



Distr.  
LIMITADA  
LC/L.3061(CEA.5/7)  
4 de agosto de 2009  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas  
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Bogotá, 10 a 13 de agosto de 2009

## **INFORME FINAL DEL PROYECTO DE INTEGRACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA LAS ESTADÍSTICAS SOCIALES (INAES)\***

\* El proyecto INAES fue coordinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. Colaboraron en este proyecto los siguientes consultores: Carlos Becerra Chaparro (mercado laboral), Fernando Ruiz Gómez (salud), María Paulina Dávila Dávila (educación) y Jeannette Aguilar Correa (Gerenta de proyecto). Para la concreción del proyecto ha sido muy importante la colaboración de los países y de los organismos internacionales de las áreas respectivas: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este proyecto recibió el apoyo financiero del programa de bienes públicos regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



## ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción .....	1
I. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL PROYECTO.....	2
A. Transversales .....	2
B. Sectoriales .....	2
1. Componente de mercado laboral .....	2
2. Componente de salud.....	4
3. Componente de educación .....	5
II. MARCO DE REFERENCIA PARA LA ARMONIZACIÓN.....	6
A. La armonización en el marco de las estadísticas sociales .....	6
B. Contexto estratégico para la continuidad del proceso de armonización.....	7
III. OBJETIVOS .....	8
A. Generales.....	8
B. Específicos .....	8
IV. PROPUESTA .....	9
A. Descripción general .....	9
B. Componentes .....	9
1. Elaboración de un marco común .....	9
2. Liderazgo regional para la armonización.....	9
3. Coordinación institucional .....	10
4. Cooperación .....	10
5. Metodología común .....	11
6. Componentes instrumentales.....	12

## INTRODUCCIÓN

Este documento contiene el informe final del proyecto Integración y armonización de instrumentos para las estadísticas sociales (INAES). En virtud del proyecto INAES, se produjo una base de datos y un diagnóstico sobre el estado actual de las estadísticas sociales de la región en el campo del mercado laboral, la salud y la educación, así como en la producción de indicadores. De este modo, se identificaron brechas entre países en relación con los estándares estadísticos específicos y se establecieron los niveles de concordancia entre las prácticas nacionales y las recomendaciones internacionales expresadas en estándares.

La base de datos y el diagnóstico sobre el estado actual de las estadísticas de mercado laboral, salud y educación se consideran bienes públicos regionales que aportan información completa y detallada sobre la situación actual de la armonización y los niveles de comparación y calidad de la producción estadística del área social en la región. Por tal motivo, los productos del proyecto INAES se consideran la línea base, o fase cero, de la cadena de acciones y actividades a realizar como parte del proceso de armonización. A partir de este primer paso, se propone la continuidad del proceso mediante la implementación de una estrategia integral que conduzca a la armonización de las estadísticas sociales en función del logro de niveles más comparables en la región, tanto en materia de datos como de calidad.

La experiencia del proyecto INAES indica que la armonización debe entenderse como un proceso complejo, permanente y continuo, y no como una acción puntual o terminal. Asimismo, las experiencias en materia de captación de información y los resultados de los seminarios realizados enseñan que el proceso de armonización suele ser difícil y lento y que requiere, sobre todo, de una alta participación de los países y de flexibilidad en los procedimientos.

Es necesario cambiar el esquema tradicional de armonización y su dirección y estimular las iniciativas nacionales y su participación activa en los procesos regionales e internacionales de armonización. Por otra parte, las recomendaciones internacionales deben conciliar las necesidades de comparación internacional con la relevancia de los datos a nivel nacional y su construcción debe realizarse a partir de una mayor participación de las instituciones nacionales y de una cooperación y asistencia técnica integrada por parte de los organismos internacionales especializados.

De acuerdo con lo planteado en la propuesta inicial del proyecto INAES, los países han tenido experiencias exitosas, han podido acumular un capital estadístico importante y han aprendido a construir diversos instrumentos, como metodologías y procedimientos técnicos propios, incluidos los de control de calidad. Por tanto, ahora se impone la tarea de sistematizar estos avances y elaborar mecanismos que permitan integrar y difundir las mejores prácticas, poniéndolas al alcance de la región<sup>1</sup>.

Como resultado de esta propuesta, se esperan repercusiones en los diferentes obstáculos que impiden la disponibilidad de una estadística armonizada y comparable y el aumento de los niveles de calidad. Dichos resultados se podrán corroborar mediante subproductos, como conjuntos básicos de indicadores elaborados sobre la base de metodologías y procedimientos comunes, la participación de los países y la consolidación de una institucionalidad y una cooperación nacional y regional.

---

<sup>1</sup> Formato de documentación del proyecto del BID Mejoramiento de las estadísticas para la medición de condiciones de vida (ATN/OC-9256-RG).

## **I. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL PROYECTO**

### **A. TRANSVERSALES**

Se constata la carencia de una institucionalidad estadística regional para la armonización. No existe una definición clara del papel de los institutos nacionales de estadística y de sus canales de comunicación e interacción con los organismos internacionales sectoriales. Esto implica que, tanto a nivel conceptual como metodológico, se presenten brechas entre las estadísticas sectoriales regionales y los intereses nacionales. Se observa una cierta primacía de las definiciones planteadas desde los organismos sectoriales sobre los intereses regionales y nacionales.

Para lograr un proceso de armonización a partir del consenso se debería invertir el proceso de integración, partiendo de los países, sus intereses y prioridades. En ese contexto, los organismos internacionales deben servir de apoyo para los consensos regionales.

Las limitaciones de la institucionalidad nacional para la producción estadística sectorial constituyen una particularidad de los sectores de salud y educación, ya que la producción estadística de los ministerios de estos sectores tiende a no integrarse, ni conceptual ni operativamente, con la producción de los institutos nacionales de estadística.

Es necesario integrar las estadísticas sectoriales en un sistema estadístico nacional donde el instituto nacional de estadística aborde los elementos de armonización y aseguramiento de la calidad. A partir de esa definición, se deben propiciar consensos nacionales sobre los estándares estadísticos. A continuación se detallan algunos problemas a este respecto:

- Falta de acuerdo sobre conjuntos mínimos de indicadores sectoriales, lo que no impide que cada país tenga un amplio grupo de dichos indicadores.
- Heterogeneidad de la producción estadística (metodología y procesos).
- Diferencias en la capacidad técnica estadística entre países y dentro de cada país.
- Diversidad de fuentes y formatos y en su uso en los distintos países.

### **B. SECTORIALES**

#### **1. Componente de mercado laboral**

En el campo del mercado laboral, los países y los organismos internacionales (Organización Internacional del Trabajo, Naciones Unidas) han realizado importantes esfuerzos de armonización, pero estos resultan insuficientes a la luz de las necesidades actuales de comparabilidad y calidad, derivadas de los nuevos acontecimientos económicos, sociales y culturales y de los cambios a nivel mundial y regional. Los esfuerzos realizados también son desiguales. En muchos casos, el acento se pone en los conceptos y las clasificaciones y se trabaja menos en la armonización de los procesos de recolección, procesamiento y agregación de datos, lo que hace que persistan marcadas diferencias y lagunas en cuanto a calidad y representatividad. Son notorias las nuevas medidas adoptadas para asegurar la calidad adelantada por un buen número de países, pero sin que exista, ni en la práctica ni en la institucionalidad, una relación con los procesos para lograr una armonización más estructural y significativa.

La concordancia que se observa en el uso y la aplicación de los estándares internacionales en la producción de los indicadores del mercado laboral es diversa, desigual y heterogénea. Existe un conjunto mínimo de resoluciones aceptadas por todos o la mayoría de los países y otro grupo que muestra diferentes grados de aplicación del estándar por parte de los países y un uso parcial de los aspectos tratados. Por ejemplo, el Convenio N° 160 de la OIT sobre estadísticas del trabajo de 1985 (artículo 1), que sirve de marco de referencia y definición general (vinculante) para la elaboración de las estadísticas de trabajo, no es acogido por varios países. Este convenio abarca diferentes dimensiones, incluidas la población económicamente activa, el empleo y el subempleo visible.

La resolución de la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 1982, donde se establecieron los conceptos de población económicamente activa, fuerza de trabajo corriente, empleo y desempleo, constituye el marco de referencia conceptual y metodológico básico adoptado y adaptado por todos los países. No obstante, hoy ha quedado notoriamente desactualizada respecto de los cambios significativos que se observan en materia de política económica (desregularización, apertura y privatización), política laboral (flexibilización de la contratación y jornada laboral), reestructuración productiva y tecnológica, nueva división del trabajo y crisis financiera. Los países interpretan los criterios de esta resolución y los aplican a sus realidades de forma muy diversa y con criterios difícilmente comparables.

La falta de aplicación o aplicación incorrecta de los estándares conduce a la subestimación o sobrestimación de los datos y eso tiene significativos efectos en términos de comparación. Las clasificaciones se ven afectadas, entre otros factores, por el establecimiento de los límites de edad, la inclusión o no de grupos de edad, residencia, actividad, ocupación y posición, la presencia de conceptos y definiciones demasiado generales y sujetos a diversas interpretaciones, serias restricciones en la aplicación de la condición de actividad, la inadecuada definición de actividades (Sistema de Cuentas Nacionales (SCN-1993)), la consideración del tiempo de trabajo y los períodos de referencia adoptados.

Existen muchas dificultades para poder producir indicadores armonizados del mercado laboral relacionados con los diferentes niveles y dimensiones de la armonización y la necesidad de garantizar la estabilidad y comparación espacio-temporal de las series a nivel nacional. También se han dado a conocer las limitaciones y los obstáculos que deben enfrentar los países que quieren avanzar en los procesos de armonización.

La diversidad y heterogeneidad no se dan únicamente en los procesos estadísticos y en los datos, sino también en las tradiciones, los caminos recorridos, las prácticas y los marcos institucionales. Los niveles de heterogeneidad se expresan en los distintos enfoques usados para entender y trabajar los diferentes niveles y dimensiones de la armonización y en las respuestas dadas a las demandas de los organismos subregionales e internacionales.

La participación de los países en la construcción de normas internacionales es de carácter formal y depende de los organismos internacionales. En general, los países no conocen en profundidad el alcance de los estándares y los ven como algo que viene de afuera y que se genera sin su participación, lo que facilita la carencia de compromiso. La comunicación y el intercambio entre los países de la región en torno a las iniciativas de armonización de los indicadores del mercado laboral es escasa, puntual y ocasional.

## 2. Componente de salud

Uno de los principales problemas encontrados en el diagnóstico se vincula a las marcadas diferencias en la institucionalidad de los diferentes países en el sector salud. Dos entidades son particularmente relevantes en la producción de información estadística: los institutos nacionales de estadística, que suelen concentrarse en el manejo de la información de registros vitales y condiciones demográficas, además de aportar importantes datos sobre determinantes en salud, y los ministerios de salud de la región, que trabajan, sobre todo, con información vinculada a la epidemiología, la infraestructura y los recursos humanos, así como con los principales indicadores de morbilidad. En el caso de los ministerios de salud, la información tiende a producirse de manera más disgregada entre las diferentes unidades.

Los niveles de comunicación entre países son muy limitados y la posibilidad de compartir experiencias comunes y progresos todavía es muy incipiente. Estos procesos de comunicación entre diferentes instancias podrían adoptar la forma de redes en torno a aspectos temáticos seleccionados a partir de la adopción de un marco de referencia unificado para la producción estadística entre las diferentes regiones. Es necesario ir más allá de la producción de indicadores aislados y procurar la generación de conjuntos o paquetes de indicadores de acuerdo con áreas temáticas seleccionadas a partir de un marco de referencia común. También es imprescindible que los países acuerden las unidades de agregación de indicadores, como determinantes sociales, equidad y acceso, coberturas efectivas, prioridades de salud pública y carga de enfermedad.

Uno de los problemas más críticos que se identificó en la producción de información estadística es la carencia de un marco de referencia común para el suministro de dicha información. Los procesos de producción de indicadores han derivado, en la mayoría de los casos de manera multifocal, de diferentes organismos. Existen marcos conceptuales importantes que es necesario revisar, adoptar y adaptar, como es el caso del marco de referencia de la Red Métrica de Salud.

Algunas entidades de naturaleza multilateral, como las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) u otras organizaciones de la región, se han preocupado de producir información estadística o de obtener dicha información de los institutos de estadística y ministerios de salud. Sin embargo, se pudo identificar la ausencia de una comprensión compartida de los límites de la producción estadística en materia de salud, sus componentes, los principales ámbitos de producción y la generación de estándares. Esta limitación hace que la visión sobre información estadística desde los diferentes países se reduzca a la producción de variables e indicadores, olvidando las conexiones y relaciones entre los diferentes ámbitos de información estadística en salud. Existen notorias diferencias en el grado de la producción estadística en salud entre los distintos países y esta es una brecha que es necesario abordar de manera focalizada o mediante conglomerados. El uso de una estrategia de referencia podría dar buenos resultados.

En el sector salud ya existen al menos dos conjuntos mínimos de datos que son reconocidos por los diferentes países en los que se ha tenido experiencia extensiva a través del tiempo. Estos dos conjuntos de datos corresponden al sistema de información estadística de la OMS (WHOSIS) y al conjunto de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuesto por las Naciones Unidas. Se observan notorias diferencias en cuanto a la capacidad de los países en lo que respecta a la adherencia de estándares y a los tiempos de producción de los indicadores estadísticos seleccionados.

Otro aspecto muy relevante que se logró identificar durante el proceso de diagnóstico se relaciona con la integración de los diferentes indicadores producidos por los países para su potencial empleo en

metodologías que permitan la comparación en la construcción de indicadores compuestos o complejos. Para algunos de estos indicadores es necesario generar recomendaciones que orienten a los países en la producción de las variables requeridas para su estimación.

En el proyecto fue posible evidenciar la existencia de importantes brechas en la utilización de diferentes fuentes estadísticas para la producción de indicadores. La mayor parte de los países de la región se han expuesto a diferentes formatos para la producción estadística en salud. Los técnicos tienen limitados conocimientos acerca de las características, bondades y potencialidades de uso de los diferentes formatos de fuente de estadística, ya sea a través de censos o encuestas, e incluso en sistemas de registro.

Por último, la elaboración y posterior aplicación de sistemas de gestión de calidad en las estadísticas de salud muchas veces resultan escasas. El papel de los institutos nacionales de estadística aún es incipiente y una aproximación desde la calidad podría impulsar los procesos de armonización.

### **3. Componente de educación**

Uno de los problemas centrales detectado por medio de este estudio para la armonización de estadísticas educativas en la región es la dificultad de armonizar la información estadística dentro de cada país dada la gran cantidad de instituciones que intervienen en su producción. El manejo, la generación y la responsabilidad de la información estadística están fragmentados entre las instituciones de cada país.

En muchos países, el nivel de comunicación entre estas instituciones generadoras de estadísticas es sensiblemente bajo, en otros hay comunicación informal y en un menor número existen solo algunos canales establecidos. Romper este aislamiento dentro de los países es indispensable para avanzar en la armonización regional.

El diagnóstico arroja un acervo amplio de información y detalles acerca de las brechas de los países frente a los estándares. Ese proceso requiere trabajo en cada país, entre los distintos países y entre grupos subregionales ya existentes y organismos internacionales que han tenido un papel crítico en el proceso de generación de estadísticas en educación.

Muy favorable y positivo resultó el hallazgo del diagnóstico respecto de que la mayoría de los países se guía por las orientaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, 1997), aunque también utilicen estándares de las Naciones Unidas, de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) y de la OCDE. A pesar de combinar estándares de uno y otro organismo internacional, el liderazgo de la UNESCO y su labor en los países mediante el vínculo con los ministerios de educación han sido muy valiosos desde 1978. Sin embargo, la falta de interacción con los institutos nacionales de estadística crea brechas evidentes. Aun en este contexto común, se halló una multiplicidad de interpretaciones de conceptos y definiciones en los países y entre países.

La armonización de estadísticas educativas en la región requiere el acuerdo de todos los países respecto de la producción de un grupo mínimo de indicadores comunes. El diagnóstico indica que todos los países calculan entre 5 y 10 indicadores de una lista de 33 indicadores enunciados. A su vez, la UNESCO recomienda una lista de 31 indicadores y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas se definen 6 indicadores comunes.

En muchos países, la producción de indicadores no se hace de manera sistemática y periódica, sino como respuesta a la demanda de los organismos especializados. Es deseable que esta producción responda a las áreas temáticas fundamentadas en un marco conceptual común y que su resultado se ponga al alcance de los usuarios internos de cada país y de los demás países de la región.

## **II. MARCO DE REFERENCIA PARA LA ARMONIZACIÓN**

### **A. LA ARMONIZACIÓN EN EL MARCO DE LAS ESTADÍSTICAS SOCIALES**

La propuesta que se presenta a continuación se enmarca en la siguiente concepción y alcance del proceso de armonización.

En el campo de la producción estadística, la armonización se entiende como un proceso multidimensional y relacional. En términos de comparabilidad y calidad, se parte del supuesto de la necesidad de adoptar, en el proceso de producción estadística, un cuerpo de normas (estándares) generalmente formuladas por organismos internacionales especializados ante lo insuficiente que resultan los métodos diseñados por uno o varios países en el marco de la integración socioeconómica y cultural de la región. Por lo general, la armonización en función de un cuerpo conceptual y metodológico común involucra los siguientes niveles y dimensiones:

- Teórico-conceptual: marcos de referencia e integración, conceptos, definiciones, clasificaciones y nomenclaturas; y
- Metodológico y de procedimientos: fuentes, metodologías, normas técnicas, métodos de recolección de datos, coberturas, períodos de referencia, niveles de desagregación, manuales; contenido de los datos, definición, comparación e interpretación, metadatos y metainformación.

Por otra parte, la armonización se relaciona con el grado y los niveles de cumplimiento y concordancia alcanzados entre las prácticas nacionales y un cuerpo de conceptos, definiciones y normas, clasificaciones y nomenclaturas formulados por un organismo supranacional, en cuya elaboración participan formalmente los países miembros, lo que supone la presencia de una autoridad y un alto grado de adhesión por parte de estos países. En algunas aproximaciones, además del cuerpo teórico se incluyen normas sobre los procedimientos a utilizar en la recopilación, el procesamiento, la depuración, la agregación y la publicación de los datos.

De igual manera, se considera que, en el caso de la región, el proceso de armonización debe incluir la relectura, el análisis y la adecuación de los estándares internacionales a los ámbitos nacionales para establecer la mejor manera de generar información nacional que facilite la comparación internacional y satisfaga los requerimientos de los países. El proceso de armonización se refiere también a la necesidad de generar estándares en aquellos casos en que los organismos internacionales no los proporcionan o cuando los existentes resultan insuficientes para las necesidades de los países o de la comparación internacional. En este orden de ideas, la armonización no solo se refiere a un cuerpo de estándares producidos por organismos internacionales, sino que se extiende a las mejores prácticas en materia de producción estadística en el área social.

Además, la armonización se concibe como un instrumento básico para el logro de calidad estadística, principalmente en lo relacionado con la comparación espacio-temporal de los datos. En este proceso, la comparabilidad se asocia con otras dimensiones relacionadas con la calidad de los datos, como la precisión, la coherencia y la relevancia.

Desde una perspectiva práctica, la armonización se entiende como la eliminación, o reducción a niveles mínimos, de las diferencias, fragmentaciones, discrepancias y distancias que se generan en las prácticas nacionales respecto de la interpretación y aplicación de los cuerpos conceptuales y metodológicos expresados en los estándares internacionales con relación a las dimensiones antes mencionadas.

El proceso de armonización conlleva la noción de integración de las estadísticas sociales, por lo que necesita de la existencia o definición de un marco conceptual y operativo de referencia. Este marco debe posibilitar la integración de las estadísticas sociales y, de ese modo, facilitar la reducción de las brechas identificadas en el proceso de producción estadística de los países y permitir el incremento de la concordancia entre prácticas nacionales y normas y procedimientos comúnmente consensuados y acordados. Por otra parte, debe asegurar la coherencia necesaria a partir de la articulación de las diferentes dimensiones y los distintos sectores y necesidades de información.

Por último, el proceso de armonización incluye la definición de un conjunto mínimo común de áreas e indicadores, el establecimiento de etapas y la identificación de límites que permitan su implementación nacional y regional.

## **B. CONTEXTO ESTRATÉGICO PARA LA CONTINUIDAD DEL PROCESO DE ARMONIZACIÓN**

- Se debe partir de lo que existe. En virtud del proyecto INAES, se realizó un diagnóstico que refleja la situación actual y las brechas. Este diagnóstico sirve de línea de base para el proceso de armonización.
- Es necesario identificar, conceptualizar y generar procesos estadísticos en áreas donde no existen —por ejemplo, los indicadores entre componentes sectoriales (trabajo-educación, salud-educación)— e integrar y armonizar nuevos objetivos regionales frente al uso de estadísticas sectoriales.
- Hay que construir un consenso técnico sobre mecanismos que definan una ruta metodológica para lograr la armonización. Esto debe incluir estrategias ex ante, donde se armoniza a partir de nuevas definiciones y procesos estadísticos que son adoptados por los países, y estrategias “durante”, en las que el objetivo es cerrar brechas a partir de las definiciones y los procesos estadísticos existentes.
- Es necesario consolidar una autoridad que lidere, con legitimidad, el proceso de armonización estadística regional.
- Se debe confluir en procesos normativos básicos y jurídicos que sustenten el consenso.

- La cooperación regional es sustancial y los países deben asumirla de manera activa y participativa.
- La comunicación horizontal, en múltiples niveles y disciplinas, entre técnicos y líderes estadísticos de los países es fundamental.

### **III. OBJETIVOS**

#### **A. GENERALES**

Avanzar en la armonización y comparabilidad de las estadísticas sociales de la región a partir de la información generada en los diagnósticos sectoriales y marcos de referencia formulados por el proyecto INAES.

Este proceso debe enmarcarse en los requerimientos de calidad planteados por las Naciones Unidas para el campo de la producción estadística, en el mejoramiento y mantenimiento de la capacidad estadística nacional para la producción confiable y oportuna de datos, en las necesidades de información para medir los progresos de los países en el contexto regional e internacional, en el seguimiento de los avances en los objetivos y compromisos de desarrollo establecidos en la agenda regional e internacional y en las necesidades de información armonizada para la formulación de políticas sociales en los países y la región.

#### **B. ESPECÍFICOS**

Elaborar nuevas prácticas de armonización en la región sobre la base de la participación activa y las iniciativas de los países junto con la cooperación y asistencia técnica internacional. Se trata de realizar la armonización desde los países, en estrecha colaboración con las experiencias y los avances de los organismos especializados:

- Generar un marco conceptual y metodológico común para el proceso de armonización, que permita la integración de las estadísticas sociales de la región.
- Identificar e implementar mecanismos institucionales de liderazgo regional que posibiliten el desarrollo continuo de los procesos de armonización.
- Establecer niveles efectivos de coordinación entre los países.
- Fundamentar la armonización en la participación activa de los países mediante la cooperación técnica, financiera, horizontal y vertical.
- Formular una metodología común para el desarrollo de los procesos de armonización.
- Insertar el proceso de armonización en las actividades habituales de las instituciones nacionales de estadística y consolidar su carácter permanente y continuo.

## **IV. PROPUESTA**

### **A. DESCRIPCIÓN GENERAL**

Teniendo en cuenta el marcado carácter global y general de los estándares internacionales existentes para la producción armonizada de estadísticas sociales en la región, que permiten un amplio y significativo margen de interpretación de sus marcos conceptuales y ocultan diferencias en valores, normas e instituciones; evidenciando la modernización de los aparatos de producción estadística de los países y la conformación e integración de los sistemas nacionales de estadística que se centran en la búsqueda de los diferentes elementos constitutivos de la calidad, principalmente en lo referente a la comparación y la relevancia, y considerando las diferentes maneras y ritmos de adecuación de los países a los marcos conceptuales y las normas internacionales, así como la gran variedad de comportamientos y estructuras socioeconómicas, institucionales y administrativas existentes en la región, la propuesta plantea que la continuación del proceso de armonización de la estadística social en la región se centre en la tarea de regionalizar los estándares internacionales vigentes, ampliándolos o extendiéndolos, o crear nuevos estándares que llenen los vacíos existentes (relectura de los estándares vigentes a la luz de las situaciones actuales) y se adapten a las condiciones y situaciones nacionales actuales. En esta dirección, también propone aumentar y coordinar los esfuerzos tendientes a la armonización en los países, buscando la estrecha colaboración y coordinación de las instituciones sectoriales, como los ministerios, los entes privados y los institutos nacionales de estadística, teniendo en cuenta la necesidad de entender este proceso en el marco de los sistemas nacionales de estadística y sus componentes: salud, educación y protección social.

### **B. COMPONENTES**

#### **1. Elaboración de un marco común**

El proceso de armonización requiere contar con un marco común integrado y razonable. Debe ser un marco conceptual, metodológico, de procedimientos y normas que permita reducir las discrepancias, diferencias y distancias identificadas en los diagnósticos en los diferentes dominios y tipos de producción de datos del sector social de los países de la región y que facilite la integración de indicadores y datos en un sistema coherente que satisfaga las diversas necesidades de información. En forma explícita, formarán parte de este marco las cuentas nacionales y sectoriales, el cuerpo de objetivos ya acordados (Objetivos de Desarrollo del Milenio, educación para todos y trabajo decente, entre otros) y las nuevas metas que se enmarcan, entre otras cosas, en la necesidad de promover la integración regional, el bienestar, la disminución de la inequidad y la cohesión social.

#### **2. Liderazgo regional para la armonización**

La Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL (CEA-CEPAL) debe asumir un papel de liderazgo para la armonización estadística a nivel regional. Esto implica la formalización de la CEA-CEPAL en su papel respecto de la armonización, así como la definición de los mecanismos e instancias más eficaces para lograrla.

### **3. Coordinación institucional**

Es necesario coordinar e integrar los esfuerzos regionales de armonización en curso, teniendo en cuenta las instancias e instituciones involucradas en este proceso (públicas y privadas, nacionales regionales e internacionales) y las diferentes dimensiones (técnicas, metodológicas, conceptuales). En esta tarea, deben jugar un papel central, en primer lugar, los gobiernos y las instituciones nacionales especializadas, así como las instituciones y los entes privados y, en segundo término, las instituciones, los organismos y las agencias regionales especializadas. La experiencia actual demuestra que es poco probable que un solo país, un conjunto de países, una organización o varias actuando en forma independiente puedan lograr éxitos significativos a corto plazo en el proceso de armonización. Se deben coordinar e integrar los esfuerzos de armonización realizados por gobiernos, instituciones, agencias, proyectos u otros organismos.

Dentro de su marco organizativo, cada instituto de estadística redoblará los esfuerzos de armonización que ya está realizando y los nuevos que tiene previsto llevar a cabo mediante una instancia de carácter permanente que integre y coordine de forma continua los esfuerzos de armonización y homologación nacional, regional e internacional que se acuerden en el marco de la continuación de los programas de armonización regional.

Esto incluye el reforzamiento de su capacidad en el ámbito técnico y político a nivel nacional mediante estrategias e instancias de concertación. El proceso de armonización nacional debe integrarse con el papel y los procesos que están asumiendo los institutos de estadística en el aseguramiento de la calidad de la información estadística nacional y sectorial. Esta es una herramienta eficaz para la estandarización a nivel de cada sector, basada en definiciones y procesos estadísticos recomendados por la autoridad regional.

### **4. Cooperación**

Los procesos de armonización nacional e internacional se vuelven posibles con el apoyo de la cooperación y la asistencia técnica internacional. De esta manera, pueden cumplirse los objetivos de lograr alta calidad y comparabilidad en los distintos sistemas estadísticos y entre sí. La cooperación debe ampliarse y flexibilizarse y es necesario trabajar con foros amplios y abiertos y superar los procesos formales de armonización y las rigideces existentes.

La cooperación debe reconocer las diferencias en el nivel de desarrollo estadístico de los diferentes países y generar la construcción de aprendizajes comunes a partir de las experiencias individuales. Se deben combinar formas de cooperación multilateral y horizontal, cooperación técnica y financiera.

Es necesario establecer instancias formales e informales, reuniones periódicas oficiales y vías informales de conexión y participación. Hay que crear un sistema (redes nacionales y regionales) de participación, comunicación e intercambio entre los países que permita explicar sus prácticas, compartir y socializar experiencias y proyectos en curso, realizar consultas, compartir información y monitorear y dar seguimiento a las tareas asociadas al logro de la armonización de la estadística social en la región bajo el liderazgo, la coordinación y la dirección de un organismo regional vinculante de reconocida prestancia que aborde los temas sectoriales y particulares.

Se propone la adaptación del espacio de foro, creado para el proyecto INAES, como un sitio público regional en Internet para el intercambio de experiencias y el trabajo de comités nacionales y equipos internacionales. Se requiere coordinar este espacio, que serviría para el intercambio de documentos e información, a fin de que sea de beneficio para los usuarios y convoque aspectos específicos.

La información obtenida con el diagnóstico es un bien público regional. Los cuadros del diagnóstico cuantitativo constituyen una herramienta fundamental para identificar fuentes de información para cualquier investigación comparada o estudio de caso de los países.

En coordinación con los organismos especializados que hayan avanzado en el tema, es necesario revisar el conjunto de indicadores más predictivos por sector y consensuar un marco de armonización mínimo común a partir de los resultados y avances de las experiencias de armonización, incluidos los diagnósticos y las brechas comunes.

Los grupos de trabajo se deben crear en el marco de inserción del proceso de armonización en las tareas y actividades actuales de los países. Se recomienda crear un grupo central de coordinación, otro de institucionalización, un tercero de apoyo técnico y diversos grupos sectoriales. Se busca generar interdisciplinariedad a partir de una estrategia transversal que supere las fronteras técnicas y sectoriales.

## **5. Metodología común**

Es imperativo contar con una metodología común que guíe el proceso de armonización teniendo en cuenta el desigual desarrollo sectorial de las estadísticas sociales, la necesidad de establecer los alcances del proceso de armonización dentro de las posibilidades, necesidades y limitaciones de los países y los requerimientos básicos para obtener información de calidad. Se propone definir las formas, los niveles y las estrategias de armonización a tener en cuenta para continuar el proceso ya iniciado.

La armonización de conceptos, definiciones, clasificaciones y nomenclaturas que apuntan al logro de la comparación nacional, regional e internacional es un primer nivel pero no resulta suficiente. En este proceso también se requiere abordar la armonización de las fuentes y los métodos de obtención, procesamiento, depuración y agregación de datos, así como su interpretación y análisis, apuntando tanto a la comparabilidad espacial y temporal del dato entre países, grupos de países y regiones como al logro de la precisión, la coherencia, la significancia y, principalmente, la relevancia de los datos en el contexto nacional.

Por otra parte, conviene definir las estrategias de armonización y sus combinaciones. La armonización de entradas (normas, directrices, metodologías e instrumentos comunes) y salidas (comparación de resultados) puede utilizarse dependiendo de los momentos y alcances del proceso, al igual que la combinación de estrategias orientadas a la obtención de resultados. Lo mismo ocurre con la armonización de los insumos requeridos para la producción de datos comparables. Es posible emplear estrategias de armonización paralela (utilización simultánea de varias estrategias), tanto en las nuevas situaciones sociales como en relación con los indicadores no medidos en la actualidad y en la implantación de conjuntos mínimos de indicadores.

## 6. Componentes instrumentales

Los siguientes son los componentes instrumentales específicos de la metodología:

### a) Homologación

Buena parte de los países de la región han adecuado sus metodologías, procedimientos, instrumentos y métodos de recolección de información en función de la adopción de las nuevas tecnologías de la información y métodos de muestreo, recopilación de información y aseguramiento de la calidad, lo que hace necesario agregar al proceso de armonización los procesos asociados de homologación. Ello permitirá abrir un camino hacia la posibilidad de introducción de cambios y su incidencia en la continuación de las series estadísticas.

### b) Buenas prácticas

El proceso de armonización, entendido en forma amplia como un paso hacia el logro de calidad de la información en las estadísticas sociales, debe incluir la generalización de las buenas prácticas identificadas en la región: uso ampliado de los registros administrativos, estadísticos y de control; integración conceptual e instrumental de la información estadística del sector social, de los medios de encuesta y sus periodicidades; paso de las encuestas transversales a las continuas; ampliación de la cobertura y la desagregación con bajos costos y aumento de oportunidad; introducción de mecanismos, métodos y procesos de aseguramiento de calidad; implementación de la recolección de la información sin papel, y uso intensivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), que facilitan y abaratan la recolección, la concentración, la depuración, el manejo, el análisis y la difusión de información.

### c) Metadatos

El proceso de armonización debe incluir la producción de metodologías y mecanismos estándar de creación de metadatos que atraviesen todos los dominios, lo que facilitará las tareas técnicas y procedimentales de armonización, homologación y comparación, y la generación de un proceso claro y transparente que ofrezca confianza y credibilidad. Se debe dar especial prioridad a la especificación y documentación de algoritmos de cálculo de indicadores, índices y otras medidas. La carencia de normas de calidad para la documentación y de memorias escritas y documentadas sobre los procesos de implementación, adecuación, cambios y ajustes en las metodologías de producción de información en los países de la región refuerza la necesidad de contar con metodologías para la creación de metadatos como un mecanismo que facilite la armonización y la comparabilidad.

### d) Lenguaje común

Una tarea de enorme importancia, aunque menos protagónica, a realizar en forma inmediata, es la armonización, contextualización y análisis del lenguaje (vocabulario y terminología) usado en la medición estadística de los fenómenos sociales en la región. Estas formas básicas de armonización deben incluirse en la continuación del proceso iniciado.

### e) Formación, capacitación y documentación

La rotación de personal, asociada a la carencia casi generalizada de memorias sobre la adopción de estándares y normas en la producción estadística de la región, vuelve necesario diseñar un proceso moderno y permanente de capacitación regional que incluya mecanismos presenciales y virtuales, en el

que se aborden, entre otros, temas relacionados con la armonización, los estándares y sus implicaciones, aplicaciones y limitaciones. Lo mismo ocurre con los procesos de documentación asociados a las tareas de elaboración de metadatos. El proceso de armonización a implementar debe incluir el aumento de las capacidades nacionales en técnicas de monitoreo y seguimiento de los pasos y avances de la armonización y de los procesos de transición.

**f) Apoyo técnico**

El liderazgo institucional debe ir acompañado de una instancia regional de apoyo técnico especializado que tenga la capacidad de desarrollar la metodología propuesta y de asistir a los grupos de cada país en su implementación. Esta instancia también estaría a cargo del seguimiento y monitoreo de los avances del proceso en cada país y a nivel regional y debería retroalimentar a la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL sobre las limitaciones institucionales y políticas del proceso y fundamentar sus decisiones. La documentación de todos los componentes metodológicos también es una tarea de este grupo técnico. Se propone la conformación de una alianza estratégica integrada al menos por tres oficinas nacionales de estadística, una de cada subregión: Centroamérica y México, área andina y MERCOSUR. Se debe realizar una cuidadosa evaluación de la capacidad técnica y la experiencia en procesos específicos de armonización de las oficinas que se postulen.