

Evaluación del apoyo del UNFPA a los datos del censo de población y vivienda para orientar la toma de decisiones y la formulación de políticas 2005-2014



Oficina de Evaluación del UNFPA
2016

Contenido

1. Introducción, 4
2. Contexto, 6
3. Enfoque de evaluación, 8
4. Valoración global, 10
5. Resultados clave, 12
6. Resumen de conclusiones, 18
7. Recomendaciones clave, 20

Coordinadora: **Andrea Cook**

Autores: **Jordi del Bas, Christophe Dietrich and Alexandra Chambel**

Editora: **Karen Hussain**

Editor asociado: **Jeffrey Stern**

Diseñadores: **Christophe Dietrich and Alberto Garcia**

Copyright © UNFPA 2016, todos los derechos reservados.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo de Población de las Naciones Unidas, su Junta Ejecutiva o los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación independiente de la Oficina de Evaluación del UNFPA.

Cualquier consulta sobre esta evaluación debe ser dirigida a:
Oficina de evaluación

Fondo de Población de las Naciones Unidas
Correo electrónico: evaluation.office@unfpa.org
Número de teléfono: +1 212 297 5218

El informe está disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación

www.unfpa.org/evaluation

Prólogo

Me complace presentar la evaluación independiente del apoyo del UNFPA a los datos del censo de población y vivienda para orientar la toma de decisiones y la formulación de políticas (2005-2014). Para el UNFPA, esta es una evaluación particularmente innovadora.

Nunca antes la producción de datos válidos, confiables, oportunos, culturalmente pertinentes y comparables a nivel internacional había sido tan crucial para el desarrollo e implementación de políticas basadas en evidencias. Este es un hecho ya destacado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en 1994. La necesidad de utilizar datos desagregados en particular, fue enfatizada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados recientemente.

La desagregación de los datos es fundamental para asegurar que los programas y políticas de desarrollo aborden la inequidad dentro y entre comunidades y países, avanzando hacia un desarrollo sostenible, equitativo y basado en derechos. Los ODS hacen un llamamiento a la desagregación de datos por ingresos, género, edad, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en contextos nacionales. Esto permite el seguimiento del avance en la ejecución de los objetivos y asegura que “nadie se quede atrás”.

Esta evaluación es el resultado de una provechosa colaboración entre un gran número de individuos e instituciones. No hubiera sido posible sin la participación de un amplio abanico de actores a nivel nacional, regional y global. El personal del UNFPA en sede, en las oficinas regionales y en las oficinas en los países, compartieron generosamente sus ideas, tiempo y energía a lo largo del proceso de evaluación.

La Oficina de Evaluación está muy agradecida por el conocimiento proporcionado por los representantes de otras agencias de las Naciones Unidas, gobiernos socios, socios nacionales y de desarrollo y otros actores, informantes y expertos que se prestaron a proporcionar información clave a través de encuestas y entrevistas.

La evaluación generó desafíos, oportunidades, lecciones y recomendaciones para apoyar la realización del censo de una manera más efectiva y espero que sea útil para el UNFPA, la Junta Ejecutiva y para el público en general. Creo que la evaluación contribuye al cuerpo de evidencias que reafirma la importancia de disponer de datos fiables en la toma de decisiones, subraya la importancia del censo como un bien público global y resalta la necesidad de intensificar esfuerzos para fortalecer las capacidades técnicas en la generación de estadísticas en países en desarrollo.

El apoyo al censo debe seguir siendo un elemento central en nuestros continuos esfuerzos para avanzar en el desarrollo de políticas basadas en evidencias. Los datos desagregados, accesibles y de calidad nunca han sido antes de tan vital importancia como ahora a la hora de asegurar que nadie se quede atrás, en un contexto en el que ampliamos y expandimos nuestro apoyo para la completa implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), y reiteramos nuestro compromiso con el desarrollo sostenible a través de la implementación de la Agenda 2030.

Andrea Cook

Directora, Oficina de Evaluación del UNFPA

1. Introducción

Esta es la primera vez que el UNFPA ha evaluado su apoyo a la ronda global de censos. El UNFPA ha apoyado la participación de países en rondas de censos desde los años 70 y su contribución a éstas ha sido incluida de manera rutinaria en las evaluaciones de programa país.

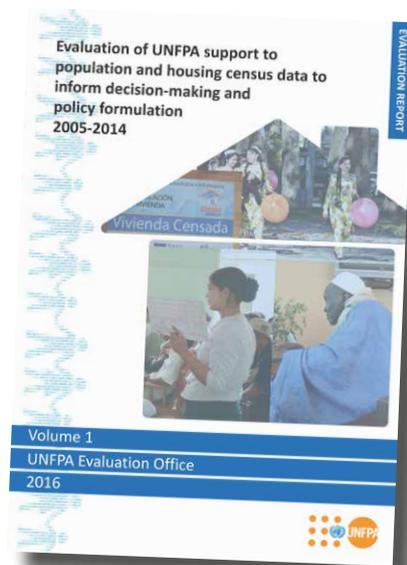
La presente evaluación incluyó todos los países apoyados por el UNFPA durante la ronda de censos 2010. Se examinó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad y el valor agregado del apoyo del UNFPA a los censos. La evaluación también examinó hasta qué punto los datos, una vez recogidos, fueron utilizados por los países para influir en decisiones y políticas. El apoyo fue evaluado a nivel nacional, regional y global, y los resultados fueron utilizados para identificar lecciones aprendidas con vistas a la próxima ronda de censos (2020).

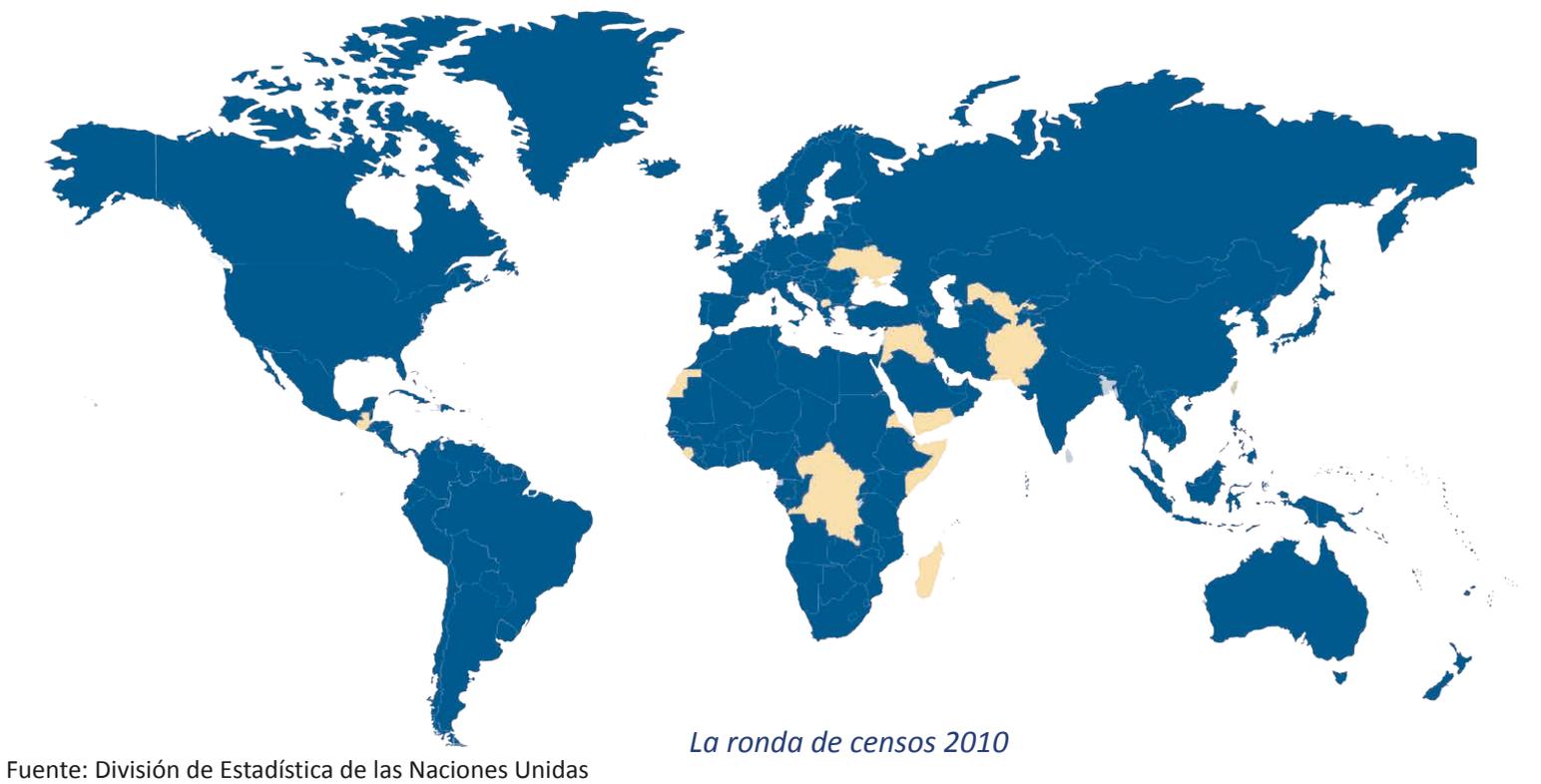
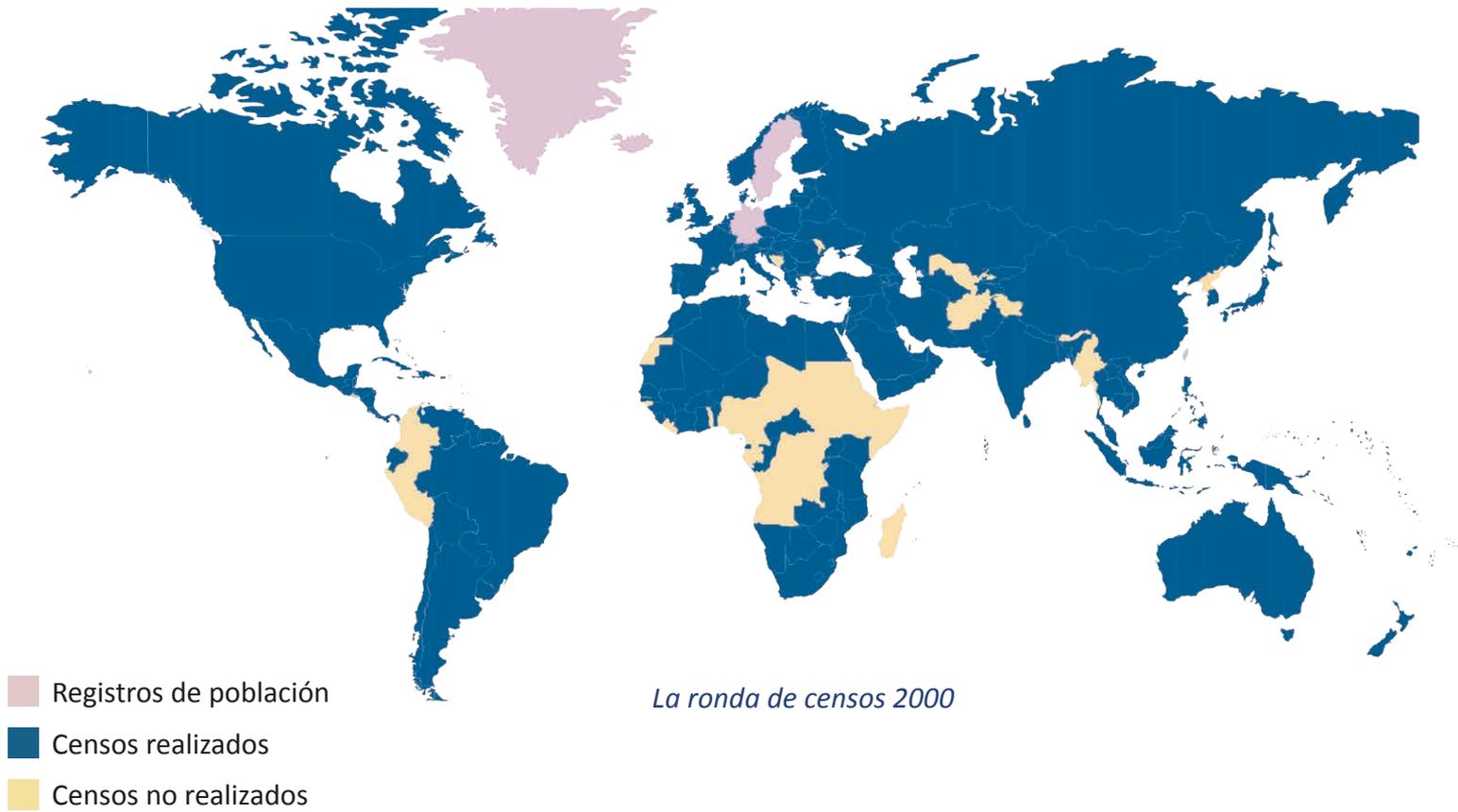
Esta evaluación independiente tuvo lugar en el periodo 2014-2015 y fue llevada a cabo por la Oficina de Evaluación del UNFPA, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en colaboración con un equipo externo y multidisciplinario compuesto por evaluadores, estadísticos y expertos en censos de la empresa ICON Institute Public Sector GmbH. El equipo fue supervisado y guiado por la Oficina de Evaluación en colaboración con el grupo de referencia de la evaluación.

Los productos de la evaluación incluyen un informe temático de evaluación, un resumen de evaluación e informes de estudio de caso individuales para **Kenia, Mauritania, Myanmar, Palestina, Perú y Tayikistán.**

La evaluación tuvo tres objetivos principales:

- 1** Evaluar si el apoyo proporcionado fue pertinente, eficaz, eficiente, sostenible y de valor agregado.
- 2** Evaluar cómo los datos relacionados con el censo fueron utilizados para el desarrollo de políticas nacionales sobre dinámicas de población, salud y derechos reproductivos, juventud e igualdad de género.
- 3** Identificar lecciones aprendidas, orientar la evaluación de medio término del Plan Estratégico del UNFPA y orientar el diseño del apoyo a la ronda de censos 2020 y a la agenda de desarrollo post-2015 en cuanto a datos para el desarrollo.





Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas

Avance en cobertura geográfica desde la ronda de censos 2000 a la ronda 2010

2. Contexto

¿Qué es un censo de población y vivienda?

Un censo de población y vivienda es un proceso de recogida, compilación, evaluación, análisis y diseminación de datos. Estos datos son recogidos de todas las personas que habitan un país, en todas las viviendas, en un momento dado. Los censos proveen información demográfica, económica y social sobre los habitantes de un país.

¿Por qué son importantes los censos?

Los censos son herramientas clave de planificación. Ayudan a los responsables de formular políticas a planificar el futuro en términos de escuelas, clínicas y hospitales, carreteras, infraestructura urbana y otros. Al medir elementos como fertilidad, mortalidad y distribución espacial de la población, los censos pueden ayudar a predecir tendencias demográficas y a mapear patrones geográficos con características sociales, como la pobreza. Los datos censales son particularmente útiles para las políticas públicas locales ya que generan información sobre áreas geográficas muy específicas. Los censos de población y vivienda son a menudo la operación estadística principal en países que aún no disponen de sistemas estadísticos plenamente desarrollados.

¿Qué es la ronda de censos 2010?

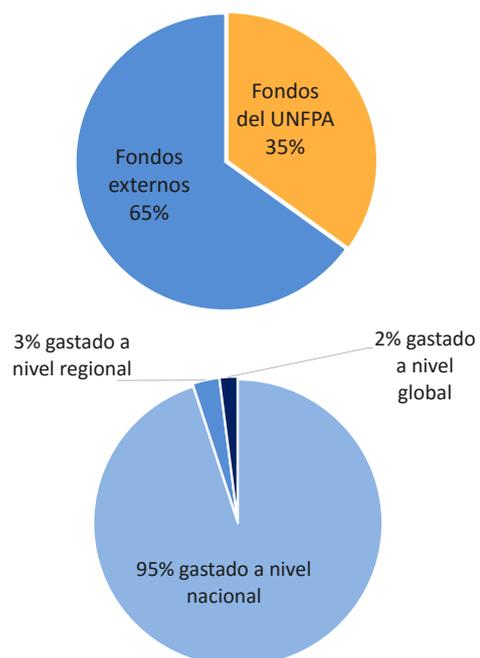
En el 2005, en su trigésimo sexta reunión, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas aprobó el programa de trabajo de la ronda de censos de población y vivienda 2010 (cubriendo el periodo 2005 a 2014). Se estima que 6.400 millones de personas (93 por ciento de la población mundial estimada) fueron enumeradas en dicha ronda.

¿Cuál es el rol del UNFPA en la rondas de censos?

En colaboración con otras agencias de las Naciones Unidas, en particular la División de Estadística de las Naciones Unidas, el UNFPA ha apoyado la realización de censos en todo el mundo, ayudando a gobiernos a superar barreras técnicas y financieras en la ejecución del censo. Lo hizo por medio de diálogo y asesoramiento político, defensa pública, asistencia técnica, desarrollo de capacidades, compra de equipos o servicios, apoyo financiero, coordinación y gestión de los recursos financieros para el censo (en nombre de los gobiernos socios) y facilitando la cooperación Sur-Sur.

El apoyo al censo es una parte integral de las intervenciones del UNFPA a nivel país y un componente principal de su trabajo en el ámbito de población y desarrollo. Adicionalmente, los censos proporcionan la base de evidencias requeridas por las áreas de mandato del UNFPA y para el logro de los objetivos de la agenda de la CIPD.

El UNFPA apoyó a más de 130 países durante la ronda de censos 2010 (2005-2014). Durante este periodo, el gasto total incurrido por el UNFPA en censos fue de 301 millones de dólares.



Gasto del UNFPA en censos

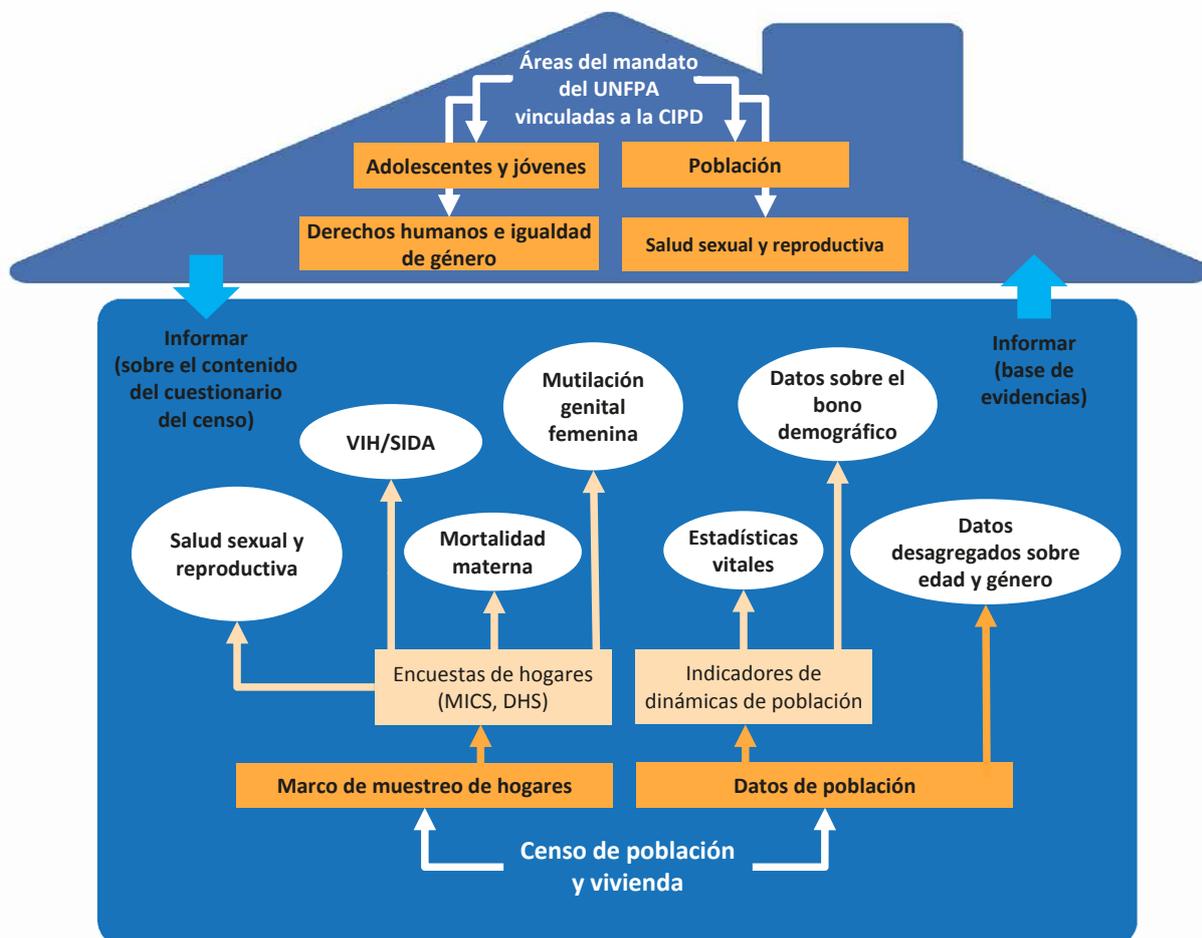
¿Qué es la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo?

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se celebró en El Cairo en 1994 y es considerada un hito en la historia de la población y el desarrollo a nivel mundial. Esta conferencia representó un excepcional consenso entre los gobiernos de 179 países de que los derechos humanos y la dignidad humana son precondiciones necesarias para el desarrollo sostenible. Este consenso incluyó la igualdad de derechos de mujeres y niñas y el acceso universal a salud y derechos sexuales y reproductivos.

La Conferencia culminó en una ambiciosa lista de metas, resumidas en el Programa de Acción. Este Programa recoge recomendaciones detalladas sobre población y desarrollo en varios campos, incluyendo tecnología, investigación y desarrollo. El documento subraya la importancia de “datos válidos, fiables, oportunos, culturalmente pertinentes y comparables a nivel internacional” para el desarrollo, implementación, supervisión y evaluación de programas y políticas.

Veinte años después de su adopción, se llevó a cabo una completa revisión de la implementación de la CIPD. El proceso “CIPD más allá de 2014” apoya plenamente el consenso de que “invertir en los derechos humanos, las capacidades y la dignidad de las personas en los diferentes sectores de la CIPD es la base para el desarrollo sostenible.” Durante una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2014, los gobiernos reafirmaron su compromiso con la CIPD y avalaron un nuevo Marco de Acción para intensificar esfuerzos en aras de conseguir su plena implementación en el siglo XXI.

La CIPD – junto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los recientemente adoptados Objetivos de Desarrollo Sostenible – proporcionan el marco global en el que el UNFPA avanza su apoyo a los censos, y también su mandato para lograr el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, promover los derechos reproductivos, reducir la mortalidad materna y acelerar el avance de la agenda de la CIPD.



Contribución del censo al cumplimiento de la agenda de la CIPD

3. Enfoque de evaluación

La evaluación fue diseñada en base a siete preguntas de evaluación que guiaron la recolección de datos, el análisis y la elaboración del informe, y cubrió cinco criterios: relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y valor agregado. Con el objetivo de centrar las preguntas de evaluación, se desarrollaron una serie de hipótesis de trabajo e indicadores.

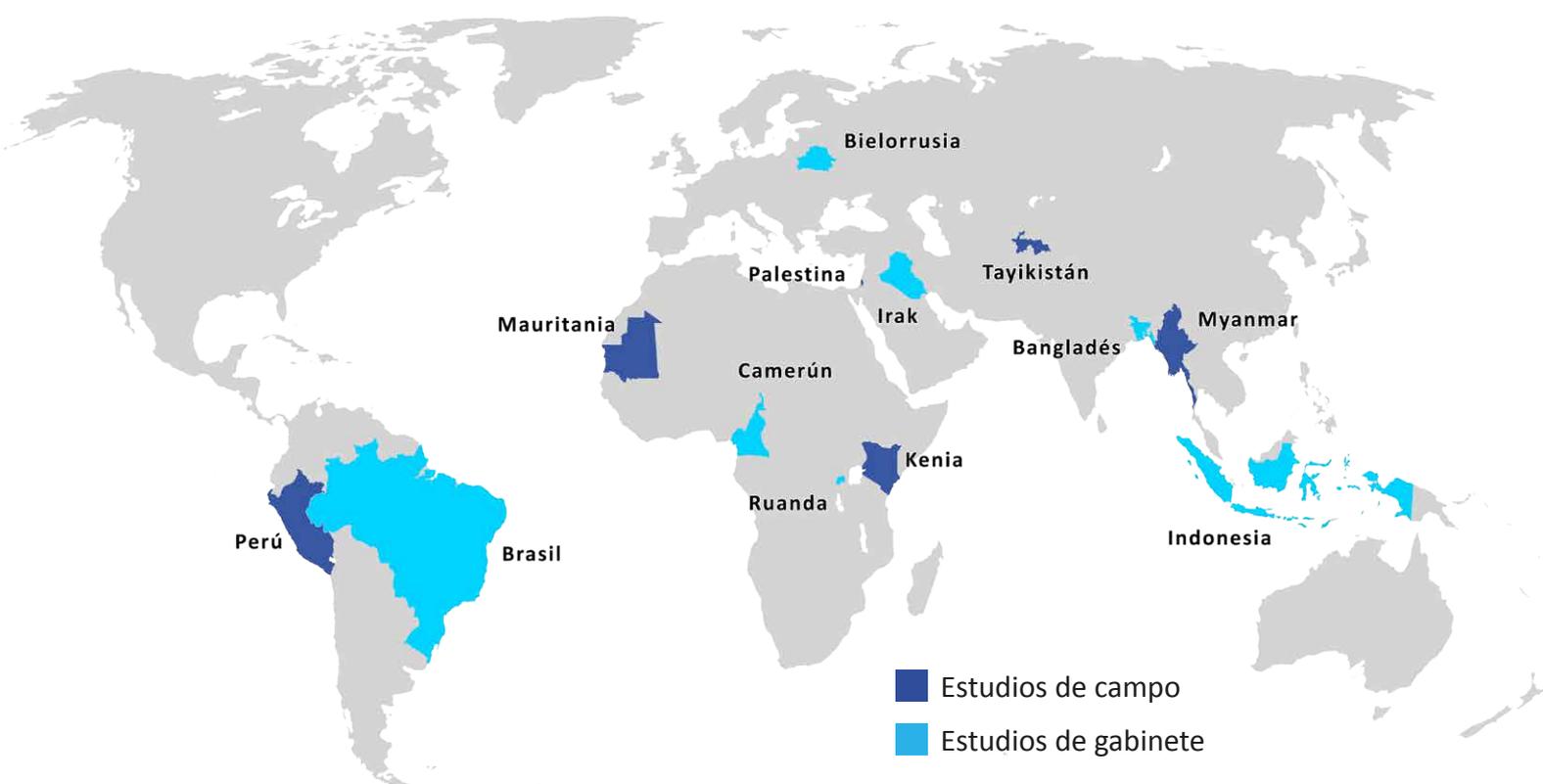
El equipo de evaluación realizó un análisis detallado en 13 de los países apoyados por el UNFPA.

Seis países fueron evaluados en profundidad mediante estudios de caso. Estos estudios de campo incluyeron entrevistas con informantes clave en varios grupos de actores a nivel nacional y sub-nacional, así como visitas de campo, entrevistas en grupo, reuniones informativas con las oficinas nacionales antes y después de las visitas de campo, y un estudio exhaustivo de la documentación disponible.

Los otros siete países fueron analizados a través de estudios de gabinete, los cuales incluyeron entrevistas remotas con informantes clave de diversos grupos de actores nacionales, un análisis exhaustivo de la documentación y la realización de cuestionarios sobre el uso de los datos del censo dirigidos a usuarios nacionales.

El equipo de evaluación también recolectó datos mediante dos encuestas; una dirigida a todas las oficinas del UNFPA en los países y la otra dirigida a todas las oficinas nacionales de estadística en países apoyados por el UNFPA.

La evaluación se nutrió también de fuentes de datos secundarios a nivel nacional, regional y global.



Cobertura geográfica de los países estudiados

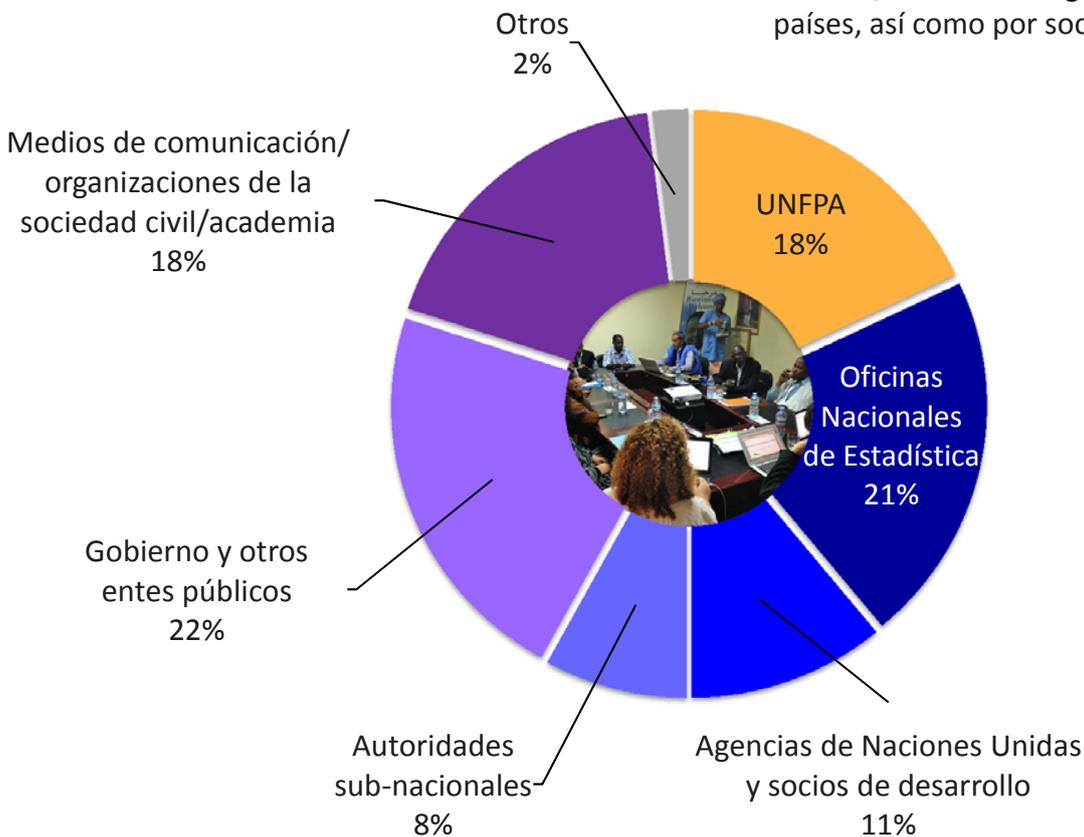


La evaluación siguió un método mixto con análisis multi nivel y un enfoque orientado al uso. Otras características metodológicas incluyeron un enfoque a resultados y una metodología analítica basada en el análisis de contribución. Se utilizaron métodos de triangulación para garantizar la fiabilidad y la solidez de los datos recolectados. Se triangularon los siguientes elementos:

- ▶ El análisis de documentación a nivel global, regional y nacional, incluyendo medios de comunicación digitales
- ▶ Las encuestas a 132 oficinas nacionales de estadística y 119 oficinas del UNFPA en los países
- ▶ Las entrevistas individuales y grupales con informantes clave a nivel global, regional, nacional y sub-nacional

El proceso de evaluación fue altamente participativo y consultivo. Se realizaron consultas con un amplio abanico de actores a nivel nacional, regional y global. En total, el equipo de evaluación realizó consultas a 795 personas mediante entrevistas individuales y de grupo.

La Oficina de Evaluación fue apoyada por un grupo de referencia a lo largo del proceso de evaluación. Este grupo estuvo formado por personal del UNFPA en sede, en oficinas regionales y en oficinas en los países, así como por socios externos clave.



Distribución de informantes clave por tipo de actor

4. Valoración global

El UNFPA marca la diferencia con un apoyo real y tangible a los países a los que asiste durante la realización del censo, fortaleciendo sus capacidades nacionales para la producción de datos censales de calidad y ayudándolos a mantener estándares internacionales. Además, el UNFPA tiene una reputación contrastada y es ampliamente percibido como un socio fundamental en el censo, con un claro rol a la hora de convocar a actores clave. El UNFPA proporciona experiencia técnica y aún a los principales actores para ayudarlos a preparar y gestionar el censo de manera eficiente. La percepción de que algunos censos nacionales no se hubieran completado sin el apoyo del UNFPA está ampliamente extendida. **El papel del UNFPA en relación a los censos es visto a menudo como el emblema del apoyo del UNFPA a nivel de país.**

En base a las evidencias recolectadas, la evaluación destaca tres principales fortalezas del UNFPA:

- ▶ La provisión de asistencia técnica de calidad
- ▶ La credibilidad que el UNFPA confiere al proceso del censo, asegurando que los resultados censales se atengan a los estándares internacionales
- ▶ El poder de convocatoria del UNFPA

El informe de evaluación reveló, no obstante, que el apoyo proporcionado por el UNFPA no consiguió mejorar el uso de datos relacionados con el censo en la toma de decisiones y en la formulación de políticas. No se alcanzaron los resultados estratégicos y objetivos previstos en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.



El censo como emblema del apoyo del UNFPA

El equipo de evaluación constató una amplia y compartida percepción (entre los actores clave relacionados con el censo en todos los países analizados en detalle) de que el UNFPA fue un socio clave en el proceso de apoyo a la ronda de censos 2010.

También es extendida la opinión que sostiene que sin el apoyo del UNFPA, algunos de los censos no hubieran tenido lugar o hubieran fracasado en el cumplimiento de estándares internacionales.

Actores clave reconocen el importante papel jugado por el UNFPA, su poder de convocatoria en el ámbito específico de los censos de población y vivienda, y su rol como garante de la operación censal.



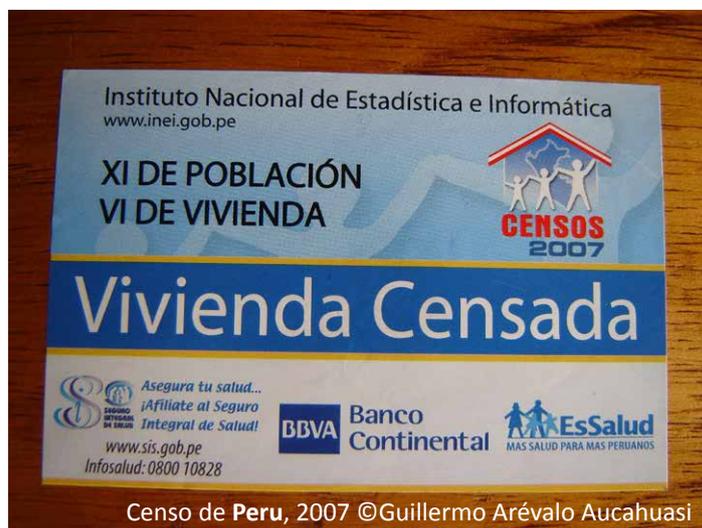
5. Resultados clave

El UNFPA es un socio clave en apoyo al censo

Poder de convocatoria como activo fundamental

El UNFPA ha demostrado una actitud abierta a trabajar con la sociedad civil y ha sido capaz de convocar a una amplia gama de actores más allá de los tradicionales círculos institucionales. Por ejemplo, ha estimulado la participación de entes tales como ministerios e institutos nacionales de estadística.

El UNFPA jugó un papel relevante como intermediario entre gobiernos, sociedad civil y otros socios de desarrollo. Muchas de las personas entrevistadas señalaron varios de los factores que permitieron esta capacidad de convocatoria, como la neutralidad del UNFPA, incluso en contextos de alta complejidad política y de seguridad como **Palestina** y **Sudán**, y el fuerte respeto que el UNFPA profiere a la soberanía y el liderazgo nacionales: por ejemplo, el UNFPA se ha posicionado como un facilitador que se abstiene de imponer modelos. La naturaleza altamente orientada a la demanda del apoyo del UNFPA también fue fuente de apropiación y liderazgo por parte de actores nacionales.



Experiencia en censos como activo fundamental

El conocimiento y la experiencia en censos del personal del UNFPA confieren una gran legitimidad técnica a la organización, lo cual añade peso a su reputación de poder de convocatoria. La experiencia en censos del UNFPA es indiscutiblemente un activo fundamental.

Sin embargo, es un activo actualmente en riesgo. Durante la ronda de censos 2010, se produjo un proceso de disminución de personal con experiencia en censos, debido principalmente a jubilaciones y al hecho de que los nuevos oficiales de población y desarrollo contratados carecían de experiencia específica en censos. Este proceso, todavía en marcha y que podría afectar a la ronda de censos 2020 si no se aborda, está vinculado a un fenómeno más amplio. El informe "Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo más allá de 2014" muestra preocupación ante la disminución del número de demógrafos y expertos en censos a disposición de los institutos nacionales de estadística en países en desarrollo.



El UNFPA es reconocido por su inclusividad y alianzas

Más allá de los procesos de consulta

En **Myanmar**, las consultas no eran una práctica habitual de gobierno y hubo resistencias al inicio del proceso. El UNFPA presionó para conseguir el establecimiento de un comité consultivo para el censo, que contó con la participación de grupos de la sociedad civil y étnicos. A pesar de que el comité tuvo algunas deficiencias, contribuyó al desarrollo de un diálogo (previamente inexistente) entre sociedad civil y autoridades nacionales, asegurando la posibilidad de un acceso equitativo a los datos generados.

Alianzas como activo fundamental

El UNFPA fue capaz de movilizar e involucrar a socios y redes multi nivel y multi actor como parte integral de su apoyo al censo. Esto comprendió alianzas con todos los niveles administrativo-territoriales de gobierno, ministerios, academia y sociedad civil.

Tales alianzas permitieron la factibilidad de las operaciones censales, muy numerosas y logísticamente complejas. Por ejemplo, fue a través de la utilización de alianzas que el UNFPA pudo pagar a los encuestadores censales en **Perú** y **Myanmar**, países donde el sistema bancario no estaba operativo en todas las áreas geográficas.

El UNFPA también estableció fuertes alianzas con equipos nacionales de Naciones Unidas y con otras organizaciones del sistema en la mayoría de los países analizados como estudios de caso. Esto fue particularmente visible, aunque en diferentes grados, en **Kenia, Mauritania, Myanmar, Palestina y Tayikistán**. El alcance de este enfoque colaborativo trascendió el nivel nacional. Las oficinas regionales del UNFPA, en su apoyo a las oficinas en los países, utilizaron un enfoque de alianzas con actores regionales.

Vinculación con la sociedad civil como activo fundamental

El UNFPA fomentó activa y financieramente las consultas públicas. Apoyó la inclusión en los cuestionarios censales de temas específicos planteados por la sociedad civil, como por ejemplo, discapacidad y migración. El UNFPA asistió a gobiernos a organizar las consultas y estuvo particularmente involucrado en los debates con grupos de la sociedad civil. Así mismo, el UNFPA también apoyó campañas de sensibilización para movilizar a la población. Sin embargo, en algunos casos, el alcance, la cobertura y la implicación de la población en los procesos de consulta podrían haber sido más exhaustivos. Estos factores fueron limitados por reticencias de la sociedad civil, la capacidad de las autoridades gubernamentales y el grado de apertura respecto a la sociedad civil. A pesar de tales dificultades, los esfuerzos del UNFPA fueron encomiables y generaron efectos positivos más allá de los procesos de consulta.



El UNFPA necesita mejorar su guía corporativa

Guía corporativa integral

El UNFPA se aseguró de que su apoyo estuviese alineado con los Principios y Recomendaciones de las Naciones Unidas para Censos de Población y Vivienda. Estos principios fueron adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 2005 para la ronda de censos 2010.

Las oficinas en los países han estado al tanto de estos principios y recomendaciones y han sido enérgicos defensores de los mismos. Tales principios establecen una clara y amplia orientación a seguir, pero ponen poco énfasis en guías operacionales para la implementación. Esto ha generado dificultades en cuanto a cómo aplicar estos principios y recomendaciones a la hora de apoyar la ejecución práctica del censo.

En 2001, la División de Estadística de las Naciones Unidas publicó un manual sobre la gestión de censos de población y vivienda. El manual está siendo revisado actualmente, y aunque su estructura refleja el ciclo de vida de la operación censal, no aborda algunos aspectos relevantes del apoyo del UNFPA al censo. La evaluación ha identificado la necesidad de una guía corporativa que sirva como marco de referencia al apoyo del UNFPA a la ronda de censos 2020.

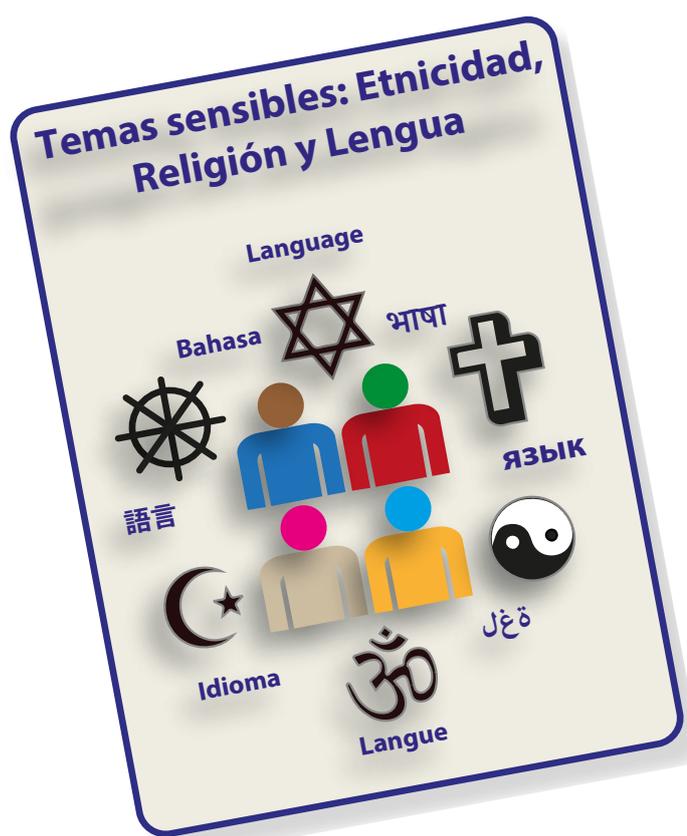
Las oficinas en los países precisan de orientación corporativa en:

- 1 Cómo implementar enfoques coherentes y estándares mínimos en cuanto a mecanismos de gobernanza en los censos
- 2 Cómo generar el apoyo para el uso de datos en la formulación de políticas
- 3 Cómo llevar a cabo evaluaciones formales de la capacidad de las oficinas nacionales de estadística
- 4 El uso de nuevas tecnologías y cómo promoverlas
- 5 Cómo proceder con temas sensibles (etnicidad, religión, minorías, y discapacidad) en países con contextos sociopolíticos especialmente complejos
- 6 Cómo establecer mecanismos efectivos de gobernanza en los censos

Guía sociopolítica

Los censos de población son operaciones estadísticas de naturaleza técnica, pero que pueden tener repercusiones sociopolíticas importantes. Incluir (o excluir) en el cuestionario censal preguntas relacionadas con la etnicidad, la religión o la lengua, tiene consecuencias. Estos temas deben ser abordados dentro de las particularidades del contexto sociopolítico y cultural del país donde se realiza el censo. En **Perú**, por ejemplo, la inclusión de la etnicidad en el cuestionario del censo fue percibida como una cuestión de inclusión social mientras que en **Myanmar** se interpretó como herramienta de exclusión política.

Los principios y recomendaciones consideran la etnicidad como un tema no central, lo cual contrasta con la opinión de los actores nacionales de que es un aspecto clave. Las oficinas del UNFPA en los países no están bien provistas de guías prácticas o herramientas operacionales que les permitan abordar estos escenarios complejos.

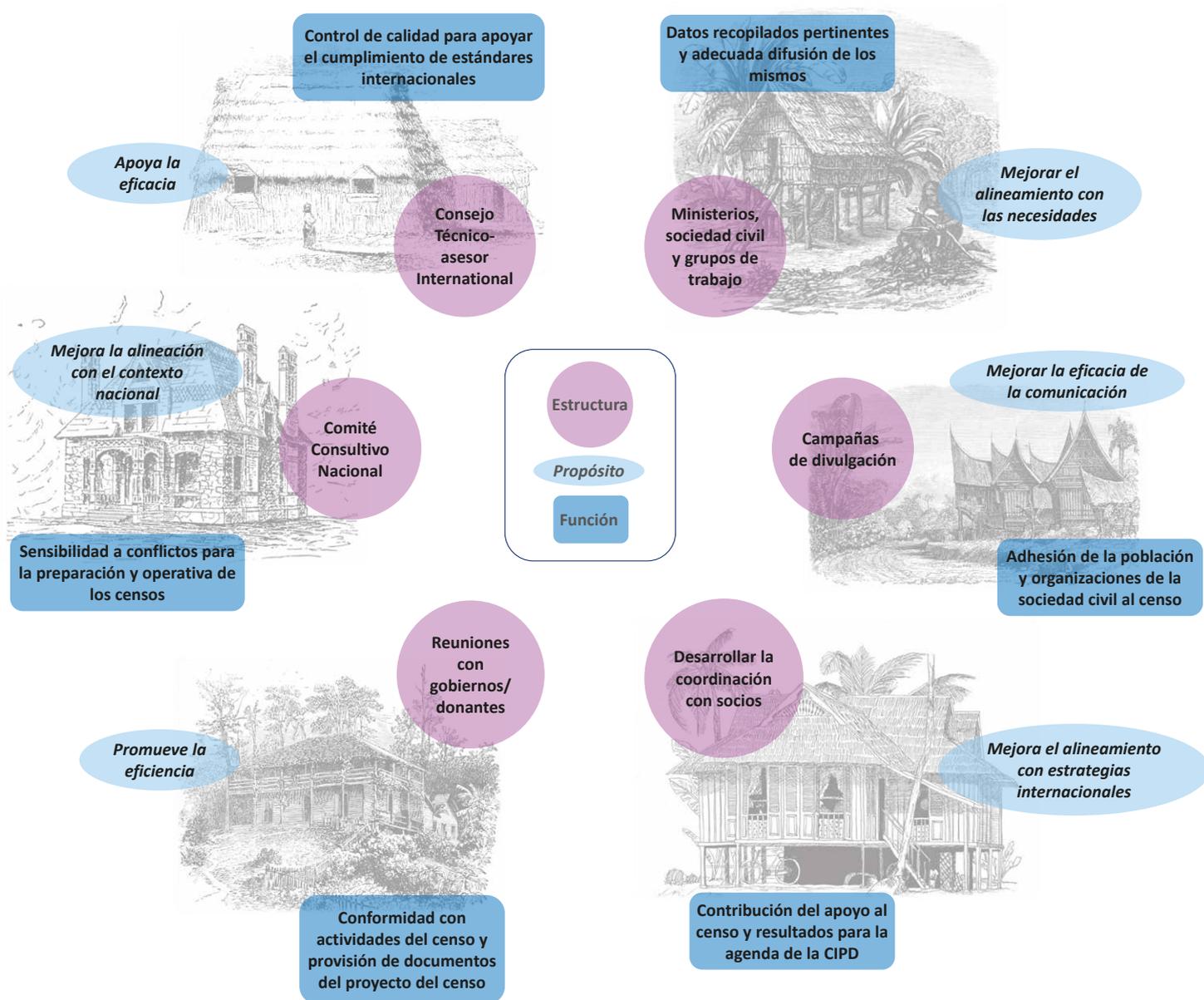


Guía para la gobernanza del censo

Al tratarse de una operación de alcance nacional, el censo afecta a todos los grupos de la sociedad de una manera u otra. Es imperativo asegurar que el censo, durante todo el proceso de diseño y toma de decisiones, incluya a todas las voces pertinentes dentro de la sociedad. En este marco, y dadas las potenciales repercusiones sociopolíticas de los censos, es esencial establecer mecanismos de gobernanza del censo que funcionen adecuadamente. Además, la estructura de gobernanza del censo juega un rol fundamental a la hora de asegurar principios del UNFPA tales como la transparencia, la rendición de cuentas, la

imparcialidad y la facilitación a todos los actores implicados para expresar sus preocupaciones.

Durante la ronda de censos 2010, el UNFPA desempeñó un papel importante a la hora de promover, implementar y asegurar el adecuado funcionamiento de los mecanismos de gobernanza del censo. Sin embargo, no hubo directrices corporativas sobre cuándo, por qué, cómo y en qué secuencia los mecanismos de gobernanza debieran ser establecidos y aplicados. Algunos países implementaron tales mecanismos mientras que otros no lo hicieron, incluso tratándose de contextos similares.



Elementos claves para una gobernanza del censo exitosa: lecciones de los casos de estudio

El UNFPA necesita promocionar el uso de datos

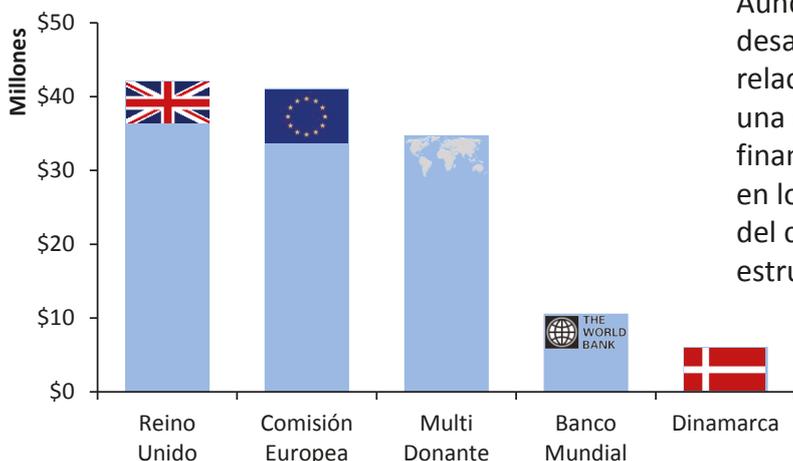
Los datos relacionados con el censo están infrautilizados

La estrategia del UNFPA para apoyar los censos tenía dos objetivos principales: fortalecer la capacidad de las oficinas nacionales de estadística para la producción y la disponibilidad de datos censales de calidad, y el fortalecimiento de la capacidad de actores nacionales para el uso de datos censales en la toma de decisiones y la formulación de políticas. El UNFPA fue exitoso en el primero, pero no en el segundo. Aunque el equipo de evaluación encontró evidencias del uso de datos censales, tal uso no tuvo el alcance previsto en los objetivos del UNFPA.

Además, el uso de los datos censales fue por lo general bajo, siendo particularmente limitado en niveles sub-nacionales de gobierno (autoridades regionales y locales). El uso de datos fue también muy reducido entre otros usuarios clave, tales como investigadores, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

El informe “Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, más allá del 2014”, constató que la integración de datos de población en la planificación para el desarrollo no se ha conseguido durante las últimas dos décadas.

Aunque el UNFPA proporcionó apoyo para mejorar la capacidad nacional de los usuarios de datos censales, la magnitud del problema sobrepasa tanto el nivel como el alcance del apoyo del UNFPA. Las razones detrás de la baja utilización de los datos exigen una respuesta integral y colaborativa a largo plazo, a la cual el UNFPA solo puede contribuir de forma parcial.



Algunas razones por las cuales los datos del censo no se usan:

- 1 Débil difusión de los datos censales, con problemas sin abordar en cuanto al acceso a los datos brutos y micro datos
- 2 El UNFPA y las oficinas de estadística nacionales parecen creer que el apoyo al censo termina con la fase de enumeración
- 3 Hipótesis generalizada de que una vez disponibles, los datos generados serían automáticamente usados, lo cual no fue así
- 4 Ausencia de cultura de utilización de datos estadísticos para la planificación y la formulación de políticas en los países apoyados
- 5 Carencia de personal con experiencia en análisis estadístico y uso de datos para el diseño de políticas públicas

Los datos del censo son un bien público global

Los datos del censo son un claro ejemplo de bien público global. No solo son necesarios para diseñar mejores políticas nacionales, sino también para supervisar esfuerzos de desarrollo de la comunidad internacional tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos de la CIPD. Esto refuerza la pertinencia de una respuesta colaborativa para solucionar el limitado uso que se hace de los datos relacionados con el censo.

Aunque prácticamente todos los socios de desarrollo utilicen y se beneficien de datos relacionados con el censo en alguna ocasión, solo una estrecha base de instituciones contribuyen a financiar censos (aparte de gobiernos nacionales en los países apoyados); la naturaleza de los datos del censo como bien público no se refleja en la estructura de financiación de los censos. Además, siguen habiendo necesidades de financiación no cubiertas en algunos de los países apoyados por el UNFPA.

Base de financiación estrecha: los 5 principales donantes del apoyo del UNFPA al censo

6. Resumen de conclusiones

Las conclusiones principales se presentan en base a los tres objetivos centrales de la evaluación.

¿Ha sido el apoyo del UNFPA pertinente, eficaz, eficiente, sostenible y de valor agregado?

El apoyo del UNFPA a la ronda de censos de 2010 contribuyó significativamente a fortalecer la capacidad de las oficinas nacionales de estadística, permitiendo a los países apoyados la producción de datos censales de acuerdo a estándares internacionales.

El UNFPA fue ampliamente percibido como un actor clave durante la ronda de censos 2010 y fue reconocido por su poder de convocatoria y por su rol como garante de las operaciones censales. Sin embargo, el apoyo al censo ocupa una posición relativamente modesta entre las prioridades estratégicas globales del UNFPA, y la organización no ha hecho todavía balance del acervo de conocimientos y experiencias generada por su apoyo al censo a nivel global.



¿Cómo fueron utilizados los datos del censo para desarrollar políticas nacionales sobre dinámicas de población, salud y derechos reproductivos, juventud e igualdad de género?

A diferencia del fuerte foco y eficacia en la producción y disponibilidad de datos, el foco en el uso de los mismos ha sido comparativamente débil. El UNFPA no ha mejorado la capacidad de los actores nacionales para el uso de los datos censales en la toma informada de decisiones y formulación de políticas en la medida prevista en los objetivos iniciales.

El UNFPA pudo haber hecho mucho más para incitar a los gobiernos socios a explorar el potencial pleno de combinar los datos del censo con encuestas específicas y otras fuentes de datos (como registros administrativos o *big data*). Sin un uso eficaz, la rentabilidad del dinero invertido y la pertinencia del apoyo al censo por parte de agencias internacionales, incluyendo UNFPA, está en juego.

El desafío que implica el uso limitado de datos para la planificación del desarrollo trasciende el apoyo del UNFPA al censo y exige un enfoque colaborativo por parte de todos los socios de desarrollo.



¿Cuáles son las lecciones aprendidas clave?

El apoyo del UNFPA ha comprendido el establecimiento de mecanismos de gobernanza, pero se necesita una guía corporativa.

El UNFPA ha abogado con éxito y asistido en la implementación de mecanismos para la gobernanza del censo, los cuales son esenciales para la aplicación de los principios y guías de las Naciones Unidas. Sin embargo, no hay ninguna guía corporativa sobre estándares mínimos adecuados o sobre cómo estos mecanismos deberían ser establecidos y aplicados en la práctica.

En contextos frágiles y países afectados por conflictos las implicaciones sociopolíticas de los censos tienden a ser particularmente complejas y la carencia de guías corporativas se hace especialmente patente. Hubo variaciones en los enfoques seguidos por las oficinas en los países en cuanto a la inclusión de preguntas sobre etnicidad, religión o lengua, lo cual no fue siempre propicio para la promoción de los derechos humanos de la manera más adecuada y efectiva.

La sólida posición del apoyo del UNFPA al censo está vinculada a la experiencia de su personal. Sin embargo, el UNFPA ha experimentado una disminución significativa de personal con experiencia en censos. Un problema que, a día de hoy, sigue sin estar resuelto.

Aunque el carácter orientado a la demanda del apoyo del UNFPA a los censos (especialmente para las oficinas nacionales de estadística) es una característica positiva, ha socavado la posibilidad de una asesoría proactiva e innovadora por parte del UNFPA, particularmente ante la ausencia de evaluaciones de capacidad. En algunas oficinas en los países, el UNFPA lleva a cabo su labor exclusivamente en base a demandas a corto plazo basadas en la oferta.

7. Recomendaciones clave

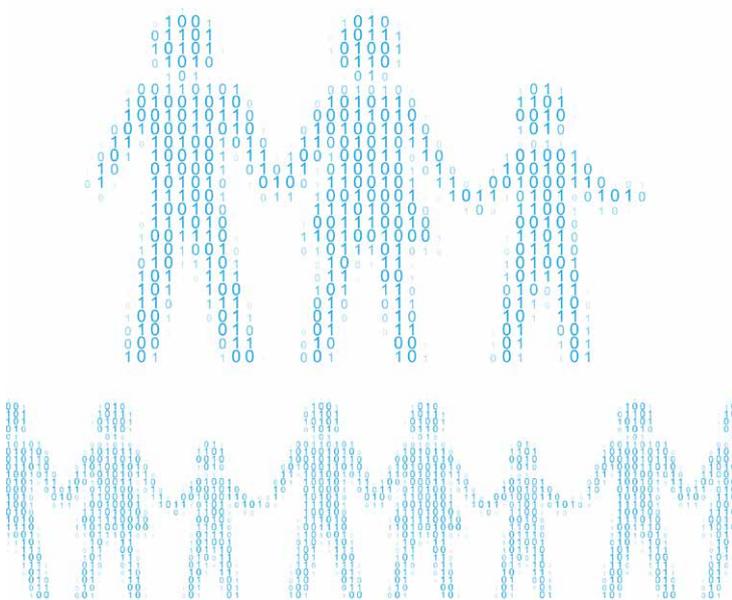
I - Consolidar la posición del UNFPA en el ámbito de los censos de población y vivienda

- ▶ El UNFPA debe continuar proporcionando y expandiendo el apoyo a los censos de población y vivienda, formulando una estrategia y guías corporativas para la ronda de censos 2020.
- ▶ El UNFPA debería adaptar las estrategias de recursos humanos y asistencia técnica actuales para encontrar una solución al problema de la disminución de personal con experiencia en censos y asegurar un apoyo adecuado para la ronda de censos 2020.
- ▶ El UNFPA debería activar la función de gestión de conocimiento a nivel corporativo para asegurar la transferencia de experiencia sobre apoyo a censos generada por la ronda de censos 2010.



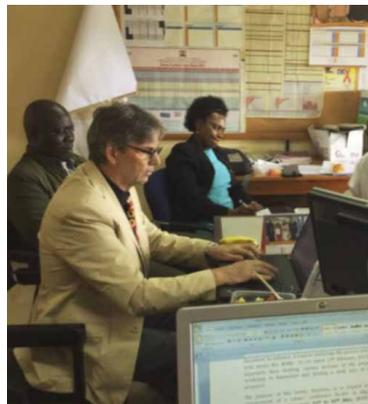
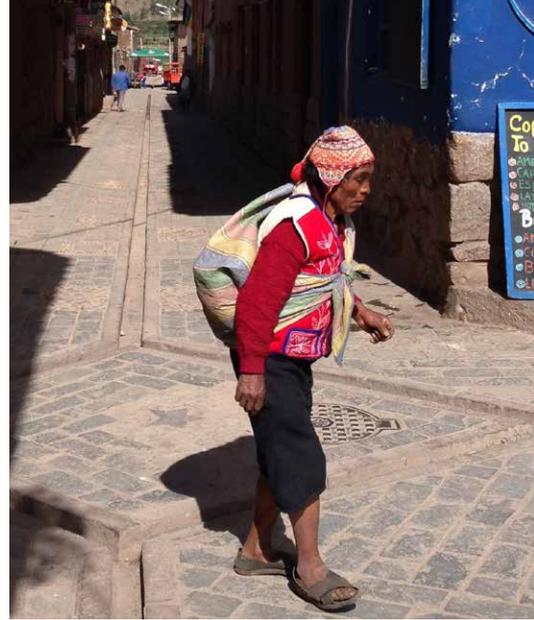
II - Explotar todo el potencial de los datos del censo

- ▶ El apoyo a la ronda de censos de 2020 debería enfatizar la utilización de datos para la formulación de políticas nacionales. El enfoque actual centrado en el apoyo a oficinas nacionales de estadística para la producción y disponibilidad de datos censales debería expandirse para incluir atención especial a la diseminación y uso de datos relacionados con el censo, adaptando de manera acorde el modelo de negocio del UNFPA.
- ▶ La perspectiva actual sobre la diseminación de datos censales debería evolucionar para hacer que la diseminación sea el vínculo entre la disponibilidad de los datos y su uso para el diseño de políticas nacionales y apoyo a las mismas. El UNFPA debería apoyar los esfuerzos de las oficinas nacionales de estadística para el desarrollo de métodos innovadores que aseguren la diseminación de datos de manera que estimulen su uso en el desarrollo de políticas y apoyo a las mismas.
- ▶ El UNFPA debería, en colaboración con actores nacionales y socios de desarrollo, explorar los usos potenciales de combinar los datos del censo con otras fuentes de datos para el desarrollo, incluyendo encuestas, registros administrativos y *big data*, con el objetivo de alentar el pleno uso de los datos del censo dentro de los sistemas nacionales de estadística.



III - Explorar nuevas estrategias de movilización de recursos y aprovechar todo el potencial de la cooperación Sur-Sur

- ▶ El UNFPA debería examinar las posibilidades y viabilidad de un fondo fiduciario global dedicado exclusivamente a apoyar la disseminación y el uso de datos, incluyendo el uso de datos relacionados con el censo en la ronda 2020.
- ▶ El UNFPA debería adoptar medidas para maximizar el potencial de la cooperación Sur-Sur, en línea a lo establecido en el Plan Estratégico, promocionándola como un mecanismo de asistencia técnica y para compartir experiencias entre los países apoyados por el UNFPA. El UNFPA debería garantizar que las iniciativas de cooperación Sur-Sur incorporen intercambios de experiencias sobre la disseminación y el uso de datos relacionados con el censo.



Equipo de evaluación

Alexandra Chambel	<i>Responsable de evaluación y coordinadora de equipo Oficina de Evaluación del UNFPA</i>
Jordi del Bas	<i>Experto principal en evaluación ICON-INSTITUT Public Sector GmbH consultants</i>
Jean-Michel Durr	<i>Experto senior en censos ICON-INSTITUT Public Sector GmbH consultants</i>
Christophe Dietrich	<i>Experto en encuestas y estadístico ICON-INSTITUT Public Sector GmbH consultants</i>
Natalie Raaber	<i>Investigadora asociada Oficina de Evaluación del UNFPA</i>

Grupo de referencia de la evaluación

Alexandra Chambel	<i>Coordinadora del grupo de referencia de la evaluación Oficina de evaluación del UNFPA</i>
Laurent Napoleon Assogba	<i>Oficina Regional para África Occidental y Central</i>
Mady Biaye	<i>Oficina Regional para África Oriental y Meridional</i>
Hicham Daoudi	<i>Oficina de evaluación del UNFPA</i>
Lynne Henderson	<i>Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)</i>
Eduard Jongstra	<i>Oficina Regional para Europa Oriental y Asia Central</i>
Sabrina Juran	<i>Subdivisión de Población y Desarrollo, División Técnica</i>
Mona Kaidbey	<i>División Técnica</i>
Christophe Lefranc	<i>Oficina Regional para Asia y el Pacífico</i>
Edilberto Loaiza	<i>Subdivisión de Población y Desarrollo, División Técnica</i>
Sandra Paredes	<i>Oficina Sub-regional para el Caribe</i>
Ann Pawliczko	<i>Subdivisión de Población y Desarrollo, División Técnica</i>
Natalie Raaber	<i>Oficina de Evaluación del UNFPA</i>
Pablo Salazar	<i>Oficina Regional para América Latina y el Caribe</i>
Luay Shabaneh	<i>Oficina Regional para los Estados Árabes</i>
Rachel Snow	<i>Subdivisión de Población y Desarrollo, División Técnica</i>
Seiffe Tadesse	<i>División de Estadística de las Naciones Unidas</i>
Simon Pierre Tegang	<i>Oficina Regional para los Estados Árabes</i>



UNFPA - Porque todo el mundo cuenta

Fondo de Población de las Naciones Unidas

Oficina de Evaluación

605 Third Avenue

New York, NY 10158 U.S.A.

correo electrónico: evaluation.office@unfpa.org

www.unfpa.org/evaluation

