



LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONSENSO DE MONTEVIDEO SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AVANCES Y DESAFÍOS

Este documento es una publicación conjunta entre la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) - Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Este documento consta de diez artículos en los que se realiza un análisis sintético sobre los avances y desafíos en la implementación de las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

Equipo técnico y de redacción: Laura Calvelo, Laura Acosta, Mariana Paredes, Enrique Peláez, Eleonora Rojas Cabrera y Martha Rojas Wiesner (Capítulo A); Jorge Paz (Capítulos B y D); Nélide Redondo, Carolina Guidotti, Sagrario Garay y Verónica Montes de Oca (Capítulo C); Sonia M. Frías (Capítulo E); Gisela P. Zapata, Victoria Prieto Rosas, Mónica Chávez Elorza, Gisele Kleidermacher y Gabriela A. Sala (Capítulo F); Paulo Javier Lara A maya y Carlos Ramírez (Capítulo G); Alessandra Traldi Simoni y Rosario Aparicio López (Capítulo H); John Antón (Capítulo I); Byron Villacis, Brenda Rousset Yépez, Gabriel Mendes Borges y Mathías Nathan (Capítulo J).

Asesoría técnica y de edición: Pablo Salazar Canelos, María Marta Santillán, Jorge Dehays, Jorge Martínez Pizarro, Lorna Jenkins, Guillem Fortuny, Ignacio Pardo y Mathías Nathan.

Publicación de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA.

Copyright © UNFPA, 2020
Todos los derechos reservados.

Esta publicación debe citarse como: ALAP & UNFPA-Oficina Regional para América Latina y el Caribe; La implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos. Noviembre, 2020.

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente: ALAP & UNFPA-Oficina Regional para América Latina y el Caribe; La implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos. Noviembre, 2020.

El Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), no se hace responsable por los puntos de vista, terminología y procedimientos expuestos en este documento ya que son responsabilidad exclusiva de sus autoras y autores.

Contenido

Presentación	7
CAPÍTULO A	
Claves para la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo	10
CAPÍTULO B	
Embarazo adolescente, maternidad temprana y relaciones con logros educativos y oportunidades laborales para las personas jóvenes	15
CAPÍTULO C	
Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos	28
CAPÍTULO D	
Acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe	38
CAPÍTULO E	
(Des)Igualdades estructurales de género y creencias que sustentan la desigualdad en las Américas. Punto de partida a cuatro años del Consenso de Montevideo ¹	53
CAPÍTULO F	
La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.....	64

CAPÍTULO G

Desigualdades territoriales y el ejercicio de los derechos:
Una mirada desde las brechas y sus implicaciones en
cuatro países de América Latina y el Caribe para alcanzar
los tres ceros en 2030.....75

CAPÍTULO H

Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos86

CAPÍTULO I

El Consenso de Montevideo y los afrodescendientes
en su Decenio Internacional93

CAPÍTULO J

Fuentes de datos demográficos
y sistemas estadísticos nacionales102

CAPÍTULO J

Fuentes de datos demográficos y sistemas estadísticos nacionales

Byron Villacis¹ - Brenda Rousset Yépez² - Gabriel Mendes Borges³ - Mathías Nathan⁴

Introducción

Las medidas prioritarias 102, 103 y 104 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013) establecen mejorar las fuentes de datos demográficos y los sistemas de información, en particular: 1) los censos de población, 2) las estadísticas vitales, 3) los registros administrativos, y 4) las encuestas especializadas. Adicionalmente, se sugiere la homologación metodológica que permita la comparabilidad entre países. La importancia de los datos y sus respectivas fuentes es fundamental para el desarrollo del Consenso de Montevideo; por este motivo, los capítulos de la Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso lo tratan como un eje transversal a todas las temáticas (CEPAL, 2015). A partir de este marco, el presente documento tiene como primer objetivo presentar sintéticamente el progreso regional de las fuentes de datos demográficos a partir de la accesibilidad y la comparabilidad, dos de las nueve características fundamentales que conforman el término «calidad de datos» (CEPAL, 2011;

European Statistical System, 2011). Se resalta la heterogeneidad de situaciones en la región, las brechas existentes y algunos retos inmediatos de dos fuentes demográficas por excelencia: los censos de población y las estadísticas vitales.

Es sustancial señalar que el seguimiento los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS-Agenda 2030) depende de los datos producidos y difundidos por las Oficinas Nacionales de Estadística (ONEs) y otras oficinas productoras de estadísticas en cada país; y que los propios ODS incluyen como meta: "(...) aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad" (ONU, 2017). En este sentido, se explora la calidad de los censos y estadísticas vitales en los países de América Latina y el Caribe (ALyC), además de la accesibilidad y la transparencia de datos demográficos en 19 páginas web de las ONEs (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Pana-

¹ Universidad de California – Berkeley / Observatorio Latinoamericano de Censos OLAC. byronvillacis@berkeley.edu

² Universidad Central de Venezuela / GTM-CRESPPA. brendayopez@gmail.com

³ Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística – IBGE. gmendesb@hotmail.com

⁴ Universidad de la República – Uruguay / UNFPA LACRO. nathan@unfpa.org

má, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). La idea es establecer una línea de base, comparativa entre países de la región, lo que permitirá al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) gestionar el fortalecimiento sistémico de las fuentes y los datos.

El segundo objetivo del presente documento está relacionado con el fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales. Particularmente, se intenta identificar elementos claves para potenciar la institucionalidad de las ONEs en la región.

Fuentes de datos demográficos: accesibilidad, comparabilidad y transparencia

Censos de población: progreso regional y situación actual

Los países de ALyC han tenido una larga tradición censal. Su periodicidad ha sido constante desde mediados del siglo XX. No obstante, la oportunidad de los datos se perdía, dado el largo tiempo que transcurría entre la recolección de los mismos y su respectiva publicación. A partir de la ronda censal del 2010, el uso de tecnologías (Personal Digital Assistants o PDA, entre otras innovaciones), ha permitido contar con resultados preliminares en poco tiempo. Por ejemplo: Panamá (10 días), Brasil (1 mes), Argentina, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela (2 meses), República Dominicana (3 meses), México (5 meses) y Costa Rica (7 meses). Pero la difusión eficaz de los resultados "básicos preliminares" no fue igual para los «datos definitivos» (Yépez y García, 2019). El tiempo ganado en la recolección y almacenamiento de los datos no tuvo incidencia en la puntualidad y la accesibilidad del resto de las variables censales en algunos países. En vísperas del comienzo de la próxima ronda censal, existen ONEs que aún no han publicado datos básicos de la ronda censal anterior: por ejemplo, cifras de educación o población económicamente activa. La oportunidad de dichos datos se ha perdido, y con ella, las políticas públicas eficaces.

El software REDATAM ha tenido un papel preponderante en el acceso a los datos sociodemográficos en la región. La excepción es Cuba, que no brinda ninguna herramienta de acceso a datos censales en su Web. Por el contrario, México y Brasil ofrecen excelentes sistemas propios para acceder a datos en función de las necesidades de agregación o desagregación del usuario. El REDATAM, con todo el sistema de apoyo que

lo acompaña desde el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), ha logrado mejorar la armonización y la comparabilidad de los datos en la región. Este software, de fácil utilización, tiene la gran ventaja que está a disposición de los usuarios en casi todas las Web de las ONEs de la región. La desventaja es que los ONEs lo sub-utilizan publicando datos incompletos de los últimos dos censos de población. Sólo algunos países (por ejemplo, Costa Rica) lo emplea para difundir datos censales, estadísticas vitales y encuestas específicas, entre otros datos (Yépez y García, 2019).

Las únicas ONEs que ofrecen la posibilidad de acceder a los microdatos censales en su sitio Web de forma libre y gratuita son: Argentina (censo 2001 y 2010 del cuestionario básico); Brasil (censo del 2000 y 2010 muestra del cuestionario ampliado); Ecuador (censos 1990, 2001, 2010); México (censos y recuentos intercensales 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, microdatos de la muestra con solicitud previa); y Uruguay (censos 1996, 2011). De estos países -que en esta dimensión practican lo que dicen los Códigos de Buenas Prácticas Estadísticas- se puede considerar a Ecuador y Uruguay como pioneros en datos abiertos. Ambos tienen a disposición de los usuarios los microdatos de sus últimos censos de población. Otro proyecto que ha tenido un papel importante en el acceso a los datos censales es el IPUMS International, que está liderado por el Minnesota Population Center, y tiene como objetivos la preservación, armonización y difusión de microdatos censales.

La publicación de documentos metodológicos y metadatos de los productos estadísticos es escasa en la región. El principio de transparencia que conlleva a la comparabilidad de las operaciones estadísticas sigue siendo un gran reto. Por un lado, existen ONEs que apenas publican conceptos de variables e indicadores. Y, por otro lado, las ONEs de Brasil, México, Colombia y Chile son referentes en la región por los bancos de metadatos que actualizan continuamente. La brecha entre los países de ALyC en relación con la accesibilidad, transparencia y comparabilidad de datos censales es amplia. En un extremo, se encuentra Cuba que publica datos pre-elaborados y en formatos no adecuados como, por ejemplo, .pdf. En otro extremo está Ecuador y Uruguay, que ofrecen un sistema transparente y de acceso abierto a datos censales según las necesidades específicas de los usuarios.

En términos de cobertura, la calidad de los censos ha avanzado desde la ronda de 1950, a partir de las primeras evaluaciones de forma más estructuradas. La ronda del 2000 presentó los niveles más bajos de omisión en términos regionales. El promedio de cobertura de la ronda 2010 fue un poco más alto que la del 2000, en gran parte debido a la alta omisión de los censos en Paraguay y Chile en 2012. Los promedios regionales ocultan importantes desigualdades entre países. Países como Argentina, Brasil, Cuba, Perú y Uruguay han tenido omisión censal relativamente baja, mientras Venezuela, Paraguay, Guatemala, Panamá y Haití han tenido bajas tasas de cobertura. Bolivia es un ejemplo de país que ha mejorado la cobertura de sus censos en las últimas dos rondas censales (Borges y Sacco, 2016). Los errores de contenido en los censos han disminuido con el tiempo, como resultado de mejoras en el diseño del cuestionario, aumento en el nivel educativo de la población y mejor calidad de los registros administrativos. En este marco, se destaca la mejora en la declaración de la edad de la población.

El último censo publicado en la región, Colombia 2018, indica importantes retos que enfrentarán los países en América Latina y el Caribe en la próxima ronda censal del 2020. Dicho censo tuvo una omisión estimada de 8,5%, con importantes diferenciales regionales, lo que es considerado un valor alto. Las limitaciones presupuestales influenciaron decisiones que afectaron la calidad del censo, como la decisión de no hacer pre-censo y no usar datos en los PDA. Hubo problemas también en relación con las innovaciones tecnológicas, principalmente en el censo por internet (DANE, 2019). La cuestión presupuestaria y el desafío de innovar sin tener las condiciones necesarias son desafíos de las ONEs de la región, dado que enfrentan una situación económica y política mucho más compleja que la experimentada en el 2010.

Estadísticas vitales: progreso regional y situación actual

Según el Manual de Principios y Recomendaciones para un Sistema de Estadísticas Vitales

de Naciones Unidas (2014), los sistemas de registro civil o de estadísticas vitales deben ser evaluados con respecto a su completitud (la proporción de los eventos vitales registrados en los sistemas), precisión o exactitud (calidad de la información rellena), disponibilidad (informaciones en un formato de fácil utilización) y oportunidad de los datos (disponibilidad de los datos con la prontitud necesaria para satisfacer los plazos establecidos por las leyes y las necesidades de los usuarios).

Las últimas evaluaciones indican que el sub-registro de estadísticas vitales para el período 2000-2010 se encontró en promedio por debajo del 10% para toda la región (Yépez y García, 2019). Indudablemente, estas mejoras no se han producido en todos los países. Bolivia, por ejemplo, mantiene aún niveles pocos confiables en sus registros de hechos vitales. El sub-registro es considerablemente más alto en los segmentos de población marginada: pueblos indígenas, afro-descendientes, niños migrantes y familias pobres que viven en áreas rurales, remotas o fronterizas. La falta de cobertura universal no es el único problema en los registros administrativos; la oportunidad en la disponibilidad pública de las estadísticas y sobre todo la existencia de «registros tardíos» sigue siendo dramática en la región. En relación con disponibilidad de estadísticas vitales, tres países presentan problemas significativos: Cuba, Nicaragua y Venezuela sobrepasan los 5 años de retraso. Ecuador presentó su mayor mejora durante los años 2000 a 2015, después de cambiar su sistema de identificación civil y de haber incrementado su cobertura significativamente, gracias a la integración y coordinación con la Oficina de Registro Civil y el Ministerio de Salud; prueba de ello es que los registros oportunos se encuentran en 70% al 2017. Mientras tanto, Brasil logró reducir el sub-registro de nacimientos a más de la mitad en el período de 1999 a 2009 mediante la construcción de un sistema de registro dentro del sistema de salud. Actualmente, se puede afirmar que las tasas de sub-registro continúan siendo variadas, y se extienden desde menos del 1% en Chile hasta más del 30% en Nicaragua.

Algunos retos en relación con la accesibilidad, la comparabilidad y la transparencia de los censos de población y las estadísticas vitales

En el marco de las ocho reuniones de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, y la evidencia en la utilización práctica de 19 Web de las ONEs de los países de AlyC, existen algunos retos concretos, tales como:

a. Promover el acceso oportuno y abierto a las muestras de microdatos, así como a la totalidad de los macrodatos censales en las Web de las ONEs, lo que respondería a la diversidad de demandas de los usuarios.

b. Exhortar a las ONEs a eliminar datos en formato ".pdf o .doc", así como los cruces de variables predefinidos en formatos fijos que no responden a las necesidades específicas de los usuarios e imposibilitan el trabajo de los mismos.

c. Ampliar la utilización del REDATAM. Este software podría difundir todas las variables de los censos de población y no sólo algunas seleccionadas por las ONEs. Además, se recomienda incluir las estadísticas vitales y encuestas específicas: hogares, demográficas, entre otras.

d. Impulsar la desagregación territorial de los datos hasta la escala territorial mínima aplicable. Existe una tendencia a la agregación única "urbano-rural", lo que elimina la posibilidad de detectar desigualdades por ámbitos geográficos determinados. Asimismo, se debe asegurar la desagregación de grupos de población potencialmente vulnerables (migrantes, poblaciones indígenas, entre otros).

e. Solicitar a las ONEs la publicación de las edades simples. Existe una tendencia a publicar sólo los grandes grupos de edad, lo anterior impide detectar grupos vulnerables específicos (niños, jóvenes, adultos mayores, mayores, entre otros grupos de interés que no necesariamente convergen con los grupos de edad predefinidos).

f. Recomendar a las ONEs la eliminación de venta de micro datos censales a instituciones públicas. En especial a las universidades y centros de investigación científicos.

g. Exhortar a las ONEs a discutir de forma anticipada y abierta los contenidos de los cuestionarios censales, puesto que esto representa un elemento de partida para considerar transparente e incluyente el proceso censal.

h. Promover en las ONEs la actualización y publicación de los metadatos para realizar comparaciones más precisas.

i. Crear mecanismos para la disminución del sub-registro de la mortalidad de adultos e infantil en la región. En algunos países de la región, los registros tardíos representan graves problemas de medición en la Tasa de Mortalidad Infantil.

j. Solicitar urgentemente la publicación «oportuna» de las defunciones y nacimientos desagregados a niveles geográficos menores.

k. Fomentar el manejo y el uso de los datos demográficos para la formulación y aplicación de políticas públicas acertadas.

Fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales

La fortaleza de un sistema estadístico viene dada por la institucionalización de su gestión. Esto significa que las organizaciones participantes de este sistema (principalmente Oficinas Nacionales de Estadística) deben estar insertadas en un sistema político-legal estable, capaz de responder las cambiantes demandas de usuarios públicos y privados. En esencia, para que la institucionalización sea efectiva, debe estar revestida de legitimidad otorgada por los actores de ese sistema político. Ahora bien, al momento de operacionalizar el concepto de "fortaleza institucional" se pueden identificar al menos cuatro dimensiones: 1) la capacidad para planificar y ejecutar su gestión de forma profesional y eficaz, 2) la capacidad para producir información de acuerdo a la demanda de sus usuarios, 3) la capacidad para administrar sus decisiones de forma técnica y autónoma y 4) el nivel de legitimidad que sus usuarios le otorgan.

A pesar de ciertos esfuerzos significativos, los países de AlyC no cuentan con mediciones sistemáticas de su nivel de fortaleza institucional. Esto implica que la primera recomendación sea la necesidad de sistematizar mediciones, ya sea

aplicando las propuestas realizadas por organismos multilaterales o a través de alternativas conceptuales provenientes de la región. En este sentido, sugerimos que las mediciones o evaluaciones sean promovidas con la intención de identificar brechas u oportunidades de mejora en plazos y esquemas razonables. Esto implica comprender las condiciones sociopolíticas e históricas de cada país.

La segunda recomendación tiene que ver con la necesidad de entender el fortalecimiento de sistemas estadísticos no solo a través de la obtención de características legales y organizacionales de las ONEs. Es decir, es importante y necesario que las ONEs tengan ciertas características internas para que de esta manera podamos identificar si se encuentran fortalecidas o no (por ejemplo, perfil de funcionarios, nivel de presupuesto, esquema legal de su autonomía, etc.). Sin embargo, estas características deben estar conectadas con un proceso de legitimación dentro y fuera de los respectivos aparatos estatales. En otras palabras, es necesario considerar –dentro del concepto de «fortaleza institucional» – a la legitimidad que otorgan los agentes del sistema estadístico a las instituciones productoras. En un caso extremista, puede que una organización cuente con presupuesto, autonomía y un cuerpo

profesional suficiente, pero si no satisface la demanda de sus usuarios dentro y fuera del Estado, es una organización con dificultades de obtener legitimidad. Por ello, los diagnósticos propuestos principalmente por organismos multilaterales son significativamente valiosos; sin embargo, deben ser complementados con esfuerzos por evaluar sistemáticamente el nivel de conexión que existe entre los productores de estadística y sus usuarios, la credibilidad y confianza que generan y su alineamiento con las demandas de sus respectivas sociedades. Esta complementariedad podría potenciar la posibilidad de que los sistemas estadísticos sean fuertes, no sólo en términos de aspiración institucional autónoma sino, además, en términos de institucionalización legitimada por los actores más importantes del sistema: sus usuarios locales.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2013). Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. Montevideo. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>

CEPAL (2015). Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. 14 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38935-guia-operacional-la-implementacion-seguimiento-consenso-montevideo-poblacion>

European Statistical System (2011). "Definition of Quality in Statistics. Eurostat principles". Working Group on Assessment of Quality in Statistics, Luxembourg.

CEPAL (2011). Código regional de buenas prácticas en estadísticas para América Latina y el Caribe. Conferencia Estadística de las Américas. Barvaro, República Dominicana.

ONU (2017). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS-Agenda 2030). Nueva York, NY: Naciones Unidas.

Yépez-Martínez, B. y García, J. (2019). La accesibilidad a los datos demográficos en Iberoamérica. GRECUN, VI. Paris. Université Paris Nanterre.

Borges, G. y Sacco, N. (2016). Has census coverage in Latin America improved with time?. International Seminar on Registering and Counting the Population: The production and exploration of census information from early modern times to the end of 20th century. Campinas - São Paulo: Unicamp, Nepo, IUSSP.

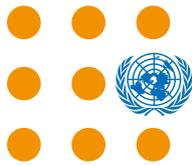
DANE (2019). Resultados-Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>

Naciones Unidas (2014). Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3, Serie M No.19/Rev. 3, Nueva York. Disponible en: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/CRVS/M19Rev3-S.pdf

Covaleski, M. y Dirsmith, M. (1991). "The management of legitimacy and politics in public sector administration". *Journal of Accounting and Public Policy*, 10(2): 135-156.

Dart, R. (2004). The legitimacy of social enterprise. *Nonprofit management and leadership*, 14(4): 411-424.

Evans, P. (2012). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.



UNFPA



CIPD25
Conferencia Internacional sobre
Población y Desarrollo



ALAP.
Asociación Latinoamericana de Población