JIU/REP/2016/5

Evaluación independiente de las actividades operacionales para el desarrollo en todo el sistema

Evaluación de la contribución del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo al fortalecimiento de la capacidad nacional de análisis estadístico y recopilación de datos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados

Naciones Unidas

JIU/REP/2016/5
Español
Original: inglés

Evaluación independiente de las actividades operacionales para el desarrollo en todo el sistema

Evaluación de la contribución del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo al fortalecimiento de la capacidad nacional de análisis estadístico y recopilación de datos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados

Naciones Unidas

Agradecimientos

En mi capacidad de Inspector de la Dependencia Común de Inspección (DCI) y como Presidente del Grupo de Gestión de la Evaluación quisiera dar las gracias a todos los que han apoyado de algún modo esta evaluación.

Quisiera dar las gracias a los Estados Miembros por la visión de futuro demostrada al elegir un tema pertinente para la Agenda 2030 y por facilitar recursos extrapresupuestarios para llevar a buen término una evaluación independiente y general de los resultados del desarrollo en todo el sistema. Su participación en las diversas fases contribuyó a realzar el valor estratégico de la evaluación. Especial reconocimiento merecen las Misiones Permanentes de Benin, Fiji, Honduras, Irlanda, Noruega y Suiza. Los funcionarios nacionales de los 16 países seleccionados para llevar a cabo un estudio en profundidad desempeñaron un papel fundamental facilitando información para la labor de análisis. Cuarenta y tres países proporcionaron información para validar los resultados. Les estamos muy agradecidos por la determinación con que realizaron esta tarea. Dicho agradecimiento se hace también extensivo a los múltiples asociados en actividades de desarrollo que también dedicaron tiempo a celebrar consultas y aportaron abundantes datos e información.

Quisiera expresar mi reconocimiento y gratitud a las numerosas y relevantes partes interesadas que intervinieron de manera activa para que esta evaluación experimental fuera realidad. El Grupo de Referencia de las Principales Partes Interesadas está compuesto de Estados Miembros, organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, oficinas de coordinadores residentes, grupos de trabajo pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, expertos de prestigio mundial, asociados para el desarrollo (instituciones multilaterales y bilaterales), instituciones regionales de estadística, organizaciones privadas o no gubernamentales (ONG) y centros regionales de evaluación. Todos ellos prestaron asesoramiento sustancial y estratégico para guiar la orientación y el enfoque de la evaluación y también examinaron borradores del informe de evaluación.

Mi gratitud va también a siete oficinas de evaluación de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por haber compartido con entusiasmo la idea de una evaluación independiente en todo el sistema. Se trata de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En su calidad de miembros del Grupo de Gestión de la Evaluación contribuyeron a mejorar la calidad profesional y técnica de la evaluación y en algunos casos proporcionaron los fondos necesarios para iniciarla. Merece un reconocimiento especial el UNICEF por prestar el necesario apoyo financiero en una fase crítica de la evaluación y por los conocimientos técnicos que su personal aportó a la gestión de la evaluación.

La recopilación de datos y la revisión del informe contaron con la participación activa de 30 dependencias de políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas, que también se mostraron disponibles para entablar un diálogo acerca de los resultados. A este respecto, quisiera expresar mi reconocimiento por el amplio apoyo recibido de la División de Estadística y los estadísticos del sistema de las Naciones Unidas. Además, quisiera dar muy especialmente las gracias al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) y a los coordinadores residentes que apoyaron la logística y los fondos relacionados con los estudios en los países, y la validación de los resultados por funcionarios nacionales.

La gestión de la evaluación y la administración del fondo fiduciario de la evaluación independiente en todo el sistema exigieron que el Secretario Ejecutivo, el personal y los pasantes de la DCI y la secretaría de coordinación de la evaluación desempeñaran un papel muy activo en las actividades cotidianas de gestión, investigación y análisis, coordinación y enlace con miembros del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, y en el apoyo a todos los aspectos del diseño, la dirección, la gestión, el control de calidad y la presentación de información de la evaluación. También hay que expresar un especial reconocimiento a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) por haber concedido al coordinador de la Secretaría de la evaluación un préstamo por dos años.

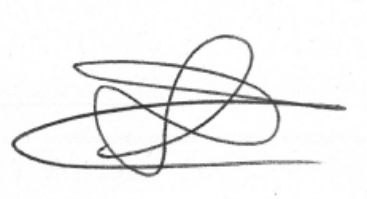
La evaluación fue llevada a cabo por un equipo de consultores que estuvieron dispuestos a trabajar con flexibilidad para adaptarse a unas circunstancias muy especiales e imprevisibles de financiación, y haciendo frente a considerables dificultades administrativas. Se trata del Dr. Michael Reynolds (jefe de equipo), el Dr. José Ramón Albert (estadístico superior), la Sra. Mary Strode (asesora principal y miembro del equipo), el Sr. François-Corneille Kedowide (evaluador nacional) y la Sra. Claudia Villanueva (consultora nacional). Todos ellos merecen una mención especial. Vaya también nuestro reconocimiento al Sr. Herman Habermann por su permanente disponibilidad a darnos asesoramiento estratégico. La evaluación no hubiera sido posible sin la plena dedicación del jefe del equipo, que colaboró ampliamente con el Presidente del Grupo de Gestión de la Evaluación de la DCI, los miembros de dicho grupo, el personal y los inspectores de la DCI para mantener un buen nivel de calidad dentro de los plazos y de las limitaciones presupuestarias existentes, y haciendo frente a diversas dificultades administrativas. Deseo expresar mi gratitud al Dr. Michael Reynolds por su dedicación a la dirección profesional y al éxito de la evaluación.

El mecanismo provisional de coordinación de la evaluación, que estuvo presidido por la DCI y contó con la participación de la OCAH, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSI) y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, contribuyó a la gestión eficiente de la evaluación. Les agradezco su asesoramiento y sus sugerencias para enfocar de manera práctica y realista la realización de la evaluación.

La DCI, en cumplimiento de su mandato de llevar a cabo una evaluación independiente en todo el sistema, ejerció un liderazgo crítico y desempeñó un papel central. Mi más sincero agradecimiento a todos los inspectores de la DCI que contribuyeron a la buena gestión de la evaluación y que, valiéndose del juicio colectivo y del mecanismo de revisión colegiada de la DCI, examinaron atentamente los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación.

Por último, quisiera agradecer a los puntos focales de la DCI el amplio apoyo prestado a la labor de coordinación.

En el apéndice técnico del presente informe figura información detallada sobre las personas de las diversas organizaciones y grupos.



Sukai Prom-Jackons, Inspector
Dependencia Común de Inspección del Sistema de las Naciones Unidas
Presidente del Grupo de Gestión de la Evaluación

Prefacio

En un momento en que se examinan cada vez más a fondo los resultados y los efectos del desarrollo, y teniendo en cuenta la clara necesidad de llegar a comprender bien qué es lo que funciona, por qué y dónde, muchos organismos de desarrollo y muchos países centran sobre todo su atención en las tareas de medición, supervisión, análisis y evaluación. Los datos y las estadísticas son muy importantes para poder conseguir la evidencia sólida que requieren esas funciones que tanto contribuyen a la adopción de decisiones y a la buena gobernanza. Esto es crucial para reducir riesgos a la hora de tomar decisiones en un mundo enormemente complejo y en rápida evolución. Esta necesidad de conseguir una evidencia sólida basada en estadísticas válidas es la base en que se asienta la revolución de los datos y ha ocupado un lugar central en el diálogo sobre de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Todos los países deberán afrontar el desafío de medir, vigilar y lograr el amplio e integrado conjunto de objetivos e indicadores del desarrollo sostenible que figura en la Agenda 2030. Este será el caso, sobre todo, de los países en desarrollo. Sin embargo, aquí se presenta una gran oportunidad para que dichos países desempeñen un papel fundamental en la construcción de marcos teóricos y políticos para definir resultados y para producir y utilizar estadísticas pertinentes. También es una oportunidad para que el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados para el desarrollo reconsideren viejos modelos a la hora de prestar apoyo a los países que desean definir las capacidades apropiadas para el fomento de su sistema estadístico.

En la presente evaluación se examinan la pertinencia, la coherencia y el valor añadido del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto para reforzar la capacidad nacional de recopilación, análisis y utilización de datos estadísticos. Se establece una buena base de referencia para el necesario diálogo sobre el apoyo continuo que el sistema de las Naciones Unidas ha de prestar a los países y los cambios que se requieren para promover sus ventajas comparativas en un mundo cada vez más diverso y en rápida transformación en el que múltiples partes interesadas pretenden mejorar los resultados en materia de desarrollo.

La evaluación llega a la conclusión de que el sistema de las Naciones Unidas ha hecho una contribución positiva al fortalecimiento de la capacidad nacional de producción de estadísticas pero que se plantean problemas al abordar la difícil tarea de contribuir a una mejor utilización de las estadísticas. Es preciso mejorar el posicionamiento estratégico del sistema de las Naciones Unidas a nivel mundial, regional y nacional. A nivel nacional se requieren una mayor coordinación, coherencia e integración para reforzar la contribución del sistema de las Naciones Unidas.

La evaluación recomienda que el apoyo al fomento de la capacidad estadística nacional pase a ser una de las principales prioridades estratégicas del sistema de las Naciones Unidas y que el principal objetivo de esta tarea consista en una mejor utilización de las estadísticas para intentar alcanzar objetivos nacionales de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). También se formulan otras tres recomendaciones institucionales para abordar problemas a nivel mundial, regional y nacional.

Esta evaluación es el resultado de la adopción de un marco innovador para realizar una evaluación independiente de las actividades operacionales para el desarrollo en todo el sistema: un marco que tiene en cuenta el mandato y la demanda, la gobernanza, la función, las medidas organizativas, la financiación y los acuerdos de cooperación para la realización de este tipo de evaluaciones. Aprovecha los mecanismos de evaluación existentes en el

sistema de las Naciones Unidas, basándose en el valor añadido comparado de las dependencias de evaluación externa e interna del sistema de las Naciones Unidas y promoviendo el fomento mutuo de la capacidad.

Este enfoque representa una de las maneras más concretas de abordar los cambios necesarios en el sistema de las Naciones Unidas para acometer de manera efectiva la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La realización de esta evaluación general nos enseña muchas cosas que serán útiles en futuros trabajos de este tipo. A pesar de todos los problemas hallados, la evaluación ha servido para demostrar que este enfoque puede tener éxito y contribuir a abordar problemas y cuestiones que afectan a todo el sistema.

Resumen

Evaluación de la contribución del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo al fortalecimiento de la capacidad nacional de análisis estadístico y recopilación de datos en apoyo de **los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados**
JIU/REP/2016/5

El 21 de diciembre de 2012 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 67/226 sobre la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Más adelante, en el párrafo 8 de la parte dispositiva de la resolución 68/229, se decidió que en 2014 se llevaran a cabo dos evaluaciones experimentales independientes en todo el sistema, con sujeción a la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios. La presente era una de las dos evaluaciones[1] seleccionadas para formar parte de la aplicación de la política para la evaluación independiente de actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo en todo el sistema[2] (la política para la evaluación independiente en todo el sistema) y fue aprobada por la Asamblea General en diciembre de 2013[3].

A medida que el mundo efectúa la transición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el fortalecimiento de las capacidades nacionales de desarrollo sostenible pasa a ocupar una vez más el primer plano. El acuerdo a que se llegó en 2015 acerca de la Agenda 2030 propone un conjunto más integrado y amplio de objetivos e indicadores cuyo seguimiento y logro planteará problemas a todos los países. Los Estados Miembros reconocen cada vez más que las estadísticas deben desempeñar un papel más relevante que en el pasado y han empezado a examinar la capacidad existente dentro del sistema de las Naciones Unidas para atender a estas nuevas necesidades.

El objetivo básico de la evaluación consiste en ayudar al sistema de las Naciones Unidas a prestar mayor apoyo al fomento de la capacidad estadística nacional para el logro de objetivos nacionales de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible[4]. De acuerdo con la política para la evaluación independiente en todo el sistema, se prepararon los objetivos siguientes:

- Objetivo 1: Describir la importancia y la evolución de la capacidad estadística nacional.
- Objetivo 2: Analizar la función y el posicionamiento estratégico del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la capacidad estadística nacional en el contexto de un mayor esfuerzo internacional.

[1] La segunda evaluación experimental es la “Metaevaluación y síntesis de las evaluaciones del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo con particular atención a la erradicación de la pobreza”.

[2] Véase A/68/658-E/2014/7.

[3] Véase la resolución 68/229 de la Asamblea General.

[4] Un segundo objetivo de la evaluación experimental consiste en aprender de la experiencia para reforzar los mecanismos y modalidades de planificación, gestión, realización y utilización de una evaluación independiente en todo el sistema. Esta cuestión será tratada en documentos aparte relativos a las “lecciones aprendidas” por el mecanismo provisional de coordinación de la política para la evaluación independiente en todo el sistema.

- Objetivo 3: Determinar, en la medida de lo posible, la contribución del apoyo del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional y el valor que haya añadido, junto con los factores que puedan explicar esta función y desempeño.
- Objetivo 4: Recomendar medidas estratégicas para potenciar en el futuro la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional introduciendo cambios en su función, posicionamiento y enfoques.

Conclusiones y recomendaciones

Las cuatro conclusiones siguientes sintetizan los mensajes clave que esta evaluación transmite a los Estados Miembros a fin de que los tengan en cuenta cuando estudien opciones para reformar el régimen de apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en lo relativo al fomento de la capacidad estadística nacional. Las conclusiones 1 y 2 guardan relación con el tercer objetivo de la evaluación[5] y las conclusiones 3 y 4 con el segundo[6].

Las recomendaciones se desprenden de manera lógica de las conclusiones. En la formulación de las recomendaciones se ha procurado centrar la atención en cuestiones de política generales que resultan pertinentes a un alto nivel estratégico y no en los detalles de la concepción y la ejecución de los proyectos y programas. Concretamente, las recomendaciones están orientadas a potenciar el apoyo operacional del sistema de las Naciones Unidas a la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las recomendaciones guardan relación con el cuarto objetivo de la evaluación[7].

Conclusión 1: Las entidades del sistema de las Naciones Unidas han contribuido significativamente a nivel mundial, regional y nacional al fomento de la capacidad de los países para producir estadísticas. La labor realizada por el sistema de las Naciones Unidas en la fijación de normas estadísticas ha sido destacada como un importante logro. Sin embargo, la contribución a la producción de estadísticas presenta algunas deficiencias en términos de calidad, relacionadas específicamente con la coordinación de las actividades, la sostenibilidad de los resultados y la adecuación de las actividades a las prioridades de todas las partes interesadas nacionales. En cualquier caso, el sistema de las Naciones Unidas debe sacar partido de sus logros, afrontar los problemas y mantener su liderazgo mundial en este campo a fin de apoyar eficazmente la aplicación de la Agenda 2030.

- **Recomendación 1: La Asamblea General, en el contexto de la revisión cuadrienal amplia de la política para el período 2017-2020, debería considerar el fomento de la capacidad estadística nacional una prioridad estratégica fundamental de las entidades del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de la producción, la difusión y el uso de estadísticas oficiales, y debería instar a todos los Estados Miembros a que deriven los recursos financieros necesarios al apoyo de las tres actividades.**

[5] Determinar, en la medida de lo posible, la contribución del apoyo del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional y el valor que haya añadido.

[6] Analizar la función y el posicionamiento estratégico del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la capacidad estadística nacional en el contexto de un mayor esfuerzo internacional.

[7] Recomendar medidas estratégicas para potenciar en el futuro la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional introduciendo cambios en su función, posicionamiento y enfoques.

Conclusión 2: Aunque el sistema de las Naciones Unidas ha ayudado a los Estados Miembros a fortalecer su capacidad para elaborar estadísticas, queda mucho por hacer para que sea realidad el lema "Datos mejores. Vidas mejores" de la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas no siempre ha reconocido la elaboración de estadísticas como una cuestión de gobernanza nacional y no ha hecho lo suficiente para promover y facilitar el uso de estadísticas con vistas a lograr los objetivos nacionales de desarrollo. Para que los países puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y no limitarse a medir los progresos realizados en el logro de los objetivos, es fundamental que los responsables de las políticas, la sociedad civil y el sector privado utilicen estadísticas de forma eficaz. A este respecto es necesario apoyar el desarrollo de la capacidad de los países para analizar la abundancia de datos que suelen generar los sistemas nacionales de estadística y realizar análisis más profundos, no solo de las tendencias, sino también de las causas subyacentes de los obstáculos que impiden lograr los objetivos nacionales de desarrollo.

- **Recomendación 2: La Asamblea General, en el contexto de la revisión cuadrienal amplia de la política para el período 2017-2020 y el seguimiento de la Agenda 2030, debería reafirmar que el objetivo principal del apoyo brindado por el sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional es promover *el uso de estadísticas nacionales para contribuir al logro de los objetivos nacionales de desarrollo*, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y, a este respecto, pide a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que hagan todo lo posible para ayudar a alcanzar esta meta.**

Si bien el sistema de las Naciones Unidas puede aportar válidos conocimientos técnicos al proceso de elaboración de estadísticas, dicho proceso solo es un medio para lograr un fin. El uso de estadísticas a nivel nacional para promover los objetivos nacionales de desarrollo debe ser reconocido como el resultado previsto del apoyo brindado por el sistema de las Naciones Unidas y la medida de su éxito. Por consiguiente, no se trata de elegir entre apoyar la producción o el uso de estadísticas, ya que ambas actividades van de la mano y están vinculadas de manera lógica.

- **Recomendación 3: Los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas que se ocupan del fomento de la capacidad estadística nacional deberían crear una red (un grupo de trabajo o un equipo de tareas) integrada por los departamentos de políticas, programas y estadísticas de las distintas entidades para definir la manera de contribuir mejor a promover un uso más eficaz de las estadísticas por las partes interesadas nacionales con vistas a lograr los objetivos nacionales de desarrollo, y deberían elaborar directrices sobre esta cuestión para todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas.**

La cuestión de las directrices no solo debería debatirse globalmente a nivel de todo el sistema, sino que también debería tratarse, y las directrices deberían adaptarse, a escala regional y nacional en colaboración con los Estados Miembros y con organizaciones de fuera del sistema de las Naciones Unidas. De esta forma se garantizará una mayor adecuación de las directrices y las modalidades de apoyo regional destinadas a los equipos de las Naciones Unidas en los países que tratan de promover un uso más eficaz de las estadísticas. La gestión de la red debería ser asumida por una entidad del sistema de las Naciones Unidas que tuviera experiencia tanto en la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad estadística nacional como en la contribución a la elaboración de políticas estratégicas nacionales.

Conclusión 3: El sistema de las Naciones Unidas aún no está en condiciones de incrementar su contribución al fomento de la capacidad estadística nacional, ni de mejorar la calidad de esa contribución, en el nuevo entorno estadístico mundial. La Agenda 2030 planea desafíos y oportunidades que requerirán una respuesta más eficaz y eficiente del sistema de las Naciones Unidas. Pese a la labor que está llevando a cabo el grupo de alto nivel[8] que podría reforzar el liderazgo del sistema de las Naciones Unidas en el sistema mundial de estadística, no existe en la actualidad un plan general que aclare las funciones respectivas de las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas que contribuyen al fomento de la capacidad estadística nacional, o la distribución de tareas entre ellos. Además, el nivel de la inversión destinada a las entidades de las Naciones Unidas puede resultar insuficiente para que lideren la respuesta integrada del sistema de las Naciones Unidas ante la nueva revolución de los datos para el desarrollo sostenible. Desde el año 2000 hasta la actualidad, el fomento de la capacidad estadística nacional ha sido una de las muchas prioridades de las Naciones Unidas con vistas al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible el sistema de las Naciones Unidas debería conceder más importancia a este aspecto de su labor y considerar la posibilidad de revisar los mandatos de las principales entidades de las Naciones Unidas participantes.

- **Recomendación 4: La Asamblea General debería pedir al Secretario General que, en el contexto de la revisión cuadrienal amplia de la política para el período 2017-2020 y el seguimiento de la Agenda 2030, elabore un marco estratégico para los cinco próximos años sobre el apoyo integrado del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional a nivel mundial, regional y nacional, en el que se establezcan las funciones y las áreas de trabajo de las entidades a los tres niveles.**

Este marco debería formularse atendiendo a la necesidad de aprovechar las capacidades y mandatos existentes a todos los niveles[9] y reunirlos bajo una arquitectura global de las Naciones Unidas con el fin de brindar apoyo integrado y holístico a los procesos nacionales de fomento de la capacidad estadística. De este modo se aprovecharían las oportunidades para la sinergia, se garantizaría que los recursos fueran asignados al nivel más adecuado y se reducirían las duplicaciones y repeticiones. Además, el marco debería estar expresamente vinculado al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Contribuiría a coordinar la financiación, las funciones, la gobernanza y las disposiciones organizativas del sistema de las Naciones Unidas en lo relativo al fomento de la capacidad estadística nacional. Permitiría asimismo estudiar las carencias de financiación con vistas a satisfacer las crecientes necesidades en este campo y buscar soluciones innovadoras para subsanarlas, posiblemente a través de mecanismos de financiación conjunta y/o movilizando recursos del sector privado.

Es importante que el marco se prepare mediante un proceso inclusivo en el que participen múltiples partes interesadas, no solo para garantizar que esté bien concebido, sino también para aumentar las probabilidades de que se aplique. El marco debe fomentar los vínculos entre los mecanismos de coordinación existentes a distintos niveles y atender a la necesidad de establecer criterios de desempeño claros para que se pueda evaluar

[8] El Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (integrado por Estados Miembros y, en calidad de observadores, organismos regionales e internacionales) fue creado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2015. Tiene por objeto crear una alianza mundial para la recopilación de datos sobre el desarrollo sostenible y presenta informes anuales a la Comisión de Estadística.

[9] El marco también debería tener en cuenta los procesos existentes de planificación y presentación de informes de las entidades de las Naciones Unidas participantes.

periódicamente el desempeño del sistema de las Naciones Unidas. Además, debe tenerse en cuenta lo que ya están haciendo otros organismos (internacionales, regionales y bilaterales). La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, como órgano intergubernamental de las Naciones Unidas que reúne a todos los jefes de estadística nacionales, debería desempeñar una función rectora en la elaboración de ese plan. También deberían participar organizaciones pertinentes de fuera del sistema de las Naciones Unidas.

Conclusión 4: En el plano nacional, las entidades del sistema de las Naciones Unidas no siempre actúan de manera coordinada, coherente e integrada en las tareas de apoyo al fomento de la capacidad estadística nacional. Los países suelen recibir apoyo del sistema de las Naciones Unidas en forma de múltiples iniciativas distintas, a menudo en el marco de programas mundiales, y generalmente a través de una amplia gama de asociados nacionales. Aunque en algunos países se ha corregido (en cierta medida) la fragmentación programática del apoyo prestado por las Naciones Unidas recurriendo a programas conjuntos de sus entidades, en general ha resultado complicado plantear como un sistema el fomento de la capacidad estadística nacional. La falta de coordinación y coherencia impiden al sistema de las Naciones Unidas prestar un apoyo más amplio a los Estados Miembros para el desarrollo de sistemas nacionales de estadística integrados que permitan generar y utilizar estadísticas de manera sostenida. A este respecto, deben reforzarse las oficinas de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas aportándoles capacidad estadística para promover un enfoque integrado del papel de las Naciones Unidas en el fomento de la capacidad estadística nacional.

- **Recomendación 5: La Asamblea General, en el contexto de la revisión cuadrienal amplia de la política para el período 2017-2020, debería procurar que el fomento de la capacidad estadística nacional fuese un área de apoyo estratégica para todos los equipos de las Naciones Unidas en los países, reconociendo que su papel variará considerablemente de un país a otro en función de lo que determinen las autoridades nacionales.**

Dado que se trata de un área de apoyo estratégica, el sistema de las Naciones Unidas, cuando sea necesario, debería promover el desarrollo de los sistemas nacionales de estadística, movilizar recursos y prestar apoyo integrado, específico y adaptado al contexto mediante procesos en los que participen múltiples partes interesadas. Es esencial que el sistema de las Naciones Unidas preste su apoyo en colaboración con otras organizaciones internacionales clave que trabajan en este sector. El papel del sistema de las Naciones Unidas en el fomento de la capacidad estadística nacional debería estar claramente definido en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) (o similar) y desempeñarse bajo la dirección del coordinador residente. Deberían formularse directrices para la determinación, durante la elaboración del MANUD, de la función específica que desempeñará en el país el sistema de las Naciones Unidas en lo relativo al fomento de la capacidad estadística nacional. En este contexto, el apoyo global del sistema abarcaría el apoyo prestado a nivel regional y mundial. Además, cualquier posible iniciativa de apoyo integrado y holístico para el fomento de la capacidad estadística nacional también debería tener en cuenta y aprovechar lo que ya están haciendo otros organismos internacionales en el país, y deberían forjarse las alianzas oportunas. Cuando así lo acuerden los Gobiernos asociados, el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel nacional podría proporcionar el "enfoque holístico" para acometer el fomento de la capacidad estadística nacional, teniendo en cuenta las cuestiones de coordinación señaladas en la presente evaluación.

Índice

		Párrafos	*Página*
	Agradecimientos		iii
	Prefacio		v
	Resumen		vii
	Siglas		xiv
I.	Introducción	1–13	1
II.	Capacidad estadística nacional	14–29	6
	A. Fomento de la capacidad estadística nacional	16–20	6
	B. Apoyo internacional al fomento de la capacidad estadística nacional	21–25	7
	C. El contexto variable de la capacidad estadística nacional	26–29	9
III.	Constataciones sobre el papel y la contribución del sistema de las Naciones Unidas	30–68	11
	A. Pregunta 1 de la evaluación: ¿Cuál es la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional?	31–50	11
	B. Pregunta 2 de la evaluación: ¿Cómo es la calidad de la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional?	51–68	17
IV.	Conclusiones y recomendaciones	69–88	23
	A. Conclusión 1: El desempeño global	72–74	23
	B. Conclusión 2: El uso de estadísticas	75–79	25
	C. Conclusión 3: El posicionamiento estratégico	80–83	27
	D. Conclusión 4: El plano nacional	84–87	29
	E. Resumen de las recomendaciones	88	31
Anexo			
I.	Síntesis de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección		33

Siglas

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MANUD	Marco de la Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas
PARIS21	Consorcio de Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo XXI
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

I. Introducción

1. La presente evaluación fue decidida por la Asamblea General en enero de 2014[10] como uno de los dos proyectos experimentales[11] que formaban parte de la aplicación de la política para la evaluación independiente de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en todo el sistema[12] (la política para la evaluación independiente en todo el sistema). El objetivo básico de la evaluación consiste en ayudar al sistema de las Naciones Unidas a prestar mayor apoyo al fomento de la capacidad estadística nacional para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De acuerdo con la política para la evaluación independiente en todo el sistema se prepararon los objetivos siguientes:

- Objetivo 1: Describir la importancia y la evolución de la capacidad estadística nacional.
- Objetivo 2: Analizar la función y el posicionamiento estratégico del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la capacidad estadística nacional en el contexto de mayor esfuerzo internacional.
- Objetivo 3: Determinar, en la medida de lo posible, la contribución del apoyo del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional y el valor que haya añadido, junto con los factores que puedan explicar esta función y desempeño.
- Objetivo 4: Recomendar medidas estratégicas para potenciar en el futuro la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional introduciendo cambios en su función, posicionamiento y enfoques.

2. La celebración de amplias consultas con las partes interesadas durante la fase de diseño de la presente evaluación permitió definir claramente su alcance. La evaluación abarcaba la capacidad nacional de recopilación de datos, análisis estadístico y utilización de estadísticas oficiales para alcanzar objetivos nacionales de desarrollo y, por lo tanto, se refería a la totalidad del sistema nacional de estadística. Se incluían todas las entidades de las Naciones Unidas que participaban en el fomento de la capacidad estadística nacional[13], empezando a partir del año 2000 y haciendo especial hincapié en los cinco últimos años.

3. El enfoque general de la evaluación se diseñó dentro de unos límites presupuestarios y temporales muy estrictos. De haber dispuesto de mayores recursos presupuestarios y de más tiempo se podría haber adoptado una metodología más perfeccionada, pero el principio fundamental que se siguió consistía en combinar la sencillez y el sentido práctico y al mismo tiempo garantizar la imparcialidad, la calidad, la credibilidad y la utilidad de la evaluación. Este enfoque puede percibirse en los elementos básicos utilizados para alcanzar los objetivos de la evaluación dentro del alcance previsto. En primer lugar, en la evaluación se tomó el nivel nacional como unidad de análisis para determinar la contribución al fomento de la capacidad estadística nacional. De este modo se dio también primacía a la perspectiva nacional al determinar dicha contribución, en especial porque las Naciones

[10] Véase la resolución 68/229 de la Asamblea General.

[11] El segundo proyecto experimental es la metaevaluación y síntesis de las evaluaciones del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) publicadas de 2010 a 2014.

[12] Véase A/68/658-E/2014/7.

[13] En la sección 4 del apéndice técnico puede verse una lista completa de las 30 entidades de las Naciones Unidas.

Unidas no tienen objetivos para todo el sistema que sirvan de referencia para efectuar una evaluación. En segundo lugar, se combinaron múltiples métodos de recopilación de datos con un sólido y amplio procedimiento de validación. En tercer lugar, la evaluación se centró en recomendaciones estratégicas con visión de futuro orientadas a apoyar la aplicación de la Agenda 2030. Se eligieron dos preguntas amplias para la evaluación que se referían a los objetivos evaluativos, junto con las subpreguntas correspondientes.

Pregunta 1: ¿Cuál es la contribución del sistema de las Naciones Unidas dentro del apoyo internacional general al fomento de la capacidad estadística nacional?

- ¿Cuál es la contribución del sistema de las Naciones Unidas a los resultados del fomento de la capacidad estadística nacional (eficacia)?
- ¿Es probable que la contribución del sistema de las Naciones Unidas ayude a lograr los objetivos nacionales de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (impacto)?

¿En qué puntos han tenido las Naciones Unidas más y menos éxito y cuáles son las ventajas comparativas del sistema de las Naciones Unidas en este campo (pertinencia y eficacia)?

Pregunta 2: ¿Cómo es la calidad[14] de la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional?

- ¿Era el apoyo al fomento de la capacidad estadística nacional realmente pertinente a las necesidades del país, teniendo en cuenta las limitaciones de recursos y las demás prioridades existentes (pertinencia)?
- ¿Qué grado de sostenibilidad han tenido las actividades de fomento de la capacidad realizadas por el sistema de las Naciones Unidas (sostenibilidad)?
- ¿Cuál es el grado de coherencia y coordinación del apoyo del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional (eficiencia)?

4. En el cuadro 1 se indican los principales métodos de recopilación de datos[15]. Cada método utilizaba el mismo marco de preguntas y subpreguntas de la evaluación, lo que facilitaba el análisis de los datos y el cotejo entre métodos y fuentes. No todos los métodos de recopilación de datos sirvieron para responder a cada una de las subpreguntas. Por ejemplo, si bien muchas de las evaluaciones existentes que fueron examinadas se ocupaban de cuestiones de efectividad, algunas no examinaban las cuestiones de eficacia o sostenibilidad del mismo modo que la presente evaluación. No obstante, se recopiló un mínimo de datos para garantizar el rigor de las constataciones. Una vez realizadas las constataciones, se efectuó una síntesis para llegar a un pequeño número de conclusiones y recomendaciones estratégicas con el fin de hacer avanzar al sistema de las Naciones Unidas en este campo.

[14] La calidad de la contribución se limita a los aspectos abarcados por las tres subpreguntas, es decir, la pertinencia, la sostenibilidad, la coordinación y la coherencia.

[15] En la sección 1 del apéndice técnico se da una explicación más detallada de la metodología, el enfoque general de la realización de la evaluación, las principales dificultades halladas y los métodos de recopilación de datos utilizados.

Cuadro 1
Sinopsis de los métodos de recopilación de datos

Método	*Subgrupo*	*Número*
Estudios por países	Estudios con visita al país[16]	6
	Estudios basados en documentación[17]	10
Examen de las evaluaciones a nivel nacional	Evaluaciones del MANUD[18]	17
	Otras evaluaciones	6
Examen de evaluaciones mundiales/regionales	Evaluaciones de las Naciones Unidas	8
	Otras evaluaciones	4
Entrevistas con las principales organizaciones interesadas	Organizaciones de las Naciones Unidas	19
	Organizaciones asociadas	8

5. El principal problema metodológico de esta evaluación independiente es poder decir algo acerca del conjunto del sistema de las Naciones Unidas cuando en realidad hay inevitablemente muchas variaciones en el desempeño y múltiples factores que pueden explicar este desempeño en cada contexto. Por ese motivo se utilizan expresiones como "en general", "a menudo" o "no siempre" al referirse a lo que el sistema de las Naciones Unidas hace o a cómo lo hace. Quizás no sea un lenguaje tan preciso como el que se utiliza en la evaluación de un proyecto, pero eso es inevitable en una evaluación en que se examinan 30 entidades que trabajan en más de 100 países.

6. Hacia el final de la evaluación se envió una encuesta de validación sencilla a los productores y usuarios de estadísticas de 131 países con programas. En la encuesta se presentaban las constataciones de la evaluación y se preguntaba a los encuestados si estaban o no de acuerdo. Se recibieron 80 respuestas completas procedentes de 43 países[19]. El 81% del total de los encuestados son productores y el 19% usuarios de estadísticas. Los resultados de esta encuesta validaron las constataciones y también dieron a conocer una gran variedad de puntos de vista acerca del desempeño del sistema de las Naciones Unidas en este campo. Como era inevitable, las constataciones no son válidas para todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas en todas sus actividades y en todos los contextos. Más bien reflejan una cuestión que es lo bastante común en todo el sistema de las Naciones Unidas para que valga la pena dedicarle la atención y las medidas necesarias para solventarla.

7. En abril de 2015 se estableció un pequeño Grupo de Gestión de la Evaluación, presidido por un inspector de la DCI. El Grupo estaba integrado por personal de las oficinas de evaluación de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Grupo de Gestión era responsable de la calidad profesional y técnica de la evaluación. Sus funciones específicas consistían en extremar el rigor técnico y garantizar la calidad de todos los aspectos de la evaluación.

[16] Benin, Camboya, El Salvador, República de Moldova, Swazilandia y Trinidad y Tabago.
[17] Albania, Bangladesh, Etiopía, Fiji, Jordania, Liberia, Malasia, Nigeria, Senegal y Túnez.
[18] Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo: el documento del programa elaborado entre un Gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país en el que se describen las actividades y estrategias colectivas de las Naciones Unidas que se llevan a cabo en pro del desarrollo nacional.
[19] Seis de los 43 países participaron en los estudios nacionales de la evaluación.

8. Al disponer de un inventario de todas las partes interesadas, en abril de 2015 se creó un grupo asesor especial, que más adelante se amplió hasta constituir un Grupo de Referencia de las Principales Partes Interesadas[20]. Su función principal, según la política de la evaluación, consistía en realzar el valor sustantivo y estratégico de la evaluación. Servía para orientar las prioridades, el alcance y el enfoque, y hacía comentarios sobre el diseño y el proyecto de informe de la evaluación a fin de mejorar su calidad y utilidad.

9. Como se indica en la política para la evaluación independiente[21], esta fue llevada a cabo por evaluadores independientes, bajo la dirección de un jefe de equipo y con el apoyo de un especialista en estadística, y varios evaluadores regionales e investigadores auxiliares. Se contrató a dos asesores principales, con experiencia y conocimientos de estadística, fomento de la capacidad estadística nacional y utilización de estadísticas para la formulación de políticas, a fin de que trabajaran de manera intermitente en función de las necesidades. Más abajo, en el cuadro 2, pueden verse las principales fases de la evaluación y los plazos fijados para terminarlas.

10. El presente informe va acompañado de un apéndice técnico que contiene más información detallada sobre el contexto y sobre la evidencia en que se basan las constataciones presentadas en el principal informe de evaluación. El apéndice técnico puede consultarse en el sitio web de la DCI.

11. La estructura del presente informe es la siguiente:

- En el capítulo 2 se expone el contexto en el que se realiza la evaluación. Se aclaran algunos conceptos básicos relativos al fomento de la capacidad estadística nacional, se ofrece una visión general del apoyo internacional que se presta en este campo y se examina el contexto mundial, que es muy variable.
- En el capítulo 3 se exponen las constataciones relativas a las dos preguntas de la evaluación y las subpreguntas correspondientes.
- En el capítulo 4 figuran los mensajes principales en forma de conclusiones estratégicas basadas en el examen del pasado reciente y se da continuidad al proceso mediante recomendaciones estratégicas para que el sistema de las Naciones Unidas apoye el fomento de la capacidad estadística nacional en las circunstancias actuales.

Cuadro 2
Marco de realización

Fase	*Plazo*
Fase 1: Consultas con partes interesadas, determinación del alcance y diseño inicial	Abril-julio de 2015
Fase 2: Nuevo diseño y contratación del equipo de evaluación	Agosto-octubre de 2015
Fase 3: Recopilación y análisis de datos	Noviembre de 2015-abril de 2016
Fase 4: Validación, terminación del informe de evaluación y publicación	Abril-junio de 2016

[20] Mientras el Grupo de Gestión de la Evaluación y el Grupo de Referencia se organizaban oficialmente, se estableció un grupo asesor especial de las principales partes interesadas para poner en marcha la evaluación.

[21] Véase el párrafo 48.

Fase	*Plazo*
Fase 5: Diálogo, presentación y adopción de decisiones	Mayo-octubre de 2016
Fase 6: Difusión y presentación al Consejo Económico y Social	Septiembre-diciembre de 2016

12. De conformidad con el artículo 11.2 del estatuto de la DCI, el presente informe se terminó tras consultar a los inspectores a fin de verificar sus conclusiones y recomendaciones teniendo en cuenta la experiencia y el saber acumulados por la Dependencia.

13. A fin de facilitar la aplicación de las recomendaciones del informe y su supervisión por la DCI, según lo estipulado en la política para la evaluación independiente, en el anexo I figura un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a las organizaciones pertinentes para que tomen las medidas oportunas o bien a título informativo. En el cuadro se indican las recomendaciones pertinentes para cada organización y se especifica si requieren una decisión de los órganos legislativos o rectores o si pueden ser aplicadas por el jefe ejecutivo de la organización.

II. Capacidad estadística nacional

14. Los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales fueron suscritos por la Asamblea General el 29 de enero de 2014, en su sexagésimo octavo período de sesiones, y establecen el reconocimiento político de las estadísticas oficiales como un bien público. Al presentar los principios, la División de Estadística de las Naciones Unidas recuerda a los lectores que las estadísticas son esenciales para un desarrollo económico, ambiental y social sostenible.

15. Los responsables políticos nacionales necesitan estadísticas para decidir qué sectores requieren nuevas políticas (por ejemplo, examinando diversas tendencias), para realizar análisis más profundos que permitan reformar las políticas vigentes, para supervisar la aplicación de las políticas y para determinar si las reformas han funcionado y por qué motivo. Unas estadísticas mejores, más pertinentes y oportunas deberían propiciar mejores políticas, con una base más empírica y con mayores probabilidades de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo. Los ciudadanos de los países necesitan estadísticas para poder exigir responsabilidades a los políticos, y también estar informados de la sociedad en que viven, y las empresas necesitan tomar decisiones basadas en la evidencia. Las estadísticas también ayudan a los ciudadanos a promover el cambio, a menudo por medio de agrupaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la demanda de estadísticas no depende únicamente de los responsables políticos y los ciudadanos. La producción de estadísticas debe satisfacer otras demandas, que a menudo compiten entre sí, y que influirán en el sistema de producción y en las prioridades de los productores y usuarios nacionales. Se trata, por ejemplo, de las demandas de organizaciones internacionales que requieren datos para diseñar sus programas y determinar sus necesidades, y también para llevar a cabo actividades de promoción y supervisión a nivel mundial o regional.

A. Fomento de la capacidad estadística nacional

16. El fomento de la capacidad ha sido una parte esencial de la labor del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo durante los dos últimos decenios. En la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, de 2012, se destacó que "el fomento de la capacidad es una función básica del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y uno de los principios clave interrelacionados que deben aplicarse en los países"[22]. La última parte de la cita se refiere al hecho de que el fomento de la capacidad es uno de los cinco principios programáticos del MANUD que el sistema de las Naciones Unidas debería aplicar de manera universal en sus actividades operacionales[23]. Junto con otras estructuras de apoyo a la buena gobernanza y a la rendición de cuentas, los sistemas estadísticos nacionales tienen que fomentar la capacidad para poder contribuir al logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

17. En la cúspide del sistema mundial de estadística figura la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, que es una comisión orgánica del Consejo Económico y Social que recibe servicios sustantivos de la División de Estadística. La Comisión de Estadística[24]

[22] Véase la resolución 67/226 de la Asamblea General, párr. 60.

[23] En las nuevas directrices provisionales del MANUD publicadas el 23 de mayo de 2016, el fomento de la capacidad ya no figura como uno de los principios programáticos.

[24] La Comisión está integrada por Estados Miembros, pero también asisten a sus reuniones otras entidades de las Naciones Unidas junto con organizaciones no pertenecientes a las Naciones Unidas pero que trabajan en el sector de la estadística.

ayuda al Consejo a fomentar el desarrollo de las estadísticas nacionales y mejorar su comparabilidad, y también a coordinar la labor estadística de los organismos especializados, entre otras cosas. El mandato de la Comisión de Estadística es amplio y guarda relación con la cuestión del fomento de la capacidad nacional.

18. La mayoría de los países, aunque no todos, tienen un sistema nacional de estadística que produce estadísticas económicas (cuentas nacionales, precios, balanza de pagos, finanzas públicas), estadísticas sociodemográficas (población, salud, educación, trabajo), estadísticas agrícolas y ambientales, y estadísticas multisectoriales, por cuenta del Gobierno del país. Un sistema nacional de estadística consta de varios órganos oficiales: por lo general, una oficina nacional de estadística que es la productora y coordinadora de estadísticas básicas, y otros ministerios gubernamentales, departamentos y organismos que se encargan de producir y difundir estadísticas oficiales en determinados sectores o campos. Hay que destacar que, para cumplir su mandato, un sistema nacional de estadística necesita unos fundamentos legales sólidos, normas comunes y una buena coordinación entre los productores de datos para poder obtener estadísticas de excelente calidad, así como una relación estrecha con los proveedores y los usuarios de los datos. En una definición amplia, un sistema nacional de estadística también incluye a los proveedores y los usuarios de datos.

19. Utilizando para el fomento de la capacidad el modelo genérico del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), es posible describir el fomento de la capacidad estadística nacional como el proceso de introducir cambios en las personas, las organizaciones y los diversos entornos propicios de un sistema estadístico nacional, mediante los cuales el sistema consigue, refuerza y mantiene su capacidad de fijar y alcanzar sus propios objetivos de fomento de la estadística a lo largo del tiempo. Es necesario fomentar tanto las capacidades verticales (sectoriales o técnicas, como las encuestas) como las capacidades horizontales (capacidades transversales que permiten la utilización de conocimientos técnicos, es decir, la infraestructura básica del sistema estadístico nacional).

20. Como el fomento de la capacidad estadística nacional requiere la introducción de cambios a múltiples niveles (en las personas, las instituciones y los entornos propicios), se han llevado a cabo diversos programas de fomento de la capacidad estadística nacional para potenciar la capacidad de los sistemas nacionales de estadística para satisfacer las expectativas de las diversas partes interesadas. Estos programas tienen por objetivo mejorar los conocimientos, técnicas y competencias del personal y los dirigentes del sistema nacional de estadística, apoyar la recopilación de datos primarios, la producción y difusión de estadísticas oficiales, el desarrollo o perfeccionamiento de normas estadísticas y sistemas de clasificación nacionales, y el fomento de la adhesión a normas y prácticas estadísticas internacionales, así como mejorar los entornos propicios para conseguir un sistema nacional de estadística eficaz (en ámbitos tan diversos como la legislación sobre estadística, la infraestructura estadística y la coordinación de estadísticas).

B. Apoyo internacional al fomento de la capacidad estadística nacional

21. El aumento de la demanda de estadísticas oficiales se ha debido a que los países necesitan demostrar los resultados conseguidos en sus planes nacionales de desarrollo. La atención internacional que han recibido los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus sucesores, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ha puesto de relieve la necesidad de reforzar las estadísticas oficiales a fin de seguir de cerca el logro de estos objetivos generales de desarrollo. Los responsables de las decisiones en el sector público, los organismos de desarrollo y todas las partes interesadas en las políticas públicas han reconocido cada vez más la importancia de las estadísticas oficiales para la gestión de los

resultados del desarrollo, para una mejor gobernanza y para una mayor efectividad del desarrollo. Aunque se ha producido un incremento de la producción de estadísticas desde el año 2000, en especial de indicadores para vigilar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sigue habiendo graves dificultades para supervisar los Objetivos de Desarrollo Sostenible[25].

22. Se ha prestado relativamente poco apoyo externo al fomento de la capacidad estadística nacional, ya que entre 2006 y 2013 la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la estadística ha oscilado entre alrededor de una quinta y una tercera parte del 1% (0,19%-0,33%)[26]. En 2013, el apoyo de los donantes al fomento de la estadística se estimó en 448 millones de dólares, tan solo un 0,24% de la AOD. Se dan variaciones significativas a la hora de estimar la inversión adicional necesaria en el sector de la estadística para vigilar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero un estudio dirigido por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible sugiere por lo menos un aumento de entre 100 y 200 millones de dólares anuales de AOD[27]. Hay que tener presente que la financiación es solo una parte de la solución para el fomento de la capacidad; la marcha del muy limitado número de estadísticos profesionales disponibles al sector privado y a las organizaciones internacionales constituye a menudo un problema para el fomento de la capacidad, al igual que las restricciones administrativas y jurídicas locales impuestas a las actividades de los organismos de estadística. Además, aunque algunas inversiones en los sistemas estadísticos nacionales requieren una considerable financiación, hay importantes actividades de fomento de la capacidad, coordinación, organización de reuniones, promoción o facilitación de la fijación de normas que no siempre exigen tales inversiones.

23. Las tres entidades que prestan mayor apoyo al fomento de la capacidad estadística fuera de las Naciones Unidas son la Unión Europea, el Banco Mundial y el Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)[28]. También otros bancos multilaterales de desarrollo desempeñan un papel importante, en particular los de ámbito regional. Además, organizaciones como el Consorcio de Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo XXI (PARIS21) desempeñan un papel significativo en la coordinación de las actividades y en la asistencia a países de bajos ingresos para que preparen o actualicen sus estrategias nacionales de fomento de la estadística. Unas 30 entidades del sistema de las Naciones Unidas interactúan con partes de los sistemas nacionales de estadísticas; entre ellas figuran comisiones regionales y organismos especializados, así como fondos y programas[29]. Según una encuesta de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas llevada a cabo en 2015 para la revisión cuadrienal amplia antes mencionada[30],

[25] Con respecto a un tercio de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, menos de la mitad de los países informantes disponen de datos. Véase Shuang Chen y otros, "Towards a post-2015 framework that counts: developing national statistical capacity", Consorcio de Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo XXI (PARIS21), discussion paper núm. 1 (noviembre de 2013).

[26] PARIS21, *Partner Report on Support to Statistics* (2015).

[27] Jessica Espey y otros, *Data for Development: A Needs Assessment for SDG Monitoring and Statistical Capacity Development* (Nueva York).

[28] PARIS21, *Partner Report on Support to Statistics* (2015).

[29] En la sección 4.1 del apéndice técnico puede verse una lista completa de las entidades del sistema de las Naciones Unidas que intervienen en el fomento de la capacidad estadística nacional. Se trata de las divisiones de estadística y población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, las 5 comisiones regionales, 11 organismos especializados y 12 fondos, programas y entidades de otro tipo.

[30] Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo, "Analysis of data coming from United Nations country teams: UNDOCO analysis of 2014 and 2015 information management system (IMS) data" (2015).

hay 116 equipos de las Naciones Unidas en los países[31] que realizan actividades estadísticas, y de esos 116, 111 se dedican a algún tipo de fomento de la capacidad estadística.

24. Si se hace un inventario de las actividades de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, puede verse que dicho sistema ofrece una gran diversidad de apoyos a los sistemas nacionales de estadística para fomentar su capacidad[32]. Se ha prestado asistencia para mejorar las competencias a nivel individual (por ejemplo, mediante actividades de formación, talleres, reuniones técnicas o de expertos y visitas de estudio) transfiriendo así conocimientos estadísticos sobre una gran variedad de temas (en especial estadísticas sociales, económicas, ambientales y transversales). En algunos casos, se proporcionan o movilizan fondos de organismos de desarrollo para ayudar a los Estados Miembros a realizar actividades de recopilación de datos primarios (por ejemplo, censos de población, censos agrícolas y encuestas por hogares) a fin de aumentar las estadísticas oficiales. A nivel institucional o en entornos favorables, las Naciones Unidas también ofrecen normas, criterios e instrumentos, así como asistencia, para mejorar la calidad de los productos estadísticos y facilitar un mecanismo que permita comparar mejor estadísticas oficiales de diferentes países.

25. La organización central para las actividades de coordinación es el Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas, que fue creado en 2002 e informa cada año a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Los miembros del Comité[33] son los jefes de estadística de organizaciones internacionales y supranacionales, cuyo mandato prevé el suministro de estadísticas oficiales internacionales en el contexto de los principios que rigen las actividades estadísticas internacionales, y cuyas organizaciones mantienen un servicio estadístico permanente en los países y contactos regulares con estos. Además, desde 2007, se ha reunido regularmente un subgrupo del Comité, a saber el grupo de jefes de estadística de las Naciones Unidas, convocado por la División de Estadística. Tras haber sido reforzado en 2014, el grupo de jefes de estadística de las Naciones Unidas comprende los servicios de estadística de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y la Secretaría, cuyo mandato prevé el suministro de estadísticas oficiales internacionales en el contexto de los principios que rigen las actividades estadísticas internacionales.

C. El contexto variable de la capacidad estadística nacional

26. La fase final de la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la preparación de una nueva agenda reactivaron el interés general por la calidad y disponibilidad de las estadísticas. A mediados de 2012, el Secretario General de las Naciones Unidas había creado el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015. En el informe presentado por el Grupo en 2013 —*Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*— se acuñó por primera vez la expresión "revolución de los datos", concretamente una revolución de los datos para el desarrollo sostenible, "con una nueva iniciativa internacional para mejorar la calidad de las estadísticas y de la información disponible para personas y Gobiernos"[34].

[31] 116 de los 122 que respondieron, de un total máximo posible de 131 equipos.

[32] En el apéndice técnico figura más información sobre la labor que realizan las entidades del sistema de las Naciones Unidas en este campo.

[33] Véase http://unstats.un.org/unsd/accsub-public/members.htm.

[34] Esta y las demás citas del presente capítulo están tomadas del capítulo 4 del informe *"Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible"*.

27. En agosto de 2014, el Secretario General estableció el Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, integrado por 24 expertos de la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico, los Gobiernos y las organizaciones internacionales. Se encomendó al Grupo la tarea de asesorar al Secretario General acerca de las medidas que debían adoptarse para subsanar las carencias de datos y fortalecer la capacidad estadística nacional. También estaba previsto que evaluara nuevas oportunidades relacionadas con la innovación, el progreso técnico y la aparición de nuevos proveedores de datos públicos y privados para apoyar y complementar los sistemas de estadísticas convencionales y mejorar la rendición de cuentas a nivel mundial, regional y nacional[35]. El informe resultante, titulado "Un mundo que cuenta: movilizando la revolución de los datos para el desarrollo sostenible", fue presentado al Secretario General en noviembre de 2014 y ponía de relieve dos grandes problemas globales respecto del estado actual de los datos:

- El problema de la invisibilidad (lagunas en lo que sabemos a partir de los datos y cuando las advertimos);
- El problema de la desigualdad (diferencias entre los que tienen y los que no tienen información y lo que necesitan saber para tomar sus propias decisiones).

28. En septiembre de 2015, la Asamblea General aprobó[36] una nueva serie de objetivos universales que entraron en vigor el 1 de enero de 2016 y guiarán las decisiones de todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, durante los próximos 15 años. Los 17 objetivos y 169 metas "son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales"[37]. Cada Gobierno fijará sus propias metas nacionales y decidirá también la forma de incorporar estas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. El seguimiento y el examen de los objetivos y las metas se llevarán a cabo utilizando un conjunto de indicadores mundiales que se complementarán con indicadores regionales y nacionales elaborados por los Estados Miembros. Se prevé que el marco de indicadores mundiales, acordado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 2016, será aprobado posteriormente por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, con arreglo a los mandatos vigentes.

29. Dado que los Estados Miembros encontraron grandes dificultades para informar sobre los mucho más limitados Objetivos de Desarrollo del Milenio, la información sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible requerirá un cambio radical en la cantidad, la calidad y los medios de prestación de apoyo de la comunidad internacional. Además, la necesidad de captar las dimensiones de la desigualdad, la sostenibilidad y la gobernanza planteará nuevos problemas a los sistemas estadísticos nacionales de todos los Estados Miembros, no solo de los países en desarrollo.

[35] Véase http://www.unglobalpulse.org/IEAG-Data-Revolution-Report-A-World-That-Counts.
[36] Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General.
[37] *Ibid.*, párr. 55.

III. Constataciones sobre el papel y la contribución del sistema de las Naciones Unidas

30. En el presente capítulo se examinan las dos preguntas de la evaluación y sus subpreguntas correspondientes. Estas constataciones se basan en el análisis de datos recabados de distintas fuentes (mencionadas en el capítulo I). Indudablemente, el proceso de recopilación de datos permitió descubrir muchos buenos ejemplos que ilustran la labor del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del fomento de la capacidad estadística nacional. Algunos de esos ejemplos figuran en el apéndice técnico, pero la mayoría de ellos dependen mucho de los respectivos contextos. Uno de los enfoques principales ha consistido en cotejar los datos procedentes de los estudios de los países —que a menudo incluyen la contribución total del sistema de las Naciones Unidas, incluido el apoyo prestado a las capacidades horizontales— con las evaluaciones de los programas y las actividades mundiales.

A. Pregunta 1 de la evaluación: ¿Cuál es la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional?

Constatación 1: A nivel nacional, las iniciativas de las entidades del sistema de las Naciones Unidas suelen contribuir significativamente al fomento de la capacidad nacional de producción de estadísticas.

31. La evidencia que figura en los estudios de los países realizados a los efectos de la presente evaluación, así como en otras evaluaciones llevadas a cabo en los planos nacional, regional y mundial, ponen de manifiesto que las entidades del sistema de las Naciones Unidas a menudo contribuyen de forma importante al fomento de la capacidad estadística nacional. Los estudios de los países revelan que las iniciativas de las entidades de las Naciones Unidas destinadas a apoyar el fomento de la capacidad estadística nacional gozan de un gran reconocimiento (en Bangladesh, Camboya, El Salvador, Etiopía, Fiji, Jordania, Malasia, la República de Moldova, Swazilandia y Trinidad y Tabago, entre otros países). En general, lo que se hace se hace bien, y esa percepción la tienen tanto los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales como las oficinas nacionales de estadística. Eso no quiere decir que el apoyo no sea susceptible de mejora, y en la segunda pregunta de la evaluación se examinarán algunas cuestiones relacionadas con la calidad del apoyo.

32. La evidencia secundaria tomada de evaluaciones ya finalizadas coincidía con los estudios de los países. La inmensa mayoría de los últimos 20 informes de evaluación del MANUD que se examinaron para elaborar la presente evaluación presentan una opinión positiva sobre la labor de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del fomento de la capacidad estadística nacional. También arrojan unos resultados positivos las evaluaciones de la labor que realizan las comisiones regionales en apoyo del desarrollo de dicha capacidad. En la evaluación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que llevó a cabo en 2015 la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI)[38] se señaló que la CEPAL había prestado apoyo para el fortalecimiento y la armonización de la labor estadística en toda la región y para la mejora de las metodologías

[38] Véase E/AC.51/2015/6.

relacionadas con las cuentas nacionales, la pobreza, el género y otros indicadores sociales. Asimismo, se constató que ese apoyo "ha reforzado las estadísticas a nivel regional, subregional y nacional. La CEPAL también ayudó a mejorar la capacidad de los Estados miembros para reunir y analizar datos censales". Sin embargo, en la evaluación se vio que la CEPAL no había conseguido mejorar la capacidad estadística del Caribe, que se consideraba una cuestión prioritaria.

33. Otras evaluaciones realizadas recientemente por la OSSI sobre la labor de las comisiones regionales arrojaron también un balance positivo. En la evaluación de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) que se llevó a cabo en 2016 se observó que la importancia de la Comisión trascendía los límites de la región y que algunos de los productos concebidos en un principio para la región, como los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, habían sido adoptados a nivel mundial. Además, la Conferencia de Estadísticos Europeos cuenta actualmente con la participación activa de nueve países que no pertenecen a la región de la CEPE. En la evaluación de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) realizada en 2016 por la OSSI se señaló que, en una serie de ámbitos, incluido el de las estadísticas, la CESPAO "desempeñaba una función catalizadora al reunir a funcionarios gubernamentales para que intercambiaran experiencias y debatieran sobre cuestiones técnicas, problemas y opciones normativas pertinentes"[39]. En esa evaluación se indicó asimismo que, en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad estadística nacional —entre otras áreas de trabajo—, la CESPAO estaba "en una posición privilegiada para proporcionar el tipo de asistencia que sus Estados miembros requerirán para realizar con éxito una transición de una situación de conflictos y disturbios a una de estabilidad política, económica y social"[40].

34. En la evaluación que llevó a cabo la OSSI en 2011 de la labor de la División de Estadística de las Naciones Unidas se observó que varias partes interesadas habían indicado que las actividades realizadas por la División para fomentar la capacidad en el plano nacional habían permitido mejorar la calidad de los datos presentados por algunos países y, por consiguiente, la precisión de los indicadores en general[41]. En una auditoría interna más reciente de la OSSI[42] se hizo uso de una encuesta realizada entre los miembros de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas para evaluar el apoyo sustantivo prestado a los Estados Miembros. En una escala del 1 al 5 —siendo el 5 la nota más alta—, la División recibió una puntuación media de 4.

35. Además, las evaluaciones mundiales de temas específicos también arrojaron unos resultados positivos. En la evaluación que llevó a cabo en 2016 el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) sobre su labor censal se constató que, en general, la contribución del UNFPA al censo de 2010 había sido en gran medida positiva y que su aportación para el fortalecimiento de la capacidad nacional de producción y disponibilidad de datos era indudable[43]. Uno de los factores que se señalaron en la evaluación era que el apoyo prestado por el UNFPA incluía con frecuencia mecanismos adecuados para garantizar la calidad del censo, entre otras cosas en lo relativo a su gestión. Si bien el desarrollo de la capacidad nacional no es el objetivo principal de la encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS) del UNICEF, en un estudio realizado para la

[39] Véase el párr. 27.
[40] Véase el párr. 54.
[41] Véase el párr. 24.
[42] Oficina de Servicios de Supervisión Interna, "Audit of the management of the statistics subprogramme and related technical cooperation projects in the Department of Economic and Social Affairs" (informe 2016/032).
[43] Oficina de Evaluación del UNFPA, "Evaluation of UNFPA support to population and housing census data to inform decision-making and policy formulation (2005-2014)".

evaluación de la MICS del UNICEF de 2009[44] se indicó que la MICS había contribuido al desarrollo de la capacidad para la recopilación y utilización de datos en el país[45].

Constatación 2: El sistema de las Naciones Unidas no siempre ha hecho lo suficiente para promover la demanda nacional de estadísticas ni para apoyar la capacidad de dar un mayor uso a las estadísticas en la formulación de políticas nacionales[46], incrementar la rendición de cuentas ante los ciudadanos y mejorar la adopción de decisiones empresariales por parte del sector privado.

36. Como se ha señalado en el capítulo anterior, el uso de estadísticas para hacer más eficaz la formulación de políticas, incrementar la rendición de cuentas de los Gobiernos nacionales ante los ciudadanos y mejorar la adopción de decisiones empresariales por parte del sector privado es importante para el desarrollo sostenible. Elaborar estadísticas y no hacer un uso eficaz de ellas no supone únicamente una utilización ineficiente de los recursos, sino también una oportunidad desaprovechada de formular políticas con una base más empírica.

37. Las actividades destinadas a fomentar el uso de estadísticas para la formulación de políticas nacionales y para la rendición de cuentas ante los ciudadanos (es decir, la demanda nacional) figuraban a menudo en la etapa de diseño de las intervenciones del sistema de las Naciones Unidas para fomentar la capacidad estadística nacional. Esto sucedía sobre todo en programas generales de fomento de la capacidad estadística nacional (por ejemplo, en la República de Moldova, Swazilandia, Zimbabwe, etc.), que con frecuencia eran programas elaborados conjuntamente por varias entidades de las Naciones Unidas. Sin embargo, estos programas no siempre habían sido ejecutados (como en el caso de Swazilandia) o el componente destinado a promover un mayor uso de las estadísticas había resultado ser un elemento problemático dentro de un programa conjunto de las Naciones Unidas que, por lo demás, era adecuado (como en el caso de la República de Moldova). No obstante, hay ejemplos positivos de la contribución de las actividades de fomento de la capacidad realizadas por el sistema de las Naciones Unidas, incluidos aquellos casos en que los proyectos vinculan directamente el fomento de la capacidad estadística nacional con el uso, como en la formulación de una política concreta (por ejemplo, la utilización de un censo agrícola para preparar una nueva política agrícola).

38. Resulta difícil evaluar el uso de las estadísticas y, en especial, establecer una relación causal entre una actividad de fomento de la capacidad y un cambio de política. Además, a veces los debates sobre el uso no hacen una distinción entre los distintos tipos de utilización y, en algunos casos, consideran que el objetivo último es el seguimiento. Se ha procurado conseguir una mejor comprensión de las estadísticas con objeto de promover su uso, por ejemplo en la labor de la CEPE relativa a los metadatos para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre otras actividades del sistema de las Naciones Unidas destinadas a fomentar el uso de las estadísticas por parte de los países figuran la promoción de la homogeneización y la comparabilidad de las estadísticas a nivel subregional, regional y mundial, así como el intercambio de microdatos en formatos estándar.

[44] UNICEF, "Evaluation of UNICEF multiple indicator cluster surveys, round 3 (MICS3)" (2009).

[45] *Ibid.*, cuadro IV.4, pág. 63. Concretamente, el 88% de los representantes de organismos gubernamentales que habían participado en el estudio y el 97% de los representantes de organismos de ejecución.

[46] En el presente documento, el término "formulación de políticas" se refiere a todo el ciclo de las políticas, desde su elección hasta su diseño, aplicación, seguimiento, evaluación y modificación.

39. Las personas entrevistadas de algunos de los países examinados en el marco de la presente evaluación plantearon la cuestión de la ausencia de una cultura de uso de las estadísticas en el Gobierno, aunque las constataciones variaban considerablemente entre unos países y otros e incluso dentro de los Gobiernos. Los casos en que no existe una cultura de uso de las estadísticas son precisamente los que requieren más apoyo para el fomento de la capacidad —y no solo la capacidad nacional, sino también la del equipo de las Naciones Unidas en el país— para evaluar las complejas relaciones y los incentivos que determinan el uso y para planificar el apoyo con arreglo a dicha evaluación. Asimismo, parece que en algunos países los informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio han estimulado un debate sobre las estadísticas que ha contribuido a mejorar su uso.

40. Las evaluaciones globales por temas ofrecen más información sobre esta cuestión. En la evaluación de la MICS de 2014 realizada por el UNICEF[47] se constataron ciertas mejoras en este ámbito y, concretamente, se señaló que "el panorama del uso de los datos de la MICS es mucho más variado y completo que el que se constató en la evaluación anterior". Los datos de la MICS se están empleando cada vez más en los análisis de múltiples países que utilizan marcos conceptuales comunes para examinar cuestiones como la pobreza infantil y la no escolarización de los niños. Los solicitantes de conjuntos de datos de la MICS describieron análisis efectuados con diversos fines que abarcaban un amplio abanico de temas analíticos, cuya lista estaba encabezada por la salud, el género, la nutrición y la educación.

41. La evaluación que llevó a cabo en 2016 el UNFPA sobre su labor censal[48] fue menos positiva, y en ella se constató que "el censo de 2010 se ha centrado principalmente en la mejora de la elaboración de datos censales y, comparativamente, se ha prestado mucha menos atención a la difusión, el análisis y el uso de los datos en la formulación de políticas". Así pues, si bien los censos de población son unos instrumentos valiosísimos para seguir de cerca los progresos logrados en los indicadores de desarrollo, como los relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio —los datos censales no solo proporcionan una línea de base para la mayoría de los indicadores, como el tamaño demográfico de grupos específicos, sino que además generan información para los indicadores referentes a la igualdad de género, la educación, la salud y el acceso a los recursos naturales—, el UNFPA aún no ha aprovechado al máximo el potencial que encierra la posibilidad de combinar los datos censales con estudios específicos o nuevas fuentes de datos.

42. En la evaluación realizada en 2011 por la OIT sobre el componente estadístico de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil[49] se observó que, aunque se consideraba que la calidad de los productos de investigación era muy buena, existían indicios de que su asimilación en el mundo académico era muy limitada. En el informe elaborado en 2016 por la FAO sobre la Evaluación de Resultados Institucionales de 2015[50] se habla de una limitada contribución al uso de estadísticas. En lo que respecta a la contribución de la FAO al uso de estadísticas para adoptar decisiones con una base empírica en la planificación y gestión de los sectores relacionados con los recursos agrícolas y naturales en el período comprendido entre 2014 y 2016, el informe estima que la FAO no hizo ninguna contribución visible en aproximadamente un 20% de los países. En

[47] UNICEF, "Evaluation of the multiple indicator cluster surveys (MICS): round 4" (agosto de 2014).

[48] Oficina de Evaluación del UNFPA, "Evaluation of UNFPA support to population and housing census data to inform decision-making and policy formulation (2005-2014)".

[49] Dependencia de Evaluación de la OIT, "Cluster evaluation of ILO-IPEC research and statistics (SIMPOC) projects 2007-2010" (2011).

[50] FAO, "Corporate outcome assessment 2015: main results" (borrador de 2016).

cerca de un 63% de los países su contribución fue moderada, y tan solo en el 17% de los países realizó una contribución significativa.

Constatación 3: Los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales y las normas estadísticas gozan de un gran reconocimiento entre los Estados Miembros, puesto que estos participan activamente en la elaboración de dichas normas. También se aprecia el apoyo prestado al intercambio de conocimientos sobre el uso de esas normas.

43. El establecimiento de normas estadísticas y el intercambio de conocimientos con el fin de utilizarlas constituía la parte del apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas más apreciada por los Estados Miembros, según los estudios de los países, y también por las principales partes interesadas entrevistadas. Algunos Estados Miembros mencionaron su capacidad de participar en el establecimiento de esas normas como uno de los motivos por los que eran valoradas y utilizadas.

44. El papel desempeñado en el establecimiento de normas está cobrando cada vez más importancia dado que las oficinas nacionales de estadística se están sumando a la revolución de los datos y tienen más oportunidades de utilizar fuentes de datos pertenecientes al sector privado. Quienes trabajan en un sistema nacional de estadística necesitan apoyo para saber cómo aprovechar estas nuevas oportunidades, y las normas y principios contribuyen a ello. En la práctica, esto implica proseguir la labor de emplear macrodatos para las estadísticas oficiales. Además, el carácter universal de la Agenda 2030, que se aparta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hace que las normas resulten aún más importantes, ya que se pretende que su alcance sea universal.

45. Los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, que en un principio fueron una iniciativa de la CEPE, son una poderosa herramienta que los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden emplear en su colaboración con las autoridades nacionales y en su labor de promoción del fortalecimiento de los sistemas nacionales de estadística. Asimismo, constituyen un marco general que puede servir para apoyar el fomento de la capacidad estadística nacional. Un principio importante —el primero— señala a la importancia de la transparencia y establece que se deberían "facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales [...] para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la información pública".

Constatación 4: Al apoyar el fomento de la capacidad estadística nacional, el sistema de las Naciones Unidas no siempre hace un uso eficaz de las ventajas comparativas genéricas de que a menudo dispone en los países.

46. Las ventajas comparativas genéricas del sistema de las Naciones Unidas, como su presencia sobre el terreno, sumada a su compromiso a largo plazo y a sus relaciones por lo general estrechas con los Gobiernos y con la sociedad civil, hacen que esté en muy buena posición para llevar a cabo una labor de promoción del fortalecimiento del sistema de estadística, apoyar un entorno propicio para el sistema nacional de estadística y promover un uso eficaz de las estadísticas por parte de los responsables de las políticas y los ciudadanos. Además, el sistema de las Naciones Unidas realiza actividades en la mayoría de los sectores, y a menudo se ha constatado que contribuye a establecer vínculos entre las oficinas nacionales de estadística y personal asociado de los ministerios, departamentos y organismos. Su poder de convocatoria hace que, con frecuencia, dicho sistema sea importante a efectos de reunir a todo el conjunto de participantes nacionales en el sistema nacional de estadística: no solo a los encargados de la elaboración de estadísticas, sino

también a sus usuarios y proveedores del sector privado. Los enfoques basados en la participación de múltiples partes interesadas que adopta el sistema de las Naciones Unidas le brindan asimismo la posibilidad de incorporar a colaboradores internacionales.

47. La presencia en el país hace que esas relaciones se puedan desarrollar de forma continua y no solo a través de actividades aisladas, como cuando se prepara una estrategia nacional para la elaboración de estadísticas. Sin embargo, por lo general no se aprovechan estas ventajas comparativas. Si bien el sistema de las Naciones Unidas cuenta con una clara ventaja comparativa, sus equipos en los países no disponen de las herramientas necesarias para maniobrar en las complejas arquitecturas estadísticas regionales y mundiales y actuar con un enfoque holístico como un único sistema de manera eficiente y eficaz. No existe ningún vínculo oficial entre los equipos en los países y las divisiones de estadística de las comisiones regionales de las Naciones Unidas ni, por lo general, entre dichos equipos y la División de Estadística de las Naciones Unidas.

Constatación 5: El sistema de las Naciones Unidas no siempre ha sido capaz de enfocar el fomento de la capacidad estadística nacional de manera holística, considerando el sistema nacional de estadística como un todo. Además, no siempre ha sido estratégico ni ha tenido un efecto catalítico a la hora de aprovechar sus limitados recursos financieros y de promover ese tipo de apoyo amplio y holístico en caso necesario.

48. Considerar el sistema nacional de estadística como un todo y, concretamente, velar por que se establezca su infraestructura fundamental es esencial si se pretende que el sistema produzca en el momento oportuno unas estadísticas de calidad y las presente de una forma que resulte útil. Las infraestructuras estadísticas y físicas, como los registros de actividades, los marcos de muestreo, los sistemas de registro clave y los sistemas de clasificación, así como el equipo de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) necesario para la captación, el procesamiento y el análisis de datos, son primordiales. Un problema grave al que se enfrentan numerosos sistemas nacionales de estadística son las excesivas restricciones presupuestarias, que limitan incluso el mantenimiento de la infraestructura estadística, por no hablar de la ampliación y el fomento de las estadísticas oficiales.

49. Si bien el sistema de las Naciones Unidas ha elaborado directrices apropiadas sobre cuestiones como las actividades empresariales (la labor de la CEPE es importante en esta esfera), por lo general no dispone de recursos suficientes para financiar las inversiones en gran escala que a menudo son necesarias para fortalecer la infraestructura estadística. No obstante, la capacidad técnica del sistema de las Naciones Unidas, sumada a su presencia sobre el terreno y a otras ventajas a nivel nacional, lo convierte en un asociado atractivo con el que colaborar para el fomento de la capacidad estadística nacional. El sistema debería estar en condiciones de dar diferentes respuestas en función de la situación de cada país, lo que podría generar estrechas asociaciones con organizaciones que no tuvieran dicha presencia o relación.

50. Además, a menudo las Naciones Unidas han aprovechado con éxito recursos mundiales para establecer asociaciones importantes cuando disponían de las capacidades técnicas adecuadas. Buenos ejemplos de ello son los censos de población, las encuestas agrícolas y el registro civil. El sistema de las Naciones Unidas no puede financiar elementos costosos de la infraestructura estadística como los sistemas de registro civil —tarea que con frecuencia asume el Banco Mundial—, pero sí tiene la posibilidad de prestar una considerable asistencia técnica en colaboración con otros organismos de

desarrollo[51]. A nivel nacional, aunque el sistema de las Naciones Unidas también ha movilizado con éxito recursos para iniciativas verticales específicas, por ejemplo para censos (como en el caso de Etiopía y Jordania), con frecuencia no ha sido capaz de aprovechar los recursos o las asociaciones a nivel del país para gestionar los aspectos horizontales del sistema nacional de estadística cuando era necesario. Este no es el caso de todos los países, puesto que algunos o bien disponen de suficientes recursos nacionales, o bien cuentan con importantes donantes que financian el sistema nacional de estadística en su conjunto. No obstante, en el caso de los países examinados para la presente evaluación, está claro que por lo general necesitan más recursos para conseguir un sistema eficaz de estadística y que el sistema de las Naciones Unidas no siempre ha colaborado de manera adecuada con las autoridades nacionales para la movilización de recursos.

B. Pregunta 2 de la evaluación: ¿Cómo es la calidad de la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional?

Constatación 6: En general, la contribución del sistema de las Naciones Unidas es pertinente para la labor de la oficina nacional de estadística y los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales competentes, pero no siempre da respuesta a las necesidades prioritarias de los encargados de la formulación de políticas.

51. Las sucesivas revisiones amplias de la política del sistema de las Naciones Unidas han confirmado que la implicación nacional en las actividades que lleva a cabo el sistema es de suma importancia. En el informe de 2016 del Secretario General sobre la revisión cuadrienal amplia de la política[52] se aclara esta cuestión y se observa que "es esencial que las soluciones sean específicas para los distintos países y se apoyen firmemente en el liderazgo y la implicación nacionales, y que se tengan en cuenta las capacidades, necesidades y prioridades de cada país"[53].

52. Los estudios de los países ponen de manifiesto que, por lo general, las oficinas nacionales de estadística y los productores de estadísticas en los ministerios, departamentos y organismos consideran que la labor que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas se ajusta a sus necesidades, y reconocen los ámbitos en los que trabajan las entidades de dicho sistema y las limitaciones de recursos y de capacidad a que se enfrentan. Los usuarios afirman que algunas de sus necesidades de datos no están satisfechas, pero entienden que el sistema de las Naciones Unidas no puede dar respuesta a todas ellas. Los recursos del sistema de las Naciones Unidas no solo se destinan a los sectores sociales, sino también, en algunos países, a los sectores productivos, aunque lo más frecuente es que esas carencias sean subsanadas por otros organismos de desarrollo.

53. El sistema de las Naciones Unidas ayuda a los Estados Miembros a cumplir sus obligaciones de presentación de información a nivel mundial y regional y, por tanto, hace hincapié en esta esfera de trabajo. Si bien esta ayuda es importante, en el contexto de los limitados recursos de que disponen los sistemas nacionales de estadística, el apoyo del sistema de las Naciones Unidas puede no coincidir con las prioridades nacionales más importantes. Las actividades que realizan las entidades de las Naciones Unidas en el plano

[51] Por ejemplo, la FAO y la Estrategia Global para el Mejoramiento de las Estadísticas Agropecuarias y Rurales.

[52] Véase A/71/63-E/2016/8.

[53] *Ibid*., párr. 277.

nacional hacen uso de los escasos recursos humanos disponibles en el sistema nacional de estadística que pretenden fortalecer, lo que, en ocasiones, puede ir en detrimento de la producción de estadísticas al favorecer otras prioridades nacionales. La pertinencia de lo anterior dependerá de cuál considera la oficina nacional de estadística que es su principal papel: el de informador o el de suministrador de estadísticas para los usuarios nacionales. Esto, a su vez, depende de si existe una demanda de estadísticas clara y realista. En algunos casos, el sistema de las Naciones Unidas ha generado esa demanda, dando respuesta a cuestiones que tal vez no figuraran en las estrategias estadísticas nacionales pero que aun así eran importantes, por ejemplo los estudios sobre la violencia contra la mujer.

54. Si bien el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituía una oportunidad para prestar apoyo a la actividad estadística en los Estados Miembros, las intervenciones para fomentar la capacidad estadística nacional han solido ser fragmentarias (por ejemplo, en forma de apoyo a la realización de encuestas por muestreo), en lugar de centrarse en las necesidades a largo plazo del sistema nacional de estadística, como las de la infraestructura estadística (especialmente los sistemas de TIC en apoyo de controles de calidad y de una comunicación eficaz de las estadísticas). El problema al que se enfrentan algunas entidades del sistema de las Naciones Unidas es que los recursos están disponibles para determinadas iniciativas mundiales o regionales y que los fondos no son fungibles. En otras palabras, no es fácil desviar recursos hacia las auténticas prioridades nacionales. Cuando se imparte formación a nivel regional, se suele tratar de satisfacer las demandas del mayor número posible de países de la región pero, inevitablemente, estas no siempre coinciden con las prioridades de los respectivos Gobiernos nacionales. El problema radica en la naturaleza de la financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y en su alto grado de dependencia de los recursos complementarios o para fines específicos, que, al no constituir una financiación previsible y sostenible, suelen dar un carácter poco sistemático al apoyo que presta el sistema de las Naciones Unidas.

55. En la evaluación realizada por el UNFPA de su labor censal[54] se indicó que el UNFPA desempeñaba "claramente un papel positivo en el fortalecimiento del liderazgo y la implicación nacionales en el censo al fomentar la participación y la colaboración de todas las partes nacionales pertinentes interesadas en el proceso censal (aunque dando especial importancia al gobierno central)". Las consultas habían sido desiguales entre los grupos interesados de cada país, lo cual se explicaba por la ausencia de directrices institucionales que establecieran unas normas mínimas para los mecanismos de gestión del censo. No obstante, en la evaluación se observó también que este enfoque entrañaba ciertos riesgos si se dependía en exceso de él o si se exageraba el enfoque basado en la demanda: en primer lugar, la función de asesoramiento del UNFPA podía verse mermada, por ejemplo a la hora de aportar ideas innovadoras, y, en segundo lugar, cabía la posibilidad de que el apoyo del UNFPA se centrara en respuestas específicas a corto plazo y no en planes y estrategias a medio y largo plazo, como el fomento de la capacidad.

56. En la evaluación que el UNICEF llevó a cabo de la MICS en 2014[55] se constató que, a mediados de la cuarta ronda, el programa de encuestas había demostrado una capacidad de adaptación considerable dentro de los límites de su objetivo expreso de generar datos de calidad y comparables a nivel internacional. Sin embargo, también se observó que varios países de ingresos medios-altos con sistemas de estadística relativamente sólidos habían hecho mención de las dificultades que planteaba la falta de flexibilidad de la plataforma de la MICS, concretamente de la necesidad de ajustarse a unos procesos y productos normalizados. Por ejemplo, en lo referente a la estructura estándar del informe, los

[54] Oficina de Evaluación del UNFPA, "Evaluation of UNFPA support to population and housing census data to inform decision-making and policy formulation (2005-2014)".

[55] UNICEF, "Evaluation of the multiple indicator cluster surveys (MICS): round 4" (agosto de 2014).

encuestados respondieron con frases como "no nos interesa un informe con un formato rígido" o "nos dijeron que nuestros propios intereses tenían que esperar, que ya habría otro informe más adelante"[56]. Además, en la evaluación se indicó que varios entrevistados consideraban que el "sentido de propiedad" de los datos y su posterior uso estaban interrelacionados.

Constatación 7: En el apoyo que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo presta al fomento de la capacidad estadística nacional, a menudo se considera difícil garantizar la sostenibilidad de los resultados. Con frecuencia no se evalúan adecuadamente las dificultades y los riesgos asociados a cuestiones de sostenibilidad, en particular cuando los instrumentos estadísticos con un enfoque mundial (por ejemplo, las encuestas) se aplican a contextos nacionales.

57. La sostenibilidad es sumamente importante si se desean lograr los objetivos a largo plazo. En el presente informe, este término se refiere a la sostenibilidad de los resultados a los que contribuye el sistema de las Naciones Unidas mediante la mejora de la capacidad nacional, no a la sostenibilidad de las intervenciones propiamente dichas, aunque está claro que a menudo ambos elementos están relacionados. La cuestión de la sostenibilidad tiene múltiples dimensiones en lo que respecta al fomento de la capacidad, por ejemplo en el movimiento de personal, la previsibilidad de la financiación o el uso de la capacidad y los sistemas nacionales. La sostenibilidad representa un desafío para todas las iniciativas de fomento de la capacidad, no solo en el ámbito de los sistemas de estadística.

58. La sostenibilidad de los resultados del fomento de la capacidad a los que contribuye el sistema de las Naciones Unidas también resulta difícil de identificar. En los estudios de los países se constató que algunas de las dificultades relacionadas con la sostenibilidad del fomento de la capacidad a que se enfrentaba el sistema de las Naciones Unidas en este ámbito —como el movimiento de personal, la falta de institucionalización de la capacidad de formación y la incertidumbre de los recursos financieros— estaban presentes en la mayoría de las actividades de apoyo al desarrollo de la capacidad. En general, la evidencia resultante de los estudios de los países realizados en el marco de la evaluación indica que la sostenibilidad es motivo de preocupación, pero que los resultados varían considerablemente en este sentido. Esta constatación es similar a la que se incluye en la evaluación de la labor censal del UNFPA, que pone de manifiesto distintos grados de éxito a este respecto.

59. A menudo, la incapacidad de un proyecto de garantizar la sostenibilidad queda disimulada por otro proyecto dedicado a cuestiones similares. Un análisis adecuado de los riesgos en relación con la sostenibilidad, en el que se incluya una evaluación de la situación real de los presupuestos nacionales y se tengan en cuenta los ciclos presupuestarios de los países, también es importante para explicar los factores que influyen en la sostenibilidad de los resultados. En ocasiones, la sostenibilidad se escapa al control de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo cuando un cambio de gobierno hace que se modifiquen las prioridades. Asimismo, la adopción de enfoques a corto plazo cuando lo que se necesita es una visión a largo plazo se debe a menudo a la presión de los donantes con el fin de obtener resultados y utilizar procedimientos de presentación de información a corto plazo. Y aunque los recursos gubernamentales disponibles para el sector estadístico pueden hacer que la financiación sea imprevisible, el hecho de que muchos sistemas nacionales de estadística dependan enormemente del apoyo prestado por donantes acrecienta aún más esa imprevisibilidad, lo cual puede repercutir negativamente en la sostenibilidad de los resultados. En aquellos casos en que el grado de implicación nacional es elevado (por

[56] Las enseñanzas derivadas de la evaluación se utilizaron para adaptar la MICS en las encuestas restantes de la cuarta ronda y en las de la quinta ronda.

ejemplo, en Etiopía y en Malasia), las aportaciones de diversos organismos asociados para el desarrollo pueden ser coordinadas por las autoridades gubernamentales para que las aportaciones a corto plazo complementen las actividades nacionales.

60. La mayoría, si no la totalidad, de esas cuestiones están relacionadas con dificultades genéricas que afectan al desarrollo sostenible de la capacidad y que están presentes en todos los ámbitos de intervención. Muchas resultan igual de problemáticas para las autoridades nacionales que pretenden incrementar su capacidad que para la comunidad internacional que presta apoyo a estos esfuerzos internos. Sin embargo, hay varias cuestiones relacionadas con la sostenibilidad que son específicas del fomento de la capacidad estadística nacional, como la falta de apoyo al desarrollo de la infraestructura estadística básica. Otra cuestión específica del fomento de la capacidad estadística nacional es el énfasis que se hace en el apoyo a corto plazo por medio de encuestas, cuando la inversión a largo plazo en sistemas administrativos y otras fuentes de datos es más sostenible. Hace poco tiempo se produjo un aumento del apoyo a los sistemas de registro de estadísticas vitales y de la promoción de esos sistemas. Además, la rápida evolución del entorno estadístico hace que tanto el personal nacional que trabaja para el sistema nacional de estadística como los funcionarios de las organizaciones internacionales y los consultores que les prestan apoyo necesiten recibir formación continua. Por último, todo el apoyo que se preste al fomento de la capacidad estadística nacional debe tener en cuenta la capacidad de absorción de los distintos elementos del sistema nacional de estadística.

Constatación 8: Los mecanismos de coordinación mundial no están vinculados al mecanismo de coordinación de las Naciones Unidas a nivel nacional y, por consiguiente, no toman en consideración las realidades de los países.

61. La coordinación estrecha es uno de los principios que rigen las actividades estadísticas internacionales: la coordinación de los programas internacionales de estadísticas es esencial para mejorar la calidad, la coherencia y la gestión de la labor estadística internacional y para evitar la duplicación de tareas. Ese aspecto está directamente relacionado con la eficiencia en el uso de los limitados recursos humanos y financieros. En este contexto, por "coherencia" se entiende que se adopten las mismas definiciones, enfoques y conceptos, mientras que la "coordinación" se refiere a la comunicación para reducir la fragmentación, evitar las repeticiones y aprovechar las sinergias posibles entre actividades.

62. La coordinación y la coherencia resultan aún más difíciles debido a la complejidad de la arquitectura mundial de las estadísticas y a la inmensa multitud de participantes en los planos nacional, regional y mundial. Dado que en el fomento de la capacidad estadística nacional están involucradas unas 30 entidades de las Naciones Unidas, la coordinación de las actividades del sistema representa claramente un desafío, sobre todo cuando las entidades tienen distintas estructuras de gobernanza y se encuentran en lugares distintos. Son buen ejemplo de este problema las diferencias en las estimaciones a nivel nacional, así como la proliferación de bases de datos sobre indicadores en los planos mundial y regional. En la evaluación realizada por la OSSI en 2011 de la División de Estadística de las Naciones Unidas se señaló que "la División de Estadística es una muestra del tipo de actividad que las Naciones Unidas llevan a cabo correctamente, pero la Organización todavía no ha aplicado el principio "Unidos en la acción" a la labor estadística". Si bien parece que se han logrado mejoras, esta conclusión sigue siendo válida hoy en día.

63. La coherencia global se refuerza gracias a la labor de coordinación que lleva a cabo el Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas[57], así como mediante las reuniones de los jefes de estadística del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, en el sistema de las Naciones Unidas no existe ningún mecanismo específico de coordinación a nivel de los países aparte de los de carácter genérico que corresponden al sistema de coordinadores residentes y al MANUD. Además, los vínculos existentes entre el Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas y el mecanismo de coordinación a nivel de los países son débiles (si se excluye la oportunidad que tiene el Comité de informar a la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE)). Los acuerdos a nivel central no llegan necesariamente hasta el ámbito nacional, y la complejidad de la arquitectura estadística internacional hace que el logro de una coordinación significativa no sea tarea fácil para las personas encargadas de programar actividades operacionales a nivel nacional.

Constatación 9: La coordinación plantea a menudo un problema a nivel nacional, y la labor del sistema de las Naciones Unidas en pro de la capacidad estadística nacional suele estar fragmentada.

64. Los resultados del estudio realizado en 2015 de los Gobiernos de los países en que se ejecutan programas para la revisión cuadrienal amplia de la política[58] ponen claramente de manifiesto que el MANUD no basta para garantizar una buena coordinación en la fase operacional y, a este respecto, los Gobiernos han instado a que se haga un seguimiento concertado a través de planes de trabajo conjuntos a nivel sectorial, entre otros medios. El gran volumen de la labor estadística realizada por las Naciones Unidas en todos los ámbitos que abarca un MANUD hace con frecuencia que su apoyo al fomento de la capacidad estadística nacional parezca fragmentado. Este puede no ser el caso si se dispone de una estrategia nacional sólida en materia de estadística que aúne en un marco coherente todos los elementos del apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas. Este tipo de estrategias todavía no existen en todos los países[59], y aunque podrían facilitar una mejor coordinación con el sistema de las Naciones Unidas en aquellos países que sí disponen de ellas, sigue siendo preciso tomar medidas para hacer frente a la fragmentación cuando no existen.

65. Varios equipos de las Naciones Unidas en los países han tratado de agrupar las actividades relacionadas con las estadísticas en un programa conjunto de las Naciones Unidas (como en el caso de la República de Moldova, Swazilandia y Zimbabwe). Si bien esto puede fomentar la coordinación, quizás no integre todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas, sobre todo las que se inician a nivel regional y mundial. El grado de coordinación entre la labor de la División de Estadística de las Naciones Unidas y sus divisiones regionales y la de otras entidades de las Naciones Unidas a nivel de los países varía en función de la región y el país, pero a menudo parece escaso. Se han dado casos en los que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas no eran conscientes de la participación del país en eventos regionales ni de las actividades o actos organizados en el país por la División de Estadística de las Naciones Unidas en pro del fomento de la capacidad.

[57] Aunque los fondos globales están cobrando cada vez más importancia, las organizaciones filantrópicas y el sector privado están excluidos.

[58] Véase http://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/qcpr_2016-rcsurvey-report.pdf.

[59] Según el informe de enero de 2016 sobre los progresos realizados en las estrategias nacionales para la elaboración de estadísticas en el marco del PARIS21, casi la mitad de los países menos adelantados, de bajos ingresos y de ingresos medios-bajos están poniendo en marcha una estrategia.

66. Las características de la financiación del sistema de las Naciones Unidas hacen que no todas las actividades incluidas en el MANUD reciban financiación. Esto supone especialmente un problema en los países de ingresos medios, en los que las asignaciones presupuestarias básicas a los fondos y programas que pueden actuar como catalizadores para movilizar recursos adicionales son menores y que disponen de menos donantes que aporten dichos recursos adicionales. Esto puede provocar problemas de coordinación en caso de que en uno o más ámbitos se espere un determinado apoyo que se retrase o no se materialice nunca. A modo de ejemplo, el programa general conjunto preparado por las Naciones Unidas en Swazilandia no se ejecutó por falta de fondos.

67. Hay una serie de grupos temáticos establecidos para seguir de cerca y evaluar el MANUD que también podrían abarcar la estadística, pero que, por su naturaleza, se centran en las demandas internas de datos. La coordinación de las aportaciones para su integración en las encuestas suele ser buena pero, más allá de eso, los estudios de los países ponen de manifiesto que a menudo es preciso intensificar los esfuerzos en este ámbito. La República de Moldova dio el ejemplo de un programa conjunto de las Naciones Unidas (cuya principal entidad era el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)) que fue capaz de contribuir a la coordinación a pesar de que no todo el apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas para el fomento de la capacidad estadística nacional se había canalizado a través del programa[60]. En este caso, uno de los factores específicos había sido el papel desempeñado por el director del programa, que había prestado un apoyo considerable en ese ámbito a la oficina nacional de estadística, trascendiendo el alcance del programa y el sistema de las Naciones Unidas. Evidentemente, la coordinación es competencia de las autoridades nacionales, y el sistema de las Naciones Unidas tiene que encontrar un equilibrio entre su propio proceso de coordinación y el apoyo que presta a sus homólogos nacionales para la realización de actividades de coordinación a largo plazo.

68. La proliferación de plataformas de difusión de datos plantea problemas de coordinación, a los que contribuye el sistema de las Naciones Unidas. El director de una oficina nacional de estadística observó que las plataformas existentes de la FAO, el UNICEF y el UNFPA estaban siendo ampliadas con otras nuevas establecidas por un banco regional de desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Se señaló a la necesidad de adoptar un enfoque armonizado, así como al hecho de que ello suponía una carga para la oficina nacional de estadística. Asimismo, cabía la posibilidad de que los conceptos presentaran variaciones entre las distintas entidades de la Naciones Unidas, por ejemplo en lo relativo a las zonas de empadronamiento. Una cuestión que podía representar una carga considerable para el Gobierno nacional y, al mismo tiempo, afectar al uso de las estadísticas era la elaboración de distintas estimaciones. También era importante mejorar la coordinación en materia de capacitación, ya que, según un funcionario de una entidad de las Naciones Unidas, el 50% de la formación impartida versaba sobre enfoques estadísticos básicos. La capacitación a ese nivel se podía coordinar con otras actividades de fomento de la capacidad tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas para que los participantes no recibieran regularmente los mismos cursos de formación sobre cuestiones básicas.

[60] Gobierno de la República de Moldova, OIT, UNICEF, PNUD, ONU-Mujeres y UNFPA: "El fortalecimiento del sistema nacional de estadística de la República de Moldova".

IV. Conclusiones y recomendaciones

69. Las conclusiones y recomendaciones que figuran en este capítulo se basan en las constataciones que se presentan en el capítulo III. Pasar de constataciones a las conclusiones entraña necesariamente un ejercicio de interpretación, pero en la presente evaluación se ha tratado objetivamente de permanecer lo más cerca posible de las constataciones para reducir al mínimo los elementos subjetivos inherentes a cualquier interpretación. Si bien, en general, las constataciones vuelven la vista atrás hacia la labor llevada a cabo en el pasado por el sistema de las Naciones Unidas, las conclusiones, por su parte, también miran hacia el futuro y estiman las consecuencias que, en la nueva coyuntura, tendrán los hechos constatados para el sistema global de estadística a nivel mundial, regional y nacional.

70. En las cuatro conclusiones que figuran a continuación se sintetizan los mensajes clave que esta evaluación transmite a los Estados Miembros con el fin de que los tengan en cuenta cuando estudien opciones para reformar el régimen de apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en lo relativo al fomento de la capacidad estadística nacional. Las conclusiones 1 y 2 guardan relación con el tercer objetivo de la evaluación[61] y las conclusiones 3 y 4 con el segundo[62].

71. Las recomendaciones se desprenden de manera lógica de las conclusiones. En la formulación de las recomendaciones se ha procurado centrar la atención en cuestiones de política generales que resultan pertinentes a un alto nivel estratégico y no en los detalles de la concepción y la ejecución de los proyectos y programas. Concretamente, las recomendaciones están orientadas a potenciar el apoyo operacional del sistema de las Naciones Unidas a la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las recomendaciones guardan relación con el cuarto objetivo de la evaluación[63].

A. Conclusión 1: El desempeño global

Las entidades del sistema de las Naciones Unidas han contribuido significativamente a nivel mundial, regional y nacional al fomento de la capacidad de los países para producir estadísticas. La labor realizada por el sistema de las Naciones Unidas en la fijación de normas estadísticas ha sido destacada como un importante logro. Sin embargo, la contribución a la producción de estadísticas presenta algunas deficiencias en términos de calidad, relacionadas específicamente con la coordinación de las actividades, la sostenibilidad de los resultados y la adecuación de las actividades a las prioridades de todas las partes interesadas nacionales. En cualquier caso, el sistema de las Naciones Unidas debe sacar partido de sus logros, afrontar los problemas y mantener su liderazgo mundial en este campo a fin de apoyar eficazmente la aplicación de la Agenda 2030.

Sobre la base de las constataciones 1, 6, 7, 8 y 9.

[61] Determinar, en la medida de lo posible, la contribución del apoyo del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional y el valor que haya añadido.

[62] Analizar la función y el posicionamiento estratégico del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la capacidad estadística nacional en el contexto de un mayor esfuerzo internacional.

[63] Recomendar medidas estratégicas para potenciar en el futuro la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional introduciendo cambios en su función, posicionamiento y enfoques.

72. En la primera conclusión se sintetizan las principales constataciones relativas al apoyo general brindado por las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el fomento de la capacidad de producir estadísticas. La conclusión es, en gran medida, positiva y pone de manifiesto el papel singular que desempeñan las Naciones Unidas en esta esfera. Si bien el suministro de apoyo financiero no es uno de los puntos fuertes de la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional, el sistema desempeña un papel de primer orden en la arquitectura estadística mundial y en el fomento de la capacidad estadística de los países, una función que no puede describirse simplemente en términos económicos.

73. Por lo general, las dificultades que impiden mejorar la calidad de la contribución del sistema de las Naciones Unidas no están restringidas a la labor de apoyo al fomento de la capacidad nacional para la producción de estadísticas. Promover la sostenibilidad de las intervenciones destinadas al desarrollo de la capacidad resulta complicado en todas las áreas de trabajo. La coherencia y la coordinación han sido un reto para el sistema de las Naciones Unidas en general, pero, sobre todo, en el ámbito de la elaboración de estadísticas, en el que confluyen tantas entidades de las Naciones Unidas que manejan distintos elementos de los sistemas nacionales de estadística a nivel mundial, regional y nacional. Además, la cuestión de la pertinencia y la alineación con las prioridades nacionales se vuelve más compleja en el ámbito de las estadísticas, en el que no solo solicitan apoyo los Gobiernos nacionales y los ciudadanos, sino que también se pide ayuda para la supervisión interna y el diseño de proyectos, así como para la presentación de informes a escala mundial y regional. La canalización del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a través de una estrategia propiamente nacional asumida e impulsada por el país para el desarrollo de las estadísticas ayudaría a subsanar algunas de estas deficiencias de calidad.

74. La nueva coyuntura y las condiciones cambiantes del entorno estadístico mundial presentan retos y oportunidades. Para el sistema de las Naciones Unidas, los retos tienen que ver tanto con el fortalecimiento de las medidas ya adoptadas y la ampliación simultánea de sus funciones en respuesta a la nueva coyuntura, como, en particular, con el aumento de las fuentes de datos no tradicionales. En el marco de la Agenda 2030 no solo se requieren más datos estadísticos para medir un mayor número de indicadores, sino que también es necesario recabar datos desglosados y subnacionales que ayuden a analizar la desigualdad en todas sus dimensiones[64] y a medir los progresos realizados para asegurar que nadie se quede atrás. Las oportunidades surgen a raíz del renovado interés por este campo y del creciente reconocimiento por las partes nacionales implicadas en los sistemas de estadística, así como por los donantes que financian el apoyo a los sistemas, de la importante función que desempeñan las estadísticas para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo. También se plantea la posibilidad, en determinadas circunstancias, de elaborar estadísticas de forma más eficiente y con un enfoque más ambicioso utilizando nuevas tecnologías y fuentes de datos no tradicionales. A este respecto, resulta esencial el liderazgo de las Naciones Unidas en el ámbito de la elaboración de normas, principios y orientaciones.

[64] No limitarse a la desigualdad de ingresos y analizar también la discriminación y la desigualdad racial, étnica y de casta, así como la discriminación de género, incluida la violencia contra las mujeres y las niñas, y el trabajo doméstico no remunerado.

Recomendación 1: La Asamblea General, en el contexto de la revisión cuadrienal amplia de la política para al período 2017-2020, debería considerar el fomento de la capacidad estadística nacional una prioridad estratégica fundamental de las entidades del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de la producción, la difusión y el uso de estadísticas oficiales, y debería instar a todos los Estados Miembros a que deriven los recursos financieros necesarios al apoyo de las tres actividades.

B. Conclusión 2: El uso de estadísticas

Aunque el sistema de las Naciones Unidas ha ayudado a los Estados Miembros a fortalecer su capacidad para elaborar estadísticas, queda mucho por hacer para que sea realidad el lema "Datos mejores. Vidas mejores" de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas no siempre ha reconocido la elaboración de estadísticas como una cuestión de gobernanza nacional y no ha hecho lo suficiente para promover y facilitar el uso de estadísticas con vistas a lograr los objetivos nacionales de desarrollo. Para que los países puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y no limitarse a medir los progresos realizados en el logro de los objetivos, es fundamental que los responsables de las políticas, la sociedad civil y el sector privado utilicen estadísticas de forma eficaz. A este respecto es necesario apoyar el desarrollo de la capacidad de los países para analizar la abundancia de datos que suelen generar los sistemas nacionales de estadística y realizar análisis más profundos, no solo de las tendencias, sino también de las causas subyacentes de los obstáculos que impiden lograr los objetivos nacionales de desarrollo.

Sobre la base de las constataciones 2, 4 y 6

75. El apoyo del sistema de las Naciones Unidas debe centrarse menos en el uso interno de estadísticas para la presentación de informes y en la programación y la supervisión propias y más en satisfacer las necesidades de los encargados de formular políticas nacionales y los ciudadanos, de modo que el uso de estadísticas pueda contribuir de manera más directa a mejorar la vida de las personas. Pese a la necesidad imperiosa de un cambio estratégico de enfoque, es importante reconocer que el sistema de las Naciones Unidas no ha desatendido por completo la cuestión del uso de estadísticas. En algunos ámbitos se ha procurado promover el uso de estadísticas, por ejemplo brindando apoyo para la creación de plataformas de difusión o para la elaboración de informes de investigación basados en encuestas, censos o sistemas de información administrativa. Cabe destacar asimismo que el sistema de las Naciones Unidas ha contribuido significativamente al uso de estadísticas promoviendo mejoras en el proceso de elaboración que han redundado en su mayor calidad, periodicidad, puntualidad y disponibilidad. Por tanto, aunque queda mucho por hacer, el sistema de las Naciones Unidas tiene una larga trayectoria en el fomento del uso de estadísticas. Lo que falta, sin embargo, son foros en los que se reúnan los estadísticos, los especialistas en políticas y los directores de programas de las Naciones Unidas para aprender de las experiencias adquiridas en este campo (es decir, qué ha funcionado y por qué) y perfeccionar los enfoques para el futuro, en particular los de los procesos de supervisión y evaluación.

76. La prestación de apoyo para el fomento de la capacidad de utilizar estadísticas en mayor medida y de forma más exhaustiva plantea desafíos complejos que tienen que ver tanto con la gestión de los incentivos y las restricciones políticas como con el suministro de ayuda para el desarrollo de las competencias técnicas individuales que requieren los análisis estadísticos. Ahora bien, los equipos de las Naciones Unidas en los países, como sistema, necesitan más orientación para definir, en función del contexto, modos de fomentar el uso de estadísticas, determinar los obstáculos al respecto, hacer un seguimiento de los resultados, etc. Además, los equipos en los países no siempre han aprovechado sus ventajas comparativas, como su presencia casi universal y su condición de asociado de confianza, para participar de forma más activa en los aspectos no técnicos de la promoción del uso de estadísticas. Esta función podría potenciarse mediante el establecimiento de alianzas mutuamente beneficiosas con organizaciones como PARIS21, que tienen conocimientos técnicos sobre cómo apoyar enfoques integrales para la creación de capacidad en los sistemas nacionales de estadística, pero no tienen presencia sobre el terreno, y a las que en diversas evaluaciones se ha alentado a que estrecharan sus relaciones con los usuarios de estadísticas, tarea difícil de acometer desde la distancia.

77. También es importante la calidad del apoyo brindado por el sistema de las Naciones Unidas para el fomento de la capacidad nacional en lo relativo al uso de estadísticas. La deficiente coordinación de las plataformas de difusión (nacionales, regionales y mundiales) y la falta de coherencia entre los conceptos o estimaciones (como se señaló en las constataciones) no contribuyen a promover un uso más eficaz, y deben subsanarse. Se constató además que el sistema de las Naciones Unidas no siempre ajustaba su apoyo a la capacidad en función de las necesidades de los usuarios nacionales de estadísticas, ni siempre fomentaba la capacidad de los usuarios para implicarse más en la labor de distinguir y seleccionar los productos estadísticos más adecuados y eficaces necesarios para mejorar los procesos de adopción de decisiones y rendición de cuentas. El sistema de las Naciones Unidas debe procurar que todas las intervenciones que se lleven a cabo en el futuro con el fin de apoyar el fomento de la capacidad estadística nacional respondan a las necesidades de los usuarios nacionales de estadísticas. Para ello deberá recurrir a las iniciativas mundiales y regionales que se puedan adaptar eficazmente a un contexto nacional específico y adoptar un enfoque diferenciado en función del contexto. Cuando proceda, el equipo de las Naciones Unidas en el país deberá valerse de su poder de convocatoria para ayudar a los Gobiernos nacionales a combinar el desarrollo y las estadísticas —congregando tanto a productores como a usuarios— en un planteamiento de las estadísticas desde la perspectiva del desarrollo. Estas iniciativas podrían consistir en la prestación de apoyo para la alineación, cuando aún no se haya efectuado, de los planes y estrategias de estadística con los sistemas y procesos nacionales de planificación del desarrollo.

Recomendación 2: La Asamblea General, en el contexto de la revisión cuadrienal amplia de la política para el período 2017-2020 y el seguimiento de la Agenda 2030, debería reafirmar que el objetivo principal del apoyo brindado por el sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional es promover *el uso de estadísticas nacionales para contribuir al logro de los objetivos nacionales de desarrollo*, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y, a este respecto, pide a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que hagan todo lo posible para ayudar a alcanzar esta meta.

78. Si bien el sistema de las Naciones Unidas puede aportar válidos conocimientos técnicos al proceso de elaboración de estadísticas, dicho proceso solo es un medio para lograr un fin. El uso de estadísticas a nivel nacional para promover los objetivos nacionales de desarrollo debe ser reconocido como el resultado previsto del apoyo brindado por el sistema de las Naciones Unidas y la medida de su éxito. Por consiguiente, no se trata de elegir entre apoyar la producción o el uso de estadísticas, ya que ambas actividades van de la mano y están vinculadas de manera lógica.

Recomendación 3: Los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas que se ocupan del fomento de la capacidad estadística nacional deberían crear una red (un grupo de trabajo o un equipo de tareas) integrada por los departamentos de políticas, programas y estadísticas de las distintas entidades para definir la manera de contribuir mejor a promover un uso más eficaz de las estadísticas por las partes interesadas nacionales con vistas a lograr los objetivos nacionales de desarrollo, y deberían elaborar directrices sobre esta cuestión para todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas.

79. La cuestión de las directrices no solo debería debatirse globalmente a nivel de todo el sistema, sino que también debería tratarse, y las directrices deberían adaptarse, a escala regional y nacional en colaboración con los Estados Miembros y con organizaciones de fuera del sistema de las Naciones Unidas. De esta forma se garantizará una mayor adecuación de las directrices y las modalidades de apoyo regional destinadas a los equipos de las Naciones Unidas en los países que tratan de promover un uso más eficaz de las estadísticas. La gestión de la red debería ser asumida por una entidad del sistema de las Naciones Unidas que tuviera experiencia tanto en la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad estadística nacional como en la contribución a la elaboración de políticas estratégicas nacionales.

C. Conclusión 3: El posicionamiento estratégico

El sistema de las Naciones Unidas aún no está en condiciones de incrementar su contribución al fomento de la capacidad estadística nacional, ni de mejorar la calidad de esa contribución, en el nuevo entorno estadístico mundial. La Agenda 2030 plantea desafíos y oportunidades que requerirán una respuesta más eficaz y eficiente del sistema de las Naciones Unidas. Pese a la labor que está llevando a cabo el grupo de alto nivel[65], que podría reforzar el liderazgo del sistema de las Naciones Unidas en el sistema mundial de estadística, no existe en la actualidad un plan general que aclare las funciones respectivas de las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas que contribuyen al fomento de la capacidad estadística nacional, o la distribución de tareas entre ellos. Además, el nivel de la inversión destinada a las entidades de las Naciones Unidas puede resultar insuficiente para que lideren la respuesta integrada del sistema de las Naciones Unidas ante la nueva revolución de los datos para el desarrollo sostenible. Desde el año 2000 hasta la actualidad, el fomento de la

[65] El Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (integrado por Estados Miembros y, en calidad de observadores, organismos regionales e internacionales) fue creado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2015. Tiene por objeto crear una alianza mundial para la recopilación de datos sobre el desarrollo sostenible y presenta informes anuales a la Comisión de Estadística.

capacidad estadística nacional ha sido una de las muchas prioridades de las Naciones Unidas con vistas al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible el sistema de las Naciones Unidas debería conceder más importancia a este aspecto de su labor y considerar la posibilidad de revisar los mandatos de las principales entidades de las Naciones Unidas participantes.

Sobre la base de las constataciones 1, 6, 8 y 9.

80. En entrevistas con las principales partes interesadas se han puesto de manifiesto los obstáculos que dificultan la coordinación entre las diversas entidades de las Naciones Unidas que contribuyen al fomento de la capacidad estadística nacional. El Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas y las reuniones de los jefes de estadística del sistema de las Naciones Unidas están trabajando para resolver estas dificultades, y el próximo plan de acción mundial puede apoyar la labor del sistema de las Naciones Unidas en este campo. No obstante, es esencial crear un marco estratégico general para el sistema de las Naciones Unidas que defina claramente las funciones y responsabilidades de las diferentes entidades que apoyan el fomento de la capacidad estadística nacional, especialmente en el contexto de la cada vez más compleja arquitectura estadística mundial y regional. La existencia de dicho marco adquiere una importancia aún mayor al comenzar a aplicarse la Agenda 2030 y a medida que la revolución de los datos se va afianzando en cada vez más países. En el proceso de elaboración del nuevo marco estratégico, sería importante tener en cuenta la recomendación fundamental formulada por la OSSI durante su reciente auditoría interna de la División de Estadística de las Naciones Unidas de que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en consulta con la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas[66], estudie la posibilidad de nombrar jefe de estadística a un alto funcionario de las Naciones Unidas para que se encargue de coordinar cuestiones estadísticas entre todas las entidades de las Naciones Unidas.

81. Las divisiones de estadística de las comisiones regionales pueden contribuir significativamente a la aplicación de la Agenda 2030 mediante el fomento de la capacidad estadística nacional. Están cerca de los países de su circunscripción y desempeñan una importante función apoyando a los equipos de las Naciones Unidas en los países o prestando apoyo directo a los sistemas nacionales de estadística en los países en que la presencia de las Naciones Unidas es limitada o el equipo en el país dispone de pocos recursos. Actualmente, la débil vinculación entre las divisiones de estadística de las comisiones regionales y muchos equipos en los países constituye un importante obstáculo para que el sistema de las Naciones Unidas pueda prestar un apoyo más eficaz, eficiente e integrado. Dichas divisiones de estadística también dan voz a los países en la escena internacional y pueden facilitar soluciones Sur-Sur en este campo. A nivel regional, las lagunas en la atención de las necesidades regionales y nacionales han sido colmadas con frecuencia por otras organizaciones regionales y subregionales, lo que en algunos casos ha dado lugar a una abundancia de planes, iniciativas, acuerdos y oportunidades de capacitación. Algunas entidades mundiales y regionales del sistema de las Naciones Unidas han participado, con resultados satisfactorios, en programas estadísticos mundiales en gran escala, lo que les ha permitido potenciar su contribución técnica. Es necesario proseguir estos esfuerzos e incluso aumentarlos. No obstante, el sistema de las Naciones Unidas necesitará recursos adicionales, especialmente para ayudar a los equipos en los países a contribuir más al desarrollo de los sistemas nacionales de estadística, cuando proceda.

[66] Oficina de Servicios de Supervisión Interna, "Audit of the management of the statistics subprogramme and related technical cooperation projects in the Department of Economic and Social Affairs" (informe 2016/032).

Recomendación 4: La Asamblea General debería pedir al Secretario General que, en el contexto de la revisión cuadrienal amplia de la política para el período 2017-2020 y el seguimiento de la Agenda 2030, elabore un marco estratégico para los cinco próximos años sobre el apoyo integrado del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad estadística nacional a nivel mundial, regional y nacional, en el que se establezcan las funciones y las áreas de trabajo de las entidades a los tres niveles.

82. Este marco debería formularse atendiendo a la necesidad de aprovechar las capacidades y mandatos existentes a todos los niveles[67] y reunirlos bajo una arquitectura global de las Naciones Unidas con el fin de brindar apoyo integrado y holístico a los procesos nacionales de fomento de la capacidad estadística. De este modo se aprovecharían las oportunidades para la sinergia, se garantizaría que los recursos fueran asignados al nivel más adecuado y se reducirían las duplicaciones y repeticiones. Además, el marco debería estar expresamente vinculado al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Contribuiría a coordinar la financiación, las funciones, la gobernanza y las disposiciones organizativas del sistema de las Naciones Unidas en lo relativo al fomento de la capacidad estadística nacional. Permitiría asimismo estudiar las carencias de financiación con vistas a satisfacer las crecientes necesidades en este campo y buscar soluciones innovadoras para subsanarlas, posiblemente a través de mecanismos de financiación conjunta y/o movilizando recursos del sector privado.

83. Es importante que el marco se prepare mediante un proceso inclusivo en el que participen múltiples partes interesadas, no solo para garantizar que esté bien concebido, sino también para aumentar las probabilidades de que se aplique. El marco debe fomentar los vínculos entre los mecanismos de coordinación existentes a distintos niveles y atender a la necesidad de establecer criterios de desempeño claros para que se pueda evaluar periódicamente el desempeño del sistema de las Naciones Unidas. Además, debe tenerse en cuenta lo que ya están haciendo otros organismos (internacionales, regionales y bilaterales). La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, como órgano intergubernamental de las Naciones Unidas que reúne a todos los jefes de estadística nacionales, debería desempeñar una función rectora en la elaboración de ese plan. También deberían participar organizaciones pertinentes de fuera del sistema de las Naciones Unidas.

D. Conclusión 4: El plano nacional

En el plano nacional, las entidades del sistema de las Naciones Unidas no siempre actúan de manera coordinada, coherente e integrada en las tareas de apoyo al fomento de la capacidad estadística nacional. Los países suelen recibir apoyo del sistema de las Naciones Unidas en forma de múltiples iniciativas distintas, a menudo en el marco de programas mundiales, y generalmente a través de una amplia gama de asociados nacionales. Aunque en algunos países se ha corregido (en cierta medida) la fragmentación programática del apoyo prestado por las Naciones Unidas recurriendo a programas conjuntos de sus entidades, en general ha resultado complicado plantear como un sistema el fomento de la capacidad estadística nacional. La falta de coordinación y coherencia impiden al sistema de las Naciones Unidas prestar un apoyo más amplio a los Estados Miembros para el desarrollo de sistemas nacionales de estadística integrados que permitan generar y utilizar estadísticas de manera

[67] El marco también debería tener en cuenta los procesos existentes de planificación y presentación de informes de las entidades de las Naciones Unidas participantes.

sostenida. A este respecto, deben reforzarse las oficinas de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas aportándoles capacidad estadística para promover un enfoque integrado del papel de las Naciones Unidas en el fomento de la capacidad estadística nacional.

Sobre la base de las constataciones 4, 5, 6 y 8.

84. Para que el equipo de las Naciones Unidas en el país esté en condiciones de desempeñar su función, se requieren orientación institucional, vínculos reforzados con las divisiones de estadística de las comisiones regionales y mayor desarrollo de la capacidad individual. A este respecto será preciso aprovechar los esfuerzos encaminados a mejorar la coordinación y la coherencia en el plano nacional mediante la introducción de procedimientos normalizados de trabajo y enfoques más integrados para la elaboración de los MANUD. Será necesario reforzar la capacidad de los equipos en los países para preparar respuestas adecuadas específicas para cada país a fin de satisfacer las necesidades de fomento de la capacidad estadística nacional. Cabe señalar que, a medida que los sistemas nacionales de estadística se van adaptando al nuevo entorno estadístico mundial, el sistema de las Naciones Unidas también necesitará capacidad propia, o acceso a capacidad regional, para orientar a las oficinas nacionales de estadística y los ministerios, departamentos y organismos competentes sobre la adopción de nuevas tecnologías y enfoques y sobre las alianzas con el sector privado como proveedor de datos.

85. Además de trabajar conjuntamente como un sistema, las Naciones Unidas también deben prestar apoyo al fomento de la capacidad estadística nacional mediante el sistema nacional de estadística. Precisamente ahora que se requiere más apoyo para afrontar los nuevos desafíos que plantea el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las Naciones Unidas tienen la oportunidad y potencialmente la capacidad de marcar una verdadera diferencia. Si bien en el contexto de las encuestas por muestreo a menudo existe colaboración para la obtención de datos (sin que esa colaboración sea en absoluto universal), en otras áreas, por ejemplo en las actividades de capacitación, la colaboración es generalmente limitada. Además, el apoyo fragmentado no suele contribuir al desarrollo de la infraestructura básica del sistema nacional de estadística ni al establecimiento de procesos institucionales eficaces, medidas esenciales para que las oficinas nacionales de estadística y otros productores de estadísticas puedan aprovechar las nuevas fuentes de datos. A este respecto, debe mejorarse el equilibrio entre la inversión en encuestas por muestreo y la inversión sostenible a largo plazo, especialmente en sistemas de información administrativa, sistemas de TIC y formación profesional.

86. Es poco probable que el sistema de las Naciones Unidas por sí solo pueda disponer de los recursos necesarios para contribuir como es debido a dar la clase de apoyo integral que se requiere, y en muchos países otros organismos internacionales están suministrando los recursos directamente al sistema nacional de estadística. No obstante, cuando proceda, la presencia a nivel nacional del sistema de las Naciones Unidas debería servir para establecer alianzas y movilizar fondos a fin de garantizar la disponibilidad de recursos para atender a las prioridades nacionales.

Recomendación 5: La Asamblea General, en el contexto de la revisión cuadrienal amplia de la política para el período 2017-2020, debería procurar que el fomento de la capacidad estadística nacional fuese un área de apoyo estratégica para todos los equipos de las Naciones Unidas en los países, reconociendo que su papel variará considerablemente de un país a otro en función de lo que determinen las autoridades nacionales.

87. Dado que se trata de un área de apoyo estratégica, el sistema de las Naciones Unidas, cuando sea necesario, debería promover el desarrollo de los sistemas nacionales de estadística, movilizar recursos y prestar apoyo integrado, específico y adaptado al contexto mediante procesos en los que participen múltiples partes interesadas. Es esencial que el sistema de las Naciones Unidas preste su apoyo en colaboración con otras organizaciones internacionales clave que trabajan en este sector. El papel del sistema de las Naciones Unidas en el fomento de la capacidad estadística nacional debería estar claramente definido en el MANUD (o similar) y desempeñarse bajo la dirección del coordinador residente. Deberían formularse directrices para la determinación, durante la elaboración del MANUD, de la función específica que desempeñará en el país el sistema de las Naciones Unidas en lo relativo al fomento de la capacidad estadística nacional. En este contexto, el apoyo global del sistema abarcaría el apoyo prestado a nivel regional y mundial. Además, cualquier posible iniciativa de apoyo integrado y holístico para el fomento de la capacidad estadística nacional también debería tener en cuenta y aprovechar lo que ya están haciendo otros organismos internacionales en el país, y deberían forjarse las alianzas oportunas. Cuando así lo acuerden los Gobiernos asociados, el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel nacional podría proporcionar el "enfoque holístico" para acometer el fomento de la capacidad estadística nacional, teniendo en cuenta las cuestiones de coordinación señaladas en la presente evaluación.

E. Resumen de las recomendaciones

88. En el recuadro 1 a continuación se resumen las cinco recomendaciones formuladas sobre la base de las constataciones de esta evaluación.

Recuadro 1
Resumen de las recomendaciones

Dos recomendaciones sobre políticas:

- Considerar el fomento de la capacidad estadística nacional una prioridad estratégica fundamental del sistema de las Naciones Unidas y pedir que se le asignen en consecuencia más recursos.
- Considerar el *uso de estadísticas* el objetivo principal de todas las actividades de fomento de la capacidad estadística nacional.

Tres recomendaciones sobre organización:

- Se debería elaborar un marco estratégico para el sistema de las Naciones Unidas, aplicable en los planos mundial, regional y nacional, destinado a mejorar sus disposiciones organizativas y promover una respuesta integrada en lo relativo al fomento de la capacidad estadística nacional. El marco contribuiría a coordinar la financiación, las funciones y la gobernanza del apoyo del sistema de las Naciones Unidas. Así, en él se indicarían los recursos que requeriría el sistema de las Naciones Unidas para reforzar y aumentar su apoyo con vistas a satisfacer las crecientes necesidades en este campo. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas debería asumir un papel rector en este esfuerzo a fin de promover la adecuada implicación de los Estados Miembros.
- A nivel mundial, debería establecerse una red de voluntarios del personal de las Naciones Unidas que, en el marco de sus funciones, elaboren y empleen estadísticas, con el fin de compartir conocimientos, aprender de las experiencias de los demás y formular directrices destinadas a fortalecer el apoyo brindado por el sistema de las Naciones Unidas para promover un uso más eficaz de las estadísticas. La red cooperaría con los Estados Miembros y con organizaciones mundiales, regionales y nacionales para

elaborar esas directrices. Esta tarea debería estar dirigida por una entidad del sistema de las Naciones Unidas que tuviera experiencia en la prestación de apoyo para la elaboración y el uso de estadísticas. En el contexto de la elaboración del marco estratégico mencionado, la red podría ofrecer una perspectiva útil sobre el papel del sistema de las Naciones Unidas en el fomento del uso de estadísticas.

- En el plano nacional, en el que se requiere una respuesta diferenciada, el fomento de la capacidad estadística nacional debería ser un área de apoyo estratégica para todos los equipos de las Naciones Unidas en los países, que reúna a las entidades de todos los niveles del sistema de las Naciones Unidas para responder de forma integrada a las necesidades de fomento de la capacidad bajo la dirección del coordinador residente. El enfoque estratégico del fomento de la capacidad estadística nacional se integraría en el MANUD asumido por el país o en un instrumento similar conjunto de las Naciones Unidas de ámbito nacional.

Anexo 1

Síntesis de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2016/5

		Impacto previsto	*Naciones Unidas*					*Comisiones regionales*					*Fondos y programas*					*Otras entidades*			*Organismos especializados*										*Organizaciones conexas*	
			JJE	*OCAH*	*ACNUDH*	*DAES*[68]	*UNODC*	*OACP*	*CEPA*	*CEPE*	*CEPAL*	*CESPAP*	*CESPAO*	*PNUD*	*PNUMA*	*UNFPA*	*ONU-Hábitat*	*UNICEF*	*ONUSIDA*	*UNCTAD*	*ONU-Mujeres*	*FAO*	*OACI*	*OIT*	*UIT*	*UNESCO*	*ONUDI*	*OMT*	*UPU*	*OMS*	*OIEA*	*OMC*
Informe	**Adopción de medidas**		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Información		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Recomendación 1		**f, g**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**
Recomendación 2		**i, f**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**
Recomendación 3		**b, c, d, f**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**
Recomendación 4		**a, c, d, h, k**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**
Recomendación 5		**a, d, h, k**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**

Leyenda: L: Recomendación de decisión de un órgano legislativo. **E:** Recomendación de medida del jefe ejecutivo.
Resultado de desarrollo previsto: a: mayor transparencia y rendición de cuentas; **b:** difusión de buenas/mejores prácticas; **c:** mayor coordinación y cooperación; **d:** fortalecimiento de la coherencia y la armonización; **e:** mejor control y cumplimiento; **f:** mayor eficacia; **g:** ahorro económico significativo; **h:** mayor eficiencia; **i:** pertinencia; **j:** impacto; **k:** integración/interdependencia.

[68] División de Estadística y División de Población del DAES.