel desciende en todas las edades, se acentúa la cúspide temprana (20 a 24 años).

El nivel de la fecundidad de la Provincia de Buenos Aires se mantuvo estable en 2,3 hijos por mujer durante todo el decenio. Entre 1996 y 2006 se registra un descenso importante de la tasa de fecundidad de 25 a 29 años, lo que contribuye a la cúspide temprana de la curva. A pesar de ello, se observan incrementos en las tasas de fecundidad de las mujeres de 35 a 39 años y de 40 a 44 años (que ya se manifestaban en el año 2000), replicándose la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires. Es un dato interesante para profundizar en estudios futuros y para relacionarlo con las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres.

En Mendoza, la estructura por edades de la fecundidad muestra un descenso en las mujeres de 20 a 24 y de 25 a 29 años, lo que condujo de una cúspide tardía a otra dilatada. Adicionalmente, se registra un aumento de la fecundidad adolescente.

En Formosa y Misiones, las dos provincias con la fecundidad más elevada del país, lo más llamativo es el importante descenso en todos los grupos de edad entre los años 2000 y 2006, manteniéndose la cúspide temprana durante todo el período.

3.3 ORDEN DE NACIMIENTO

Otra forma de enfocar el descenso de la fecundidad consiste en comparar el peso relativo de los nacimientos según su orden: al disminuir el nivel, los nacimientos de orden superior a 3 reducen su importancia relativa respecto al resto de los nacimientos.

En el Gráfico 5 se compara el porcentaje de nacimientos de primer y segundo orden y la disminución del resto entre 1996 y 2006.

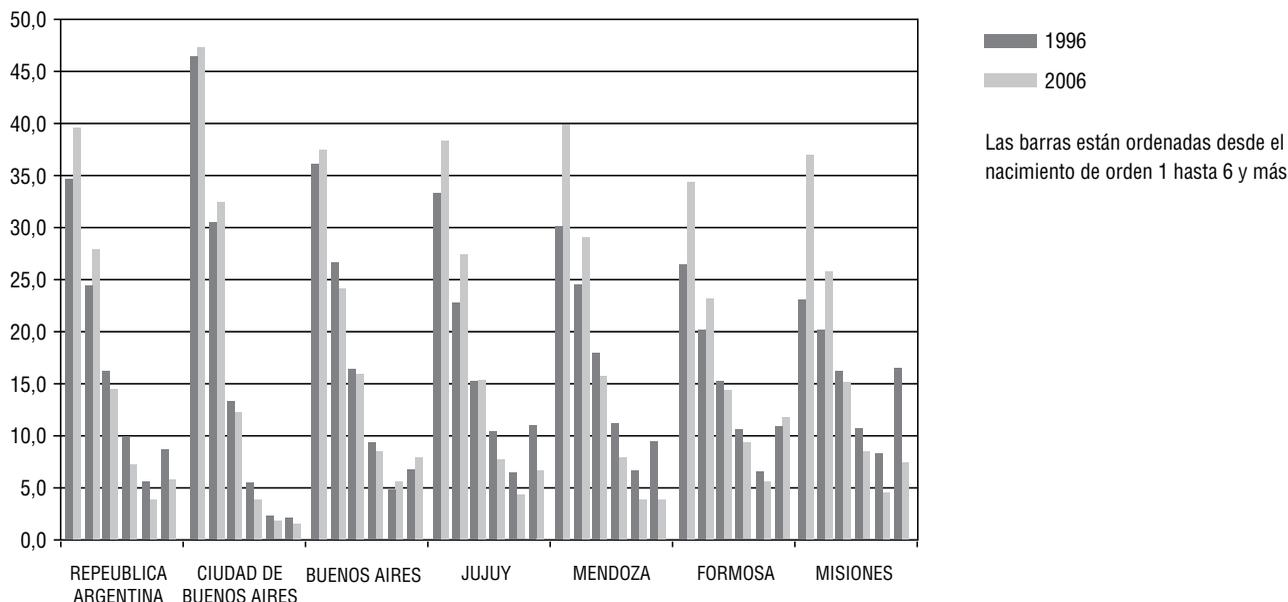
En 1996, más del 45% de los nacimientos de la Ciudad de Buenos Aires fueron de orden 1, mientras que los de orden 3 tuvieron escasa importancia, tendencia que se acentuó en 2006.

En las provincias de Jujuy, Mendoza y Misiones se produjo una importante reducción de nacimientos de orden 6 o más a favor de los de orden 1 y 2. En Formosa, en cambio, los nacimientos de orden 6 y más siguen representando alrededor del 10% de todos los nacimientos, aunque se observan reducciones en los órdenes 3 a 5 (Ver Gráfico 5).

En conclusión, los datos permiten sugerir que, en la Argentina, el descenso de la fecundidad ocurrido en los últimos años es parte de un proceso que, habiéndose iniciado hace más de un siglo, continúa y cobra mayor importancia en aquellas jurisdicciones donde el descenso se daba con más retraso: en 2006, todas las jurisdicciones presentan una TGF inferior a 3 y, más aún, las provincias de mayor desarrollo socioeconómico y número de habitantes (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) tienen una TGF inferior a 2,3. La Ciudad de Buenos Aires es la más avanzada en el proceso de descenso de la fecundidad, manteniéndose por debajo del nivel de reemplazo durante todo el decenio.

GRÁFICO 5

NACIMIENTOS SEGÚN ORDEN DE NACIMIENTO
ARGENTINA Y JURISDICCIONES SELECCIONADAS, 1996 Y 2006



FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud de la Nación

4. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LAS MADRES

4.1 NACIMIENTOS DE MUJERES MENORES DE 20 AÑOS

Dada la importancia que reviste la fecundidad adolescente por las consecuencias sobre la salud de mujeres y niños, especialmente en las jóvenes con bajos niveles de vida (Binstock y Pantelides, 2005; López, 2006), se presentan en el Cuadro 4 los porcentajes de mujeres que han tenido hijos nacidos vivos antes de los 20 años.

Las madres adolescentes del país alcanzaron en 1997 al 16% de las mujeres en esas edades, con valores muy contrastantes entre la provincia del Chaco (23%), seguida por las de Corrientes, Catamarca, Formosa, Chubut, Neuquén, Salta y Río Negro (alrededor del 20%) y los de la Ciudad de Buenos Aires (7%), el porcentaje más bajo del país.

Durante el decenio en estudio los valores fluctuaron en forma leve, observándose un aumento del porcentaje de madres adolescentes en la provincia de Formosa, que partió desde un inicio elevado (19%) y llegó al 22%; seguido por Corrientes y Jujuy, con cifras altas y estables, y Neuquén, Chubut y Salta con discretos descensos, que no sobrepasaron el 15% en los 10 años transcurridos. La provincia de Buenos Aires exhibió un descenso del 10%.

4.2 NACIMIENTOS DE MUJERES CON ESCOLARIDAD PRIMARIA INCOMPLETA

Los nacimientos según nivel de educación de las madres muestran una disminución del peso relativo de las mujeres con menor nivel de instrucción. A pesar de ello, las cifras denotan un problema que, no por ser crónico, deja de ser preocupante (Cuadro 5). Los nacimientos de madres con primaria incompleta se redujeron del 13% al 9% en el total del país, con una variación cercana al 30%. Nuevamente, las diferencias entre provincias son notables: la Ciudad de Buenos Aires transformó el 4% en 3%, mientras que Misiones pasó del 41% al 39% (la baja no llegó al 5%), Corrientes y el Chaco del 33% al 20% y 27%, respectivamente, Santiago del Estero del 22% al 20%. En contraste, en Córdoba y Santa Fe, el porcentaje de nacimientos de madres sin estudios primarios completos bajó desde el 9% y el 13% hasta el 4% y el 8% respectivamente (un descenso del 50% y del 38%, respectivamente). Las provincias que experimentaron mayores cambios fueron Río Negro (60% de cambio, desde el 14% hasta el 6%), Neuquén (56% de cambio, del 13% al 6%), Chubut (53% de cambio, desde el 19% al 9%).

4.3 NACIMIENTOS DE MUJERES NO ASOCIADAS A SISTEMAS DE ATENCIÓN DE SALUD

La caída de la cobertura de salud en las Obras Sociales y organizaciones de medicina prepagas indica el deterioro sufrido

en los últimos años debidos principalmente a los cambios en las modalidades del empleo (Cuadro 6), ya que en la mitad de las jurisdicciones del país creció el porcentaje de nacimientos de madres no asociadas a sistemas de atención de la salud. De manera similar a lo relatado sobre los nacimientos de madres adolescentes y de mujeres con escolaridad menor a la primaria, las que han tenido hijos con la única protección de los servicios públicos de salud se clasifican, en 2006 y a grandes rasgos, en dos patrones: las que se situaron por debajo del promedio nacional (50% sin asociación a sistemas de salud, la mitad de las madres) y las que superan esa cifra, en ocasiones en grado extremo.

Al primer grupo corresponden alrededor de un tercio de las madres de la Ciudad de Buenos Aires y de Santa Cruz y un quinto de las de Tierra del Fuego, algo más del 40% de Buenos Aires, Córdoba, Chubut, La Rioja, Río Negro, San Luis y Santa Fe.

En contraste, en Santiago del Estero, Formosa y Chaco las tres cuartas partes de las madres no están asociadas a sistemas de atención de la salud, seguidas de las madres de Jujuy (69%), Salta (68%) y del resto de las provincias, que superan el promedio nacional.

A principios del período, en 2001 y antes de la crisis, no se cuenta con datos para el total del país. Las madres de las provincias más desfavorecidas estaban algo más cubiertas por obras sociales o prepagas. Es de resaltar que en ciertas provincias el porcentaje de madres sin cobertura sindical o privada bajó de 2001 a 2006: Córdoba, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego, mientras que otras jurisdicciones mantuvieron estables, aunque en diferentes niveles, sus porcentajes de no asociación a los sistemas de atención de la salud: Neuquén, La Rioja, Chubut, Formosa.

CUADRO 4

PORCENTAJE DE NACIMIENTOS DE MADRES MENORES DE 20 AÑOS (EN ORDEN DESCENDENTE). REPÚBLICA ARGENTINA Y PROVINCIAS. 1996-2006

JURISDICCIÓN	AÑOS											VARIACIÓN 2006-1996 %
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
NEUQUÉN	19,5	20,4	19,2	19,1	17,9	17,7	17,7	16,2	17,1	16,7	16,5	-15,2
CHUBUT	19,9	19,9	19,4	18,7	18,4	19,5	17,8	17,1	17,8	16,8	17,5	-11,8
SALTA	18,8	19,6	20,0	19,9	19,4	15,7	16,1	14,8	16,1	17,2	16,7	-11,3
BUENOS AIRES	14,6	14,9	13,0	13,0	12,4	12,2	11,9	11,4	12,2	12,6	13,1	-10,0
RÍO NEGRO	19,5	19,7	18,8	18,1	18,3	18,7	18,3	16,9	17,7	18,0	17,8	-8,6
SANTA CRUZ	17,1	16,0	17,6	17,0	16,2	17,0	16,3	15,3	15,5	16,3	16,2	-5,3
SAN LUIS	18,0	17,1	19,3	17,3	17,0	16,7	16,0	14,7	15,9	16,8	17,1	-4,6
REPÚBLICA ARGENTINA	15,9	16,4	15,9	15,5	15,3	14,8	14,8	13,8	14,6	15,2	15,4	-3,1
CÓRDOBA	14,8	15,4	15,1	13,1	16,5	14,2	14,1	13,2	13,7	13,9	14,6	-1,0
SAN JUAN	14,4	14,6	14,2	14,7	14,5	13,9	13,5	13,1	13,5	14,7	14,4	0,0
JUJUY	18,1	18,5	19,5	18,0	17,9	18,2	17,6	17,2	17,4	18,8	18,1	0,1
CATAMARCA	19,9	19,7	20,8	20,8	19,5	19,3	19,9	17,8	19,0	19,1	19,9	0,4
CORRIENTES	20,0	20,2	20,2	19,8	18,6	16,5	18,6	17,1	18,4	19,7	20,2	1,0
ENTRE RÍOS	17,6	18,8	18,4	18,7	18,0	18,5	17,6	16,6	17,0	17,9	18,2	3,6
LA PAMPA	17,4	17,5	18,0	18,8	18,0	18,1	18,1	15,6	17,2	18,1	18,0	3,6
SANTA FE	17,5	19,0	19,7	19,0	18,3	18,2	18,1	16,8	17,1	17,9	18,4	4,7
CIUDAD AUT. DE BS. AS.	6,8	6,7	6,6	6,5	6,7	5,3	6,7	6,0	6,3	6,7	7,2	4,9
CHACO	22,8	23,3	24,3	24,4	24,5	24,4	24,1	22,7	24,0	24,5	24,3	6,6
SANTIAGO DEL ESTERO	19,4	19,9	19,6	18,5	17,9	18,8	18,8	17,4	18,2	19,5	20,9	7,5
MISIONES	20,3	19,7	20,9	20,8	20,7	20,4	20,1	19,0	20,3	22,1	21,9	7,7
LA RIOJA	17,0	17,7	17,6	17,3	16,8	16,0	18,2	16,0	17,7	18,9	18,9	11,1
MENDOZA	13,8	14,6	15,0	14,4	13,7	15,1	14,2	14,1	14,1	14,8	15,3	11,4
TIERRA DEL FUEGO	12,9	12,5	12,0	12,7	12,3	13,6	12,7	11,5	13,8	15,8	14,3	11,5
TUCUMÁN	14,6	16,8	17,2	16,6	15,8	15,7	15,9	14,7	15,4	16,9	16,9	15,6
FORMOSA	19,1	19,9	20,7	20,8	20,2	20,2	20,4	19,4	21,1	21,9	22,6	18,6

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud de la Nación

CUADRO 5

PORCENTAJE DE NACIMIENTOS DE MADRES CON PRIMARIA INCOMPLETA. REPÚBLICA ARGENTINA Y PROVINCIAS. 1996-2006

DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL	AÑOS											
	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (*)	2002 (*)	2003 (*)	2004 (*)	2005 (*)	2006 (*)	VARIACIÓN 2006-1996 %
REPÚBLICA ARGENTINA	12,7	12,3	11,5	10,7	11,0	10,3	10,0	9,1	9,4	9,2	9,0	-29,4
CIUDAD AUT. DE BS. AS.	4,0	3,9	3,3	3,3	3,7	2,9	1,5	2,5	2,8	2,6	3,0	-25,3
BUENOS AIRES	6,0	5,9	5,1	4,7	4,9	4,4	4,7	4,6	4,8	5,5	5,3	-12,1
CATAMARCA	9,7	10,9	7,7	8,1	9,9	9,8	9,3	7,6	7,4	7,3	7,9	-18,2
CÓRDOBA	8,6	7,9	7,2	6,4	5,7**	7,1	6,0	5,6	5,7	4,8	4,4	-49,4
CORRIENTES	32,7	28,5	23,7	23,6	28,9	23,6	24,4	22,0	23,1	20,8	20,2	-38,0
CHACO	33,6	34,9	33,3	31,6	33,3	34,4	32,8	31,2	31,1	29,0	27,3	-18,7
CHUBUT	18,7	15,6	16,3	13,6	12,7	9,6	8,3	8,1	7,3	8,1	8,8	-53,0
ENTRE RÍOS	14,9	14,4	13,6	12,7	12,5	13,5	12,1	11,4	11,0	10,4	12,3	-17,1
FORMOSA	21,1	20,4	27,7	25,9	25,6	23,8	22,1	22,5	22,0	19,7	17,8	-15,7
JUJUY	16,0	16,4	15,4	14,2	14,0	13,8	13,1	11,1	10,8	10,0	9,5	-40,6
LA PAMPA	9,6	9,0	9,7	8,3	8,3	9,1	7,7	8,5	7,3	7,4	7,9	-18,1
LA RIOJA	7,2	7,1	6,6	6,0	6,7	6,6	5,6	5,4	5,2	5,3	5,0	-30,1
MENDOZA	15,3	13,9	13,0	11,7	10,8	10,8	9,8	10,1	10,3	10,8	10,5	-31,6
MISIONES	41,0	37,8	37,0	35,9	37,3	33,6	32,7	30,0	31,9	31,3	39,1	-4,7
NEUQUÉN	12,8	12,4	10,8	11,0	10,7	10,2	9,0	7,8	7,8	7,0	5,6	-55,9
RÍO NEGRO	13,7	13,9	12,7	11,9	10,8	11,5	10,2	8,6	7,8	6,2	5,5	-60,1
SALTA	19,6	17,3	17,1	16,7	16,0	16,2	15,5	14,4	15,5	15,1	14,1	-28,0
SAN JUAN	10,6	12,1	9,6	9,3	7,6	7,9	6,5	7,0	7,3	6,3	6,7	-36,5
SAN LUIS	12,3	10,4	9,6	8,5	10,0	9,9	9,2	9,3	10,5	9,3	9,0	-26,2
SANTA CRUZ	5,5	7,1	5,4	4,3	4,6	5,3	6,0	6,1	5,8	6,2	6,4	16,7
SANTA FE	12,9	12,6	11,3	12,2	10,7	11,5	11,0	9,1	8,1	7,8	8,0	-37,7
SANTIAGO DEL ESTERO	22,4	23,2	24,0	22,6	21,4	20,4	21,2	17,5	19,8	19,6	19,8	-11,7
TUCUMÁN	14,7	14,5	13,7	12,5	12,5	9,6	9,4	8,9	8,6	8,2	8,2	-44,0
TIERRA DEL FUEGO	4,7	3,8	3,8	7,2	7,6	2,9	2,7	3,3	2,7	2,3	2,1	-55,5

(*) A partir del 2001, primaria incompleta incluye el nivel ciclo educación general básica CEGB de acuerdo a los tabulados publicados por el Ministerio de Salud de la Nación en los anuarios de estadísticas vitales.

(**) En el año 2000, los nacimientos donde el nivel de instrucción de la madre estaba no especificado representaron un 35,5% lo cual explicaría en parte el bajo porcentaje de nacimientos de madre de bajo nivel de instrucción.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud de la Nación

CUADRO 6

PORCENTAJE DE NACIMIENTOS DE MADRES NO ASOCIADAS A SISTEMAS DE ATENCIÓN DE LA SALUD. REPÚBLICA ARGENTINA Y PROVINCIAS. 2001-2006

JURISDICCIÓN	PORCENTAJE DE NACIDOS VIVOS					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
REPÚBLICA ARGENTINA	../	../	../	../	52,2	49,7
CIUDAD AUT. DE BS. AS.	29,3	33,8	30,4	34,7	32,4	32,8
BUENOS AIRES	S/D	S/D	S/D	S/D	46,2	44,5
CATAMARCA	48,2	55,7	55,5	55,5	53,3	53,4
CÓRDOBA	51,0	53,9	S/D	48,7	47,6	42,3
CORRIENTES	38,5	59,3	59,3	62,3	67,5	57,3
CHACO	68,3	78,5	74,8	78,6	76,0	72,4
CHUBUT	41,4	46,3	44,3	42,7	40,2	41,8
ENTRE RÍOS	58,5	58,0	57,0	54,7	53,3	51,5
FORMOSA	76,6	74,7	75,5	72,5	78,4	75,9
JUJUY	67,2	69,2	71,5	72,5	71,6	69,4
LA PAMPA	53,6	58,2	59,2	53,5	52,1	50,3
LA RIOJA	45,9	51,3	54,1	50,3	47,4	46,3
MENDOZA	54,5	57,7	57,6	55,4	52,4	50,0
MISIONES	55,4	60,6	57,6	58,1	59,3	57,0
NEUQUÉN	49,1	57,4	56,1	55,3	33,0	50,4
RÍO NEGRO	46,7	57,5	55,2	51,3	47,8	44,3
SALTA	61,1	72,9	71,1	71,2	69,7	67,9
SAN JUAN	47,2	59,7	59,9	59,2	56,5	53,7
SAN LUIS	57,4	57,6	53,8	46,5	41,8	41,7
SANTA CRUZ	37,6	42,5	42,1	39,2	30,9	28,5
SANTA FE	50,3	57,5	56,3	53,0	50,5	48,0
SANTIAGO DEL ESTERO	72,6	77,0	66,5	80,8	77,7	76,9
TUCUMÁN	43,6	55,2	56,5	55,3	57,0	55,6
TIERRA DEL FUEGO	24,8	37,0	38,7	37,6	24,7	20,7

../ Dato imposible de calcular

s/d Jurisdicción que no dispone de esta información

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud de la Nación

5. REFLEXIONES FINALES

El descenso de la fecundidad en la Argentina presenta características que lo distinguen de otros países de la región por su simultaneidad con la baja de la mortalidad y su calendario más temprano. Aunque la fecundidad atravesó períodos de estancamiento y de cambios, la tendencia de los últimos años hacia el descenso ha sido continua, especialmente en las jurisdicciones más rezagadas con respecto al promedio nacional. A pesar de la disminución de las diferencias en el número de hijos tenidos por las mujeres, los datos indican profundas desigualdades entre las jurisdicciones, aunque no puedan distinguirse las diferencias al interior de las mismas; de poder verlas seguramente se pondrían en evidencia la asociación negativa entre indicadores sociodemográficos y de condiciones de vida. Las causas de las diferencias en la fecundidad argentina son múltiples y de distinta índole: histórica, social, económica, cultural y política, aunque es indudable el peso que las condiciones materiales de vida imprimen sobre la reproducción. A grandes rasgos podría decirse que la alta fecundidad (mayor a la del promedio del país) se asocia con la deficiente escolaridad, la fecundidad adolescente, la insuficiente cobertura de salud y otros aspectos ligados al bienestar de las

personas. En la Ciudad de Buenos Aires, así como en los estratos socioeconómicos más favorecidos del país podría hipotetizarse la primacía de factores que retrasan y reducen la procreación: años requeridos para educarse, insertarse en el mercado de trabajo, disfrutar del tiempo libre, resolver la emancipación económica y habitacional de los padres y encontrar un/a compañero/a para compartir el afecto y el proyecto de la familia y la procreación.

Del trabajo surgen algunas preguntas a indagar en próximos trabajos: las diferencias extremas de la fecundidad argentina ¿se deben a obstáculos en el acceso a los anticonceptivos gratuitos? ¿Están esas diferencias ancladas en los significados que varones y mujeres de distintos estratos socioeconómicos asignan a la formación de familias y a ser padres y madres? ¿Cuál es el efecto del trabajo extradoméstico femenino sobre las decisiones reproductivas? ¿Qué papel cumple el Estado, mediante las políticas públicas, en el fortalecimiento de los derechos a la maternidad, la paternidad y la realización integral de las personas?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Binstock, Georgina y Edith Alejandra Pantelides (2005), "La fecundidad adolescente hoy: diagnóstico sociodemográfico", en Mónica Gogna (coord.) *Embarazo y maternidad en la adolescencia. Estereotipos, evidencias y propuestas para políticas públicas*. Buenos Aires, CEDES.
- De Janvry, Barbara y Ana María Rothman (1975), *Fecundidad en Buenos Aires, Informe sobre los resultados de la Encuesta de Fecundidad en el área de Capital y Gran Buenos Aires, 1964*. Santiago de Chile, CELADE.
- CEPAL-CELADE (2004), *Boletín Demográfico, América Latina y el Caribe, Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2050*, Santiago de Chile.
- Chackiel, Juan (2004), *La dinámica demográfica en América Latina*, Serie Población y Desarrollo N° 52, Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Chackiel, Juan y Susana Schkolnik (2003), *América Latina: la transición de la fecundidad en sectores rezagados*. Seminario La fecundidad en América Latina y el Caribe: ¿Transición o revolución? Santiago de Chile, CEPAL.
- Delgado, Margarita, Francisco Zamora López y Laura Barrios (2006), "Déficit de fecundidad en España: factores demográficos que operan sobre una tasa muy inferior al nivel de reemplazo", *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 115.
- García, Brígida y Orlantina de Oliveira (1994), *Trabajo femenino y vida familiar en México*. México, El Colegio de México.
- Geldstein, Rosa, Graciela Infesta Domínguez y Nena Delpino (2000), "La salud reproductiva de las adolescentes frente al espejo: discursos y comportamientos de madres e hijas", en Edith Alejandra Pantelides y Sarah Bott (comp.), *Reproducción, salud y sexualidad en América Latina*. Buenos Aires, Biblos y Organización Mundial de la Salud.
- Giusti, Alejandro (1993), "¿Finalizó la transición de la fecundidad en Argentina?" en *La Transición Demográfica en América Latina y el Caribe*, IV Conferencia Latinoamericana de Población, México, INEGI-USUNAM, Volumen II.
- López, Elsa (2006), "La fecundidad adolescente en la Argentina: desigualdades y desafíos", en *UBA Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires 39.
- _____ (2000), "Los dichos y los hechos: formación de la familia y anticoncepción en mujeres pobres del Conurbano de Buenos Aires", en Edith Alejandra Pantelides y Sarah Bott (comp.), *Reproducción, salud y sexualidad en América Latina*. Buenos Aires, Biblos y Organización Mundial de la Salud.
- _____ (1998), "Anticoncepción, patrones reproductivos y salud de las mujeres en la Argentina: precisiones, contrastes y problemas", en Elisabete Doria Bilac y María Isabel Baltar da Rocha (org.) *Salud Reproductiva en América Latina e no Caribe. Temas e problemas ROLAP, ABEP NEPO/UNICAMP*. Sao Paulo, Editora 34.
- López, Elsa y Liliana Findling (1998), "Reproducción, familia y género: decisiones en torno a la fecundidad y al trabajo", en Ana María Méndez Diz, Liliana Findling, Mónica Petracci y Andrea Federico (comp.) *Salud y Población. Cuestiones sociales pendientes*. Buenos Aires, Espacio.
- Mazzeo, Victoria (2004), "La fecundidad de la Ciudad de Buenos Aires en los últimos veinte años", *Población de Buenos Aires*, Año 1, Número 1.
- Pantelides, Edith Alejandra (1986), "Notas respecto a la posible influencia de la inmigración europea sobre la fecundidad en la Argentina", *Estudios Migratorios Latinoamericanos* 1 (3).
- _____ (1988), *La transición demográfica argentina: un modelo no ortodoxo*. Buenos Aires, CENEP, Cuadernos del CENEP 29.
- _____ (1989), *La fecundidad argentina desde mediados del Siglo XX*. Buenos Aires, CENEP, Cuadernos del CENEP 41.
- _____ (2002), Completing the fertility transition: the case of Argentina. Bajado del sitio de Naciones Unidas <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/>
- _____ (2004), "La transición de la fecundidad en la Ciudad de Buenos Aires", *Población de Buenos Aires*, Año 1, Número 1.
- Perpétuo, Ignez y Laura Rodríguez Wong (2006), "Hacia una tasa de reemplazo: programas y políticas que afectaron el curso de la fecundidad en Brasil", *Papeles de Población* N° 47.
- Recchini de Lattes, Zulma (1999), "El envejecimiento de la población femenina es mucho mayor que el de la masculina", en *Boletín del SIDEMA*, Publicación periódica del Centro de Estudios de Población (CENEP), Volumen 8, número 21.
- Sana, Mariano (2001), "La Segunda Transición Demográfica y el caso argentino", *V Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Tobío Soler, Constanza (2002), "Conciliación o contradicción: cómo hacen las madres trabajadoras", *REIS Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 97.
- Torrado, Susana (2003), *Historia de la familia en la Argentina moderna*. Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- _____ (1993), *Procreación en la Argentina: hechos e ideas*. Buenos Aires, Centro de Estudios de la Mujer.
- van de Kaa, Dirk (1996), "Narraciones ancladas: historia y resultados de medio siglo de investigaciones sobre los determinantes de la fecundidad", *Notas de Población* 66.
- Wainerman, Catalina (2007), "Familia, trabajo y relaciones de género", en María Antonia Carbonero Gamundi y Silvia Levín (compiladoras), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

ANEXO

CUADRO A. ARGENTINA Y JURISDICIONES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS. TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD 1996-2006

JURISDICCIÓN	AÑOS										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL PAÍS	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3
BUENOS AIRES	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,3	2,3
CIUDAD AUT. DE BS. AS.	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9
CATAMARCA	3,3	3,4	3,3	3,1	3,2	3,1	3,0	2,9	2,7	2,5	2,3
CÓRDOBA	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	2,1
CORRIENTES	3,5	3,4	3,4	3,1	3,0	2,9	3,0	2,9	2,9	2,6	2,4
CHACO	3,2	3,4	3,1	3,1	3,3	2,8	3,1	2,7	3,2	2,8	2,4
CHUBUT	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5
ENTRE RÍOS	2,9	2,9	2,8	2,6	2,8	2,7	2,5	2,7	2,6	2,4	2,3
FORMOSA	4,0	3,7	3,6	3,6	3,6	3,2	3,6	3,3	3,5	3,1	2,7
JUJUY	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,5	2,6	2,5	2,3
LA PAMPA	2,8	2,9	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,5	2,4	2,3	2,2
LA RIOJA	3,3	3,2	2,9	2,8	2,8	2,5	2,6	2,6	2,6	2,5	2,3
MENDOZA	2,7	2,9	2,7	2,6	2,6	2,5	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5
MISIONES	3,7	3,6	3,8	3,4	3,6	3,4	3,2	3,2	3,5	3,0	2,6
NEUQUÉN	2,9	3,0	2,7	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5
RÍO NEGRO	2,7	2,9	2,5	2,6	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4
SALTA	3,2	3,4	3,2	3,2	3,1	3,2	3,2	2,8	3,1	2,8	2,7
SAN JUAN	2,9	3,0	2,8	2,7	2,8	2,9	2,7	2,9	2,9	2,8	2,7
SAN LUIS	3,2	3,2	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,6	2,6
SANTA CRUZ	3,1	3,2	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0
SANTA FE	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,1	2,0
SANTIAGO DEL ESTERO	3,3	3,1	2,9	2,7	2,7	2,6	2,6	2,3	2,6	2,7	2,5
TIERRA DEL FUEGO	3,3	3,0	3,0	2,7	3,0	2,7	2,7	2,7	2,5	2,7	2,6
TUCUMÁN	2,4	2,8	2,8	2,7	2,8	2,6	2,8	2,8	2,6	2,5	2,3

Nota: las tasas se calcularon utilizando promedios trienales de nacimientos y población femenina, centrados en los años que se tabulan.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud de la Nación y proyecciones de población corregidas (1991-2010) inéditas del INDEC



*Fragmento de Las tres edades de la vida
(1905),
Gustav Klimt*

UNA INTRODUCCIÓN A LA FECUNDIDAD: CARACTERÍSTICAS, DETERMINANTES, MEDIDAS Y NIVELES

SANTIAGO MARTÍ*

INTRODUCCIÓN

En la edición anterior de esta revista se publicó un artículo que intentaba realizar, a partir de la mirada de una serie de indicadores básicos, un acercamiento, elemental y concreto, a la situación de la mortalidad en el país. A ese fin se expusieron ciertos rasgos que caracterizan a la mortalidad en tanto fenómeno demográfico y se explicitó el modo de cálculo e interpretación de algunas de las medidas más utilizadas para su estudio. Es el turno ahora de decir algo de la fecundidad.

Dado que en el presente número de POBLACIÓN se incluye una rigurosa y exhaustiva investigación acerca de la fecundidad en Argentina entre 1996-2006¹, este artículo se propone ser, tal como

su título lo indica, una introducción al fenómeno de la fecundidad. Comenzaremos exponiendo el marco de análisis en el cual se inserta la fecundidad y la discusión acerca de sus determinantes, para luego describir ciertas características que la distinguen de la mortalidad y la hacen un fenómeno de mayor complejidad. También repasaremos el significado y modo de construcción de algunas de las medidas más frecuentemente utilizadas para su abordaje y, a partir de tales indicadores, se delinearán ciertos rasgos que asume la fecundidad en América Latina. Cierran el artículo unas conclusiones finales.

A fin de clarificar lo que vendrá, resulta conveniente hacer las aclaraciones terminológicas desde un comienzo. Fecundidad, natalidad y fertilidad son términos que suelen confundirse y ser

* Lic. en Sociología, maestrando en Demografía Social, miembro del equipo de trabajo de la Dirección Nacional de Población.

¹ Ver en este mismo número Elsa López y Silvia Mario, "La fecundidad en la Argentina 1996-2006: convergencias y divergencias".

utilizados imprecisamente. La fecundidad se define desde la demografía como la capacidad efectiva de una mujer de procrear, es decir, de producir un nacido vivo². La natalidad, en cambio, se refiere a la producción de nacimientos por parte de un grupo humano o por el conjunto de la población. Ambos fenómenos presentan cierta familiaridad pero operan en niveles de agregación distintos: la fecundidad se vincula con la cantidad de hijos que tiene cada mujer a lo largo de su período fértil, mientras que la natalidad nos habla de la capacidad de producción de toda una población. La fertilidad, por su parte, señala la capacidad de las personas —ya sea una mujer, un hombre o una pareja— de procrear. La fecundidad claramente se distingue así también del concepto de fertilidad: en tanto este último se refiere a una capacidad, aquella registra la efectivización de tal capacidad. La fecundidad presupone la fertilidad —para ser fecundo es necesario ser fértil—, pero no sucede lo mismo en sentido opuesto, siendo nula la fecundidad de una persona que no ha tenido hijos, independientemente de su fertilidad.

REPRODUCCIÓN, FECUNDIDAD Y DETERMINANTES

El proceso de reproducción humana puede visualizarse en dos planos: el individual y el social. El primero hace referencia al conjunto de condiciones (alimentación, hábitat, control de enfermedades, etc.) necesarias para la sobrevivencia de los individuos y persigue aplazar la muerte —fenómeno universal, individual e inevitable— lo máximo posible. La dimensión social de la reproducción humana, por su parte, reposa en la reproducción intergeneracional, esto es, la sustitución de las sucesivas generaciones. La producción de nuevos individuos es lo que le permite y garantiza a un grupo humano “vencer a la muerte” y perdurar en el tiempo (Welti, 1997).

Ambos tipos de reproducción humana están estrechamente vinculados. Para que la reproducción intergeneracional sea posible, los individuos deben sobrevivir hasta alcanzar, al menos, su edad reproductiva. Sólo retardando la muerte hasta una cierta edad puede tener lugar la reproducción de un grupo humano. Pero el modo en que se relacionan puede entrar en contradicción en ciertos contextos y privilegiarse la reproducción social por sobre la individual, o viceversa. Como ejemplifica Welti, los esquimales solían abandonar a las personas envejecidas ya que su forma de vida nómada de pescadores y recolectores lo exigía en pos de la sobrevivencia del grupo. En el otro extremo, los infanticidios característico de períodos de hambruna y el abandono de niños en ciertos casos refleja la decisión de privilegiar la supervivencia individual por sobre la reproducción de conjunto de la sociedad.

La mirada demográfica posa su atención sobre la reproducción de los seres humanos en tanto parte de la población a la que pertenecen, es decir, deja a un lado el proceso biológico que antecede al nacimiento, y da cuenta del resultado de dicho proceso: los nacimientos. De esta manera la reproducción adquiere el carácter de hecho social determinado como tal por factores culturales, sociales y económicos. Así, el proceso reproductivo es considerado desde este planteamiento como un conjunto de hechos biológicos enmarcados en un contexto histórico cuyos elementos determinan la variabilidad de lo biológico entre distintos subgrupos poblacionales.

Es cuantiosa la evidencia empírica que muestra que las regiones del mundo subdesarrollado presentan una fecundidad más alta que las poblaciones de los países desarrollados, de lo cual se infiere que la organización social y el nivel de desarrollo alcanzado están innegablemente relacionados al modo de reproducción de un grupo de personas. Las certezas comienzan a esfumarse cuando nos enfrentamos con algunos casos en los que sociedades con distinto tipo de desarrollo y organización muestran niveles de fecundidad similares; o países que estando igualmente desarrollados, conllevan muy distintos niveles de fecundidad. Ambas situaciones complejizan la relación nivel de desarrollo—nivel de la fecundidad y son expresión de que ciertos mecanismos, sociales o institucionales, intervienen de un modo que necesita ser cuidadosamente estudiado. Dicho de otro modo: si bien es evidente que la organización social se relaciona con la cantidad de hijos que tiene cada mujer, el modo en que se vinculan constituye un núcleo de análisis en sí mismo.

Entre las muchas aproximaciones al estudio de la relación organización social—fecundidad, se destaca el papel que juegan las denominadas “variables intermedias”. Ellas son variables a través de las cuales el medio social incide en el nivel de la fecundidad. En un trabajo antiguo pero aún vigente, Kingsley Davis y Judith Blake (1967) las esquematizaron a partir de la siguiente distinción: I) variables que afectan la exposición al coito (la edad de iniciación en las uniones sexuales, la proporción de mujeres que nunca participa en uniones sexuales, entre otras); II) variables que afectan al riesgo de concebir (el uso o no uso de la contracepción, la fertilidad, etc.); y III) variables que afectan a la gestación y al éxito en el parto (entre las que se destaca la mortalidad fetal, ya sea voluntaria como involuntaria).

No obstante puntuales antecedentes, la investigación acerca de los determinantes de la evolución y comportamiento en el tiempo de la fecundidad se desarrolló a partir de mediados del siglo XX,

² Un “nacido vivo” se define como la expulsión o extracción completa del cuerpo de la madre prescindiendo de la duración del embarazo, de un producto de la concepción que, después de tal separación, respire o manifieste cualquier otro signo de vida, tal como el latido del corazón, pulsaciones del cordón umbilical, o movimiento efectivo de músculos voluntarios, haya o no haya sido cortado el cordón umbilical y esté o no unida la placenta” (Dirección de Estadísticas e Información en Salud del Ministerio de la Nación).

coincidiendo -no casualmente- con el seguimiento y crecimiento de la disciplina demográfica. Desde entonces, son muchas las interpretaciones que con diversos factores explicativos lucharon por dar cuenta de por qué algunas poblaciones habían reducido notoriamente, en un lapso de varias décadas, la cantidad de hijos que tenían sus mujeres, mientras que otras mantenían un nivel reproductivo similar al de un par de centurias anteriores. Las grandes orientaciones que guiaron las investigaciones en la materia se han ido modificando y alternando su "legitimidad" en el campo. La disponibilidad y calidad de datos acerca de las tendencias y fenómenos demográficos jugaron un rol decisivo en estos corrimientos interpretativos, como también lo hicieron los organismos internacionales de financiamiento en tanto se daba preponderancia a ciertas líneas de investigación en detrimento de otras.

El demógrafo holandés Van de Kaa (1996) ha estudiado y sistematizado las orientaciones principales de las últimas décadas respecto de los determinantes de la fecundidad, destacando las características distintivas de cada una de ellas y los autores más representativos que le han dado forma. Ahora bien, sin adentrarnos en cada uno de las distintas orientaciones -tema en sí mismo inagotable-, creemos significativo decir algo acerca de la interpretación que constituyó el punto de partida de muchos (o todos) de los enfoques que le prosiguieron: aquella que se enmarca en la teoría de la transición demográfica³. Kirk fue uno de los estudiosos dedicados al análisis de las tendencias demográficas en el período de posguerra e identificó el descenso de la fecundidad como consecuencia de ciertos cambios culturales de la época que iban de la mano de la idea de "progreso". Desde su perspectiva, el desarrollo industrial, las influencias de la ciudad y los adelantos tecnológicos que tenían lugar en Europa determinaban sus más bajos niveles de fecundidad en comparación con otras regiones del mundo. El nuevo complejo cultural occidental incluía mejoras en las condiciones de salud, la modernización de la educación, el progreso económico, entre otros factores.

Sin embargo, es a Notestein a quien se le adjudica ser el primero en formular la teoría de la transición demográfica de modo sistemático y abarcativo. Notestein también encuentra interrelación entre el descenso de la fecundidad y el entorno social y económico, pero plantea que el proceso aparece en cierto modo mediado por el descenso de la mortalidad. En términos generales, durante períodos de elevada mortalidad, las sociedades debían contar con costumbres, instituciones, educación, leyes, etc., que propendían a mantener

elevados los niveles de fecundidad para evitar su extinción. Ahora bien, el proceso de modernización europea produjo un mejoramiento en los niveles de vida así como un mayor control de las enfermedades que devino en una reducción de la mortalidad; y es luego de este descenso que se hace posible el desarrollo de un entorno social y económico que genere cambios en las motivaciones de las personas respecto del tamaño de la familia. Desde este esquema de análisis, el descenso de la mortalidad es una condición necesaria para el creciente individualismo y las mejores expectativas y aspiraciones de bienestar material y educativo que conllevan el deseo de una reproducción más limitada.

A partir de este marco interpretativo que relaciona los cambios en la fecundidad con el cambio social e involucra términos como "progreso", "modernización", "occidente", entre otros, han surgido numerosas corrientes que pusieron el acento, según fuere el caso, en alguna de las grandes dimensiones del cambio social que contiene el relato inicial: i) cambios tecnológicos que facilitaron el control de la fecundidad, ii) cambios culturales (participación de la mujer en el mercado de trabajo, uso de la anticoncepción, etc.); y iii) cambios en la "estructura", esto es, atendiendo a ciertos aspectos mensurables del cambio social, como la asistencia a servicios religiosos, la proporción de votos obtenidos por partidos reformistas, la mortalidad infantil (condiciones de saneamiento y la calidad de los servicios de salud) y participación de la fuerza de trabajo en la agricultura en tanto indicador de la urbanización y desarrollo económico (Van de Kaa, 1996).

La teoría de la transición demográfica fue la base sobre la cual extensa literatura ha intentado dar cuenta de los determinantes del nivel y los cambios de la fecundidad durante los siglos XIX y XX. Las diversas interpretaciones hechas por demógrafos, sociólogos, antropólogos y economistas acerca del comportamiento de la fecundidad hacen hincapié con distintos énfasis en factores económicos y sociales, culturales o biológicos/tecnológicos. No obstante los grandes esfuerzos realizados, aún no se ha alcanzado un consenso en torno a una explicación que pueda dar cuenta de la evolución en el tiempo del número de hijos que tienen las mujeres para los diversos países y contextos.

A la complejidad que configuran los numerosos enfoques interpretativos de los determinantes de la fecundidad debe agregársele las características propias del fenómeno que hacen de él un objeto de análisis demográfico con múltiples aristas.

³ La transición demográfica postula, en palabras de Otero, "que a lo largo de la historia las poblaciones atraviesan por cuatro fases claramente definidas: 1) una etapa pretransicional en que la mortalidad y la natalidad tienen altos niveles, debido a la influencia de recurrentes crisis de mortalidad y a la ausencia de control voluntario de los nacimientos por parte de las familias, lo que da lugar a un bajo nivel de crecimiento vegetativo; 2) una etapa de expansión inicial, caracterizada por una baja notoria de la mortalidad, pero con mantenimiento del nivel pretransicional de la natalidad, desfasaje que produce un incremento sustantivo del crecimiento; 3) una fase de expansión tardía, en la que a continuación de la baja de mortalidad se suma ahora la baja de natalidad, y la consecuente disminución del ritmo de crecimiento; 4) una fase postransicional o de equilibrio bajo en que ambos fenómenos se estabilizan dando lugar a un ritmo muy lento de crecimiento de la población" (Otero, 1997: 340).

PARTICULARIDADES DE LA FECUNDIDAD

Con excepción de las visiones filosóficas que postulan un transcurrir circular del tiempo o las concepciones religiosas creyentes en la transmigración de las almas y/o la reencarnación de las personas en otras vidas, es innegable que el nacimiento antecede a la muerte. Ambos acontecimientos constituyen objetos de estudio para la disciplina demográfica, pero ella enseña a abordarlos en una secuencia temporal contraria: primero se ocupa de lo que sucede con la mortalidad, para luego dirigir su atención a la fecundidad. Esta alteración en la secuencia temporal “natural” en que los eventos se producen en la vida de las personas ha sido justificada en la literatura por razones de distinto orden. Encontramos una razón según la cual el desarrollo, en base a datos referidos a la edad en que fallecían las personas enterradas en cementerios, de métodos –tabla de mortalidad- y conceptos –como la Esperanza de Vida- propios de la investigación de la mortalidad, antecedió históricamente a la investigación de la fecundidad. Los bautismos, de los que también existen registros de antaño, podrían homologarse a los nacimientos, pero he aquí la cuestión: los datos principales para el estudio de la fecundidad no son referidos al recién nacido, sino a los de la madre y el padre. Otra argumentación, a nuestro juicio más esclarecedora, plantea que la fecundidad presenta un conjunto de características que la distinguen de la mortalidad y la hacen un fenómeno de mayor complejidad, conveniente de ser abordado con posterioridad a aquella. Veamos entonces algunas de estas peculiaridades que hacen de ella, indudablemente, algo para nada simple.

Un primer elemento que distingue a la fecundidad de la mortalidad es la susceptibilidad de frecuencia de cada suceso en el transcurrir vital de los individuos. La mortalidad le ocurre necesariamente una única vez a cada una de las personas, pero la fecundidad puede ocurrirnos, o bien en reiteradas oportunidades, o no suceder en absoluto. Al mismo tiempo, el intervalo de tiempo transcurrido entre los nacimientos está relacionado con la cantidad de hijos que tendrá cada mujer, por lo que es imprescindible estudiarlos interrelacionadamente.

Existe abundante evidencia de que la cantidad de hijos y la edad a la que los padres deciden tenerlos varían según las condiciones sociales y económicas imperantes. Crisis económicas, hambrunas, guerras, etc. suelen afectar estas decisiones, pero las medidas más usualmente utilizadas para estudiar la fecundidad son medidas transversales, es decir, que están construidas a partir de información de distintas cohortes⁴ de mujeres en un momento puntual del tiempo, por lo que no necesariamente reflejarán el comportamiento

de la fecundidad en la actualidad ni el de una misma cohorte a lo largo de su vida reproductiva. Por ejemplo, dado que la fecundidad 20 años atrás era más alta que en la actualidad, ciertos indicadores que se construyen indagando acerca de la cantidad de hijos que tienen las mujeres en edad reproductiva, estarán “empujados hacia arriba” ya que buena parte de las mujeres procrearon en un contexto de fecundidad más elevada.

Otro rasgo propio de la fecundidad y que la distingue de la mortalidad radica en que aquella involucra necesariamente a más de una persona: como mínimo, el nacido y la madre, cuando no el nacido y ambos padres. Esto significa que mientras “la mortalidad es una propiedad de la persona que fallece, la fecundidad es una propiedad de los padres de la persona nacida, más que de la persona misma. Se habla de la probabilidad de morir, pero no de la probabilidad de nacer, sino de la probabilidad de dar a luz” (Carleton, 1970: 13). La mortalidad, en cambio, afecta a todas las personas pero a cada una por separado, en tanto que la concepción presupone un par. La demografía, por ende, no se interesa tanto por las características sociodemográficas del que nace –como sí lo hace respecto de la persona fallecida-, sino que centra su atención en los rasgos de los padres, con mayor énfasis aún en las madres.

Un nacimiento, además, acarrea siempre un proceso de duración prolongada; más específicamente la concepción, un período extendido de embarazo y luego alumbramiento. Si bien en ciertos casos la mortalidad puede también llegar a ser un proceso extendido en el tiempo, frecuentemente alcanza a las personas de modo repentino.

No caben dudas respecto de que el estudio de la mortalidad exige registrar y observar los fallecimientos, pero en el ámbito de la fecundidad nos encontramos con el debate acerca de si la fecundidad debiera ser conceptualizada a partir de los nacimientos o de los embarazos, lo cual marca diferencias sustantivas en el objeto a mensurar y analizar. No todos los embarazos concluyen en un nacimiento, distinguiéndose dos tipos de mortalidad fetal: el aborto o la mortinatalidad. Ahora bien, como veremos al dar un vistazo por las medidas más usadas de la fecundidad, el interés de la demografía se centra no en los embarazos, sino en los nacidos vivos, sus niveles, diferencias y variaciones. Esta elección tiene también su conveniencia práctica ya que son datos cuya recolección es más sencilla. El estudio de los embarazos, en todo caso, sirve para dar cuenta no de la fecundidad en sí misma sino de sus determinantes.

En la literatura de la fecundidad es posible encontramos

⁴ Una cohorte se define como un conjunto de individuos de una población que han vivido una misma experiencia o que presentan un conjunto de criterios comunes, en este caso, un conjunto de personas nacidas en un mismo año calendario.



Familia (1989),
Fernando Botero

también con el concepto de “límite biológico”, el cual refiere a la capacidad reproductiva máxima de las personas. Todas las personas están expuestas a la mortalidad en cualquier momento, pero en la fecundidad existe un límite biológico -infertilidad en ciertas edades-, además de las limitaciones impuestas por el comportamiento de las personas.

Se complejiza, de este modo, la noción de “población expuesta” a la fecundidad. Por un lado, hay intervalos de tiempo de esterilidad

y/o menor fertilidad a lo largo del período reproductivo de la mujer, mientras que, por otro lado, la edad fija para ambos sexos determinados tramos de esterilidad -desde el nacimiento hasta cierta edad que va desde los 12 a los 14 años, y luego de la menopausia que comienza entre los 45-50 años para las mujeres, y más tarde para los varones- a la vez que ciertas personas se mantienen estériles durante toda su vida, independientemente de si se encuentran o no en edad reproductiva.

Una última peculiaridad de la fecundidad que querríamos mencionar y que vuelve a distinguirla de la mortalidad se relaciona con la cantidad de eventos susceptibles de suceder en un mismo momento. Cada deceso hace referencia a una -y sólo una- muerte, pero una misma concepción y un mismo embarazo puede llegar a resultar en ocasiones en nacimientos de más de una persona, lo que se denomina nacimientos múltiples.

FUENTES Y MEDIDAS

La medición de la fecundidad no es tarea sencilla. Desde la demografía se la estudia a partir de su incidencia en una población determinada. Prueba de ello son las diversas medidas utilizadas para mensurar el fenómeno que ponen en relación la cantidad de nacimientos ocurridos, en un período y territorio definido, y la población que se halla expuesta a producir esos nacimientos en el mismo lapso de tiempo y área. Antes de adentrarnos en cada una de las medidas, cabe preguntarse, ¿de dónde se obtienen esos datos acerca de nacimientos y población expuesta a producirlos? La respuesta es la esperable: las estadísticas vitales y los censos de población son las fuentes que brindan tal información y se constituyen, así, en las fuentes de datos tradicionales para la construcción de las distintas medidas. Específicamente, los censos cuentan a la población “expuesta” mientras que las estadísticas vitales se ocupan de registrar los nacimientos. Debe destacarse que en muchos de los países de la región la calidad de información de estas fuentes suelen presentar problemas, siendo los más frecuentes, para los censos, la sobrenumeración de personas y la mala declaración de la edad, y, para las estadísticas vitales, deficiencias de cobertura (que resultan en un subregistro de nacimientos) e inscripción tardía de los nacimientos. En virtud de ello, se han desarrollado métodos alternativos de estimación de la fecundidad contruidos sobre otras fuentes o parte de las existentes.

Como se ha mencionado anteriormente, las medidas de fecundidad son indicadores que relacionan los nacimientos con la población expuesta, esto es, aquella en condiciones de producirlos o experimentarlos. Cada combinación de nacimientos y población expuesta conlleva una medida determinada; veamos entonces algunas de ellas ineludibles para el abordaje de la fecundidad.

Un primer indicador a mencionar es la tasa bruta de natalidad (TBN). Ella se define como la relación por cociente entre el número de nacimientos ocurridos durante un cierto período de tiempo y la población media en cuyo seno ocurren dichos nacimientos, es decir, la población media durante el período considerado, que por lo general es de un año (Carleton, 1970). Esta tasa se expresa en nacimientos por mil habitantes y se calcula del siguiente modo:

$$TBN_i = \frac{B_i}{N_i} \times 1.000 [\%o]$$

TBN_i: tasa bruta de natalidad del año (i)

B_i: nacimiento ocurridos en el año (i)

N_i: población media en el año (i) (el 30 de junio)

Constituyendo probablemente la medida más importante de la fecundidad, la TBN mensura la frecuencia de nacimientos en la población, dándonos información acerca del impacto que ellos tienen sobre el conjunto. A su vez, junto con medidas de mortalidad y migraciones determina el crecimiento de la población, hecho que la constituye en un indicador insoslayable. Se evidencia, asimismo, que tiene la ventaja de ser un indicador de sencillo cálculo e interpretación.

La primera columna del Cuadro 1 expone las TBN estimadas por el CELADE para el quinquenio 2005-2010 de Latinoamérica y, luego, ordenadas en forma descendente desde el valor más alto al más bajo, las de los respectivos países. Se observa allí que la tasa para la región en su conjunto es de 20 por mil, es decir, se estima que entre 2005-2010 en América Latina nacen 20 personas por cada mil durante el transcurso de un año calendario. Como se desprende del cuadro, este valor no es más que una media de situaciones de la fecundidad de gran heterogeneidad entre los diferentes países, siendo Guatemala el país que registra el mayor impacto de los nacimientos en su población (más de 33 nacimientos por cada 1.000 personas en el correr de un año). Luego, Haití, Honduras y Bolivia son los países que muestran las tasas más elevadas, las cuales se ubican algo por debajo de 28 nacimientos por 1.000 habitantes. La Argentina, por su parte, evidencia una tasa de 17,5 por mil, siendo Chile (15,1), Uruguay (15,1) y Cuba (10,4) los únicos países de la región con tasas de natalidad más reducidas.

No obstante sus ventajas y relevancia, esta medida adolece de importantes limitaciones cuando se la utiliza como indicador del nivel de la fecundidad. Al relacionar los nacimientos ocurridos con la población total -véase que en la fórmula expuesta utiliza a la población total en su denominador-, y no con la población expuesta al riesgo de procrear, la tasa está afectada por los cambios en la proporción de la población en edades no reproductivas. Por ejemplo, dado dos países con el mismo nivel de fecundidad (cantidad de hijos por mujer), aquel que cuente con un mayor porcentaje de mujeres en edad reproductiva tendrá una TBN más alta; es decir, a igual nivel de fecundidad, los nacimientos tendrán mayor impacto en la población. La TBN se usa muchas veces como acompañamiento o complemento de medidas más “refinadas” para el análisis del nivel de la fecundidad.

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA: TASA BRUTA DE NATALIDAD, TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y TASA BRUTA DE REPRODUCCIÓN ESTIMADAS POR PAÍS. PERÍODO 2005 - 2010.

PAÍSES	TBN [‰]	PAÍSES	TGF [‰]	PAÍSES	TBR [‰]
	2005 - 2010		2005 - 2010		2005 - 2010
AMÉRICA LATINA	20,0	AMÉRICA LATINA	20,4	AMÉRICA LATINA	1,2
GUATEMALA	33,3	GUATEMALA	4,2	GUATEMALA	2,0
HAITÍ	27,8	HAITÍ	3,5	HAITÍ	1,7
HONDURAS	27,8	BOLIVIA	3,5	BOLIVIA	1,7
BOLIVIA	27,7	HONDURAS	3,3	HONDURAS	1,6
NICARAGUA	24,9	PARAGUAY	3,1	PARAGUAY	1,5
PARAGUAY	24,8	REP. DOMINICANA	2,8	REP. DOMINICANA	1,4
REP. DOMINICANA	23,5	NICARAGUA	2,8	NICARAGUA	1,3
EL SALVADOR	23,1	EL SALVADOR	2,7	EL SALVADOR	1,3
REP. BOLIVARIANA DE VENEZUELA	21,5	ECUADOR	2,6	ECUADOR	1,3
ECUADOR	21,4	PANAMÁ	2,6	PANAMÁ	1,2
PERÚ	20,9	REP. BOLIVARIANA DE VENEZUELA	2,5	REP. BOLIVARIANA DE VENEZUELA	1,2
PANAMÁ	20,9	PERÚ	2,5	PERÚ	1,2
MÉXICO	19,2	ARGENTINA	2,3	ARGENTINA	1,1
BRASIL	19,2	BRASIL	2,2	BRASIL	1,1
COLOMBIA	18,8	COLOMBIA	2,2	COLOMBIA	1,1
COSTA RICA	17,8	MÉXICO	2,2	MÉXICO	1,1
ARGENTINA	17,5	URUGUAY	2,1	URUGUAY	1,0
URUGUAY	15,1	COSTA RICA	2,1	COSTA RICA	1,0
CHILE	15,1	CHILE	1,9	CHILE	0,9
CUBA	10,4	CUBA	1,5	CUBA	0,7

FUENTE: Elaboración propia en base a estimaciones y proyecciones de CEPAL/CELADE.

La tasa de fecundidad general (TFG) es otra medida de relevancia y se define como la razón -multiplicada por 1.000- entre el número total de nacimientos ocurridos durante un lapso de tiempo (en general también se habla de un año) en una población y el número medio de mujeres en edad fértil de esa misma población en dicho período. Es decir,

$$TFG_i = \frac{B_i}{NF_i^{15-49}} \times 1.000 [\text{‰}]$$

TFG_i : tasa de fecundidad general del año (i)

B_i : nacimientos ocurridos en el año (i)

NF_i^{15-49} : población femenina de 15 a 49 años, el 30 de junio del año (i)

Debe considerarse que mientras la TFG relaciona los nacimientos de un período determinado con la población expuesta al riesgo de tener hijos (mujeres en edad fértil), la TBN lo hace respecto del total de la población. En este sentido, la TFG como medida de la fecundidad está menos sujeta a deformaciones por la composición por sexo y edad de la población, pero tampoco puede escapar totalmente a su influencia. En palabras de Robert Carleton, "pueden distinguirse dos formas en que la composición de una población, según sexo y

edad, intervienen extrínsecamente en una medida de la fecundidad: a) la proporción de mujeres en edad de reproducción dentro de la población total, y b) el grado en que las mujeres de edad reproductiva se concentran en mayor o menor grado en aquellas edades en que la fecundidad es más alta" (Carleton, 1970). Así como la TBN es afectada por ambos aspectos, la TFG lo es por b). Al tener en su lógica un elemento ajeno a la fecundidad, como lo es la estructura por edades de las mujeres durante el período reproductivo, tampoco es una medida muy utilizada para establecer diferencias entre la fecundidad de poblaciones con estructuras por edad disímiles, o de la misma población en momentos distintos del tiempo.

Si bien el período fértil de una mujer generalmente tiende a fijarse entre los 15 y los 50 años de edad, la fecundidad varía considerablemente a lo largo de este intervalo etario en todas las poblaciones e independientemente de su nivel general. Por lo tanto, se hace necesario tasas de fecundidad por edades, esto es, el cociente entre los nacimientos ocurridos durante un año de madres de una determinada edad y la población femenina de la misma edad a mitad del período (30 de junio). La mayoría de las veces, las tasas se calculan para grupos quinquenales de edad. Así, por ejemplo, la tasa de fecundidad de mujeres de 20 a 24 años se calcula de la siguiente manera:

$$F_i^{20-24} = \frac{B_i^{20-24}}{NF_i^{20-24}} \times 1.000 [\text{‰}]$$

F_i^{20-24} : tasa de fecundidad específica de mujeres de 20 a 24 años, para el año (i).

B_i^{20-24} : nacimientos de madres de 20 a 24 años ocurridos en el año (i).

NF_i^{20-24} : población femenina de 20 a 24 años el 30 de junio del año (i).

En ausencia de partos múltiples y de más de un parto por año por persona, esta tasa puede interpretarse como la proporción de mujeres de 20 a 24 años que ha tenido un hijo en el año de referencia.

Las tasas por edad nos indican el modo en que se distribuye la fecundidad a lo largo del período y, como dijimos anteriormente, se evidencia que la fecundidad tiene un comportamiento heterogéneo según la edad que presente la madre. En términos generales, la exposición al riesgo de embarazo suele ser menor en las edades extremas del período reproductivo -ya sea por una menor frecuencia de relaciones sexuales entre los 15 y 19 años y una mayor incidencia de esterilidad fisiológica luego de los 40 años-, tendiendo entonces a concentrarse mayormente la fecundidad entre los 20 y 30 años.

GRÁFICO 1

AMÉRICA LATINA TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD POR EDAD. PERÍODO 2005-2010.

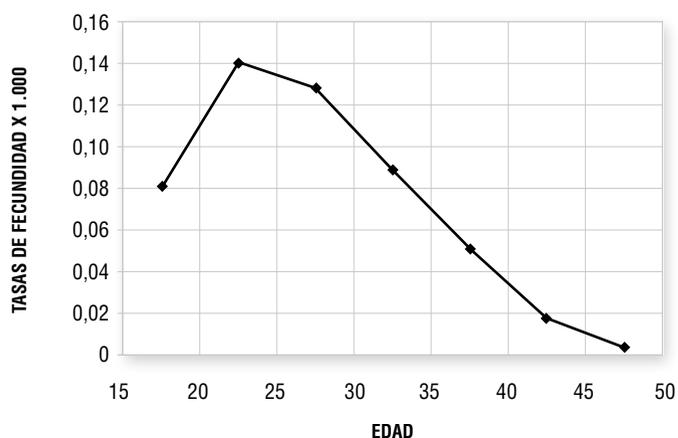
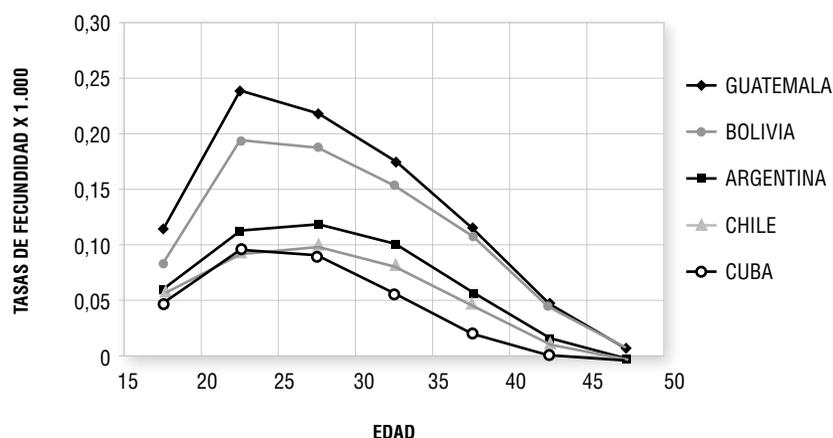


GRÁFICO 2

PAISES SELECCIONADOS. TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD POR EDAD. GUATEMALA, BOLIVIA, ARGENTINA, CHILE Y CUBA PERÍODO 2005-2010.



En el Gráfico 1 se evidencia que la curva de fecundidad por edades para Latinoamérica concentra su máxima fecundidad entre los 20 y 24 años, descendiendo levemente entre los 25 y 29 años, a partir de cuando descendiendo con mayor intensidad a medida que avanza la edad.

Analizando las curvas de algunos de los países de la región (Gráfico 2), es posible destacar que Argentina, Chile y Cuba tienen no sólo los niveles de fecundidad más bajos, sino que muestran curvas de fecundidad distintas a las de Guatemala y Bolivia. En Argentina y Chile la mayor fecundidad se produce entre los 25 y 29 años, mientras que en Cuba la fecundidad se distribuye bastante homogéneamente entre los 20 y los 29 años, descendiendo a partir de los 30 años de edad. La curva de Guatemala, el país donde el nivel de fecundidad es más elevado, muestra su cúspide marcadamente entre los 20 y los 24 años. Bolivia muestra una curva similar a Guatemala pero con menor concentración de la fecundidad que esta. De hecho, se observa que el mayor nivel de la fecundidad de Guatemala respecto a Bolivia se debe a los valores de las respectivas tasas entre los 15 y los 34 años, a partir de cuando los niveles de fecundidad de ambos países son muy similares.

En base a las estructuras de la fecundidad de distintos países del mundo, Naciones Unidas construyó modelos de la fecundidad por edad según la edad en la que se producía la mayor fecundidad. Específicamente, se distinguieron tres clases de distribución de la fecundidad: i) de cúspide temprana, en la que la máxima fecundidad tiene lugar entre los 20 y los 24 años; ii) de cúspide tardía, en la cual la máxima fecundidad se da entre los 25 y los 29 años; y iii) de cúspide dilatada, en la que se da una intensidad de la fecundidad similar entre los 20-24 años y los 25-29 años. Debe recalarse aquí

que en la actualidad ya hay algunos países o subregiones, como sucede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que evidencian una mayor intensidad de la fecundidad entre los 30 y los 34 años, dando cuenta de una fecundidad aún más tardía que cualquiera de los tipos del modelo propuesto.

Considerando nuestros ejemplos a la luz de esta construcción conceptual realizada por Naciones Unidas es posible destacar que América Latina, Guatemala y, en menor medida, Bolivia muestran una fecundidad de cúspide temprana, Argentina y Chile una de cúspide tardía, y Cuba una de cúspide dilatada.

No obstante, una de las conclusiones a las que llegó Naciones Unidas es que la forma de la curva es independiente del nivel de la fecundidad, existiendo por ejemplo en el grupo de países de baja fecundidad, algunos con cúspide tardía, otros con cúspide dilatada y otros con cúspide temprana. A lo sumo, puede señalarse, y sólo en términos generales, que los países de bajo nivel de fecundidad presentan una mayor concentración del fenómeno en un intervalo de edad específico que los países de alta fecundidad. Pero la forma que adquiere la curva de fecundidad según edad sí se vincula con factores de tipo biológico y social. Por un lado, es conocido el hecho de que “existe un patrón de fertilidad por edades que da el límite biológico máximo que es factible esperar en cada edad” (Welti, 1997: 111). Ahora bien, la realidad nos ha demostrado que la fecundidad alcanza siempre un nivel muy inferior al de la capacidad reproductora teórica de la mujer en todas las edades, ya que, por el otro lado, paralelamente a este límite máximo biológicamente definido, inciden factores sociales. En este sentido, las prácticas de formación y disolución de las

uniones, los patrones de abstinencia definidos culturalmente, la mortalidad intrauterina y la infertilidad, entre otros factores, afectan la estructura de la fecundidad según edades.

Dado que las tasas por edad no están expuestas a los efectos extrínsecos al fenómeno -devenidos de diferencias en la estructura por edades y sexo de la población (como la TBN) ni de diferencias que resulten de la distribución relativa de la fecundidad durante el período fértil (como la TFG)⁶, ellas permiten llevar adelante estudios acerca de los diferenciales de fecundidad entre distintas poblaciones, los cambios acontecidos a lo largo del tiempo y el efecto de ciertos elementos extrínsecos como la composición de la población por estado civil y edades. No obstante, en la práctica el investigador queda en presencia de 7 tasas de fecundidad -en el caso de calcular tasas quinquenales de edad- referidas a una misma población, haciendo muchas veces ambigua la interpretación y comparación entre subgrupos poblacionales. Resulta más importante, entonces, el hecho de que las tasas por edad constituyen el insumo esencial de las medidas más apropiadas para estudio del nivel de fecundidad: la tasa global de fecundidad y tasa bruta de reproducción⁷.

La Tasa Global de Fecundidad (TGF) es una medida resumen de las tasas de fecundidad por edad y se calcula sencillamente sumando las mismas⁸. Representa el número medio de hijos nacidos vivos que tendría una cohorte hipotética de mujeres no expuesta a la mortalidad antes del término del período reproductivo, y sujeta a las tasas de fecundidad por edad de la población en estudio. Es también junto con la TBN una de las medidas de la fecundidad más utilizadas y, al estar construida en base a las tasas específicas, no está afectada por la composición por sexo y edad, por lo que es muy utilizada para comparar los niveles de fecundidad de grupos poblacionales diferentes.

$$TGF_i = \sum_{x=15}^{49} F_i^x$$

TGF_i : tasa global de fecundidad en el año (i).

x : edad de las mujeres.

F_i^x : tasa de fecundidad específica de las mujeres de edad (x) en el año (i).

A partir de la columna central del Cuadro 1 se desprende que la TGF latinoamericana estimada para el quinquenio 2005-2010 es de 2,4 hijos en promedio por mujer. Nuevamente, es considerable la variabilidad del indicador según el país que se trate. Guatemala no sólo es el país de la región donde los nacimientos tienen el mayor impacto sino que también registra el nivel de fecundidad más elevado de la región, con un promedio de 4,2 hijos por mujer. Es seguida por Haití y Bolivia, con 3,5, y luego Honduras con 3,3. Cuba, en el otro extremo, muestra una TGF de 1,5 hijos por mujer, esto es, muy por debajo del nivel de reemplazo (nivel que se estima en 2,0 hijos por mujer, un descendiente para reemplazar a la madre y otro para el padre), mientras que Chile muestra un nivel de la fecundidad muy similar al reemplazo generacional; es decir, se estima que en caso de mantenerse en el futuro este nivel, su población no crecerá, a menos que lo haga por causa de una inmigración mayor a la emigración.

Resulta interesante destacar aquí el caso de Argentina: mientras sólo Cuba, Chile y Uruguay presentaban para el quinquenio 2005-2010 una TBN inferior, encontramos que respecto de la TGF son 7 los países que se encuentran por debajo de la Argentina: los tres mencionados junto con Costa Rica, México, Colombia y Brasil. Se infiere que estos 4 países, cuyas mujeres tienen en promedio menos hijos que las mujeres argentinas, presentaron una TBN más elevada a la tasa argentina porque tienen en su población una mayor proporción de mujeres en edades reproductivas que nuestro país, más envejecido.

La variabilidad del nivel de la fecundidad considerando todos los continentes es aún más amplia: la TGF puede variar desde menos de 2 hijos por mujer -nivel de fecundidad por debajo del reemplazo generacional- en ciertos países europeos, Hong Kong o Cuba, hasta más de 6 hijos por mujer en algunos países de África.

Por último, la Tasa Bruta de Reproducción (TBR) es una medida similar a la TGF pero que sólo contempla los nacimientos femeninos, esto es, representa la cantidad promedio de hijas por mujer que tendría una cohorte hipotética de mujeres, no expuestas a la mortalidad hasta el final del período fértil y bajo el supuesto de que se mantuvieran estables las tasas de fecundidad de la población en estudio. Dado que se estiman, generalmente, 105 nacidos vivos varones por cada 100 femeninos, un procedimiento muy común para calcular la TBR es aplicar esta proporción (100/205) a la

⁶ Podría argumentarse que cada tasa de fecundidad por grupo quinquenal está afectada por la distribución por edad al interior del quinquenio. Si bien ello es cierto, también lo es el hecho de que la distorsión que puede generarse por la amplitud de un intervalo quinquenal es insignificante.

⁷ El conocimiento de las tasas por edad permite también la formulación de una tasa bruta de natalidad o una tasa de fecundidad general tipificada, esto es, se aplican las tasas de fecundidad por grupos de edad de determinada población a la estructura por edad y sexo de una población "tipo" escogida. De este modo, a partir de evaluar el efecto de tasas específicas de 2 grupos en una misma estructura tipo, es posible comparar el nivel de fecundidad de las poblaciones en cuestión.

⁸ Dado que las tasas por grupos de edades expresan un valor anual promedio de las edades que contempla, en caso de utilizar para el cálculo de la TGF grupos de edad -y no tasas para cada edad singular-, ellas deben multiplicarse por la amplitud del intervalo. Por ejemplo, si se utilizan tasas de grupos quinquenales, las mismas deben multiplicarse por 5 antes de ser sumadas y obtener la TGF.

TGF. Al estar construida en base a los nacimientos exclusivamente femeninos, esta medida da cuenta de la capacidad y posibilidades de reemplazo de las mujeres de una población.

Tanto la TBR como la TGF son índices resumen que dan cuenta del nivel de la fecundidad y, como tales, no están afectadas por la composición por sexo y edad de la población ni por la distribución relativa de la fecundidad, por lo que permanece inmutable la jerarquía de los países determinada por la TGF (Cuadro 1). La TBR para el conjunto de los países latinoamericanos en el quinquenio 2005-2010 indica un promedio de 1,2 hijas por mujer al final del período reproductivo. En Guatemala se estima que cada mujer al final de su etapa reproductiva da en promedio a luz a 2 hijas, mientras que los nacimientos femeninos en Cuba (0,7) y Chile (0,9) ni siquiera estarían alcanzando a reemplazar a las madres, lo que equivale a decir que, de mantenerse en el futuro los niveles de fecundidad vigentes, la capacidad reproductiva (cantidad de personas biológicamente preparadas para dar a luz) de estos países se reducirá progresivamente.

Debe señalarse que tanto la TGF como la TBR padecen de ciertas limitaciones; fundamentalmente el hecho que ninguna de las dos

representa la situación real que vivirán las mujeres. Ambas están calculadas de modo transversal -con tasas de fecundidad de momento determinado, en un momento definido para todas las edades-, es decir que pueden no coincidir con la experiencia que vivirán las mujeres de una cohorte real.

Antes de finalizar, quiera por último al menos hacer mención de la Tasa Neta de Reproducción (TNR). Ella también da cuenta de los nacimientos femeninos, pero considera la mortalidad que se espera que sufran las mujeres desde que nacen hasta la edad de sus madres cuando nacieron. De esta manera, hace referencia más específicamente a las posibilidades de reemplazo de la población de sus mujeres. Pero al mismo tiempo, no puede ser considerada exclusivamente como una medida de la fecundidad ya que su cálculo involucra también un factor extrínseco a ella como lo es la mortalidad.



Niño geopolítico observando el nacimiento del hombre nuevo (1943),
Salvador Dalí Domènech

CONCLUSIONES

A lo largo de nuestro derrotero hemos intentado presentar una introducción a la conceptualización teórica y a la medición de la fecundidad. Para ello, empezamos distinguiendo tal noción de términos como natalidad y fertilidad, muchas veces utilizados equívocamente como equivalentes. La especificidad de la fecundidad está dada por su referencia a la capacidad efectiva de engendrar hijos, siendo el interés de la demografía la cantidad de hijos que tiene cada mujer y su espaciamento. De esta manera, si bien la reproducción humana involucra tanto la supervivencia individual como el modo en que las sociedades sobreviven en el tiempo, la disciplina demográfica centra su atención en esta última en detrimento de la primera forma de reproducción. El nivel en que un grupo humano se reproduce, campo específico de la fecundidad –proceso biológico–, está determinado por un conjunto de factores sociales, culturales y económicos que trazan un panorama de enorme complejidad que numerosos enfoques han abordado. No existiendo una interpretación capaz de dar cuenta de la evolución de la fecundidad en todos los países, destacamos brevemente el planteo de algunos de los fundadores de la teoría de la transición demográfica en tanto planteo ligado a la idea de “progreso” y “modernización” occidental que constituyó el punto de partida de un largo camino de investigación acerca de los determinantes de la fecundidad que demógrafos, economistas, sociólogos, entre otros, han seguido.

Continuamos destacando que el fenómeno de la fecundidad conforma un objeto de estudio de la demográfica cuyo abordaje presenta mayores dificultades que el estudio de su contraparte, la mortalidad. Entre algunas de sus características que la distinguen de la mortalidad resalta el hecho de que la fecundidad es susceptible de suceder varias veces durante el transcurrir vital, que se requieren más de una persona para que ella se produzca y que es una propiedad no del recién nacido sino de sus progenitores –razón por la cual la disciplina se interesa primordialmente en las características sociodemográficas de la madre y el padre– y que conlleva un período de tiempo prolongado. Antes de ingresar al terreno de la medición, se hizo referencia a la discusión acerca de qué debe medirse en la investigación de la fecundidad, si embarazos, partos, niños, etc., así como a las particularidades implícitas en la noción de población expuesta a producir o vivenciar el fenómeno.

Comenzamos el estudio de las medidas más frecuentemente utilizadas remarcando la importancia de la TBN como medida imprescindible para el estudio de la natalidad, componente –junto a las migraciones y la mortalidad– del crecimiento de la población y marco contextual de la fecundidad. No obstante, sus limitaciones como medida del nivel de la fecundidad devenidas de la distorsión generada por la composición por sexo y edad de la población hicieron evidente la

necesidad de recurrir a medidas más refinadas de la fecundidad. Hemos visto entonces que si bien la TFG “afina” la población expuesta, son las tasas de fecundidad por edad las que permiten dar cuenta de la estructura de la fecundidad por edad, por un lado, y construir las medidas más apropiadas para la comparación de la fecundidad en dos poblaciones: la TGF y la TBR. En este sentido, se hizo énfasis en la TGF, medida que da cuenta del número medio de hijos nacidos vivos que tendría una cohorte hipotética de mujeres no expuesta a la mortalidad antes del término del período reproductivo y sujeta a las tasas de fecundidad por edad de la población en estudio, ya que se erige como la medida por excelencia para el diagnóstico y comparación entre subgrupos.

Paralelamente a su descripción, las distintas medidas fueron utilizadas para acercarnos a la situación de la fecundidad en América Latina, en la que Guatemala y Cuba se ubican notoriamente como los países de mayor y menor fecundidad respectivamente. Argentina, por su parte, se posiciona con una fecundidad estimada en 2,3 hijos por mujer al final de su período reproductivo para el quinquenio 2005-2010, nivel superior al de algunos países como Brasil, Colombia y México que un par de décadas atrás presentaban un nivel de fecundidad notoriamente más alto que el de nuestro país.

Para finalizar el recorrido realizado de los indicadores, puede deducirse que a medida que las tasas se tornan más selectivas para escoger a la población expuesta, se tornan más refinadas como medidas de la fecundidad, pero van perdiendo relevancia como indicadores sociales. Asimismo, se ha hecho evidente que, a pesar de que la concepción requiere dos personas, la mayoría de las medidas expuestas toman como unidad de referencia a la mujer-madre, cumpliendo éstas un papel preponderante.

BIBLIOGRAFÍA

- Carleton, R.O. (1970). *Aspectos metodológicos y sociológicos de la fecundidad humana*. Santiago de Chile, CELADE.
- Centro de Estudios de Población (CENEP) (2008), "Análisis de la Población en Argentina", para el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).
- CEPAL/CELADE (2008), "Fecundidad", en Observatorio Demográfico Nro. 5.
- Davis, K. y J. Blake (1967), "La estructura social y la fecundidad. Un sistema analítico", en Freedman, Davis y Blake, *Factores sociológicos de la fecundidad*, México, CELADE y El Colegio de México: 155-197.
- Otero, Hernán (2007), "El crecimiento de la población y la transición demográfica", en Susana Torrado (compiladora) (2007), *Población y Bienestar en Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo I, Editorial EDHASA, Buenos Aires
- Torrado, Susana (2007), "Transición de la fecundidad. Los hijos: ¿cuántos? ¿cuándo?", en Susana Torrado (compiladora) (2007): *Población y Bienestar en Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo I, Editorial EDHASA, Buenos Aires.
- Welti, Carlos (ed.) (1997), *Demografía I*, Programa Latinoamericano de Actividades de Población (PROLAP), México.
- Van de Kaa, Dirk (1996), "Narraciones ancladas: historia y resultados de medio siglo de investigaciones sobre los determinantes de la fecundidad", *Notas de Población* 66.

LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA MARÍA CANIL*

Las políticas públicas resultan de un proceso de acuerdo y de planificación que se da entre la sociedad y el Estado. Estas son acciones que se adoptan ante las demandas que plantea la sociedad y tienden a dar respuesta y elevar el bienestar de la población, materializándose en leyes, planes, programas, proyectos y actividades que se llevan a cabo para responder a esas demandas. Así, toda política pública entraña una interrelación de sujetos que transcurre en un tiempo y cultura determinados y determinantes. Asimismo, refleja el grado de entendimiento al que se ha arribado en relación a la demanda que trata de encuadrar y satisfacer. De este modo contribuyen a la realización de los fines esenciales del Estado, cuyo papel es regular y mediar frente a los conflictos en la construcción de la equidad y la justicia social, para garantizar y resguardar los derechos ciudadanos.

Integrar la perspectiva de género en una política pública es comprender la trascendencia que tiene la misma en la constitución de la identidad del sujeto y cómo determina sus oportunidades para acceder a

derechos y recursos en condiciones de equidad. Los problemas y necesidades sociales se posicionan en la agenda pública según la fuerza que ejerzan los grupos sociales que ostenten las demandas.

El concepto género es una construcción cultural que modela las acciones de los hombres y mujeres de acuerdo a roles, normas y valores, los cuales difieren y se determinan en diferentes culturas y varían con el tiempo. Así, las relaciones sociales entre varones y mujeres son aprendidas y pueden variar ampliamente entre las culturas, estableciendo lo permitido y lo prohibido de una forma no equitativa, en general desfavorable para el género femenino, lo cual debe ser diferenciado del sexo que, como perspectiva, está determinado por las características biológicas.

Para Ana María Corti, situarse desde la cultura para analizar la diferenciación entre hombres y mujeres significa, entender que las relaciones entre los géneros son relaciones sociales y no

* Miembro del equipo de trabajo de la Dirección Nacional de Población. Lic. en Trabajo Social, Especialista en Problemáticas Infanto Juveniles. Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas.

datos naturales; sino construcciones sociales cuyo análisis debe encararse como el de otras relaciones, igualitarias o desiguales, entre grupos sociales.

Así, la constatación histórica de la dominación masculina pasa a ser una expresión, entre otras, de la desigualdad de las relaciones sociales. A su vez, afirmar que las relaciones entre los géneros son relaciones sociales, permite distinguir entre lo social y lo político para poder explicar el origen de la desigualdad que se pretende analizar en dicha relación y arribar al concepto de dominación.

La lógica del género es una lógica de poder, de dominación. Analizar esta situación de dominación es dificultoso por dos razones: existe una violencia simbólica que se ejerce con el consentimiento del sujeto que es objeto de ella y, por otro lado, es una institución desarrollada y cristalizada por normas y valores históricamente aceptada y legitimada.

En este sentido, para poder resolver las desigualdades y alcanzar el pleno goce de la equidad a la hora de elaborar políticas públicas, es necesario contemplar las diferentes situaciones en que se encuentran hombres y mujeres, cuyas relaciones varían de acuerdo a su etnia, sexo, clase social y todo ello moderado por el contexto sociocultural de cada región.

ANTECEDENTES

En la República Argentina las políticas públicas que han incluido explícitamente una perspectiva de género se enmarcan en instrumentos internacionales adoptados en concordancia con otros países, tales como las Conferencias Mundiales sobre la Mujer que tuvieron lugar en México (1976), Copenhague (1980), Nairobi (1985), Beijing (1995).

En 1979, a tres años de la Conferencia de México, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la histórica Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Este fundamental tratado entró en vigor en nuestro país con la aprobación de la Ley N° 23.179 en el año 1985, teniendo jerarquía constitucional de acuerdo al artículo 75 apartado 22 de nuestra Carta Magna.

En la última y cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, los representantes de 189 gobiernos adoptaron la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, encaminada a eliminar los impedimentos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada, definiendo un conjunto de objetivos estratégicos para superar los obstáculos que entorpecen el adelanto de la mujer. Por ella, los Estados parte garantizan la igualdad entre mujeres y hombres ante la ley e indican las medidas que deben adoptarse para eliminar la discriminación en la vida política, el empleo, la salud, el matrimonio y la familia, asegurando el disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a todas las mujeres y niñas. En 1999 se emite el Protocolo Facultativo de la Convención¹ que permite que los particulares presenten denuncias al Comité sobre violaciones contra esta Convención.

Finalmente, corresponde mencionar la Declaración del Milenio aprobada por 189 países y firmada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000, como un importante avance en las políticas de género, en donde se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio².

La Declaración está compuesta por ocho Objetivos³, de los cuales el tercero renovó el compromiso para combatir la desigualdad de género, en él se formula: Promover la igualdad y equidad entre los géneros y la autonomía de la mujer. El mismo propone una mayor equidad de género por medio de una mejor participación económica de la mujer, lograr que hombres y mujeres tengan el derecho a la escolarización, a una participación y representación igualitaria en la política y en la toma de decisiones de los Estados y hacia la mejora de las perspectivas de empleo, promoviendo la participación de la mujer en empresas e instituciones públicas y privadas.

DE LA TRANSVERSALIDAD DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque gender mainstreaming, traducido como «transversalidad de la perspectiva de género»,⁴ comenzó a aplicarse luego de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995. El término inglés gender mainstreaming que se traduce como otorgar mayor importancia a la dimensión de género, ubica la perspectiva de género como la «corriente principal» de las políticas públicas. Es decir, incluir en una política pública la transversalidad de la perspectiva de género es inferir que la variable género está presente en todas

¹ Es aprobado por Ley Nacional N° 26171, en el año 2006.

² Objetivos de desarrollo del Milenio: Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal. Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil. Objetivo 5: Mejorar la salud materna. Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Objetivo 7: Garantizar el sustento del medio ambiente. Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. http://www.mercosurabc.com.ar/IP_2007_Argentina.pdf.

³ Cabe aclarar que la República Argentina agregó un objetivo más a los acordados con los países, que es Promover el trabajo decente, este objetivo se ubicó en tercer lugar, por ello para nuestro país Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer pasó a ser el cuarto Objetivo.

⁴ En los textos se ha observado el uso del término transversalidad o transversalización indistintamente.

las dimensiones del análisis: la construcción, la implementación y supervisión de dicha política, supone la superación de la marginalización en los temas de género.

Las políticas que se adoptan para proporcionar un nivel de igualdad en materia de género, se concretan en dos grandes líneas: las políticas específicas son aquellas orientadas a que las mujeres puedan alcanzar igualdad de oportunidades con relación a los hombres y, las políticas que incluyen estrategias de transversalidad, son las que comprenden la integración sistemática de la dimensión de género, materializándose en planes, programas, proyectos y actividades que apuntan a incluir a ambos géneros en una dimensión de equidad como un proceso dinámico y en constante construcción social.

Para María Rigat-Pflaum, el concepto de género que subyace al *gender mainstreaming* reconoce la heterogeneidad del sujeto colectivo mujer e introduce las dimensiones de clase, etnia, raza y orientación sexual. Al concebir el género en un contexto de diversidad, la transversalidad de género interpela a ambos géneros. Los impactos son diferentes tanto para varones como para mujeres. El *gender mainstreaming* apunta a incluir la masculinidad, con toda su diversidad, dentro de los análisis de género (Rigat-Pflaum, 2008).

Es importante resaltar en esta nueva visión las dimensiones de diversidad que aporta y que asimismo supera las posturas tradicionales, incluyendo la masculinidad dentro de la perspectiva de género. El *gender mainstreaming* implica una ampliación de las políticas de igualdad de oportunidades, constituyendo una política transversal porque abarca todas las políticas y no solamente las específicas dirigidas a mujeres.

Rigat-Pflaum hace referencia que en el camino hacia la implementación de un enfoque integral de igualdad de géneros deberá formar parte de la cultura de las instituciones el analizar

con perspectiva de género sus recursos, competencias y procesos internos, así como los impactos diferenciados sobre mujeres y varones de sus políticas y programas, teniendo en cuenta las diferencias y la diversidad (Rigat-Pflaum, 2008).

Las políticas que incluyen la transversalidad del género se apoyan en dos soportes fundamentales: la voluntad política de llevarlas a cabo, y el adecuado financiamiento previsto para efectivizarlas.

La marginalización de la temática de la equidad de género en las esferas institucionales se refleja en posturas discriminatorias, negación de las diferencias, exclusiones y en la falta de datos desagregados por sexo y edad.

Para concluir, se acuerda con la indicación que al respecto hace Karina Batthyany cuando afirma que: en el diseño e implementación de proyectos con perspectiva de género se plantea la superación de la atención a las particularidades, necesidades prácticas e intereses estratégicos, de hombres y mujeres y se orienta hacia una transformación más estructural del sistema de relaciones masculino-femenino, cuyo fundamento sea la equidad en la diferencia (Batthyany, 1999).

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, Irma (2006), "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", en *Serie Políticas Sociales*, CEPAL-CELADE, Santiago de Chile.
- Batthyany, Karina (1999), "El análisis de las relaciones sociales de género en los proyectos de investigación. Apuntes teóricos y prácticos" del Taller *Género y Desarrollo*. Auspiciado por Oficina Regional para América Latina y el Caribe - CIID/IDRC -Montevideo. http://www.idrc.ca/es/ev-22976-201-1-DO_TOPIC.html
- Corti, Ana María (2000), "La igualdad, la diferencia y la equivalencia miradas desde la socialización escolar de niñas y varones" Tesis de Maestría –en Ciencias Sociales –Educación – FLACSO-Buenos Aires.
- Estado Mundial de la Infancia 2007 - Edición de América Latina y el Caribe "La Mujer y la Infancia – El doble dividendo de la igualdad de género" – Publicado por UNICEF 2007 - http://www.unicef.org/spanish/sowc07/docs/sowc07_tacro_sp.pdf
- Feijó, María Del Carmen (2008), -Coordinadora –"Participación política de las mujeres en América" - Temas: *POLITICA* - .Editorial: Sudamericana – Buenos Aires.
- García, Alejandra y ROMBOLÁ María Laura (2008), "Desafíos para la igualdad de género en la Argentina", Buenos Aires - *Programa Naciones Unidas para el Desarrollo* - PNUD.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) Guía práctica "Promoción de la igualdad de género en la acción contra el trabajo infantil" Dic 2000. http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/ipec/doc/documentos/prom_igualdad_genero.pdf
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) "Las Buenas Prácticas: "Integrando el género en las acciones contra el trabajo infantil", Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, IPEC Publicado por OIT- Ginebra, 2003.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) "Millennium Development Goals", http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_SP_r3.pdf
http://www.mercosurabc.com.ar/IP_2007_Argentina.pdf
- Rigat-Pflaum, María (2008), "Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género". Publicado en Revista *NUEVA SOCIEDAD* 218 – Buenos Aires, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

VIVIR SIN VIOLENCIA: LEY N° 26.485

UNA NUEVA HERRAMIENTA DE PROTECCIÓN PARA LAS MUJERES

NORA PAZOS*

INTRODUCCIÓN

El ejercicio de violencia hacia las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Por ello, la “eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida”. Así lo establece el Preámbulo de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer- Convención de Belem do Pará- adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 9 de junio de 1994. Fue ratificada por Argentina el 5 de julio de 1996 y convertida en Ley Nacional N° 24.632.

La reforma de nuestra Constitución Nacional de 1994 incorporó con jerarquía constitucional los Tratados y Convenciones Internacionales sobre derechos humanos, en el artículo 75, inciso 22, entendiéndose complementarios de los derechos y garantías por ella consagrados.

Pero además, en el inciso 23 del mismo artículo, se deja abierta la posibilidad de incorporar otros textos siempre que se obtenga el voto de las 2/3 partes de los miembros de ambas Cámaras. De este modo, el Congreso tiene la atribución de:

*Lic. en Sociología, Magister en Política de Migraciones Internacionales, miembro del equipo de trabajo de la Dirección Nacional de Población.

“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

El 11 de marzo de 2009 el Honorable Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”, cuyas disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República, y entró en vigencia el 14 de abril de 2009¹.

Con el objetivo principal de difundir el contenido de la norma, a continuación se describen brevemente los aspectos más significativos, pues constituye un avance muy importante en la toma de medidas efectivas hacia la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones y el ejercicio del derecho a vivir sin violencia.

Las leyes existentes en esta temática han servido de base a los distintos proyectos que confluyeron en la misma, y son complementarias, pues regulan muchos aspectos imprescindibles a tener en cuenta a la hora de considerar integralmente este tema.

Pero además, esta ley indica procedimientos y líneas concretas de acción delimitando responsabilidades del Estado y de la sociedad civil, operacionalizando las funciones del Consejo Nacional de la Mujer que es el organismo en el cual recae la responsabilidad de hacer efectivas sus prescripciones, y creando en su ámbito el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres.

La ley garantiza:

- asistencia y patrocinio jurídico gratuito
- ayuda económica
- asistencia médica y psicológica
- centros de día y albergue
- la capacitación a funcionarios públicos, a las fuerzas policiales, de seguridad y Fuerzas Armadas
- reeducación a hombres que ejercen violencia.

La ley contiene 45 artículos contemplados en cuatro Títulos: el Título I contiene las Disposiciones Generales en los artículos 1° a 6°; el Título II

se refiere a las Políticas Públicas en los artículos 7° a 15°; en el Título III, se establecen las disposiciones relativas a los Procedimientos en los artículos 16° a 40° y por último, en el Título IV, las Disposiciones Finales se ocupan de cuestiones de forma y algunas puntualizaciones respecto a la presente ley en los artículos 41° a 45°.

TÍTULO I- DISPOSICIONES GENERALES

En este Título se agrupan las disposiciones concernientes al ámbito de aplicación, objeto de la ley, derechos protegidos, definición de violencia, tipos y modalidades.

Los objetivos principales de esta ley son promover y garantizar la eliminación de la discriminación, el derecho de las mujeres a vivir sin violencia, el acceso a la justicia y su asistencia integral.

El legislador ha considerado necesario resaltar como derechos “protegidos” especialmente por esta norma, algunos de los derechos que están reconocidos por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer², la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer³, la Convención sobre los Derechos del Niño⁴ y la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes⁵.

Se enumeran en el artículo 3° los derechos a:

- a) *Una vida sin violencia y sin discriminaciones;*
- b) *La salud, la educación y la seguridad personal;*
- c) *La integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial;*
- d) *Que se respete su dignidad;*
- e) *Decidir sobre la vida reproductiva, número de embarazos y cuándo tenerlos, de conformidad con la ley 25.673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable;*
- f) *La intimidad, la libertad de creencias y de pensamiento;*
- g) *Recibir información y asesoramiento adecuado;*
- h) *Gozar de medidas integrales de asistencia, protección y seguridad;*
- i) *Gozar de acceso gratuito a la justicia en casos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley;*
- j) *La igualdad real de derechos, oportunidades y de trato entre varones y mujeres;*

¹ Publicada en el Boletín Oficial N° 31.632.

² Ley N° 23.179, sancionada el 8 de mayo de 1985.

³ Ley N° 24.632, sancionada el 13 de marzo de 1996.

⁴ Ley N° 23.849, sancionada el 27 de septiembre de 1990.

⁵ Ley N° 26.061, sancionada el 28 de septiembre de 2005.

k) Un trato respetuoso de las mujeres que padecen violencia, evitando toda conducta, acción u omisión que produzca revictimización.

Es muy importante que en el mismo plano que los otros derechos, se consagre el derecho a la intimidad, y que en el inciso "k" se refuerce la necesidad de evitar toda forma de volver a victimizar a la mujer que ha padecido una situación de violencia.

Con respecto a la definición del concepto de violencia, uno de los aspectos más interesantes es que se lo entiende como una relación de poder, asimétrica, en cualquier ámbito, en la cual uno de los actores hasta puede ser el mismo Estado o sus agentes. Incluye acciones y también omisiones directas o indirectas, como se desprende del artículo 4º :

"Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción y omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción u omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón".

Se distinguen cinco tipos de violencia (art. 5º): física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, y simbólica. Es decir, además de la que se ejerce contra el cuerpo, las emociones o cualquier tipo de vulneración sexual, se incluye el control o limitación económica y la pretendida naturalización de la subordinación de la mujer a través de estereotipos que transmitan o reproduzcan desigualdad y discriminación.

Las seis modalidades (art. 6º) o formas en que se manifiestan los distintos tipos pueden variar y no se circunscriben al hogar o al trabajo, a las relaciones consanguíneas, matrimoniales o parentales vigentes, sino que no se requiere convivencia e incluyen las finalizadas.

Además de la doméstica y la laboral, el concepto comprende la violencia institucional, la obstétrica, la mediática y la que se ejerce contra la libertad reproductiva.

Que en el texto de la norma se estipulen tipos y modalidades permite distinguir formas hasta ahora poco visibles de violencia, en tanto se

refieren a desempeños que no implican convivencia o contacto directo, sino que a veces se hallan cristalizadas en prácticas deportivas, médicas, empresariales, políticas o socioculturales de diversa índole.

TÍTULO II- POLÍTICAS PÚBLICAS

Este título se refiere a las Políticas Públicas, estableciendo principios rectores para su diseño e implementación, el organismo competente en el cumplimiento efectivo de esta ley y sus facultades, y los lineamientos básicos para las políticas estatales. Pero además se agrega la creación de un Observatorio de la Violencia contra las Mujeres, fijando su misión, funciones e integración.

Los preceptos rectores (art. 7º) constituyen los pilares fundamentales que deben garantizar los tres poderes del Estado en la promoción del derecho a la igualdad, la asistencia a la mujer en situación de violencia y el respeto a su intimidad y a la confidencialidad. Pero además se establece la necesaria garantía de existencia y disponibilidad de recursos económicos para dar cumplimiento a los objetivos planteados.

El Consejo Nacional de la Mujer (art. 8º) es el órgano competente del diseño de políticas públicas; cuenta con las recomendaciones de un Consejo Consultivo ad honorem con funciones de asesoramiento, compuesto por integrantes de la sociedad civil y del ámbito académico. Deberá elaborar, implementar y monitorear un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

También se prescribe diseñar e implementar registros inter-jurisdiccionales e interinstitucionales de situaciones de violencia e indicadores básicos de las personas involucradas y de la situación, y coordinar con el Poder Judicial los criterios de selección de la información.

Los programas y servicios de asistencia directa se publicarán en una Guía de Servicios. Se implementará también una línea telefónica gratuita por la cual se brinde asesoramiento, información y contención. Se impulsa también el Registro de las personas asistidas.

Por otro lado, el Consejo Nacional de la Mujer deberá establecer y mantener un Registro de las organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia, y celebrar convenios con organismos públicos y/o instituciones privadas a fin de dar cumplimiento a la ley, trabajando comunitariamente en red para desarrollar modelos de atención y prevención.

El Estado Nacional está obligado a promover y fortalecer técnicamente a las instituciones en la creación de servicios integrales de asistencia

que incluyan a las mujeres que padecen la violencia y a las personas que la ejercen.

En el artículo 10° se fijan los lineamientos a los que deberán ajustarse las políticas estatales e implican campañas de educación en concientización y prevención, creación de unidades especializadas que tendrán un abordaje integral, programas de asistencia económica, programas de acompañantes comunitarios, centros de día, instancias de tránsito de atención y albergue y programas de reeducación para los hombres que ejercen violencia.

En el artículo 11° se establece la articulación y coordinación entre Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional, INADI, jurisdicciones provinciales y municipales, universidades y organizaciones de la sociedad civil para cada uno de los cuales se prescriben acciones prioritarias, especialmente se promueven acciones coordinadas a través de los Consejos Federales competentes y Colegios y Asociaciones Profesionales.

En el ámbito del Consejo Nacional de la Mujer se crea el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres cuya misión fundamental es el “desarrollo de un sistema de información permanente que brinde insumos para el diseño, implementación y gestión de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres”, dirigido por una persona designada por la presidenta del Consejo Nacional de la Mujer y un equipo interdisciplinario especializado en la temática. El Observatorio deberá articularse con otros Observatorios provinciales o internacionales.

TÍTULO III- PROCEDIMIENTOS

En este título se encuentran las disposiciones generales de los procedimientos administrativos y judiciales ante la situación de ejercicio de violencia contra la mujer. Se estipula que cualquier procedimiento será gratuito y sumarisimo, preservando la confidencialidad y el derecho a la intimidad de la mujer.

La denuncia, oral o escrita ante cualquier juez de cualquier fuero o instancia o ante el Ministerio Público, puede realizarla cualquier persona cuando la interesada no pueda efectuarla por su condición física o psíquica, salvo en caso de violencia sexual en que la única persona que puede realizar la denuncia es la mujer que la haya padecido (art. 21°).

Se garantiza la rapidez del procedimiento y la intervención judicial, como se ve en el art. 22 ° y siguiente, ya que en caso de realizarse la denuncia ante autoridad policial, deberá remitirse a la autoridad judicial dentro de las veinticuatro horas.

Según el art. 33° se podrán apelar las resoluciones que interrumpan alguna de las medidas preventivas urgentes que se enumeran en el art. 26°, dentro de los 3 días hábiles. Se prevén sanciones al agresor.

En el caso de menores se procederá según la ley 26.061. En varios artículos se establece que se preservará la identidad de la persona denunciante.

No sólo es obligatoria la denuncia penal por parte de toda persona que se desempeñe en el ámbito privado o público, en centros asistenciales, educativos, sociales y de salud que tenga conocimiento de hechos que pueden constituir un delito (art. 24°). También los funcionarios /as policiales, judiciales, agentes sanitarios o cualquier otro/a funcionario/a público/a a quien acudan las mujeres afectadas tienen obligaciones respecto a la información que le brindan y a la forma de preservar las evidencias (art. 36°).

A las acciones penales se agregan las civiles. Se prevé la reparación civil pues la parte damnificada podrá reclamarla por daños y perjuicios (art. 35°).

Con respecto a los Registros, el art. 37° prescribe que la instancia que llevará registros sociodemográficos de las denuncias y de las sanciones al agresor es la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Las estadísticas elaboradas serán de acceso público, el cual deberá estar debidamente fundado y requerirá autorización judicial previa.

Se puede interpretar que la elaboración de los registros y la colaboración de organizaciones públicas o privadas, podrían permitir la descripción y análisis de la información desde una perspectiva multidisciplinaria, y de este modo enriquecer las propuestas de acción frente esas conductas aberrantes y perfeccionar las formas de protección a las víctimas.

TÍTULO IV- DISPOSICIONES FINALES

En este Título se complementan las disposiciones de orden legal, especificando que la ley no implica la creación de nuevos tipos penales ni la modificación ni derogación de los vigentes.

Como se expresara en los párrafos que anteceden, el espectro normativo sobre este tema se complementa. Así, en el art. 42° se señala que en los aspectos no previstos por esta ley se aplicará la Ley de Protección contra la Violencia Familiar⁶.

Otro aspecto muy importante para su aplicación es el financiamiento, que según el art. 43° estará previsto anualmente en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional.

⁶ Ley 24.417, sancionada el 7 de diciembre de 1994

CONCLUSIÓN

El proyecto contó con el apoyo explícito de todas las bancadas en el Senado y fue la expresión de un acuerdo logrado luego de superar el trabajo en seis comisiones que debatieron el tema en los últimos meses, y que resume las iniciativas de once senadores oficialistas y opositores. El total de votos emitidos fue : 51 a favor, 0 en contra.

En la Cámara de Diputados, al igual que en el Senado, el proyecto de ley fue sancionado por unanimidad -173 votos a favor y 6 abstenciones- luego de un largo debate que duró más de tres horas.

En síntesis, haber consensado en una ley de esta envergadura todas las dimensiones que están en juego en situaciones tan complejas, donde los derechos que se vulneran son múltiples y requieren acciones coordinadas entre instituciones y jurisdicciones diversas, es un paso adelante fundamental. Se cuenta ahora con una ley integral para prevenir y enfrentar la irracionalidad de la violencia.

No obstante, el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos en general y de las mujeres en particular, constituye un proceso continuo e inacabado que requiere poner en funcionamiento las medidas concretas que permitan cabalmente su cumplimiento y no desvirtúen el espíritu de la norma.



Migrantes en cayuco hacia España 2006

Extraída el 23-10-2009, disponible en: www.ciudadanos-cs.org

MIGRACIONES Y ESTADOS-NACIÓN EN UN MUNDO GLOBAL

FEDERICO PRESTIA*

“El extranjero... no es el que viene hoy y se va mañana, sino el que viene hoy y se queda mañana; es, por decirlo así, el emigrante en potencia, que, aunque se haya detenido, no se ha asentado completamente. Se ha fijado dentro de un determinado círculo espacial -o de un círculo cuya delimitación es análoga a la espacial-; pero su posición dentro de él depende esencialmente de que no pertenece a él desde siempre, de que trae al círculo cualidades que no proceden ni pueden proceder del círculo.”

GEORG SIMMEL

Este artículo intenta abordar, en el contexto de una globalización que se presenta como irreversible, algunos aspectos acerca de las migraciones, tema que forma parte de las principales preocupaciones en las agendas de los países del mundo. En este sentido, se entiende a las migraciones como parte de un proceso de globalización que se desarrolla bajo una ideología economicista unidimensional, es decir, bajo un “pensamiento único lineal”, que se manifiesta en un “autoritarismo político en relación al mercado mundial, que se impone apolíticamente y que actúa de manera altamente política.” (Beck, 2008; 181) En este marco, se desarrollarán, brevemente, algunos enfoques y roles que juegan las migraciones dentro de la globalidad, y la relación que las misma han tenido con los cambios producidos en el rol que asumen los Estados, los cuales comenzaron a hacerse visibles en los años ochenta y jaquearon el viejo Estado asistencialista.

Cabe aclarar que si bien el artículo se focaliza en las causas económicas, el fenómeno de los flujos migratorios tiene una explicación multicausal, por lo que además de los condicionamientos tanto macroeconómicos y microeconómicos, deben incorporarse los aspectos sociales, políticos, ambientales y culturales, los cuales a su vez se relacionan entre sí y deben ser tenidos en cuenta a la hora de explicar el motivo por el cual un ciudadano de un país (generalmente los llamados en desarrollo) lo abandona para buscar un futuro mejor en otro, sea éste desarrollado o subdesarrollado.

SEMÁNTICA

Antes de repasar los cambios en el rol de los Estados es necesario hacer una breve referencia a los conceptos utilizados para explicar el por qué de la migración, es decir, a la motivación

* Lic. en Sociología, miembro del equipo de trabajo de la Dirección Nacional de Población.

por la cual las personas, deciden vivir fuera de su lugar de origen o de residencia habitual, de manera permanente o temporal. El término migraciones forzadas hace referencia a aquellos desplazamientos involuntarios causados por desastres naturales o conflictos armados, por lo que las personas se desplazan como una forma de supervivencia. Por su carácter generalmente esporádico, han recibido poca atención en las investigaciones hasta hace no mucho tiempo. La definición migración forzada conlleva a su vez de manera implícita la definición de su contraparte, migración voluntaria. Esta última hace referencia a aquellos movimientos de personas que tienen la capacidad de elección en su decisión de abandonar su lugar de residencia, por lo tanto, no se encuentran forzadas a hacerlo por una causa externa que se presente como inevitable. Sin embargo, en el caso de los emigrantes económicos muchas veces son catalogados como migrantes voluntarios cuando en realidad son personas con escasa o ninguna capacidad de elección, por lo que sería más preciso diferenciar las migraciones forzadas de las forzadas¹. De aquí se desprende claramente que ante la complejidad de los movimientos migratorios ambos conceptos puedan superponerse al momento de definir las causas que los han originado. En este sentido, algunos autores como Hugo y Bun Kwok

“distinguen entre la migración libre, en la que la voluntad individual es el elemento decisivo en el inicio del movimiento; la migración obligada, donde las personas retienen algún poder para decidir sobre su marcha; y, por último, la migración forzada, en la que las personas no tienen ningún poder de decisión. El elemento definitorio de la migración involuntaria, por lo tanto, puede asociarse a la coerción implícita en el desplazamiento, ejercida por una fuerza –o amenaza de la misma– externa a las personas, y sobre la cual éstas no tienen la influencia suficiente, en caso de tenerla, como para evitar su huida.” (Irantzu Mendia, 2009)

LOS ESTADOS-NACIÓN

Los Estados nacionales tienen como supuesto el dominio soberano sobre un territorio determinado y concreto, sobre el cual hacen regir todo tipo de leyes, desde las vinculadas a la educación, las de la fiscalidad, hasta las de control y defensa de sus fronteras. O como

decía Weber en sus Escritos Políticos, el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un territorio determinado, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Sin embargo, resulta de la globalización la aparición de una sociedad mundial que no sólo constituye relaciones económicas como su rasgo sobresaliente, sino también otros tipos de relaciones, de carácter social, comunicacional, cultural, modos de vida, entre otros, que traspasan las fronteras de los Estados nacionales relativizando su rol y la autoridad por la cual fueron concebidos. La aparición de instancias y organismos internacionales puede entenderse como un avance en un mundo cada vez más global, a la vez que deja en evidencia la carencia resolutive de ciertas situaciones a nivel nacional.

La globalización, tal como la conocemos, se ha desenvuelto en las últimas décadas bajo un discurso marcadamente economicista. El discurso sostenido desde los centros de poder y bajo el paraguas de la globalización, ha sido el de los beneficios del libre mercado, el de las privatizaciones, el de la ineficiencia de los Estados para dar respuestas a las múltiples demandas sociales, etc. En este contexto global el movimiento económico de las empresas transnacionales ha transgredido las normas nacionales, posibilitando la domesticación de la sociedad estatal y democrática, retirando cada vez más a los Estados de su papel configurador del conjunto de la sociedad, pues han privado a la misma de sus recursos materiales, sean éstos de capital, impuestos o puestos de trabajo. Las empresas e instituciones empresariales ya no se desarrollan bajo la lógica de los Estados-Nación, y su desenvolvimiento para optimizar las ganancias ya no pertenecen ni permanecen formando parte de una estrategia local, o como dice Beck:

“Las multinacionales abandonan el marco de los Estados Nacionales y retiran de facto su lealtad para con los actores del Estado Nacional; con lo cual cae también en picada el grado de integración social de sus respectivos países, y ello tanto más cuanto que más fuertemente se fundamenta éste en el aspecto puramente económico.” Y más aún, “Lo que es bueno para el Banco de Alemania no lo es ya necesariamente para la propia Alemania.” (Beck, 2008; 22)

Los Estados han visto degradada su soberanía en materia fiscal

¹ Un ejemplo de lo que estamos hablando es la aceptación del gobierno mexicano del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] en 1994 que promovió la transformación de la economía mexicana. Este tratado permitió a los Estados Unidos recortar tarifas en la mayoría de la manufactura mexicana de artículos mayormente en textiles y ropa - mientras que México lo hizo tanto en productos agrícolas como de ganadería y virtualmente todos los artículos manufacturados por los Estados Unidos. El tratado también permitió a los Estados Unidos continuar tirando toneladas de maíz a bajo costos en México, socavando la industria agrícola que es la fuente principal de ingresos para el 8% de los 100 millones de mexicanos existentes. A pesar de las promesas del gobierno mexicano de incrementar grandemente la asistencia económica y técnica en el campo después del TLCAN, en realidad, los reformadores bajaron los fondos para los programas agrícolas de \$2 billones de dólares en 1994 a \$500 millones en el 2000. El economista Jeff Faux señaló que el gobierno mexicano comprometió a propósito al campesinado mexicano: “Los neoliberales mexicanos buscaban un programa a gran escala de ingeniería social gubernamental dirigida a forzar a la población rural mexicana a salir de sus tierras y a irse a las ciudades donde pudieran proporcionar mano de obra barata a la inversión extranjera, que la nueva apertura económica podía atraer”. Por lo que las colonias poco desarrolladas, “son ejemplos de lo que pasa cuando migrantes rurales son forzados a mudarse a ciudades con infraestructura de por sí inadecuada. El TLCAN no proporcionó regulaciones sociales, ni ofreció normas laborales, de salud o medio ambiente. Todas las protecciones fueron reservadas solamente para las corporaciones inversoras”, concluyó Faux. <http://www.cfomaquiladoras.org/naftaconsecuencias.es.html>



*Migrantes mexicanos se esconden en la frontera de los EEUU. 2009
Extraída el 23-10-2009, disponible en: www.jornada.unam.mx*



*Migrantes mexicanos detenidos en la frontera de los EEUU. 2009
Extraída el 23-10-2009, disponible en: www.diagonalperiodico.net*

cuando empresas transnacionales consiguieron desarrollar sus emprendimientos en un país, depositar sus ganancias en otro, pagar sus impuestos en otro y exigir subsidios estatales allí donde han obtenido el visto bueno para poder levantar sus infraestructuras, con la consecuente pérdida del control por parte de los Estados para desarrollar políticas internas, ya sean económicas a nivel micro y macro, políticas redistributivas², de ayuda social, salud, etc. El viejo Estado asistencialista ha perdido su papel de organizador y aglutinador del conjunto social; ha disminuido su gasto público, su poder negociador, junto al de los sindicatos, para hacer frente al avance sobre el poder adquisitivo de los trabajadores.

Es en este marco que las personas se han convertido en móviles. Sectores más ricos pueden aventurarse a buscar fisuras en regiones en que los Estados les posibiliten encontrar mejores condiciones para instalar mano de obra allí donde resulte más ventajoso, o ser pobre y buscar mejores condiciones para encontrar un porvenir de bienestar. Los Estados nacionales quedan enmarañados al fin de cuentas en múltiples contradicciones dentro de la globalización al no poder aislarse de dicho proceso. Por un lado, los centros de poder alineados con los países más desarrollados pregonan por la libertad de comercio, lo que destruye a las economías regionales de los países provocando así el desplazamiento de personas, ya sea hacia los centros urbanos dentro del mismo país, hacia otro de la región o hacia los países más ricos e industrializados del planeta³. Por otro, se encuentran los países en desarrollo, que empobrecidas y desarticuladas sus economías y su capacidad estatal, se convierten

en países emisores de personas, cuando para subsistir dentro de una sociedad globalizada se les hace imprescindible atraer no sólo capital, en la contradicción de que su lógica afecta a estas economías, sino que también necesita la llegada de mano de obra y cerebros. Así, desde la perspectiva de una economía globalizada tal como dice Magali M. Quijano, se desarrolla un proceso de “disfuncionalidad migratoria”, que al contrario de lo que sustentan las políticas neoliberales, “la globalización genera pobreza y la pobreza, migración.” Por lo que las migraciones se producen fundamentalmente por disparidades en los niveles de desarrollo socioeconómico, creándose una interdependencia entre países ricos y países pobres, en donde unos aportan trabajadores y otros empleos. (Quijano, 2008)

En este sentido, el flujo migratorio Sur-Norte, es decir, de países subdesarrollados hacia países desarrollados, entre los que existen brechas salariales, tiene una de sus causas (paradójicas) en las políticas de corte neoliberal. Mientras desde los países poderosos se promueven desde siempre, políticas para que los países más débiles abran sus barreras y dejen circular de manera abierta al mercado, promueven en cambio para ellos la implementación de políticas proteccionistas y la intervención (¿contradictoria?) del Estado. Uno de los ejemplos son los subsidios al agro de los Estados Unidos⁴, o el caso de Corea y Japón que proveen subsidios para las pequeñas empresas. El otro ejemplo es el de las distintas barreras que aplica la Unión Europea para el comercio agrario que

² El informe sobre la distribución mundial de la riqueza elaborado por el World Institute for Development Economics Research de la United Nations University (UNU-WIDER), demostró, según sus resultados, que en el año 2000 el 1% de las personas más ricas poseían el 40% de los activos globales. El 10% de las personas más ricas poseían el 85% de la riqueza. Por contra, el 50% de la población sólo poseía el 1% de la riqueza mundial. http://www.iberglobal.com/index.php?option=com_content&task=view&id=195&Itemid=70

³ Las últimas estadísticas de la ONU “revelan que en el mundo se mueven cerca de 190,6 millones de inmigrantes, 35,8 millones más que hace cinco años. Los países industrializados son los principales receptores, donde vive el 60 por ciento del total. Uno de cada tres se gana la vida en Europa y uno de cada cinco en Estados Unidos. El 80 por ciento de los países recogidos en el estudio están adoptando medidas para integrar a estas personas. La excepción son Estados Unidos, Holanda, Francia, Italia y Dinamarca, que quieren reducir su número de inmigrantes.” Diario *El País*, 13/04/2006.

⁴ Como comenta Bauman las democracias (europeas) que están encerradas dentro de las fronteras de un Estado-Nación o de una combinación de Estados-Nación, “conservan sus riquezas y la multiplican a expensas de los pobres de afuera. Como les recordó recientemente Joseph Stiglitz a los ministros de comercio que se preparaban para su reunión en Cancún, el subsidio medio por vaca en Europa ‘coincide con el nivel de pobreza de dos dólares diarios con el que apenas subsisten miles de millones de personas’; mientras que los cuatro millones de dólares en subsidios a la agricultura del algodón que se les pagan a unos veinticinco mil granjeros norteamericanos ricos ‘son la causa de la miseria de diez millones de agricultores y contrarrestan la miserable ayuda norteamericana a algunos países afectados.’” (Bauman, 2004; 55)

“impone la entrada de productos agrarios externos que puedan competir con los europeos, generan unos precios de mercado en los países de la Unión Europea superiores a los que esos mismos productos alcanzarían en los mercados internacionales, consiguiendo que las explotaciones agrarias europeas obtengan beneficios y que exista empleo agrario. Este empleo agrario (en el caso de empleos en situación regular), en función de los mecanismos institucionales existentes en estos países, es retribuido a salarios superiores a los que se dan en países en desarrollo debido a que los empresarios agrarios pueden soportar unos costes superiores gracias a las medidas proteccionistas. De esta forma los salarios agrarios europeos frenan su tendencia a la disminución y contribuyen a la persistencia de los flujos migratorios.” (Hidalgo Capitán, 2007)

Es de hacer notar también dentro de estas paradojas, en algunos casos, la contradicción entre la soberanía del Estado Nación y los derechos humanos, dada la incongruencia de las políticas migratorias nacionales con los diferentes espacios de compromisos multilaterales y binacionales. Mientras se promueve el libre movimiento de capitales, bienes y tecnologías a nivel global, las personas se encuentran en la dificultad de poder desplazarse libremente, incluso generando problemas con tratados binacionales y multilaterales de migración laboral. (Mármora, 2009) En un mundo jerarquizado la libre movilidad humana no está concebida para algunos como un derecho sino como una concesión, un privilegio.

ESTADO-NACIÓN VS EMPRESAS MULTINACIONALES

Las políticas neoliberales en el marco de la globalización económica ponen en evidencia la encrucijada en que se encuentran las políticas sociales de los Estados nación, tanto de países desarrollados como subdesarrollados. Este modo de desarrollo

“se hurta el control del Estado nacional mientras, por otra parte, sus consecuencias sociales -paro, migración, pobreza- se ceban en las arcas del Estado asistencial nacional.” (Beck, 2008; 33)

En una época global los Estados no pueden gobernar de manera aislada, menos aún problemas globales, sean estos económicos, los relacionados con el terrorismo, o el fenómeno migratorio. Por lo que la lógica que se acentúa es la de que Estados cada vez más débiles deban hacerse cargo de problemas globales sin la existencia de un Estado o gobierno global, más aún, los organismos creados para dar respuestas a temas globales, quedan envueltos en las mismas lógicas de poder junto a los países más poderosos defensores de los mismos intereses. Los países defensores de dichos intereses van en contra de los roles que sus mismos Estados deben llevar adelante, cuando

sus arcas son evadidas por los contribuyentes virtuales, creando una presión económica sobre los contribuyentes reales lo que provoca distintos tipos de conflictos políticos sociales. (Beck, 2008) Es decir, que mientras el poder de las multinacionales posibilita eludir al fisco, las pequeñas y medianas empresas (contribuyentes reales) que generan la mayor cantidad de puestos trabajos y empleos, se ven asfixiadas de gravámenes fiscales por Estados acorralados de recursos. Las empresas multinacionales y las prácticas monopólicas poseen además la capacidad de desarticular economías regionales, provocando las consecuentes pérdidas de empleo y por lo tanto creando un sinnúmero de potenciales migrantes.

Solo en la comprensión de la maximización de ganancias que persiguen las empresas multinacionales, se hace posible observar y comprender la equívoca y pre-juiciosa acusación de que son objeto los extranjeros de usurpar empleos en distintas áreas de la economía a la que migran. En una economía globalizada e interconectada la acusación se ha trasladado de los sectores de la industria y la construcción, al sector de servicios de diseño, de programas informáticos, centros de llamadas (respuesta a consultas telefónicas a empresas y aerolíneas) y contabilidad, como consecuencia de sus contrataciones en el extranjero. La revolución en tecnologías de telecomunicación, sobre todo de Internet, hace posible y más barato para las empresas de los países ricos contratar trabajadores de países pobres para realizar muchas tareas de oficina. El ejemplo claro de este accionar es el de las firmas estadounidenses que derivan parte de su consultoría fiscal a empresas indias, cuyos contadores reciben los datos impositivos de los clientes de aquéllas por Internet, llenan los correspondientes formularios fiscales y los devuelven, ahorrándose así la diferencia salarial que tendrían que desembolsar por un contador estadounidense, a la vez que reducen sus cargas impositivas y sociales que deberían pagar al fisco. Otro ejemplo de este comportamiento es el de las compañías aéreas y de telefonía móvil europeas que también reducen sus costos derivando las llamadas que reciben en Europa a países en desarrollo, donde personal debidamente capacitado e informado responde las consultas y realiza las reservas o vende servicios de telecomunicaciones. (Khor, 2004) Hay que señalar que si bien esta tercerización laboral crea empleo en los países en desarrollo, los mismos se caracterizan por ser mal pagos y de una gran inestabilidad, que no hacen más que profundizar desigualdades económicas y sociales, en la que la intervención de Estados desarticulados y sindicatos con poca capacidad de presión se ven incapaces para crear mejores condiciones laborales. Por otro lado, es cierto que dichas prácticas empresariales quitan empleo en los países desarrollados, lo que implicaría la intervención del Estado instrumentando medidas proteccionistas con el fin de que las



Migrantes detenidos en España. 2009
Extraída el 23-10-2009, disponible en: www.bloginmigrantes.com



Migrantes mexicanos. 2009
Extraída el 23-10-2009, disponible en: <http://i2.esmas.com>

mismas sean contrarrestadas, medidas que profundizarían las desigualdades entre países ricos y pobres, a la vez que pone en evidencia las contradicciones entre el accionar y el discurso de la no intervención y a favor del libre mercado.

MIGRACIÓN Y REMESAS

La importancia que el fenómeno de las remesas ha tomado en algunos países, tanto emisores de población como receptores, toma sentido dentro de la debilitada fiscalidad de los Estados, sobre todo para economías de países subdesarrollados. Hace tiempo que las remesas se han convertido en una importante fuente de ingresos para muchos países, cuyos ingresos representan más del 20% del valor del producto bruto interno (Jordania, Yemen), constituyéndose muchas veces en un valioso instrumento de política macroeconómica, utilizadas para cubrir balanzas de pagos deficitarias. Como se desprende del trabajo realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), seis de las veinte principales naciones receptoras de remesas se encuentran en América Latina: México, El Salvador, Brasil, República Dominicana, Ecuador y Perú.

Sin embargo, el destino principal de estas divisas se dirige al consumo, constituyéndose en una parte importante de la fuente familiar de ingresos, el cual es utilizado para alimentos, ropa, educación, alquiler o incluso para la compra de vivienda. En países como El Salvador alrededor del 80% de las remesas son utilizadas para el consumo familiar, lo que hace que muchos investigadores la consideren un paliativo ya que rara vez se convierten en bienes de capital, sea en herramientas o en inversión. En este sentido, el trabajo de la CIDH hace resaltar que muchos países pobres con poca capacidad estatal, caracterizados por una vasta población poco calificada y desempleo estructural, promueven la emigración de sus nacionales con el fin de ver aliviadas sus instituciones de servicios sociales y deshacerse de mano de obra que no puede incorporarse al mercado de trabajo. De este modo además pueden asegurar las remesas enviadas por sus ciudadanos que, como ya se dijo, constituyen una fuente principal de ingresos para el resto del grupo familiar que se ha quedado residiendo en el país.

También hay que decir que muchos de estos países promueven la emigración de sus jóvenes en busca de calificar personas a través del otorgamiento de becas, con la idea de que regresen. Sin embargo, la gran mayoría no retorna a su país de origen y tiende a quedarse en sus destinos, dadas las mejores condiciones de vida y diferencia salarial. Así, un número importante de los emigrantes de países en desarrollo son personas con una alta formación, lo que representa una gran pérdida de capital humano que puede derivar en un círculo de inversión perverso y contradictorio. Por un lado, puede promover un envío de remesas generando una dependencia económica, quitándole al Estado la responsabilidad de brindar los servicios sociales básicos que son cubiertos por las remesas recibidas. Por otro lado, los Estados han invertido mucho dinero para educar y capacitar a las personas que han emigrado, lo que representa una consecuencia negativa para los países emisores, por lo que se verán privados de contar con toda una red de profesionales que son atraídos por mejores salarios que, aunque menores a los de aquellos nacionales del país receptor, son mayores que los que pudieran ganar en el país de origen, teniendo en cuenta que dichos países cuentan con menores plazas de trabajo, debido a que muchos Estados tienden a formar más profesionales que aquéllos que pueden absorber, como consecuencia de ver reducidas sus capacidades para crear empleos en la economía global.

FLUJOS MIGRATORIOS

Los países europeos que antaño exportaban sus masivos excedentes de mano de obra, hoy no se encuentran dispuestos a abrir sus puertas a la llegada de personas. La modernización que bajo la revolución tecno científica se desarrolló en Europa a partir del siglo XIX, encontró la solución a sus problemas de superpoblación en las tierras vacías que detentaban sus colonias. Hoy, en cambio, los recién llegados a la moderna Europa, no tienen la hospitalidad que sus generaciones anteriores obtuvieron en el pasado. El conflictivo fenómeno global de la migración actual, tendrá que ser resuelto, al parecer, como un problema local o en ciertos casos a nivel regional. Así, los migrantes, en su mayoría en edades activas e incapaces de encontrar trabajo en sus países de origen, donde sus economías se encuentran acorraladas en la lógica del libre mercado, no podrán

transitar el camino que otrora hicieron sus antepasados. Lo que fue privilegio para la modernización europea, será limitación para los países que quieran entrar en la modernización.

Lo cierto es que la entrada de personas a los países europeos o a los Estados Unidos, no es totalmente restrictiva, sino más bien selectiva según los requerimientos de la economía, de ahí la búsqueda de una migración económica gestionada y legal, dejando afuera cualquier tipo de motivación humanitaria, sea para refugiados o migrantes, en menoscabo de los derechos humanos. Los Estados de las economías desarrolladas se encuentran a su vez presionados por grupos económicos que necesitan maximizar sus ganancias. Lo que necesita el empresariado es la

“afluencia de mano de obra hambrienta obediente y flexible (sobre todo los que se encuentran en situación irregular) para que realice los trabajos sucios, pesados y mal pagos en ciertas ramas de la economía como la construcción, la hostelería, el transporte público o los hoteles, así que no se cierran las puertas del todo, pero la entrada está estrictamente restringida.” (Bauman, 2004; 154/5)

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EL ROL DEL ESTADO NACIÓN

Las privatizaciones llevadas adelante a través del llamado “Consenso de Washington”, en consonancia con organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, alineados a las grandes corporaciones transnacionales, fueron condición necesaria para la ayuda financiera a los gobiernos afines, estimulando transformaciones profundas en las estructuras de protección social. Este proceso no sólo desarticuló empresas nacionales y emprendimientos locales, sino que también privó a los Estados de sus recursos y riquezas nacionales, provocando la reducción de sus fondos para ayudas sociales que, cada vez menores, promueven la migración de personas empobrecidas desde distintos países y regiones, víctimas de lo que se ha denominado “progreso económico”. Así, gobiernos con vocación de retomar el rol social del Estado (y por el cual fue concebido) deben mantener sus fronteras abiertas a la “libre competencia” a cambio de que fuerzas militares y civiles no induzcan un “cambio de régimen”. Como apunta Bauman, el

“éxito del Estado social señala el estancamiento o la muerte del mercado, . . . , el Estado social es el primer obstáculo que las fuerzas del mercado tienen que apartar del camino de su éxito.” (Bauman, 2004; 171)

Una economía de mercado que actúa en la prevención de la intervención del Estado y la eliminación de las estructuras tradicionales protectoras ha derivado en una consecuente y creciente inseguridad a nivel mundial, dada la interdependencia existente entre todas las regiones de un mundo globalizado. Es decir, el avance de la inseguridad individual y colectiva coincidió con el avance de la eliminación de las estructuras e instituciones de protección colectivas e individuales⁵. Las protecciones sociales que el Estado social brindó a partir de los años cuarenta (los llamados “gloriosos treinta años”) funcionaban como un “bloqueador de la inseguridad”, que garantizaban la casi totalidad de las comodidades esenciales colectivas, servicios sanitarios, educación, medios de transporte, alojamiento y por sobre todo empleo, lo cual coincidió con la llegada del consumo de masas. El precio que la población tenía que pagar por tal seguridad no se apoyaba en factores totalmente económicos, sino más bien en trabajos rutinarios carentes de interés, con salarios ajustados pero que posibilitaban el acceso a alquilar una vivienda, adquirir un auto o casa en plazos, etc.; lo más importante aquí se encontraba en que la vida podía proyectarse a largo plazo, sin sentir la posibilidad de que lo que se había logrado fuera destruido en un vaivén económico que quitara de un día para el otro el bienestar alcanzado. Las condiciones de cuasi pleno empleo permitían a los trabajadores negociar y presionar sobre sus condiciones laborales, posibilitando una seguridad valiosa para proyectar el futuro, situación que contrasta con las situaciones de desempleo prolongados y contratos de trabajo flexible y salarios muchas veces sin precisar. (Bauman, 2004)

MIGRACIÓN-CRIMEN-(IN)SEGURIDAD

En este marco de debilitamiento estatal debe ubicarse el trinomio migración-crimen-(in)seguridad. Los gobiernos se encuentran impotentes para poder modificar de raíz las causas de la inseguridad y las angustias existenciales de sus ciudadanos, por lo que los mismos se ven fácilmente seducidos a apoyar políticas de tinte xenófobas contra esos “otros”, que son lo inmigrantes.

“Ese frente unido de ‘inmigrantes’, la encarnación más tangible de la ‘otredad’, está destinado a reunir la difusa variedad de individuos temerosos y desorientados en algo que recuerda vagamente a una ‘comunidad nacional’, determinando así una de las pocas tareas que los gobiernos actuales son capaces de llevar a cabo.” (Bauman, 2002)

Piénsese en este sentido la orientación política reciente de la Unión Europea acerca de la Directiva Retorno, o sobre todo en el caso de Italia con la nueva Ley de Seguridad, y la aparición de las rondas de

⁵ Para profundizar en la bibliografía sobre este tema ver: “Une généalogie de l’insecurité contemporaine” de Philippe Robert; o los libros, entre otros, “La inseguridad social”, “Metamorfosis de la cuestión social”, “Desigualdad y globalización” de Robert Castel.

patrullas callejeras de voluntarios que, bajo el nombre de Guardia Nacional Italiana, pretenden colaborar con las autoridades para hacer cumplir dicha ley, en donde los inmigrantes representan “un peligro para la raza” (por la italiana), en función de “salvaguardar la integridad nacional”⁶.

Esta inseguridad en la que confluye la retirada estatal y el avance del libre mercado sobre el espacio público, es acompañada por el avance del individualismo, que da por tierra con la idea de destino común que antaño desplegaban los Estados. El agotamiento del ideario del destino (en)común converge como nutriente para el resurgimiento de la idea de ‘cultura’ nacional y por sobre todo el de ‘etnicidad’, lo que posibilitaría la creación, al menos, de ciertos nichos fortalecidos de identidad dentro de la sociedad, que representaría un valor en sí misma. Este supuesto fortalecimiento de pertenencia identitaria conlleva a su vez la delimitación espacial-territorial, es decir, separando a los de aquí (de la misma identidad), con los de allá (‘los otros’, ‘los extraños’, ‘los distintos’), separación que establecería como nos dice Bauman la ‘homogeneidad del vecindario’ e impediría el acceso de cualquier otra ‘identidad’ imaginable. (Bauman, 2002) Así, fácilmente y de manera equívoca quedan mezclados los peligros que la presencia de extraños puede representar con los difusos miedos y la inseguridad, los que quedarían controlados y contrarrestados en la búsqueda de un destino e identidad en común. De esta manera se menoscaba cualquier intento de integración de los migrantes (los otros, los extraños), cuya incorporación lejos se encuentra de socavar las raíces culturales e identitarias de los pueblos de acogida. Lo cierto es que el contacto con culturas heterogéneas resulta enriquecedora, ya que una de las características principales de la cultura es encontrarse en constante renovación y movimiento, lo que permite su progreso. Peor aún, este resurgimiento de una identidad y una cultura de tinte xenófobo producto del miedo y la inseguridad obstruye lo que sería el verdadero beneficio para el conjunto social, el de encontrar la casi olvidada idea del “bien común” que se

“ha vuelto sospechosa, amenazante, nebulosa o confusa, que busca la seguridad en una identidad común en vez de buscarla en un pacto de intereses compartidos, que sería la manera más sensata, incluso más efectiva y ventajosa”. Así, el llamado desesperado por seguridad hace que la idea de “intereses comunes negociados, parezca cada vez más increíble y fantástica, anulando prácticamente la capacidad y la voluntad de encontrarlos. Tal como lo resume Sharon Zukin: ‘nadie sabe cómo hablar con nadie.’” (Bauman, 2002)

Pareciera que el resurgimiento de políticas de carácter restrictivas para la libre circulación de personas, y que están en consonancia con los nuevos aglutinamientos de identidad, son respuestas locales a problemas de índole global, ya que en la inexistencia de un Estado mundial e ineficientes políticas globales, los Estados nacionales representan, sino el único, el instrumento de acción colectiva más eficaz. Así, en un contexto de crisis se hace posible caer en el facilismo, en que la sensación de inseguridad latente desde siempre entre los hombres se hace patente, y en donde la imprecisión del miedo y la inseguridad se muestran como amenazas que nos llevan a

“sobrecargar las fronteras con una tarea que éstas no puede acometer.” (Bauman, 2009; 18)

REALIDAD Y REPRESENTACIONES COLECTIVAS

Ahora bien, frente a la alarma que algunos sectores prevén acerca de una posible invasión o presión migratoria, que perjudicaría la identidad y las fuentes de trabajo de nativos de los países de acogida, lejos se encuentran las estadísticas de la corroboración necesaria de dicha teoría. Esto pone en evidencia, sobre todo en contextos de crisis económicas y en la influencia de los medios masivos de comunicación y en la confluencia de algunos sectores políticos, que las representaciones colectivas no corren a la par de la realidad demográfica, económica o política. Es decir, como hemos visto, puede ser cierto que las plazas de trabajo y los salarios disminuyan, pero no es cierto que la causa sean los inmigrantes. La globalización financiera sin la intervención del Estado tiende a concentrar la riqueza y a profundizar la brecha entre ricos y pobres, por lo que los inmigrantes antes bien que causa se encontrarían entre las víctimas de dicho proceso. En este sentido hay que señalar que la aplicación de políticas restrictivas para detener la supuesta invasión, pueden o no reducir la cantidad de inmigrantes, mientras que lo que sí queda demostrado es que crece la ilegalidad de los mismos y que muchas veces este fenómeno es acompañado por maniobras corruptas, dejando la puerta abierta al “negocio migratorio”. Así, se deduce que la apertura de fronteras favorecería al control de la llegada, y más que influir sobre la “cantidad” de las migraciones lo haría sobre su “calidad”. Dicho “negocio” queda relacionado al tráfico de inmigrantes cuya “actividad podría estar generando un monto de alrededor de 10.000 millones dólares de ganancia”. (Mármora, 2009) Lo que constituye un motivo de preocupación tanto para los gobiernos como para organismos defensores de los derechos humanos, que ven cómo se desarrollan “organizaciones delictivas internacionales” que forman parte de la “globalización del delito”, posibilitando la

⁶ (www.nodo50.org)

“corrupción administrativa que facilita la entrada, estancia irregular o documentación ilegal; o bien negociados que, al calor de la necesidad de una “mayor seguridad” realizan empresas multinacionales... la modalidad del sobreprecio de ‘altas tecnologías’ de control o documentación es la más frecuente”. (Mármora, 2009)

Cabe plantearse entonces qué sucedería si los flujos migratorios hacia los Estados Unidos o Europa se detuviesen. La escasez de inmigración sería una pérdida irreparable tanto a nivel demográfico, como económico y político para los Estados Unidos y sobre todo para Europa. Según un informe de la ONU⁷, los efectos económicos de las migraciones son generalmente positivos para los países receptores, ya que el impacto en los salarios de los nativos es de “escasa importancia”, a la vez que su participación en el mercado laboral genera empleo y produce beneficios fiscales, sumándole a esto que los países desarrollados se encuentran en un proceso de envejecimiento, el que se manifiesta más aceleradamente en los países europeos que en los Estados Unidos. Así, la llegada de inmigrantes contribuye a aligerar la carga que sobre la seguridad social pesará para las futuras generaciones.

Lo cierto es que el inmigrante representa una contribución neta al sistema de pensiones. Los mismos migran en edad adulta y son los países de origen que, por muy pobres que sean, han financiado los costes de su educación. Se podrá decir que aquellos que se encuentran en situación irregular no aportan y no cotizan en el mercado, sin embargo sí aportan al consumo y sus cargas fiscales, además de estar inhabilitados (en muchos países) a obtener protección social, que por otro lado viola un derecho humano básico. Un ejemplo concreto de la falacia (y prejuicio) es España⁸. Como señala Josep Oliver catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona, España contaba hacia finales de 2007 con 2.357.000 extranjeros legales, de los cuales 1.316.000 se encontraban afiliados a la Seguridad Social, su contribución representa el pago de 900.000 pensiones. Aún más, el aporte de los inmigrantes representan “el 7,4% de las cotizaciones de la Seguridad Social y sólo reciben el 0,5% del gasto en pensiones.” Oliver concluye que, además, “los inmigrantes

tienen entre veinte y pico y cuarenta y pico de años. En los próximos 20 años empezaremos a tener que pagar una parte de lo que nos han avanzado”. Esto, teniendo en cuenta su vida individual. Y señala que también hay que contabilizar

“qué deja detrás de él. Si deja hijos con una formación más elevada, ganarán más dinero que él y contribuirán más al sistema. Hay mucha probabilidad de que esto suceda, ya que los hijos no tienen que adaptarse, como hizo el padre”⁹.

La gran mayoría de los emigrantes económicos que se dirigen hacia los países ricos tiene una baja formación profesional, ocupando trabajos mal pagos que la mayoría de la población nativa no quiere realizar, y que los inmigrantes terminan aceptando en ausencia de leyes que los protejan de los abusos, ubicándose, cuando legales, en una situación de precariedad similar a la de jóvenes, mujeres y trabajadores poco calificados del país de acogida. La apertura al ingreso y la regularidad de los inmigrantes no es una cuestión menor para los países europeos que han entrado en un profundo envejecimiento, ya que la caída de la natalidad pone en riesgo el sistema de seguridad social, un serio problema que las migraciones vienen a suplir. Como se observa en el informe de la ONU, el crecimiento demográfico neto entre 2010 y 2030 será en Europa producto de la migración, por lo que en el mediano plazo Europa necesitará la llegada de millones de trabajadores. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la ausencia de migración internacional representaría para la población de los países desarrollados una caída de 23 por ciento en sus edades comprendidas entre los 20-60 años, pasando de 741 millones a 571 millones para el año 2050. Como demuestran los datos hasta antes de la crisis mundial, la inmigración económica selectiva gestionada y legal según los requerimientos económicos ha ido en aumento, ya que el número de permisos de trabajo temporal emitidos a trabajadores extranjeros en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) ha crecido de manera constante desde el año 2000, sufriendo un incremento del 7 por ciento en 2003-2004 y permaneciendo igual en 2005, con cerca de 1,8 millones de trabajadores temporales admitidos en los países de la OECD durante ese mismo año¹⁰.

⁷ ONU, Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Globalización e Interdependencia, Migración internacional y Desarrollo, 18 de mayo de 2006. [http://www.un.org/esa/population/migration/hid/Text/Report%20of%20the%20SG%20\(June%2006\)_Spanish.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/hid/Text/Report%20of%20the%20SG%20(June%2006)_Spanish.pdf)

⁸ Es para señalar el cambio producido en las políticas migratorias del Gobierno español, cuando hasta mediados de 2007 impulsaba la contratación de cientos de miles de trabajadores extranjeros en sus países de origen, y ahora promueve a través de dinero que los mismos se marchen de España. La principal causa de este cambio radical es la crisis económica. La oferta del gobierno español consiste en que los inmigrantes acepten volver a sus países a cambio de cobrar en sólo dos pagos todos los subsidios de desempleo que hayan acumulado, uno antes de que salgan de España y el otro al llegar al país de origen. “Para percibir esas cantidades, los inmigrantes deberán renunciar a sus permisos de residencia y de trabajo, y comprometerse a no volver a España en los tres años siguientes, como mínimo. A partir de ese plazo pueden solicitar su vuelta, aunque la Administración se reserva el derecho a complacer o no su petición. En caso de que la solicitud sea presentada a partir de cinco años, el Gobierno se compromete a darle prioridad en las contrataciones en origen que se produzcan.” Diario *El País*, El Gobierno ofrecerá incentivos para repatriar a un millón de inmigrantes. Tomás Bárbulo, Madrid, 15/06/2008.

⁹ Diario *El País*, Los inmigrantes salvan el Estado del bienestar, Pablo Ximénez de Sandoval, Madrid, 16/06/2008.

¹⁰ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/labour-migration-and-demographics/lang/es>

Debemos concluir entonces que el panorama que se presenta en un escenario de crisis económica y de sentimientos xenófobos es uno donde desde hace tiempo las motivaciones humanitarias han sido desplazadas del cumplimiento básico de los derechos humanos. El futuro próximo tal como demuestran las últimas leyes sancionadas por países desarrollados no es muy alentador para los migrantes, menos aún si los Estados no retoman su rol vinculante y configurador del conjunto social por el cual fue concebido.

Pareciera que una de las características principales del neoliberalismo, en su único objetivo de maximizar ganancias, es desarrollar políticas sin reparar en los costos (ambientales, culturales, económicos, sociales, políticos) y en las consecuencias de las mismas. Son políticas que, vistas sus consecuencias negativas, son profundizadas de manera consciente a través de prácticas sostenidas por una ideología que sólo dirige su mirada a mitigar o paliar efectos, manteniendo siempre la lógica de la maximización de ganancias, omitiendo resolver los problemas a través de sus causas, lo que representaría atacar sus propios intereses.

Ahora bien, si las migraciones, sean éstas internacionales, regionales o internas, tienen una lógica operativa de mejorar condiciones de

vida y de supervivencia, uno debe preguntarse qué harán los países ricos y pobres a la espera de los 200 millones de nuevos migrantes que prevén los estudios ambientales para el año 2050, producto de los cambios climáticos, los que se sumarán a los casi 200 millones existentes y que continúan creciendo¹¹. Todo indicaría que la lógica sur-norte se mantendrá. Los países desarrollados se encuentran entonces en una doble disyuntiva, la de desarrollar, como algunos, políticas que permitan la llegada –controlada– y la integración de los inmigrantes, ya que las mismas son un beneficio tanto económico como demográfico; o la de reforzar, como otros, a través de leyes restrictivas de tinte xenófobo o muros cada vez más impenetrables, el impedimento de la libre circulación de las personas. Tal vez, sólo un cambio profundo en las políticas monopólicas beneficiosas para los países más ricos y poderosos, permitan una reducción en los flujos migratorios, para que millones de personas no se vean forzadas a emigrar en la búsqueda de un mejor destino individual, al ritmo de disminuir las desigualdades entre países ricos y pobres. O seguiremos, según Ulrich Beck, con la doble moral europea

“de que no rija en otros países lo que se define y protege en Europa como dignidad humana.” (Beck, 2008; 216)

¹¹ <http://www.mexicomigrante.com/?p=19838>

BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Joaquín (2003), La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra, en *Migración y Desarrollo*, Número 1. www.migracionydesarrollo.org
- Bartra, Roger (2009), *Culturas líquidas en la tierra baldía. El salvaje europeo*. Katz Editores, Buenos Aires.
- Bauman, Zygmunt (2009), *Múltiples culturas, una sola humanidad*, Katz Editores, Buenos Aires.
- _____ (2004), *Europa. Una aventura inacabada*. Editorial Losada, Madrid, España.
- _____ (2002), *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica Argentina. Buenos Aires.
- Beck, Ulrich (2008), *¿Qué es la Globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires, Paidós.
- Carbajosa, Ana (2009), *Europa tiene miedo*. <http://www.fp-es.org/europa-tiene-miedo>.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), Consecuencias Económicas de la Migración, <http://cidh.oas.org/Default.htm>. Publicado en *Revista Futuros* N° 11. 2005 Vol. III. <http://www.revistafuturos.info> (Trabajo que forma parte de la Relatoría Espacial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de (CIDH), publicada con título “Los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias”).
- Díaz Velarde, Karina (2009), *Generará cambio climático 200 millones de migrantes en 2050*. <http://www.mexicomigrante.com/?p=19838>.
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis (2007), “Los Flujos Migratorios Contemporáneos, Una explicación multicausal”, en *revista Contribuciones a la Economía*. Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas ISSN 16968360. <http://www.eumed.net/ce/2007b/alhc.htm>
- Irantzu Mendia (2009), *“Migración Forzosa”*, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrat/143>.
- Khor, Martín (2004), “Estados Unidos. Tercerización laboral en el extranjero, víctima de las elecciones”, en *Tercer Mundo Económico*, No. 179. www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=2478
- Mármora, Lelio (2009), *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM-Alianza Editorial, Buenos Aires.
- _____ (2009), “Crisis de gobernabilidad y nuevas políticas migratorias en América Latina”. Trabajo presentado para el Programa de Capacitación en Migraciones en el XXXI, Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales (OIM), organizado por la OIM. Mar del Plata.
- Martínez Pizarro, Jorge (2008), Medición e información sobre la migración internacional a partir de los Censos: lecciones, desafíos y oportunidades. Trabajo presentado en el Seminario-Taller “Los Censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial”. Santiago de Chile.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones), “Migraciones en el mundo 2008. Encauzar la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución. Panorama general y perfiles regionales de migración”, *Serie de la OIM de Informes sobre las Migraciones en el mundo* Volumen 4.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), “Globalización e Interdependencia - Migración internacional y Desarrollo”. Informe del Secretario General a la Asamblea General-, 18 de mayo de 2006. [http://www.un.org/esa/population/migration/hid/Text/Report%20of%20the%20SG%20\(June%202006\)_Spanish.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/hid/Text/Report%20of%20the%20SG%20(June%202006)_Spanish.pdf)
- Quijano, Magali M (2008), “La migración irregular en Latinoamérica: un asunto a debate”, en *Migrantes latinoamericanos: El estado de las investigaciones en la región. Red Movilidad Internacional de la Población*. Norma Meichtry – Adela Pellegrino – Eduardo Bologna, ALAP Editor – Serie Investigaciones N° 1, Primera Edición.
- Simmel, Georg (2002), “El extranjero”, en *Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos escogidos*. Ed., Universidad Nacional de Quilmes.
- Weber, Max (1991), *Escritos Políticos*, Alianza, Madrid.

ENCUESTA SOBRE MIGRACIÓN REGIONAL RECIENTE EN LA ARGENTINA

AVANCE DE RESULTADOS*

SEBASTIÁN FELISIAK
YAMILA VEGA

En el número anterior de la revista POBLACIÓN se adelantó que en esta edición se contaría con los primeros resultados de la *Encuesta a Inmigrantes en Argentina 2008 – 2009*. El siguiente artículo presenta una primera aproximación a los resultados obtenidos, haciendo foco en los cambios de la política migratoria argentina, su impacto en la regularización de los migrantes que provienen de los países del MERCOSUR y Estados Asociados, y la descripción de algunas características socioeconómicas de esta población. En particular, aspectos relacionados con la situación laboral y la composición de los hogares de los entrevistados en los países de origen y destino.

El estudio fue realizado en conjunto por la Dirección Nacional de Población (DNP) y la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) dependientes de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior. El trabajo de campo se desarrolló en la Sede Central de la DNM¹ en el período que comprende los meses de noviembre de 2008 y abril de 2009 inclusive. La recolección de los datos se realizó a través de entrevistas personales. El instrumento de recolección fue un cuestionario único elaborado por personal de las dos Direcciones y con el asesoramiento de distintos especialistas. Las entrevistas se realizaron a personas provenientes de países del MERCOSUR y Estados Asociados de 18 años o más que iniciaron trámites de radicación². La muestra que se seleccionó fue de 1000 casos.

* Este artículo fue presentado en las X Jornadas Argentinas de Estudios de Población organizadas por la Asociación de Estudios de Población (AEPA), en la sesión sobre migración internacional a cargo de la Comisión Científica de Movilidad y Distribución de la Población, en la ciudad de Catamarca los días 4, 5 y 6 de noviembre de 2009.

¹ La Sede Central concentra más del 70% de las radicaciones del total del país.

² En este caso nos referimos a todas las personas mayores de 18 años provenientes de los países del MERCOSUR y Asociados que realizaron trámites de radicación, esto incluye: inicio de radicación, cambio de categoría migratoria, prórrogas de residencia y otros trámites de radicación.

ENCUESTA A INMIGRANTES EN ARGENTINA 2008 – 2009

Presentación

El incremento de las migraciones internacionales en el mundo es un fenómeno visible en las últimas décadas. Estos desplazamientos de población están asociados con las transformaciones socioeconómicas derivadas de la interdependencia cada vez mayor de la economía global, así como de los procesos de integración regional.

Dentro de la región, Argentina es el mayor receptor de flujos migratorios provenientes de los países del MERCOSUR. La importancia de esta migración en el país es de larga data y se mantiene en el presente conformando un stock de población de alrededor del 3 por ciento de la población total.

La situación actual demuestra que la combinación de un nuevo marco normativo y medidas de política consecuentes facilitaron la incorporación legal de los extranjeros al desenvolvimiento económico y social en Argentina. El impacto de las disposiciones restrictivas quedó quebrantado por las nuevas medidas, dando por finalizada la lógica de políticas de emergencia, explicitadas en las sucesivas amnistías migratorias que debieron implementarse en el país.

En el año 2004 el poder legislativo promulga la Ley de Migraciones N° 25.871 y establece el marco para una nueva política migratoria. A diferencia de la legislación anterior, esta ley representa el primer antecedente histórico de una política orientada a la integración del bloque regional que excede las relaciones comerciales entre los Estados Parte y Asociados. Según lo establecido en su artículo 23 inciso I), el “criterio de nacionalidad” crea un nuevo marco de posibilidades para que la regularización migratoria de la población migrante proveniente del MERCOSUR se vea facilitada.

La vigencia de esta política de Estado favorece la incorporación legal de los extranjeros al desenvolvimiento económico y social en la República Argentina. En efecto, a través del otorgamiento de la documentación o la autorización correspondiente para permanecer y trabajar en el país, los inmigrantes recién llegados pueden solicitar ante el Estado argentino su residencia legal. De este modo, cientos de personas inician actualmente su trámite de radicación en forma diaria.

PRIMERA PARTE: CAMBIOS CLAVE EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA DURANTE EL PERÍODO 2004 – 2009.

En la actualidad, la política migratoria argentina propicia un contexto receptor favorable para los inmigrantes promoviendo

la integración a través de la regularización documentaria. Esta situación facilita la inserción social y económica de los inmigrantes de la región. Cabe destacar, que el país de la región con mayor afluencia de flujos migratorios es ciertamente el que aparece impulsando los cambios para facilitar el ingreso y la regularización de los inmigrantes ya establecidos.

En el año 2004 entra en vigencia la Ley de Migraciones N° 25.871, la misma representa un nuevo encuadre para el tratamiento normativo de la cuestión migratoria en la Argentina. Algo de lo novedoso de esta norma es su atención sobre el proceso de integración regional a través del reconocimiento explícito de la migración proveniente de los países vecinos. (Pacecca y Curtis, 2008).

La Ley N° 25.871 da cumplimiento a los compromisos asumidos internacionalmente en materia de derechos humanos, integración y movilidad de las personas. El quiebre fundamental que plantea deja sin efecto la política migratoria anterior circunscripta en la denominada Ley Videla N° 22.439, sumamente represiva y discriminatoria, en particular con los migrantes de los países limítrofes cuya admisión procuraba ser selectiva. Los inmigrantes que no cuadraban en los parámetros de la selección y por tal motivo no accedían a la residencia en el país, eran considerados una amenaza al orden público y la seguridad nacional. La Ley N° 22.439 establecía, por otra parte, mecanismos de control al margen del derecho, negando el acceso a derechos fundamentales como la salud y la educación.

Entre sus aspectos salientes, la ley vigente modifica la relación entre el Estado y los migrantes, garantiza el derecho a migrar, asegura la igualdad de trato entre nativos y extranjeros, la reunificación familiar y, reconoce de forma irrestricta e independientemente de la situación migratoria, el acceso a la salud y a la educación.

En este nuevo contexto se logra concluir con la lógica de las medidas de excepción como solución al problema de la irregularidad migratoria (amnistías migratorias) y se establece una política de Estado sin una vigencia acotada y que rige tanto para aquellos nacionales MERCOSUR que se encuentren residiendo en el país como para aquellos que ingresen en el futuro. A continuación se describen los principales aspectos del texto de la norma en la actualidad.

ACERCA DE LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA MERCOSUR

El artículo 23, inciso I) de la Ley N° 25.871 persigue el objetivo de regularizar la situación migratoria de todos los migrantes del MERCOSUR y Países Asociados, en el texto de la norma: ARTÍCULO 23. - Se considerarán “residentes temporarios” todos

aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las siguientes subcategorías: l) Nacionalidad: Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia³, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples.

De este modo, tan sólo la acreditación de la condición de nativo de un país integrante del MERCOSUR o Estado Asociado y de no tener antecedentes penales, permite que el inmigrante obtenga una residencia temporaria por dos años al cabo de los cuales puede obtener una residencia de tipo permanente.

Una iniciativa importante que responde a los derechos creados en la Ley N° 25.871 fue el Programa Nacional de Normalización Documentaria "Patria Grande"⁴ creado por la Dirección Nacional de Migraciones (Disposición 53.253/2005). Este programa estuvo orientado a la ejecución de medidas encaminadas a la inserción e integración de la población migrante a través de la facilitación de acceso a la residencia de todos los migrantes del MERCOSUR y Estados Asociados que hubieren ingresado al país con anterioridad al 17 de abril de 2006.

Para facilitar el proceso de integración de las distintas colectividades de inmigrantes la Dirección Nacional de Migraciones estableció en el diseño del Programa la intervención directa de los distintos niveles de gobierno, provincias y municipios a partir de la toma de trámites, y convocó la participación de la sociedad civil para lograr un mayor alcance y aproximación a la población migrante.

La cantidad de personas que se ha regularizado por "Patria Grande" confirma que existía un atraso importante en la regularización legal de la población extranjera proveniente de los países del MERCOSUR y Estados Asociados que se ha logrado revertir. El propósito del mismo era solucionar el problema de la irregularidad migratoria de más de medio millón de personas según estimaciones de la DNM, efectivamente, el Programa parece haber finalizado con éxito con un alcance de 423.712 mil personas regularizadas.

Si bien se planteó que el Programa estaba dirigido a aquellos individuos que hubieren ingresado antes del 17 de abril de 2006 a la Argentina y que tuvo una vigencia de más de dos años, más precisamente hasta el 31 de mayo de 2008, fecha en la cual se estableció el límite para acogerse al Programa, esto no menoscaba la lógica regularizadora que se instala desde la entrada en vigencia

de la nueva ley dado que existe un mecanismo aún más fuerte y que es lo que la ley misma establece con su artículo 23 inciso l). Es decir, para todas aquellas personas con ingreso posterior al 17 de abril de 2006 o que ingresaron con anterioridad a esa fecha y no se acogieron al Programa, hoy están instalados en forma permanente los mecanismos que facilitan la regularización documentaria en el país.

Hasta el momento los nuevos canales de regularización alcanzan un importantísimo impacto reflejado en los volúmenes de población regularizada. La importancia de las cifras se hace evidente si se las compara con la serie de radicaciones de años anteriores de la Dirección Nacional de Migraciones a partir de la cual es posible observar que la cantidad de trámites de radicación iniciados en los seis meses (noviembre 2008-abril 2009) cuadriplica el número de radicaciones iniciadas en los años previos al establecimiento de la nueva política migratoria argentina. A continuación se presenta información sobre la magnitud y características de la población regularizada en forma reciente.

SEGUNDA PARTE: VOLUMEN DE LA POBLACIÓN MERCOSUR REGULARIZADA

El volumen de población proveniente de países del MERCOSUR y Estados Asociados al que refiere la muestra con la que aquí trabajamos, que corresponde a aquellas personas que iniciaron su trámite de regularización en la Sede Central de la DNM en el período que va de noviembre de 2008 a abril de 2009 inclusive, asciende a un total de 62.519 individuos. Dicha cifra da cuenta del abultado número de residentes extranjeros que actualmente se ven posibilitados de gestionar su documentación migratoria a partir de la normativa vigente. Al momento no contamos con información que muestre un incremento significativo de los flujos migratorios de la región en el país, por lo que creemos que el importante aumento de las radicaciones está directamente relacionado con la implementación de la nueva legislación migratoria.

El total de extranjeros cuyos trámites fueron iniciados en el período mencionado se toman, a partir de aquí, para profundizar en el conocimiento de la población que busca efectivizar su residencia en la Argentina y serán designados como Regularizados MERCOSUR a fines expositivos. El análisis que se ofrece en este documento incluye las tramitaciones correspondientes a migrantes ingresados a la Argentina con posterioridad al 17 de abril del 2006, fecha de ingreso límite para iniciar trámite a través del Programa Patria Grande, y

³ Respecto de MERCOSUR cabe aclarar que por art. 1° de la Disposición N° 29.929/2004 de la Dirección Nacional de Migraciones B.O. 21/9/2004 se considera que el detalle de países incluidos en el presente inciso es meramente enunciativo, debiendo considerarse incluidos a todos los Estados Parte y Asociados del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR). Estos son: Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela.

⁴ Para profundizar acerca del Programa "Patria Grande", ver Calvelo, L. y Vega, Y. (2007), "Migración regional y regularización documentaria en Argentina", ponencia presentada en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPA, Huerta Grande, 31 de octubre – 2 de noviembre.

las de aquellos que pudiendo regularizar su situación a través del mismo no lo hicieron en el lapso establecido.⁵ Por último se advierte que para facilitar la interpretación de los datos, las colectividades⁶ serán enumeradas en orden decreciente de acuerdo a su volumen -en lugar de presentarse por orden alfabético-.

2.1 LA DISTRIBUCIÓN DE LAS COLECTIVIDADES

Como se mencionó anteriormente la población que inició su regularización entre noviembre de 2008 y abril de 2009, superó las 62 mil personas. La preponderancia es para el caso de bolivianos y paraguayos, con 19 y 18 mil personas respectivamente y que juntos representan el 61 por ciento de los Regularizados MERCOSUR que seguidos por 12 mil personas para el caso de peruanos alcanzan el 81 por ciento del total (Cuadro 2.1)

Los cambios en los orígenes de los inmigrantes y en las dinámicas migratorias han tenido un fuerte impacto en los perfiles de los extranjeros durante las últimas décadas. A continuación se repasan algunas de las principales características según cada uno de los grupos.

TERCERA PARTE: CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS DE LA POBLACIÓN REGULARIZADA MERCOSUR

3.1 Características económicas de los regularizados

El 73 por ciento de las personas regularizadas MERCOSUR que iniciaron trámites de radicación en el período de referencia formaba

parte de la población económicamente activa en sus países. El 66 por ciento del total manifestó estar trabajando antes de migrar. Estos porcentajes se mantienen con pequeñas diferencias en las tres principales colectividades. Entre los nativos de los otros países del MERCOSUR y Estados Asociados los porcentajes se reducen, siendo un 56 por ciento población económicamente activa. Entre estas personas el estar estudiando aparece como la situación principal, llegando al 41 por ciento, a diferencia de las provenientes de Bolivia (22 por ciento), Paraguay (16 por ciento) y Perú (16 por ciento) (Cuadro 3.1.1).

Si se compara esta pregunta con la que indaga acerca de los motivos por los cuales migró, a la que el 68 por ciento responde que su migración estuvo motivada por temas vinculados con el empleo, ya sea, la falta (25 por ciento), o la búsqueda de mejores condiciones (43 por ciento), es posible inferir la asimetría que presentan las condiciones de empleo entre los países (de residencia y de origen), fundamentalmente sobre el nivel de ingresos, que suele ser más bajo en los países de origen que en el de destino.

CUADRO 2.1

REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) POR PAÍS DE NACIMIENTO.
AÑOS 2008-2009.

PAÍS DE NACIMIENTO	TOTAL DE TRÁMITES	%
BOLIVIA	19.822	31,7
PARAGUAY	18.226	29,2
PERÚ	12.509	20,0
RESTO MERCOSUR	11.962	19,1
TOTAL	62.519	100,0

^(a) Regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Registro de raditaciones de la Dirección de Inmigración. DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

⁵ La fecha de finalización del Programa corresponde al día 31 de mayo de 2008.

⁶ El concepto de colectividad refiere al conjunto de población nacida en el país extranjero del caso, con residencia habitual en Argentina.

CUADRO 3.1.1

PORCENTAJE DE REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y TAREA A LA QUE SE DEDICABA PRINCIPALMENTE ANTES DE MIGRAR SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO.

AÑOS 2008-2009.

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD EN PAÍS DE ORIGEN		PAÍS DE NACIMIENTO				
		TOTAL	BOLIVIA	PARAGUAY	PERÚ	RESTO MERCOSUR
POBLACIÓN ACTIVA	TRABAJABA	66,1	64,9	68,1	69,5	53,4
	BUSCABA TRABAJO	6,9	6,6	8,3	6,7*	(...)
POBLACIÓN INACTIVA	ESTUDIABA	20,0	22,2	15,8	15,7	40,9
	TAREAS DOMÉSTICAS	6,1	5,4	7,2	6,7*	(...)
	OTRA COSA	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		(1000)	(316)	(373)	(223)	(88)

^(a) regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Encuesta a Inmigrantes 2008 - 2009. DNP y DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

* Datos con coeficiente de variación entre el 25 % y el 30 %.

(...) Datos con coeficiente de variación mayor al 30 %.

La proporción de regularizados MERCOSUR que se encontraban desarrollando una actividad económica al momento de la encuesta es ciertamente elevada, particularmente en el caso de los varones. La tasa de participación⁷, arroja un valor próximo a 96 y a 83 para el caso de varones y mujeres, respectivamente. Cuando se analizan los valores de esta tasa debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los entrevistados son jóvenes en edades centrales, que coinciden con la población en edad de trabajar.

En el caso de la tasa de desocupación⁸, si se comparan la de los varones (13 por ciento) con la de las mujeres (14 por ciento) se observa que no existen diferencias entre los sexos. Es decir, que esta variable no estaría influyendo en los valores de la tasa. Por otro lado, es importante remarcar que los valores (13 y 14 por ciento) son bastante bajos si se tiene en cuenta que el 83 por ciento de los entrevistados recién estaba iniciando el trámite de radicación⁹ en el país al momento de la entrevista.

Como señalan Cerrutti y Maguid (2007), la alta posibilidad de los trabajadores migrantes de encontrarse ocupados podría obedecer

no sólo al mayor dinamismo del mercado laboral con respecto al pasado, ya que también se verificó en períodos recesivos sino que se vincularía con una mayor flexibilidad para adaptarse a los vaivenes de la demanda y aceptar condiciones de empleo más precarias. Por un lado, debido a su condición de migrantes laborales, tienden a ser menos selectivos para aceptar empleos o autogenerar una actividad y por otro, la recuperación económica determinó el crecimiento de sectores como el de la construcción, la industria textil, el comercio al por menor y los servicios personales, en los cuales los migrantes hacen efectiva su inserción.

Uno de los aspectos característicos de la inserción laboral de los regularizados MERCOSUR es su concentración en un reducido conjunto de sectores económicos (Cuadro 3.1.2).

⁷ Tasa de participación: $(PEA / PET) * 100$. Cociente entre la población económicamente activa (definida como las personas que trabajan o buscan trabajo) de 15 años y más y la población total de 15 años y más, multiplicado por 100.

⁸ La pregunta para captar la ocupación indaga sobre el último mes del entrevistado, no solo la última semana ya que consideramos que la informalidad en la que se encuentra esta población nos haría perder mucha información sobre su relación con el mercado de trabajo.

⁹ En este punto se distinguen los inicios de trámites de los cambios de categoría y prórrogas de residencias que implican una regularización anterior.

CUADRO 3.1.2

PORCENTAJE DE REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) OCUPADOS VARONES, Y MUJERES, POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA SELECCIONADOS, SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO.

AÑOS 2008-2009.

SEXO	SECTOR DE ACTIVIDAD	PAÍS DE NACIMIENTO				
		TOTAL	BOLIVIA	PARAGUAY	PERÚ	RESTO MERCOSUR
VARÓN	INDUSTRIA MANUFACTURERA	19,6	37,6	(...)	22,4	(...)
	CONSTRUCCIÓN	44,9	34,9	71,2	21,4	(...)
	COMERCIO AL POR MENOR	16,0	9,4 *	11,9	34,7	(...)
	SERVICIO DOMÉSTICO	0,9	(...)	(...)	(...)	(...)
	OTROS SECTORES	18,5	18,1	11,3	20,4	78,9 *
	TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		(443)	(149)	(177)	(98)	(19)
MUJER	INDUSTRIA MANUFACTURERA	17,7	50,6	(...)	(...)	(...)
	CONSTRUCCIÓN	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
	COMERCIO AL POR MENOR	9,5	11,5	8,6 *	(...)	(...)
	SERVICIO DOMÉSTICO	53,8	19,5	77,1	64,5	(...)
	OTROS SECTORES	17,7	17,2 *	9,3 *	14,5 *	79,2
	TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		(327)	(87)	(140)	(76)	(24)

^(a) regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Encuesta a Inmigrantes 2008 - 2009. DNP y DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

* Datos con coeficiente de variación entre el 25 % y el 30 %.

(...) Datos con coeficiente de variación mayor al 30 %.

Existen tendencias que son históricas en la inserción por sector de actividad según sexo. Con relación a los varones, éstos suelen obtener, en mayor medida, empleos vinculados a la construcción (45 por ciento), en menor escala a la industria manufacturera (20 por ciento) y al comercio (16 por ciento). En suma, estos tres sectores reúnen el 80 por ciento de los trabajadores migrantes de países del MERCOSUR. En el caso de los paraguayos el porcentaje de encuestados que trabajan en la construcción llega al 71 por ciento. En el caso de los bolivianos se distribuye en forma bastante pareja entre los que trabajan en la industria manufacturera (38 por ciento) y los que trabajan en la construcción (35 por ciento) y entre los peruanos los tres sectores anteriormente mencionados tienen casi la misma relevancia: construcción (21 por ciento), industria manufacturera (22 por ciento) y comercio al por menor (35 por ciento). Respecto de las mujeres, la concentración en el servicio doméstico es relevante puesto que el mismo concentra el 54 por ciento de las mismas y

deja en evidencia que éste sigue siendo el sector por excelencia de atracción para las trabajadoras migrantes. Le siguen, con valores notablemente inferiores, la industria manufacturera (18 por ciento) y el comercio (10 por ciento) (Cuadro 3.1.2).

La concentración de los trabajadores migrantes en el reducido número de sectores de actividad enumerados responde a las características vinculadas con la facilidad de ingreso y por la precariedad de las condiciones de contratación que eliminan casi por completo cualquier tipo de exigencia formal.¹⁰

Con respecto a la calificación de los trabajadores migrantes provenientes de los países del MERCOSUR y Estados Asociados podemos observar que la gran mayoría se encuentra realizando trabajos de calificación operativa o no calificada. Más del 90 por ciento de la población migrante de estos países, residentes en el Área

¹⁰ Téngase en cuenta que en su mayoría las personas entrevistadas al momento del estudio no estaban en condiciones regulares en el país, sino iniciando los trámites de radicación (83 por ciento del total de los entrevistados), es decir, que toda esa población estaba imposibilitada de acceder a un trabajo formal hasta ese momento, situación que debe ser contemplada para la interpretación de los resultados.

CUADRO 3.1.3

PORCENTAJE DE REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) OCUPADOS VARONES, Y MUJERES, POR CALIFICACIÓN DEL TRABAJO SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO.

AÑOS 2008-2009.

SEXO	CALIFICACIÓN DEL TRABAJO	PAÍS DE NACIMIENTO				
		TOTAL	BOLIVIA	PARAGUAY	PERÚ	RESTO MERCOSUR
VARÓN	PROFESIONAL	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
	TÉCNICA	4,1	(...)	(...)	(...)	(...)
	OPERATIVA	67,5	75,2	70,1	55,1	(...)
	NO CALIFICADA	26,9	19,5	28,8	36,7	(...)
	TOTAL	100,0 (443)	100,0 (149)	100,0 (177)	100,0 (98)	100,0 (19)
MUJER	PROFESIONAL	4,3*	(...)	(...)	(...)	(...)
	TÉCNICA	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
	OPERATIVA	28,1	59,8	12,9	18,4*	(...)
	NO CALIFICADA	64,8	31,0	86,4	78,9	(...)
	TOTAL	100,0 (327)	100,0 (87)	100,0 (140)	100,0 (76)	100,0 (24)

^(a) regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Encuesta a Inmigrantes 2008 - 2009. DNP y DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

* Datos con coeficiente de variación entre el 25 % y el 30 %.

(...) Datos con coeficiente de variación mayor al 30 %.

Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), trabaja en ocupaciones de calificación operativa y no calificadas. Entre las mujeres prevalecen las ocupaciones sin calificación (65 por ciento), en tanto entre los hombres las ocupaciones de calificación operativa (68 por ciento) (Cuadro 3.1.3). Estos datos remarcan el tipo de inserción laboral que tiene esta población, como ya mencionamos anteriormente, ligado a las fluctuaciones de la demanda y estrechamente vinculado a los sectores preponderantes en los cuales se desarrolla su actividad económica.

3.2 COMPOSICIÓN DEL HOGAR EN EL PAÍS DE ORIGEN Y EN ARGENTINA

En relación con el estudio de las denominadas estrategias familiares y nuevas estrategias familiares resulta interesante analizar la composición del hogar de los encuestados en su país de origen para aproximarnos al conocimiento de fenómenos como la maternidad transnacional o la migración de personas cada vez más jóvenes. Si bien no nos detendremos aquí a analizar las consecuencias que este proceso supone a nivel familiar, a partir del reacomodamiento de las relaciones de género y de relaciones generacionales, resulta interesante observar la convivencia o no con familiares directos (padres, cónyuge e hijos) al momento de migrar, ver cómo es la composición de sus hogares en Argentina y, analizar ciertos aspectos tales como el lugar de residencia del cónyuge y los hijos

junto con el envío de remesas y sus destinatarios. Estas cuestiones permiten acercarnos al conocimiento de los cambios sucedidos en la estructuración y dinámica de los grupos domésticos, los patrones de conyugalidad y los modos en los que se lleva a cabo la crianza de los hijos.

Al respecto, Claudia Pedone (2006) señala que esto conlleva a replantear las relaciones familiares en un contexto transnacional; que este hecho insinúa resignificar el valor otorgado al trabajo femenino, comprender y aceptar rupturas culturales e ideológicas en torno al ejercicio de la maternidad y la paternidad en el contexto migratorio, asumir nuevos roles de madres y padres transnacionales, entre otras cuestiones. Si bien nuestro estudio no permite profundizar a ese nivel de análisis, sí indaga sobre ciertos aspectos que guardan relación con lo mencionado. A continuación, se presentan los resultados respecto a la composición de los hogares.

HOGAR EN EL PAÍS DE ORIGEN

Respecto del hogar en el país de origen se indagó acerca de la convivencia con familiares directos: si vivía con padre y/o madre, cónyuge e hijos encontramos que el 48 por ciento de los entrevistados respondió que antes de migrar convivía con sus padres en el país de origen, probablemente por la edad promedio muy joven de los entrevistados. En orden decreciente siguen los hogares de migrantes

que vivían con su cónyuge e hijos (13 por ciento), hogares con hijos y padres y, hogares con cónyuge, hijos y padres representan cerca del 8 por ciento cada uno. Aproximadamente el 6 por ciento de los entrevistados convivía solo con sus hijos y, apenas un 3 por ciento vivía solo con cónyuge y otro 3 por ciento con cónyuge y padres. (Cuadro 3.2.1)

HOGAR EN LA ARGENTINA

Cuando observamos la composición del hogar actual en la Argentina notamos que la categoría con mayor nivel de respuesta es la correspondiente a con otros familiares (29 por ciento). Ésta refiere a los hogares no-conyugales que como es sabido constituyen arreglos de convivencia entre parientes no-nucleares o personas no emparentadas entre sí que suelen evidenciar estrategias de cohabitación propias de las poblaciones migrantes (Cuadro 3.2.2).

CUADRO 3.2.1

PORCENTAJE DE REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) POR COMPOSICIÓN DEL HOGAR EN QUE VIVÍAN ANTES DE MIGRAR. AÑOS 2008-2009.

CON QUIÉNES CONVIVÍA EN SU PAÍS DE ORIGEN	TOTAL REGULARIZADOS
CON LA MADRE Y/O EL PADRE	48,1
CON CÓNYUGE	3,1
CON LOS HIJOS	5,6
CON EL CÓNYUGE Y LOS HIJOS	13,4
CON EL CÓNYUGE Y MADRE Y/O PADRE	2,9
CON LOS HIJOS Y MADRE Y/O PADRE	7,6
CON CÓNYUGE, HIJOS Y MADRE Y/O PADRE	7,8
NINGUNO DE ELLOS	11,5
TOTAL	100,0

^(a) regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Encuesta a Inmigrantes 2008-2009. DNP y DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

CUADRO 3.2.2

PORCENTAJE DE REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) POR COMPOSICIÓN DEL HOGAR SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO. AÑOS 2008-2009.

CON QUIÉNES CONVIVE EN ARGENTINA	PAÍS DE NACIMIENTO				
	TOTAL	BOLIVIA	PARAGUAY	PERÚ	RESTO MERCOSUR
SOLO	16,1	17,7	13,4	16,1	21,6
CON MADRE Y/O PADRE Y/O SUEGRO/A	8,7	4,1*	8,6	15,2	(...)
CON CÓNYUGE	10,9	6,6	14,2	6,7*	22,7
CON CÓNYUGE E HIJOS	22,3	32,0	20,6	17,5	(...)
CON LOS HIJOS	3,7	4,4*	2,9*	(...)	(...)
CON CÓNYUGE Y/O HIJOS Y OTROS FAMILIARES	4,3	(...)	4,6	6,7*	(...)
CON OTROS FAMILIARES	28,6	27,5	31,1	29,1	20,5
OTROS	5,4	4,7*	4,6	(...)	13,6*
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(1000)	(316)	(373)	(223)	(88)

^(a) regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Encuesta a Inmigrantes 2008 - 2009. DNP y DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

* Datos con coeficiente de variación entre el 25 % y el 30 %.

(...) Datos con coeficiente de variación mayor al 30 %.

En el país de origen la convivencia con los padres tenía un valor cercano al 50 por ciento y, en el caso del país de destino, se observa cómo esto disminuye con valores inferiores al 10 por ciento.

Con relación a esta situación, aumenta la convivencia con cónyuge e hijos que pasa de un 13 por ciento en el país de origen a un 22 por ciento en la Argentina¹¹.

En el caso de las diferencias por colectividades, se observa que los bolivianos se concentran mayoritariamente en los hogares compuestos por cónyuge e hijos (32 por ciento), mientras que paraguayos y peruanos lo hacen en hogares en donde conviven con otros familiares en un 31 y 29 por ciento, respectivamente.

REMESAS

Si observamos el Cuadro 3.2.3 podemos ver que el 50 por ciento de los migrantes recientes del MERCOSUR y Asociados que iniciaron trámites de radicación envía remesas a su país de origen. Estos números aumentan en el caso de los migrantes paraguayos, llegando al 67 por ciento, se mantienen en el promedio en los peruanos y desciende en el caso de los bolivianos (41 por ciento). Con respecto

a las personas que provienen del resto de los países MERCOSUR el porcentaje es bastante más bajo, solo el 11 por ciento envía dinero a su país de origen.

El 50 por ciento del total envía dinero una vez al mes, es algo mayor entre los peruanos (61 por ciento) y los paraguayos (55 por ciento) y se reduce en los bolivianos (31 por ciento). Si tomamos hasta los tres meses de frecuencia de los envíos tenemos al 79 por ciento del total de los entrevistados, lo cual manifiesta la asiduidad e importancia del vínculo económico entre el hogar en la Argentina y lo que constituía el hogar en el país de origen.

El destino del dinero que los migrantes envían a sus países de origen es en su mayoría para sus padres (66 por ciento), esto puede incluir el cuidado de los hijos a cargo de los abuelos ya que observamos que el 67 por ciento de las personas que tienen hijos, tienen por lo menos uno en el país de origen. A los padres, le sigue el envío para la manutención de los hijos (24 por ciento) y para otros familiares (20 por ciento).

CUADRO 3.2.3

PORCENTAJE DE REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) POR ENVÍO DE REMESAS SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO AÑOS 2008-2009.

ENVÍA REMESAS	PAÍS DE NACIMIENTO				
	TOTAL	BOLIVIA	PARAGUAY	PERÚ	RESTO MERCOSUR
SI	50,2	40,8	66,8	51,1	11,4*
NO	49,8	59,2	33,2	48,9	88,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(1000)	(316)	(373)	(223)	(88)

^(a) regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Encuesta a Inmigrantes 2008 - 2009. DNP y DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

* Datos con coeficiente de variación entre el 25 % y el 30 %.

¹¹ Al leer estos resultados recuérdese que estamos hablando de una población muy joven (promedio 25 años) que llegó a la Argentina en su mayoría durante los últimos dos años.

CUADRO 3.2.4

PORCENTAJE DE REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) QUE ENVÍAN REMESAS, POR FRECUENCIA DE ENVÍO SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO. AÑOS 2008-2009.

FRECUENCIA DE ENVÍO DE DINERO	PAÍS DE NACIMIENTO				
	TOTAL	BOLIVIA	PARAGUAY	PERÚ	RESTO MERCOSUR
UNA VEZ POR MES	49,6	31	54,6	61,4	(...)
CADA TRES MESES	29,9	31	30,9	25,4	(...)
CADA SEIS MESES	10	16,3	7,2	(...)	(...)
CON MENOR FRECUENCIA	10,5	21,7	7,3	(...)	(...)
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(502)	(129)	(249)	(114)	(10)

^(a) regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Encuesta a Inmigrantes 2008 - 2009. DNP y DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

(...) Datos con coeficiente de variación mayor al 30 %.

3.3 ASPECTOS DE LA REGULARIZACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Período de irregularidad migratoria

El Cuadro 3.3.1 hace referencia a la cantidad de años que el migrante residió de hecho en la Argentina en situación documentaria migratoria irregular. Si se observan los valores, es posible apreciar que más del 85 por ciento del total de la población entrevistada respondió que permaneció en dicha situación por un período de tiempo de hasta tres años. Del total de entrevistados apenas un 8 por ciento vivió en situación irregular más de cinco años.

Si se analiza el menor período de tiempo de la irregularidad, es decir, menos de 1 año, se observa que de las principales colectividades los peruanos muestran que el 50 por ciento de ellos permaneció en situación irregular durante ese período. Luego los bolivianos, tienen un 45 por ciento de su población con residencia irregular en igual período y, para el caso de paraguayos la proporción desciende al 33 por ciento. Distinto es el caso para los nacionales del resto del MERCOSUR donde la concentración de la irregularidad menor a 1 año aumenta al 60 por ciento de los casos.

CUADRO 3.3.1

PORCENTAJE DE REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) POR TIEMPO EN EL QUE SE MANTUVO EN SITUACIÓN DE IRREGULARIDAD MIGRATORIA SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO. AÑOS 2008-2009.

TIEMPO DE IRREGULARIDAD MIGRATORIA	PAÍS DE NACIMIENTO				
	TOTAL	BOLIVIA	PARAGUAY	PERÚ	RESTO MERCOSUR
MENOS DE 1 AÑO	42,7	44,6	32,7	49,8	60,2
ENTRE 1 Y 3 AÑOS	43,9	38,9	56,0	38,1	25,0
ENTRE 3 Y 5 AÑOS	5,6	7,6	4,3	4,9*	(...)
MÁS DE 5 AÑOS	7,8	8,9	7,0	7,2	(...)
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(1000)	(316)	(373)	(223)	(88)

^(a) regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Encuesta a Inmigrantes 2008 - 2009. DNP y DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

(...) Datos con coeficiente de variación mayor al 30 %.

Las abultadas cifras de regularizados a través del Programa Patria Grande¹² dejó entrever el importante número de inmigrantes que se encontraban residiendo en la Argentina con su regularización migratoria aún pendiente. Las facilidades que propiciaba el programa para la regularización quedaron demostradas en el importante impacto que alcanzó. De este modo se logró resolver la situación de cientos de miles de inmigrantes que vivían en la Argentina desde años atrás. En este sentido, existen varios supuestos para interpretar que desde el último relevamiento censal (2001) y hasta la fecha de inicio del Programa Patria Grande (2006) no se produjeron ingresos masivos de inmigrantes (Calvelo y Vega, 2007).

En el caso de los inmigrantes analizados en este artículo puede observarse que el período de llegada a la Argentina se remonta a tiempos muy recientes, es decir, cerca del 70 por ciento de la población total entrevistada ha llegado para vivir en la Argentina durante el período 2007 – 2009 (Cuadro 3.3.2). Si esto lo

comparamos con el momento de inicio de los trámites, a partir del tiempo de irregularidad, es posible concluir que los inmigrantes recientes en su mayoría inician los trámites de regularización en forma relativamente inmediata.

Si agrupamos a los migrantes según el año de llegada se observa que el 90 por ciento de los entrevistados llegó al país durante los últimos cinco años, período en el cual cambia sustancialmente la política migratoria argentina como se mencionó anteriormente. Sólo un 10 por ciento corresponde a una migración anterior al año 2004. De este modo, es posible reconocer que el nuevo marco normativo efectivamente promueve el acceso a la regularización para los nuevos migrantes.

CUADRO 3.3.2

PORCENTAJE DE REGULARIZADOS MERCOSUR^(a) POR AÑO DE LLEGADA A LA ARGENTINA SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO. AÑOS 2008-2009.

AÑO DE LLEGADA A LA ARGENTINA	PAÍS DE NACIMIENTO				
	TOTAL	BOLIVIA	PARAGUAY	PERÚ	RESTO MERCOSUR
HASTA 2003	10	11,7	8,0	10,8	(...)
ENTRE 2004 – 2006	22,1	26,6	19,0	22,0	19,3
ENTRE 2007 – 2009	67,9	61,7	72,9	67,3	70,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(1000)	(316)	(373)	(223)	(88)

^(a) regularizados MERCOSUR: extranjeros/as nacidos/as en países del Mercosur y Estados Asociados que realizaron trámites migratorios en la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones entre noviembre de 2008 y abril de 2009.

FUENTE: Encuesta a Inmigrantes 2008 - 2009. DNP y DNM. Secretaría de Interior, Ministerio del Interior.

(...) Datos con coeficiente de variación mayor al 30 %.

¹² Para mayor información ver Calvelo L. y Vega Y. "Migración regional y regularización documentaria en Argentina", VIII Jornadas de Estudios de Población, AEPA, Huerta Grande, Córdoba, 2007.

BIBLIOGRAFÍA

- Calvelo, Laura y Vega, Yamila. 2007. "Migración regional y regularización documentaria en Argentina", ponencia presentada en VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPA, Huerta Grande, Córdoba.
- Cerrutti, Marcela y Maguid, Alicia. 2007. "Inserción laboral e ingresos de los migrantes de países limítrofes y peruanos en el Gran Buenos Aires", Revista Notas de Población, N° 83, CEPAL.
- Giustiniani, Rubén (comp). 2004. Migración: un derecho humano. Ley de migraciones 25.871, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Pacecca, María Inés y Courtis, Corina. 2008. "Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas", Serie Población y Desarrollo, N°84, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Pedone, Claudia. 2006. Estrategias Migratorias y Poder. Tú siempre jalas a los tuyos, Ediciones ABYA –YALA, Ecuador, Quito.

CURSO DE CAPACITACIÓN PARA LA GESTIÓN MIGRATORIA OFICIAL

La capacitación como elemento esencial de la gestión

Los pasados días 14, 15 y 16 de octubre, la Dirección Nacional de Población (DNP), conjuntamente con el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), desarrollaron el curso Capacitación para la Gestión Migratoria Oficial, dirigido a agentes de gobierno cuya labor involucra, directa o indirectamente, la gestión de las migraciones y la garantía del respeto de los derechos de los migrantes.

MARCO DE DESARROLLO Y OBJETIVO

Las múltiples dimensiones que caracterizan a las migraciones reclaman para su gestión la atención y acción simultánea de distintas áreas de gobierno y niveles de la función pública. En el diseño de programas, en su permanente ejecución, en la vigilancia de las disposiciones del control migratorio y del respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, se pone en juego el conocimiento de cuestión migratoria en sus distintas dimensiones: legal, burocrática, demográfica, etc. En tal sentido, se planteó desde la DNP y el UNFPA la necesidad de constituir un conocimiento migratorio común entre las distintas áreas de gobierno con participación en la gestión migratoria oficial y la conformación de una red de agentes de gobierno orientada a la circulación de información sobre el fenómeno migratorio, los migrantes y sus familias, a la unificación de criterios y la mejor resolución conjunta de consultas y averiguaciones que favorezcan la gestión migratoria.

El objetivo de la actividad fue entonces la formación de agentes de la función pública pertenecientes a distintos organismos y niveles ejecutivos en los principales aspectos vinculados con la gestión migratoria.

Por un lado, ella constituye un eslabón más dentro de las tareas de capacitación e incentivación del conocimiento acerca de temática poblacional en nuestro país, con el acento en la importancia de los fenómenos poblacionales al momento de pensar acciones y estrategias de desarrollo, que desde hace tiempo viene realizando la Dirección Nacional de Población.

A su vez, la capacitación formó parte de un proyecto más amplio sobre Migración y Salud Sexual y Reproductiva de las Mujeres y Jóvenes Bolivianos en la Argentina que el UNFPA está llevando en la región, en el marco de un acuerdo realizado en el año 2008 entre la Oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El proyecto tiene como fin trabajar sobre el acceso a la salud sexual y reproductiva de las mujeres y jóvenes migrantes en 10 países de la región, articulando actividades nacionales, binacionales y regionales.

CAPACITACIÓN PARA LA GESTIÓN MIGRATORIA OFICIAL

El curso constó de tres jornadas de trabajo. En cada jornada se dictó un módulo de contenidos durante 5 horas cátedra de clase. Las clases fueron teórico-prácticas y con participación activa de los cursantes mediante la realización de trabajos prácticos orientados a la integración del conocimiento.

El **programa** del curso se articuló en base a tres ejes, a cada uno de los cuales se le destinó un día de trabajo:

Módulo 1, a cargo de Laura Calvelo, socióloga y demógrafa, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con varios años de experiencia de trabajo en el INDEC.

- Principales conceptos del análisis migratorio.
- Fuentes de información para la medición de la migración internacional. Abordaje de la migración internacional en las fuentes de datos secundarios de Argentina.
- La información migratoria como requerimiento de la planificación y las políticas migratorias.
- Los sistemas de información migratoria a nivel regional.

Módulo 2, a cargo de Marcela Cerruti, Doctora en Sociología, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y

Técnicas (CONICET) y del Centro de Estudio de Población (CENEP), experta en temáticas de migraciones.

- Migración internacional y salud.
- Salud sexual y reproductiva de las mujeres migrantes.

Módulo 3, a cargo de Pablo Asa, coordinador de la Clínica Derechos de Inmigrantes y Refugiados, CELS/UBA/CAREF, y Diego Morales, Director del Área Litigio y Defensa Legal del (CELS).

- Conceptualización de los Derechos Humanos
- Aspectos básicos de la normativa migratoria
- Panorama histórico de la legislación migratoria argentina.
- Organización estatal para la gestión migratoria.

LAS JORNADAS

La apertura del curso estuvo a cargo de la Directora Nacional de Población, Julieta Rizzolo; el Director Nacional de Migraciones, Martín Arias Duval; y Eleonor Faur, Oficial de Enlace de UNFPA en Argentina; quienes resaltaron la pertinencia de fomentar espacios de intercambio entre agentes de la función pública a fin de incentivar la comunicación y el trabajo mancomunado de distintos organismos de gobierno para así lograr una mejora continua en materia de gestión migratoria.

Entre los asistentes es posible mencionar a funcionarios del Ministerio de Salud de la Nación; Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.; Ministerio de Educación de la Nación; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación; Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior; Direcciones de Estadística de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires; y Dirección Nacional de Población.

Cabe destacar, además de la diversidad de organismos presentes, la valiosa y activa participación mostrada por los asistentes, quienes enriquecieron cada una de las temáticas tratadas a partir de sus propios conocimientos y de las respectivas experiencias atravesadas a lo largo de su recorrido como funcionarios públicos.

Instancias de capacitación, diálogo y reflexión que involucran a agentes de distintas áreas de gobierno como las generadas a partir de la realización de esta capacitación, no puede sino resultar en una facilitación de la comunicación y el trabajo conjunto de los distintos organismos que redunden en una optimización de la gestión migratoria oficial.

CAPACITACIONES REALIZADAS EN EL MARCO DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE POBLACIÓN

El 17 de abril del año 2009, durante la Segunda Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de Población (COFEPO), se aprobó la creación del Observatorio Nacional de Población. Concebido como un espacio propicio para generar información que sustente la creación y aplicación de políticas poblacionales, se propone también compartir aquellos conocimientos y experiencias que resulten relevantes para su propósito.

En dicho marco, y continuando con el plan de capacitación que se iniciara previamente a su conformación, se desarrollaron entre los meses de septiembre y diciembre 6 actividades en las provincias de Entre Ríos, Catamarca, Corrientes y San Juan.

Adriana Griego, quien ejerce la conducción del Observatorio Nacional de Población, mantiene el enlace con las provincias con el objeto de diseñar los planes de capacitación y coordinar la organización y el desarrollo de las distintas actividades. Es de

destacar que dicha tarea se pudo llevar a cabo gracias al esfuerzo, apoyo y el compromiso tanto del Gobierno Nacional como de los gobiernos provinciales, de las distintas autoridades organizadoras en cada una de las provincias que oficiaron de anfitrionas, como así también de aquellas que apoyaron las diferentes iniciativas con el envío de participantes.

La primer actividad de capacitación, denominada “Aspectos Sociodemográficos de la Población” y organizada conjuntamente con la Dirección de Estadística y Censos y la Subsecretaría de Gobierno y Trabajo de la provincia de Entre Ríos, se realizó en la ciudad de Paraná los días 1 y 2 de septiembre, a cargo de los docentes Guillermo Alonso, Pilar Cavina y Adriana Griego. El acto de apertura contó con la presencia del Subsecretario de Gobierno y Trabajo, Cdr. Rubén Zapata, la Secretaria General del Ministerio de Gobierno, Justicia, Educación y Obras y Servicios Públicos, Dra. Lucila Haidar, la Directora de Estadística y Censos, Lic.

Susana Zacarías y el Coordinador General del Consejo Federal de Población, Lic. Ignacio Rivas. El fundamento de esta actividad de capacitación reside en la importancia que reviste el conocimiento de las características sociodemográficas de la población del país para la elaboración de diagnósticos con distintos objetivos. La investigación y sistematización de dicha información y el desarrollo de normativas en coordinación con distintas áreas de gobierno amerita la difusión de su conocimiento y de la importancia de contemplarlos a la hora de diseñar planes, programas y proyectos relacionados con la temática poblacional. El temario contempló las herramientas necesarias para la construcción de medidas e indicadores básicos para diagnosticar la situación de la población en términos de mortalidad, fecundidad y migraciones, componentes del crecimiento de una población, y sus tendencias a nivel nacional e internacional. Asimismo, se contempló la inclusión del tema de derechos humanos y su estrecha relación con la cuestión de las migraciones.

El desarrollo de la capacitación contó con participantes de distintos organismos de la administración pública de dicha provincia: Subsecretaría de Gobierno y Trabajo, Consejo General de Educación, Dirección Provincial de la Mujer, Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, Dirección de Integración Comunitaria, Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Salud –Departamento de Bioestadística y Área de Informática-, Dirección General de Personal –Área de Capacitación-, Subsecretaría de Agricultura y Universidad Autónoma de Entre Ríos. De otras provincias asistieron participantes del Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe, del Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones y de la Dirección General de Estadística y Censos de La Pampa. Esta actividad permitió no sólo capacitar a 52 personas sino que además facilitó la posibilidad de conocer las experiencias en las distintas provincias sobre los temas desarrollados. Debe destacarse la colaboración y apoyo que brindaron en el desarrollo de la actividad la Directora de Estadística y Censos, Susana Zacarías y sus colaboradoras Karime Kandalajt y Eleonora Bedoya.

Este mismo curso se llevó a cabo posteriormente en la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, durante los días 29 y 30 de septiembre, organizado conjuntamente con la Dirección Provincial de Estadística y Censos. La Directora, la Ing. María Cristina Díaz de Luna, y el Coordinador Provincial del Sistema de Información Estadística Local (SIEL), Juan Carlos Leguizamón Almendra, coordinaron la realización de esta capacitación y participaron activamente en su organización y desarrollo.

En esta ocasión se capacitaron a 32 participantes pertenecientes a la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Catamarca, la Dirección General de Estadísticas de la provincia de Salta, la Dirección Provincial de Planeamiento, Estadística y Censos

de la provincia de Jujuy, la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de San Luis, el Ministerio de Salud de la provincia de Catamarca, los Municipios de las ciudades de Paclín y Belén y la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad Nacional de Catamarca.

Durante los días 13 y 14 de octubre, el curso “Aspectos Sociodemográficos de la Población” se llevó a cabo en la ciudad de Corrientes para 22 personas de distintos organismos locales y de otras provincias. La realización de esta actividad contó con la colaboración en la organización y desarrollo de la Directora Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Corrientes, Telva Noemí Galesio, y de su colaboradora, a cargo del Departamento Sociodemográfico, María Inés Silva Génez.

Asistieron a esta actividad participantes pertenecientes a distintos organismos de administración pública local: Ministerio de Educación, Secretaría de Planeamiento, Dirección de Planificación y Estadísticas de Salud y Dirección de Estadística y Censos. Asimismo participaron funcionarios de otras provincias del país que se desempeñan en: la Dirección de Estadística, Censos y Documentación de la provincia de Formosa, la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de San Luis y la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados del Gobierno de la provincia de Chaco.

En esta misma provincia, y conjuntamente con las autoridades ya mencionadas se dictó el Curso “Encuesta Permanente de Hogares: procesamiento de la información y elaboración de resultados” durante los días 15 y 16 de octubre, cuya docente fue Adriana Griego. El mismo tuvo por objeto proporcionar los conocimientos teóricos, metodológicos y técnicos necesarios para aplicar las distintas posibilidades que ofrece el manejo de un programa estadístico diseñado para la construcción y manejo de bases de datos, utilizando la Encuesta Permanente de Hogares como insumo para dicha tarea. Se orientó además a que los participantes adquieran las herramientas necesarias para la producción de información, el análisis de los datos y la elaboración de resultados e informes en base a la utilización de la encuesta. Los principales aspectos que se desarrollaron en el curso son: a) características de la Encuesta Permanente de Hogares a tener en cuenta para el análisis de datos y de resultados; b) exploración de las distintas opciones que ofrece el programa a fin de construir, editar y modificar una matriz de datos; c) manejo de las funciones que permitan llevar a cabo la producción de información; d) adaptación de matrices a las propias necesidades de investigación ya sea por modificación o fusión y e) cálculo e interpretación de procedimientos estadísticos.

En él se capacitaron 20 personas, quienes se desempeñan en

la provincia de Corrientes en las siguientes áreas: Dirección de Planificación y Estadísticas de Salud, Secretaría de Planeamiento de la Gobernación y Dirección de Estadística y Censos. Los participantes de otras provincias cumplen sus funciones en la Dirección de Estadística, Censos y Documentación de la provincia de Formosa, y en la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados del Gobierno de la provincia de Chaco.

Esta capacitación se brindó además en la Casa de Gobierno de la ciudad de Paraná desde el 27 hasta el 29 de octubre a 18 personas de diversos organismos. Fue organizada junto a la Subsecretaría de Gobierno y Trabajo y la Dirección de Estadística y Censos de Entre Ríos. Concurrieron participantes de la Subsecretaría de la Producción y de la Subsecretaría de Gobierno y Trabajo, de la Dirección de Estadística y Censos de Entre Ríos, del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO - Agencia Entre Ríos), de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de San Luis, de los Institutos Provinciales de Estadística y Censos de las provincias de Santa Fe y Misiones y de la Dirección General de Estadística y Censos de la provincia de Río Negro.

En la provincia de San Juan, durante los días 10 y 11 de diciembre, fue donde se desarrolló la última capacitación brindada durante el año 2009, denominada "Encuestas sociales: procesamiento de la información y elaboración de informes". La misma fue organizada conjuntamente con la Lic. Sila Mugnani, Directora del Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas, y la asistencia y colaboración del Cdr. Jorge Antonio Cordero, Coordinador del Área Económica del Instituto y de Julieta Marinelli. Su apoyo y su compromiso hicieron posible el desarrollo de esta actividad. Se capacitaron en ella a 20 personas que desempeñan sus funciones en distintos organismos: el Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas y la Universidad Católica de Cuyo, ambos de la provincia de San Juan, la Dirección General de Estadística y Censos de La Pampa, la Dirección Provincial de Estadística y Censos de Santa Cruz, la Dirección General de Estadísticas y Censos de Córdoba y la Dirección Provincial de Planeamiento, Estadísticas y Censos de Jujuy.

XIV CONGRESO DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Del 27 al 30 de octubre se realizó en Salvador de Bahía, Brasil, el XIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. La Dirección Nacional de Población presentó un documento de trabajo para que sea incluido en la publicación en CD-ROM del mencionado Congreso.

El CLAD y el Gobierno Federal de Brasil, a través del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP), conjuntamente con la Gobernación del Estado de Bahía, convocaron a investigadores, docentes universitarios, funcionarios públicos o miembros de organizaciones civiles e internacionales y, en general, a todos los interesados a presentar paneles en alguna de las siguientes siete áreas temáticas:

1. Capacidades para gobernar el futuro a través del proceso de formación de las políticas públicas.

2. Enfoque interdisciplinario y coordinación intersectorial en la gestión de una administración pública compleja.

3. En búsqueda de la excelencia en la administración pública mediante la gestión de la calidad y de una gestión para resultados de desarrollo.

4. Hacia el mérito profesional y la flexibilidad de gestión en los sistemas de función pública/servicio civil.

5. Una formación de directivos y funcionarios públicos que persiga el éxito de la acción de gobierno.

6. Valores, normas e instrumentos de la ética pública para garantizar el buen gobierno en Iberoamérica.

7. Gobierno electrónico para la participación popular y la gestión del desarrollo.

Cada panel propuesto estuvo integrado por un coordinador y cuatro o cinco panelistas, quienes expusieron sus respectivas investigaciones/trabajos. Asimismo, la organización del Congreso

convocó a la presentación de posters o documentos que se incluyeron en el CD-Room de todas las ponencias expuestas durante las jornadas. Cabe destacar que, como ha sucedido en congresos anteriores, hubo lugar también para la presentación de libros y posters con información sobre estudios, proyectos, actividades o experiencias en algunas de las áreas temáticas referidas.

Durante el evento, reconocidos especialistas dictaron conferencias plenarias, a saber:

- *“Los nuevos roles del Estado frente a los impactos de la crisis económica internacional en América Latina”*

Rebeca Grynspan Mayufis, Directora, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- *“Public purpose, government authority and collective power”*

Jocelyne Bourgon, Distinguished Fellow at the Centre for International Governance Innovation (CIGI) and President Emeritus, Canada School of Public Service (CSPS)

- *“Nova gestão pública e democracia: avanços e desafios”*

Fernando Luiz Abrúcio, Professor, Pesquisador e Coordenador, Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas (FGV-SP)

El XIV Congreso del CLAD constituyó, así, una oportunidad para debatir, intercambiar opiniones y experiencias, estudios, publicaciones en torno del proceso de reforma del Estado y de modernización de la administración y la gestión de los asuntos públicos en los países de Iberoamérica y el Caribe, incluyendo también otros países cuyas experiencias resulten de relevancia para la región, y, de ese modo, fomentar el conocimiento en estas materias.

LA PARTICIPACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN

Dado el interés que la DNP viene mostrando hace ya varios meses en contribuir y realizar aportes en espacios de debate e intercambio de ideas, proyectos, experiencias y concepciones en torno del diseño y desarrollo de políticas públicas como el propiciado por el Congreso, el Lic. Santiago Martí Garro, miembro de la Dirección, presentó el documento que lleva por título Buenas prácticas en políticas públicas: el caso de la nueva legislación en la política migratoria argentina. El informe se propone caracterizar, analizar y difundir la nueva legislación migratoria que ha sancionado Argentina en el año 2003, así como indagar en el impacto que ha tenido el giro de la legislación migratoria a través de las cifras de regularizados desde la implementación del Programa Patria Grande y que establece un nuevo enfoque en materia de política migratoria.

Para ello, se caracteriza el nuevo marco normativo y se lo pone a contraluz de la legislación migratoria vigente hasta la sanción de la nueva ley, a fin de reconocer los elementos que implican rupturas y cambios sustanciales respecto de nuestro pasado reciente. Luego, y dado que toda política pública tiene como reto poner al ciudadano en el centro de la atención y quitarle todos aquellos obstáculos que frenan su crecimiento y bienestar, se describe y analiza el proceso de regularización desarrollado en el marco de la ley, con la intención de mensurar el impacto que ésta ha tenido en la realidad. A lo largo de la argumentación se evidencia que la sanción de la Ley 25.871 da fin no sólo a la “Ley Videla”, de corte netamente restrictiva, sino también a una larga historia de discriminación y restricciones para la migración proveniente de los países de la región. En este sentido, la introducción en la legislación migratoria de una perspectiva basada en los Derechos Humanos, que propende a la regularización de los inmigrantes y que hace énfasis en su integración a la sociedad receptora -consagrando derechos esenciales tales como el acceso a la educación, a la justicia, a la salud y a la información acerca de sus obligaciones y derechos- configura un notorio cambio de paradigma que sienta las bases para el desarrollo de una política pública migratoria de “puertas abiertas” a las personas de los países vecinos en busca de mejores condiciones de vida. Por otro lado se observa que el proceso de regularización llevado a cabo ha tenido un gran impacto en la población inmigrante que reside en el país, lo cual se refleja en las significativas cifras registradas: más de medio millón de personas de inmigrantes iniciaron sus trámites de regularización, volumen significativamente mayor al alcanzado por las amnistías de 1984 y 1992. Por último, la adopción de un enfoque que le permite a cualquier persona nacida en algún país del Mercosur o Estado Asociado residir en Argentina y gozar de los mismos derechos que los nativos constituye un paso fundamental en la conformación de un bloque regional que persiga tanto una integración de naturaleza económica y política, como una integración que propenda a una interrelación respetuosa y retroalimentadora de las respectivas culturas.

De este modo, la Dirección Nacional de Población ha contribuido en la difusión de los cambios y, a nuestro entender, avances en materia de política pública migratoria que ha alcanzado en los últimos años la República Argentina en un espacio de intercambio Iberoamericano y Caribeño de experiencias de gestión gubernamental.

Para más información:

Del XIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

www.clad.org.ve/congreso-clad



PNUD

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2009

SUPERANDO BARRERAS: MOVILIDAD Y DESARROLLO HUMANO.

PILAR CAVINA

SUBSECRETARÍA DE PROMOCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Aualmente el PNUD publica un informe sobre desarrollo humano temático, el primero de ellos, “Concepto y medición del desarrollo humano” (1990) inauguró una serie de trabajos en los cuales el objetivo explícito fue realizar análisis desde el paradigma del Desarrollo Humano que permita “situar nuevamente a las personas en el centro del proceso de desarrollo en términos de debates económicos, formulación de políticas y promoción”. En los años sucesivos abordaron temas como diversidad cultural, igualdad de género, pobreza y cambio climático, siempre respondiendo a demandas coyunturales de conocimiento por parte de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos. Es de destacar que esta práctica, que excedió en mucho la simple publicación del Índice de Desarrollo Humano (IDH), tiene numerosas réplicas nacionales y regionales, y se ha convertido en una referencia común reconocida mundialmente.

En 2009 el tema elegido fue el de la movilidad¹, definida como “La capacidad de individuos, familias o grupos de escoger su lugar de residencia”. Esta definición incluye como parte del mismo fenómeno a los flujos migratorios que suelen estudiarse separadamente: internos, internacionales, forzados (trata y refugio) y segundas generaciones. El informe presenta propuestas concretas de políticas de migración que buscan maximizar el efecto positivo sobre el IDH tanto en los países de origen como de destino, de manera que la

movilidad humana pueda ser considerada parte sustancial de las estrategias de desarrollo humano.

No es la primera vez que se remarca la relación positiva entre desarrollo y migración –de hecho el foro 2009 sobre migraciones trató el tema en Grecia-. El informe recopila y ordena los numerosos trabajos realizados en la última década sobre el tema y expone los debates actuales. Además del prólogo, cuatro capítulos describen el fenómeno migratorio y su impacto. El quinto capítulo presenta las propuestas del PNUD. Estas convocan a una variedad de actores (gobiernos de países receptores, de países de origen, sindicatos, ONGs y la opinión pública en general) no siempre contemplados. Observa los beneficios en los distintos niveles: individual y familiar, de las comunidades locales y de los países e incluyen argumentos para la disminución de las barreras fronterizas. Finaliza con un completo apéndice estadístico.

En el primer capítulo se desarrollan las causas y efectos de la movilidad con hincapié en el bienestar y el desarrollo humano. En este sentido queda claro que si bien las estadísticas indican que sólo un 37% de las migraciones son de países en desarrollo a países desarrollados, un 80% de los movimientos se dirigen hacia áreas con mayor IDH, y que los estudios indican que la causa principal de la migración (voluntaria) es la búsqueda de mayor bienestar. A su vez indica que estos movimientos se dan en un contexto de fuerte

¹ Sólo existen tres antecedentes sobre el tema migratorio en los informes PNUD: el informe regional de Europa Central (2005) sobre los Roma, y los informes nacionales de México (2007) y El Salvador (2005).

y creciente regulación. Asimismo los autores definen el marco teórico a partir de paradigmas como el del enfoque de capacidades, “expansión de las libertades de las personas de llevar adelante sus vidas como ellas mismas elijan”, basado en los trabajos de Amartya Sen y de la justicia retributiva global.

El capítulo dos analiza el movimiento humano globalmente, más allá de reconocer la grave falta de datos sobre este fenómeno, logra dar un panorama general sobre los flujos migratorios actuales, del pasado y las proyecciones para los próximos 50 años. En el apartado sobre la historia de las migraciones, resalta la continuidad del fenómeno desde la antigüedad, y recoge un interesante análisis sobre la convergencia de salarios entre los países de origen y los de llegada como resultado de los cambios en el mercado laboral y las remesas durante las migraciones masivas del siglo XIX. También narra las modificaciones entre políticas abiertas y el aumento de las restricciones a principios del siglo XX en diferentes países. Demuestra que a partir de 1960 se mantiene estable la cantidad de migrantes en relación a la población total (3%) y hay un aumento de la concentración de los migrantes en países desarrollados. Esto sucede pese a que coexisten factores que tienden a aumentar el volumen de las migraciones, a saber: el aumento de la brecha salarial entre los países, la presión poblacional de los países menos desarrollados y la disminución de los costos del transporte. Este fenómeno podría estar relacionado con el aumento de las barreras fronterizas, según los analistas.

También intenta un análisis del impacto de las políticas de migración. Registra que no parece haber relación entre el Índice de Políticas de Integración de Migrantes (MIPEX) y la cantidad de migrantes. Sobre las migraciones internas, resalta que la tercera parte de los países tienen aún barreras a la libre circulación, sean éstas administrativas, tarifarias, o de otra índole.

Sobre las proyecciones al futuro, recalca que la actual crisis financiera y de empleo probablemente tenga un fuerte impacto negativo en la opinión pública y las políticas gubernamentales hacia los inmigrantes, llevándolos a situaciones aún más vulnerables. Establece una relación negativa entre el aumento de las restricciones y los retornos y da evidencias estadísticas de una rápida merma en las remesas, pero no establece un pronóstico de cuál será el efecto en los flujos migratorios. Tampoco establece un pronóstico sobre el futuro cambio climático y su impacto en la movilidad humana, aunque ya se reconocen desplazamientos de este tipo (por ejemplo a partir del huracán Katrina y el Tsunami en el Océano Índico). Por el contrario, asegura que las proyecciones demográficas globales indican que el envejecimiento de las poblaciones de los países más desarrollados y la presión demográfica de los países menos desarrollados continuará en los próximos 50 años, sin tener una respuesta clara sobre cómo enfrentar los retos que esto significa a los sistemas de pensiones y ayuda social.

A continuación encaran una evaluación general con el impacto a nivel individual (cap. 3) y de países de origen y destino (cap 4). En el análisis individual sobre el impacto en los ingresos de los

migrantes, apuntan que si bien la mayoría obtiene un salario mayor que en su país de origen, muchas veces esto implica una transacción en contra de los derechos adquiridos y las condiciones laborales, especialmente cuando se encuentran en situación irregular. Las diferencias en los servicios de salud y educación también son parte importante del cálculo de los ingresos. Estas afirmaciones se aplican asimismo a los movimientos internos, especialmente en los países menos desarrollados. Los diferentes costos de la migración también deben estar contemplados, entre ellos las tasas de migración, el costo de los documentos como los pasaportes (que en muchos países equivale a más que el ingreso medio anual), los gastos de viajes y pagos a intermediarios. La capacidad individual de los migrantes de potenciar estos ingresos dependería de las políticas que gestionan el traslado y la permanencia de los migrantes y de las “distancia cultural e idiomática”.

Finalmente se contemplan los impactos en la salud, educación y potenciación de derechos (tanto sociales como civiles y políticos). Se entiende que estos impactos también son ambivalentes, ya que si bien es posible que muchos migrantes puedan acceder a más y mejores escuelas y servicios de salud, también ocurre que la irregularidad y las extenuantes condiciones laborales muchas veces tienen un impacto negativo sobre las condiciones de vida de migrantes, generando aún más vulneración de derechos que en los países de origen. En el caso de la potenciación de derechos, se reconoce que especialmente las mujeres que provienen de países con estructuras patriarcales pueden adoptar nuevos hábitos de libertad y participación, tanto en los países de destino como en casos de retorno.

Sobre el impacto en los países de origen, el informe retoma el actual debate sobre el papel de las remesas sobre la pobreza. Presentan resultados de diferentes estudios sobre el uso de las remesas y la evaluación de diferentes programas de “encauzamiento” de las mismas hacia fines productivos, haciendo un énfasis en los efectos en la escolaridad y la disminución del trabajo infantil de los niños no migrantes, y la propensión a participar políticamente. Sobre el tema de la fuga de cerebros, sugiere que un error común en las políticas es que tratan de frenar el movimiento en vez de modificar las causas o facilitar las transferencias tecnológicas e informacionales.

Al analizar los efectos en los países de destino los investigadores toman en cuenta tanto los efectos reales como los percibidos. Reconocen que si bien la mayor parte de los beneficios en los ingresos llegan a los migrantes, una parte menor llega a los residentes del país o región de destino a través del flujo de dinero. En perspectiva macroeconómica, hallan que la migración aumenta el empleo y no encuentran evidencias de que desplace a los trabajadores locales. También encuentran indicios de aumento de la inversión y el PBI. Menciona estudios que se realizaron en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que demuestran que pese a la opinión pública, la respuesta de los salarios a la inmigración fue nula o mínima, y que en caso de desplazamiento de empleos los más propicios

para perder sus puestos son los migrantes anteriores frente a los migrantes nuevos, refutando la percepción de la prensa y la opinión pública.

También detectaron aumentos en las tasas de innovación, especialmente en países en los cuales el sistema de patentes es menos rígido, elemento que explica la competencia de los países por migrantes altamente especializados mediante diferentes tipos de programas (por puntos o demanda de empleadores). También se han manifestado modificaciones en la demanda, especialmente de servicios de educación. Otros efectos reconocidos de la migración son: la aceleración de la urbanización, el aumento de la percepción de impuestos y uso de servicios sociales. En todos los casos el impacto puede ser negativo o positivo siendo la variable dependiente las políticas de integración.

Sobre la percepción de la migración, se reseñan análisis sobre tres temas: seguridad, empleo e impacto cultural y político. Cabe destacar que en todas las encuestas, los residentes más propensos a favorecer un trato igualitario con los migrantes son aquellos de áreas con mayor concentración de migrantes.

Finalmente, el capítulo 5 presenta las propuestas de mejores y más abiertas políticas a favor de los inmigrantes para lograr mejores resultados en el IDH. Teniendo en cuenta las causas de la migración y su impacto analizado en los capítulos precedentes, los autores presentan una batería de propuestas, que pueden ser aplicadas separadamente pero que en conjunto generan la “mejor probabilidad de aprovechar al máximo los impactos positivos de la migración”.

Nótese que si bien el informe propone nuevos procesos, no indica niveles deseables de migración, ya que considera que esa determinación debe provenir de cada país. Una condición necesaria que analiza el informe es la viabilidad de la política incluyendo la aceptación por parte de la población, el consenso con los actores sociales pertinentes y la debida información al respecto.

LAS REFORMAS PROPUESTAS SON LAS SIGUIENTES:

1- Liberalizar y simplificar los canales oficiales a fin de permitir a las personas buscar trabajo en el extranjero. De esta manera se reduciría la irregularidad y se podría responder a la demanda de mano de obra (relación con el envejecimiento) que sobrevendrá a la crisis actual. Una forma sería mejorando los programas de migración estacional, y circular o aumentando el número de visas para personas de baja calificación, relacionándola con la demanda y asegurando los derechos laborales básicos como cambiar de empleador. Finalmente se acentúa la necesidad de emprender fuertes regularizaciones y de regularizar las formas de detención y repatriación según estándares de derechos humanos.

2- Garantizar derechos básicos para los migrantes, teniendo en cuenta los compromisos internacionales, incluso para aquellos países que no firmaron las Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y

sus familias. Parte de esta tarea debe estar apoyada por servicios de información de los países de origen.

3- Reducir los costos de transacción asociados a la migración, especialmente los costos administrativos (visas, pasaportes, etc.) de transferencias de dinero (remesas) y la obtención de las invitaciones u ofertas laborales (de los empleadores o a través de agencias especializadas). Nótese que estos costos son en general regresivos y generan ilegalidad (gestores, tráfico, etc.)

4- Mejorar los resultados de los migrantes y las comunidades de destino. Este objetivo tiene como pilares esenciales las políticas de integración, como la enseñanza del idioma, facilitar el acceso a los servicios básicos y justicia, permitir que la gente trabaje. Como estas iniciativas deben ser locales y nacionales se propone mejorar el apoyo entre ambos niveles de gobierno. Uno de los puntos principales sería asegurar un trato justo durante la actual recesión.

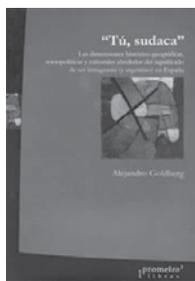
5- Permitir beneficios a partir de la movilidad interna. Dado que la mayoría de los migrantes son internos (se calculan 740 millones), para incorporar a la estrategia de desarrollo nacional la gestión de los movimientos de la población al interior del país. En este sentido, y además de liberar las barreras internas se deberían tomar los recaudos para que los gobiernos subnacionales respondan financiera y programáticamente a este desafío.

6- Transformar la movilidad en una parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo.

La obra recopila y aporta una cantidad importante de datos para el debate sobre las políticas migratorias, dando especial importancia a los casos por países y ejemplos de buenas prácticas. El anexo estadístico incluye estadísticas sobre flujos migratorios además del cálculo del IDH. Por supuesto que, dado su alcance global, no busca profundizar el análisis de la multiplicidad de fenómenos que presenta, pero su sesgo cuantitativo y su fuerte carácter propositivo habilita la expectativa de que se transforme en un insumo importante para el debate en ámbitos políticos para el diseño de nuevas políticas públicas que enlacen la migración y el desarrollo humano.

Asimismo, al presentar el fenómeno migratorio de manera amplia y global, se presenta como un texto de referencia, consulta y apoyo para la difusión de temas migratorios. De esta manera aporta la necesaria información para comenzar la discusión en ámbitos educativos, en la prensa y hasta en la opinión pública, necesaria para concretar la inclusión de los migrantes y realizar el objetivo de mejorar el IDH de estas poblaciones.

Finalmente, la crisis económica global plantea urgencias sobre la gestión del trato a los migrantes, ya que puede proyectarse con cierta certeza un aumento de los sentimientos xenófobos. Frente a esto los autores muestran una esperanzadora confianza en el papel de la gestión migratoria.



ALEJANDRO GOLDBERG

“TÚ, SUDACA”:

LAS DIMENSIONES HISTÓRICO – GEOGRÁFICAS, SOCIOPOLÍTICAS Y CULTURALES ALREDEDOR DEL SIGNIFICADO DE SER INMIGRANTE (Y ARGENTINO) EN ESPAÑA

BUENOS AIRES, PROMETEO LIBROS, 2007.

ANGELES DANTUR

Este libro representa un aporte doblemente crítico. Por una parte, se analizan y problematizan procesos migratorios actuales enmarcados en la era de la globalización y, por otra, el autor intenta superar desde la antropología el principio de causalidad dominante en el paradigma positivista de la ciencia. Desde esta perspectiva, se posiciona claramente en un abordaje de lo social, a partir del enfoque holístico, explicitando a su vez el rol de lo ideológico y simbólico de toda investigación.

Es de remarcar que el interés del autor por la temática de los fenómenos migratorios surge a partir de su vivencia (subjetividad) como migrante argentino en Barcelona; donde reside y realiza estudios de postgrado.

Son justamente esas vivencias las que caracterizan la estructura del libro desde el título mismo, es así como se percibe y a la vez se siente... “sudaca”, “diferente”, “extranjero”.

“Tú, sudaca” se encuentra conformado por siete apartados: I) Introducción; II) La antropología y los procesos migratorios; III) Las migraciones actuales en el sistema mundial como consecuencia de la globalización; IV) Condiciones generales de inserción sociolaboral de los inmigrantes en España: España periferia de Europa; V) La criminalización de la inmigración: acerca del “problema” de la inmigración en España ...O cómo convertir un fenómeno histórico –social humano en “problema”; VI) Aproximación al caso de los nuevos migrantes argentinos en Barcelona; y VII) Reflexiones finales.

En la introducción el autor realiza un recorrido histórico que muestra las migraciones sucedidas entre España y América; movilidad que cambia de sentido y motivación. Los europeos llegaron hace cinco siglos en busca de oro y plata, y los argentinos

contemporáneos van a España con el ideal de cambiar la realidad que el neoliberalismo intenta imponerles.

En el capítulo uno, Goldberg caracteriza la dinámica de los movimientos de personas a partir del modelo propuesto por Ravenstein (1885): el push and pull consiste en la conjunción entre expulsión (a causa de guerras, epidemias, crisis económicas o ambientales, por mencionar algunas) y atracción (en búsqueda de paz , bienestar económico, entre otros motivos) del que se desprende el carácter involuntario de las migraciones.

En el capítulo dos, se analizan las migraciones a partir del proceso de globalización como su principal causante. Dicho proceso convirtió a España en un país receptor de mano de obra foránea, por ejemplo de migrantes argentinos después de la crisis económica de 2001. En el capítulo tres, la investigación se extiende a migrantes de distintas nacionalidades y niveles socioeconómicos ,puntualizando en el caso argentino de un nivel económico medio-alto que llegan a España en busca de beneficios económicos. Debemos remarcar que el carácter determinante del flujo de personas está establecido por las necesidades de los mercados laborales y reforzado muchas veces por las políticas internacionales que acentúan las condiciones de precariedad en países del tercer mundo.

Es importante resaltar que el autor vincula la demanda de trabajo de los migrantes con las respuestas que el Estado español genera entre las que se encuentran las políticas de extranjería, que tienden a regular ,por ejemplo, la cantidad de mano de obra requerida, y las políticas de integración que apuntan a prefigurar el perfil de los inmigrantes. Se suman también acciones enmascaradas (controles indirectos), como las posturas racistas que subyacen en los medios de comunicación. Todo esto queda plasmado en la ley de extranjería española 8/2000, en la que se detecta un interés meramente

económico (regulación de la mano de obra) y una despreocupación en propiciar condiciones favorables para una plena política de inmigración que contemple temas como la integración social y la garantía individual de los derechos ciudadanos.

Para explicar estas dinámicas, el autor recurre a la diferencia entre “excluido” y “explotado”. Mientras que el excluido aparece al margen del mercado de trabajo y del acceso a derechos sociales y culturales, el explotado es quien aporta fuerza de trabajo indispensable para la reproducción del sistema, aunque en una situación de clara desventaja con respecto a los nativos.

La situación diferencial de los migrantes, en España, se refleja en los procesos de salud–enfermedad. Entre los españoles las principales causas de mortalidad son los problemas cardiovasculares, los accidentes de tránsito y el cáncer de pulmón, mientras que entre los migrantes son la tuberculosis, los problemas de salud mental, las enfermedades de transmisión sexual y los accidentes de trabajo, causas, estas últimas, directamente vinculadas a las condiciones de vida que se les ofrece en el país.

En el capítulo cuatro, Goldberg aborda el tema de la criminalización de la inmigración. Para ello, parte de reconocer la dicotomía entre lo “Uno”... lo bueno, semejante, auténtico, superior, hegemónico, y lo “Otro”... lo malo, ilegal, diferente, inferior, contaminante. Es esta misma dicotomía la que está en la base de argumentos “antiinmigrantes” o racistas que justifican las prácticas represivas contra el “otro”, estigmatizado, convertido en un enemigo (Feinman, 1998).

“Tú, sudaca” muestra cómo todas estas posturas se asientan en el imaginario colectivo y son reproducidas por las prácticas institucionalizadas, en la familia, el vecindario, centros educativos, iglesias, gobierno y medios de comunicación.

El capítulo cinco se centra en los ciudadanos argentinos que llegan a Barcelona. Aplica el método de trabajo etnográfico, basándose en la descripción densa, la observación participante, el análisis crítico y entrevistas no dirigidas.

El autor, como parte integrante de la problemática investigada, comienza este último capítulo haciendo una descripción de los

atractivos que tiene el sector turístico de la ciudad de Barcelona, contraponiendo esta característica con la de los barrios habitados mayoritariamente por inmigrantes que conviven en condiciones de vida poco dignas. Tanto en temas de vivienda como en puestos de trabajo, los inmigrantes que llegan a Barcelona ocupan lugares desechados por los españoles.

En definitiva, lo que se plantea es un proceso típico de la globalización: la ampliación de la distancia entre ricos y pobres, además de la aparición de sectores terciaristas en el propio seno de las grandes urbes europeas.

En las reflexiones finales, “Tú, sudaca” se encarga de desmitificar conceptos construidos en torno a estilos de vida del primer mundo. Confirma que ser migrante argentino en España significa ser una persona ajena, excluida del sistema en el que se encuentra inmerso. Por otro lado puntualiza que la migración es mayoritariamente individual, paralela a la posibilidad de cada uno de acceder a una mejor remuneración. Si bien este tipo de migraciones fueron masivas luego de la crisis económica argentina en 2001, ésta tendencia disminuyó con el correr de los años, según el autor, debido a cierta estabilidad económica y política lograda de este lado del Atlántico y a un cambio jurídico europeo desfavorable hacia los migrantes. A partir de 2004 entran a jugar un rol decisivo aquellas motivaciones que tienen que ver más con intereses personales, ya que Barcelona es considerada una ciudad de gran atractivo para muchos jóvenes argentinos.

Considero que este libro constituye un análisis exhaustivo del proceso de emigración de argentinos hacia España en el 2001 ,pero creo que sería interesante evaluar el impacto que tuvo al respecto la crisis financiera internacional que se dio con posterioridad a la edición de este libro, la que se originó en 2008 en Estados Unidos y cuya consecuencia fue la modificación radical del panorama en que venía desarrollándose el proceso de globalización dentro del cual se inscriben los flujos migratorios. A partir de dicho suceso, los países resignificaron las políticas que venían desarrollando en torno al ingreso de mano de obra dentro de las respectivas fronteras. España es, en este sentido, uno de los países que más se vio afectado por la crisis y en el que se registran actualmente altos índices de desocupación, por lo que sería sumamente importante investigar los nuevos efectos de las políticas migratorias.



ANDRÉS LEAKE (COORD.)

LOS PUEBLOS INDÍGENAS CAZADORES-RECOLECTORES DEL CHACO SALTEÑO

POBLACIÓN ECONOMÍA Y TIERRAS.

FUNDACIÓN ASOCIANA, INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS. UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA, SALTA, 2008.

EDUARDO PAGE

Los pueblos aborígenes de la Argentina han recibido, desde los inicios de la constitución del país, muy poca atención por parte del Estado. La mirada estaba puesta en definir a la Argentina como una Nación europea e industrializada en la que para los pueblos originarios no había mucho lugar. Sus reclamos por tierras ancestrales, por el respeto por sus tradiciones y por salir de la marginalidad extrema fueron desoídos.

La situación aborígena del presente aún no logra resolver muchas de las problemáticas heredadas de aquellos primeros proyectos de país donde el acento estaba puesto en la separación entre “civilización y barbarie”. “Los Pueblos Cazadores-Recolectores del Chaco Salteño” busca ser una primera aproximación a las problemáticas actuales de estos pueblos aborígenes.

El libro coordinado por el Dr. Andrés Leake presenta el esfuerzo conjunto del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Fundación de Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino (ASOCIANA) y la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta por ordenar y difundir información sobre la situación actual de los pueblos cazadores-recolectores del Chaco Salteño.

El trabajo analiza la realidad socioeconómica de estos pueblos basándose en una investigación auspiciada por el INAI llamada “Base de Datos de los Pueblos Indígenas Cazadores-Recolectores del Chaco Salteño”. La Base agrupa información generada a través de encuestas a hogares sobre la ubicación geográfica, población, composición étnica, personería jurídica, etc., de los pueblos de la zona. El trabajo pone el foco principalmente en las comunidades Wichi, Chorote, Toba y Chulupí que son los pueblos más numerosos de la región.

Uno de los argumentos centrales de la obra es que, hasta el momento, la información existente sobre estos pueblos -tanto

la estadística oficial como la académica- es imprecisa y a veces hasta contradictoria. Esta carencia de datos precisos limita las posibilidades de todo tipo de reclamos para estos grupos. Así, uno de los desafíos de los pueblos aborígenes del Chaco Salteño es lograr que el Estado regularice la tenencia y uso de la tierra que hoy ocupan. Según los datos disponibles en la Base, del total de las comunidades registradas sólo un 17% de los pueblos poseen el título de propiedad de la tierra.

La desinformación que predomina, argumenta el compilador, se debe a varios motivos: por un lado las investigaciones sobre los pueblos originarios del territorio Argentino han sido pocas en cantidad y las estimaciones del tamaño de la población presentan discrepancias, entre autores, que alcanzan los cientos de miles. Por otro lado existe la cuestión de quién es indígena y quién no lo es. El espacio dedicado al análisis de estas problemáticas –si bien escaso para una investigación comenzada hace diez años– alcanza para comprender el pobre rol que el Estado ha tenido en la cuestión aborígena.

El libro también forma parte de la lucha aborígena por mantener su identidad ante la complicada situación del medio social, cultural y ambiental nativo cuya existencia peligra. Este será un tema recurrente a lo largo de todo el trabajo. Para los pueblos originarios de esta zona el medio natural es indivisible del cultural, su historia está inscrita en su territorio y el avance del mundo no aborígena sobre el bosque implica el avance sobre su identidad.

De esta manera la principal razón del libro es que sirva de fuente de información tanto para las colectividades como para la sociedad en general que desconoce la mayoría de estas problemáticas.

Es importante resaltar que la Base contiene información tomada en los pueblos y que para su realización contó con la activa participación de las comunidades indígenas en todas las instancias del trabajo. Esto permite construir –desde la perspectiva local– un

panorama más acabado de la realidad nativa. El anexo del libro contiene los formularios de la encuesta hecha a los pueblos aborígenes así como los datos completos recolectados en la elaboración del libro.

La obra incluye un breve análisis de la relación de los pueblos indígenas con el medio ambiente, sus formas de vida, su cultura y tradiciones habituales y especialmente el efecto que la creciente deforestación tiene sobre sus vidas y sobre el medioambiente en general. Es un pantallazo muy completo y claro de los principales problemas que afectan la zona entera. Varios mapas de la región ilustran como avanza el desmonte ante el aumento del negocio de la agroindustria.

A modo de ejemplo: una serie de planos muestra como ha ido avanzando la deforestación en el departamento de San Martín, donde vive la mitad de las personas de la región. En cuatro etapas sucesivas, desde 1986 hasta la fecha, se multiplican los avances sobre el bosque, diezmando los territorios de los que hacen uso las comunidades afectando negativamente su seguridad alimentaria y sus derechos al uso de la tierra.

El libro esta organizado en tres ejes temáticos: población, economía y tierras.

Los datos demográficos permiten que el lector pueda acceder a una perspectiva general de la población, su distribución geográfica y la composición étnica de los pueblos de la zona. La información está presentada en forma detallada por zona de encuesta con su correspondiente mapa de ubicación. También problematiza brevemente la cuestión de los registros de personería jurídica de los pueblos que, debido a su inherente dinamismo sociopolítico resulta ser un tema complejo. La mudanza económica, divisiones por conflictos, vínculos con otros hogares, etc., de una comunidad dificultan la posibilidad de reducir la extensión de la personería jurídica de los pueblos a límites preestablecidos por la municipalidad o los departamentos.

La actividad económica de las comunidades indígenas está caracterizada por ser del tipo "cazador-recolector". Más que una serie de actividades económicas destinadas a conseguir alimentos, el ser "cazador-recolector" implica un modo de vida integral donde todas las actividades de la vida diaria están relacionadas. Actualmente el horizonte económico de estas comunidades ha cambiado mucho por el contexto histórico intercultural.

La encuesta consta de diecisiete categorías de actividades que fueron creadas de forma tal que contemplen las tareas tradicionales (lista confeccionada de forma teórica y empírica) y no tradicionales de los pueblos aborígenes. Se compara la relación entre actividades por zona y por región y también la división de actividades por género.

Al comparar los departamentos más seriamente afectados por el desmonte con aquellos cuyo bosque no ha sido completamente

comprometido se registra que en las zonas cuyo medioambiente está más perjudicado por las grandes industrias, las poblaciones locales se dedican en menor grado tanto a las actividades tradicionales (caza, recolección de frutos, de miel, leña, etc.) como no tradicionales (cría de animales, apicultura, carpintería, producción y venta de carbón, etc.). Esto deja en evidencia que las zonas más afectadas por la explotación industrial no ofrecen alternativas de subsistencia que compensen la carencia de las comunidades por el avance de la deforestación. Por otro lado, el cada vez menor acceso al bosque está afectando mayoritariamente a las mujeres que son quienes se dedican, en mayor medida, a la recolección de alimentos.

Para las comunidades aborígenes del Chaco Salteño la tierra tiene un valor que trasciende lo material y afecta todos los órdenes de su vida. Su identidad está determinada por su relación con la tierra. No obstante esto, el íntimo vínculo de las comunidades con la tierra está siendo socavado por actividades que privilegian el criterio mercantilista de la sociedad industrial contigua.

El relevamiento de información sobre las tierras ocupadas por las comunidades se logró pidiendo a los entrevistados que dibujaran sobre una cartulina un bosquejo de los lugares que comúnmente visitaban para buscar los recursos alimenticios que utilizaban. Esta información combinada con entrevistas estructuradas hechas a cada familia de la comunidad fue interpretada superponiendo estos datos a imágenes satelitales. Los datos de la investigación revelan que, aun a pesar de la creciente degradación del ambiente, las comunidades continúan compartiendo y aprovechando las tierras que usan.

En el libro se insiste en que muchos pedidos de regularización de tierras no llegan a ser de conocimiento público por la naturaleza del reclamo, que muchas veces se ha hecho por caminos informales y a nivel local. Coordinar la información disponible de modo tal que sea de conocimiento público será una herramienta indispensable para que las comunidades puedan organizar sus acciones a favor de sus derechos como comunidades aborígenes. Es en este punto donde el trabajo busca hacer su mayor aporte.

La obra completa se puede encontrar en internet en <http://www.indigenaschacosalta.org.ar>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN - SEDE CABA

ESPECIALIZACION Y MAESTRIA EN DEMOGRAFIA SOCIAL

La Maestría en Demografía Social es una carrera de posgrado que se dicta desde 1986, aprobada por el Ministerio de Cultura y Educación (Res. 808/88) y acreditada ante la CONEAU con categoría B (Res.648/99)

La opción de la Especialización en Demografía Social se inicia a partir de 1999 (CONEAU, Res.354/01).

OBJETIVO

Capacitar a profesionales de distintas disciplinas en la medición e interpretación de los fenómenos demográficos y en la comprensión de cómo éstos se interrelacionan con el desarrollo, la sociedad, la economía, la cultura y el ambiente

PERFIL DEL GRUADO

El graduado podrá orientar sus actividades hacia los ámbitos de la planificación social, la investigación sociodemográfica y la actividad docente a partir de las siguientes características:

-Especialización en el uso de fuentes de información y métodos de investigación para su aplicación en el diseño y ejecución de estudios sociodemográficos e interdisciplinarios.

-Destreza en las principales técnicas demográficas.

-Comprensión de las interrelaciones entre los procesos demográficos, sociales, económicos, culturales y políticos.

DESARROLLO

La Especialización tiene una duración de tres semestres y requiere la presentación de un Trabajo Final Integrador.

La Maestría tiene un semestre adicional y requiere la presentación y defensa de una Tesis.

La inscripción a la carrera es bienal y los cursos se desarrollan en dos días a la semana, en la sede ubicada en la Ciudad de Buenos Aires.

REQUISITOS

Poseer título de una carrera de enseñanza superior con duración no menor a cuatro años.

Lectura comprensiva en inglés.

Entrevista personal (sólo residentes en GBA)

Presentación de: curriculum vitae; planilla de inscripción; dos fotografías; fotocopia de documento; original y fotocopia de título.

ARANCEL

10 cuotas de \$350 por año.

Se dispone de becas de arancel de organismos externos

MAESTRÍA EN POLÍTICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES

ACREDITADO POR CONEAU, SEGÚN RES. N° 627/99 CAT. BN

Posgrado de dependencia compartida entre las siguientes unidades académicas: Psicología, Ciencias Económicas, Ciencias Sociales, Derecho y Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, con sede administrativa en la Facultad de Psicología.

Director: Lelio Mármora

OBJETIVOS

Los movimientos migratorios internacionales en las Américas se han incrementado en las últimas décadas entre los países de la región. Por otro lado, las tradicionales migraciones europeas hacia América han disminuido a partir de la década del '50, iniciándose en los últimos veinte años una creciente corriente proveniente de Asia. Estos diferentes movimientos de migraciones internacionales han producido distintos impactos sociales, económicos y culturales tanto en los países de origen como en los de recepción.

Esta situación ha llevado a los gobiernos de América a un replanteo del tema de la gobernabilidad de las migraciones internacionales, con la consecuente redefinición de las políticas en esta área.

El postgrado intenta dar respuesta, a partir de la formación de recursos humanos en materia de políticas migratorias, a la nueva realidad que se presenta caracterizada por el hecho de que más de diez millones de latinoamericanos habitan en países de la región, distintos a los de su nacimiento. Dicha formación está dirigida a satisfacer la demanda generada por:

-Personal profesional del sector público involucrado en la planificación y ejecución de políticas migratorias;

-Personal de la sociedad civil involucrado en la asistencia al migrante (organizaciones no gubernamentales, asociaciones de inmigrantes);

-Personal del campo académico vinculado con investigaciones sobre la problemática migratoria.

CONDICIONES DE ADMISIÓN

Los graduados universitarios de universidades argentinas o sus equivalentes extranjeras, con planes de estudio de cuatro (4) años de duración. En el caso de una duración menor, los graduados serán admitidos de acuerdo a lo establecido por resolución (CS) N° 6650/97 en su artículo 6°.

La evaluación de los candidatos será realizada por la Comisión de Maestría, sobre la base de los antecedentes de aquéllos. Los resultados de dicha evaluación serán públicos y las decisiones de la Comisión de Maestría definitiva.

La admisión de un candidato implica que, independientemente de su título de grado, cuenta con la base cultural necesaria para las exigencias del Posgrado.

ARANCELES

Matrícula de inscripción: \$90.-

20 cuotas totales de \$290.- cada una, a razón de 10 cuotas por cada año de cursada.

PARA ESTUDIANTES EXTRANJEROS Y ESTUDIANTES NO RESIDENTES EN EL PAÍS:

Matrícula de inscripción: \$90.-

20 cuotas totales de \$450.- cada una, a razón de 10 cuotas por cada año de cursada, que incluyen gastos administrativos.

Durante el período comprendido entre la finalización de la cursada y la presentación de la tesis (con un plazo máximo de dos años y uno de prórroga) se abonarán los siguientes aranceles en concepto de matrícula anual: para el primer año, un importe equivalente a una (1) cuota mensual. Para el segundo año, un importe equivalente a dos (2) cuotas mensuales. Para el tercer año, un importe equivalente a tres (3) cuotas mensuales.

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL

FLACSO 2010

Se informa que desde el Programa Estado y Políticas Públicas de FLACSO continúan avanzando en la preparación de la Maestría en “Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social”, que comenzará el año próximo. La Maestría ha sido evaluada y aprobada en Costa Rica por el Consejo Académico de FLACSO-Sede Central y en estos días se presentó para su acreditación ante la CONEAU. La misma se articulará con las demás propuestas de

postgrado del Programa Estado y Políticas Públicas de FLACSO, reforzando y renovando de este modo la propuesta académica del Programa y las posibilidades de titulación de los participantes.

Para más información:

www.flacso.org.ar/politicaspublicas/docencia/maestria/maestria-politicas-publicas-para-desarrollo-inclusion-social

MAESTRÍA EN GÉNERO, SOCIEDAD Y POLÍTICAS

FLACSO 2010

Nombre de la carrera: Maestría en Género, Sociedad y Políticas - a Distancia

DURACIÓN: 2.0 años

TÍTULO: Magister en Género, Sociedad y Políticas

TIPO DE CURSADA: Carrera A distancia

TIPO: Carrera de posgrado

TÍTULO INTERMEDIO: Diploma Superior en Ciencias Sociales con Especialización en Género y Políticas.

Para más información:

www.flacso.org.ar/formacion_posgrados_contenidos.php

ESPECIALISTA UNIVERSITARIO EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE INTERVENCIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

El curso virtual de Especialista Universitario en Planificación y Gestión de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo es una iniciativa de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Con más de 800 alumnos formados a lo largo de ocho años (bajo la titulación de Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo), el nuevo curso inicia su novena edición con un programa ampliado y actualizado, ofreciendo un mayor número de créditos y una titulación universitaria superior.

Este programa formativo está ubicado dentro de las acciones formativas de la Escuela de Cooperación del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, y cuenta con la colaboración del Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL).

Matrícula abierta entre el 14 de octubre y el 14 de diciembre de 2009

Para más información:
www.oei.es/eventos.htm

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS

NOMBRE DE LA CARRERA: Maestría en Políticas Públicas y Gobierno - Lanús Buenos Aires

DURACIÓN: 2 años

TÍTULO: Master en Políticas Públicas y Gobierno

TIPO DE CURSADA: Carrera Presencial

TIPO: Carrera de posgrado

Para más información:
www.unla.edu.ar

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN

SEDE CIUDAD DE BUENOS AIRES

DEMOGRAFÍA SOCIAL

MAESTRÍA Y ESPECIALIZACIÓN

ACREDITADA Y CATEGORIZADA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA (CONEAU)

DIRECTORA MARÍA CRISTINA CACOPARDO

CUERPO DOCENTE

Dr. Félix Abdala, CENEP

Dr. Luis Beccaria, CEPAL

Mg. Rodolfo Bertoncetto, CONICET - UBA

Dra. Georgina Binstock, CENEP-CONICET

Lic. M. Cristina Cacopardo, UNLu

Dra. Anna Cabré, Universidad A. Barcelona

Dra. Marcela Cerrutti, CENEP-CONICET

Lic. Juan Chackiel, Ex CELADE/CEPAL.

Dr. Andreu Domingo, Universidad A. Barcelona

Ing. Eduardo Elli, UNLu

Dr. Carlos Grushka, ANSES -UBA

Lic. Javier Lindenboim, CONICET - UBA

Dra. Elsa López, UBA - UNLu

Lic. Alicia Maguid, CENEP- CONICET- UNLu

Mg. Cristina Massa, INDEC - UNLu

Dra. Gladys Massé, UBA

Dra. Victoria Mazzeo, DGEyC (CABA)

Lic. José Luis Moreno, CONICET - UBA

Lic. Martín Moreno, CENEP - UBA

Esp. Griselda Negri, UNLu

Dra. Edith A. Pantelides, CENEP-CONICET

Lic. Cynthia Pok, INDEC

Lic. Carlos Reboratti, CONICET - UBA

- Investigar las características específicas de la mortalidad infantil y de la morbilidad.

- Analizar las tendencias de las migraciones internas e internacionales y los factores asociados a estos procesos.

- Proyectar el futuro crecimiento de la población e investigar las poblaciones del pasado.

- Conocer la dinámica de los mercados de trabajo y la incidencia de los factores demográficos en la misma.

- Establecer la vinculación entre pobreza, estructura y dinámica demográfica.

- Analizar las relaciones que se establecen entre la población y el ambiente.

- Contar con herramientas y conocimientos metodológicos aplicables a temas de opinión pública, mercado de consumo, turismo, servicios de salud, u otros campos como la gestión de bases de datos.

En todos estos y otros tantos temas, los demógrafos utilizan y generan datos a través de censos, encuestas y registros, aplicando métodos e instrumentos específicos.

Los demógrafos están capacitados para investigar y enseñar sobre la problemática poblacional, para aportar en la formulación de políticas de prevención y para monitorear políticas sociales.

La mayoría de nuestros egresados se encuentra trabajando profesionalmente en la disciplina en organismos públicos y privados.

SE DISPONE DE BECAS DE ARANCEL DE ORGANISMOS EXTERNOS

¿PARA QUÉ ESTUDIAR DEMOGRAFÍA?

- Examinar los cambios en la formación de las familias.
- Conocer los comportamientos reproductivos de los distintos grupos sociales.
- Entender por qué hay más adultos mayores y cómo esto repercute en la seguridad social.
- Estudiar los niveles de la mortalidad, la esperanza de vida y las variaciones en las causas de muerte de la población.

Para más información:

cohorte 2010-2011

16 de noviembre al 22 de diciembre 2009 y 16 de febrero al 5 de marzo de 2010

Sede Ciudad de Buenos Aires, Ecuador 873 (1214) de 11 a 17 horas

Pedir entrevista al (011) 4962-7045/7026, interno 101

maguilera@mail.unlu.edu.ar

www.unlu.edu.ar

AGRADECEMOS especialmente a Elsa López y Silvia Mario por contribuir a la difusión de conocimiento en materia poblacional por medio de POBLACIÓN y a Pilar Cavina por su contribución al presente número.

También les damos las gracias a Carolina Moisés y Silvia Gallego por las entrevistas concedidas para la revista, así como a todos los docentes y asistentes de los diferentes organismos públicos nacionales y provinciales que participaron en alguna de las capacitaciones brindadas por la DNP.

Expresamos a su vez nuestra gratitud a Carolina Kostenbaum, quien nos suministró información precisa y detallada sobre el nuevo DNI.

Foto de tapa: "Familia de Buenos Aires" (1954).

**Dirección Nacional
de Población**

SECRETARÍA DE INTERIOR



**Ministerio del
Interior**

Presidencia de la Nación