



Tipologías de Discrepancias y Medidas de Conciliación Estadística de los indicadores ODM según áreas temáticas seleccionadas: **Marco general**



Pauline Stockins y Daniel Taccari

División de Estadística y Proyecciones Económicas
Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL

Documento presentado como material de discusión en el Seminario Regional: “Avances y desafíos en materia de conciliación estadística de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países de América Latina”. Buenos Aires, Argentina, 5 y 6 de noviembre de 2009.

1. Introducción

La División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL promueve y coordina el Programa Regional Estadístico ODM (www.cepal.org/mdg), cuya prioridad actual se refiere al desarrollo de acciones tendientes a incrementar la disponibilidad de información estadística confiable y de buena calidad, y a la implementación de la Estrategia Regional de Conciliación Estadística ODM, ambas funciones relevantes para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe. En este sentido, desde el año 2005, la División ha venido desarrollando actividades junto a los países de la región tanto en aspectos metodológicos como en cooperación inter-institucional, de tal manera de propender a la generación y difusión de la información estadística y de metadatos necesarios para la

elaboración de informes nacionales sobre ODM que basen sus conclusiones en estadísticas e indicadores robustos y con creciente comparabilidad.

Así, el Programa de Trabajo Estadístico ODM focaliza sus esfuerzos en los siguientes ámbitos:

- Adaptación de los ODM y sus indicadores a la realidad de la región, mediante la construcción de propuesta de indicadores complementarios para el análisis regional en los ámbitos de pobreza, educación, género y medio ambiente.
- Estudios para identificación de los vacíos y discrepancias en los valores de los indicadores ODM de fuentes nacionales e internacionales; así como de sus causas.
- Fortalecimiento de las capacidades estadísticas y metodológicas nacionales de los países de la región para la producción, difusión y uso de los indicadores ODM de acuerdo a metadatos internacionales y benchmarks regionales.

Esto se acompaña de una dinámica de trabajo que fomenta la coordinación inter-institucional y el estudio en profundidad de los aspectos estadísticos de los indicadores seleccionados, conducente a la construcción de un Agenda Regional de Conciliación Estadística.

Esta Agenda Regional de Conciliación Estadística para el monitoreo de los ODM (véase Quiroga, Stockins y Azocar, 2009) tiene como objetivo que en la región se cuente con directrices metodológicas comunes para la producción estadística en torno a los ODM, espacios de coordinación institucional en los distintos niveles, y apoyo y construcción de capacidades técnicas estadísticas para el adecuado seguimiento y monitoreo de los avances en los ODM. Pretende crear una estrategia común entre las instituciones de los países y las agencias especializadas, para el mejoramiento de la información disponible, lo cual deriva en el abordaje de diversos elementos que contribuyen con la consecución del objetivo planteado:

- Creación/fortalecimiento de espacios de interlocución de diversas instancias institucionales dentro de los países, y de éstos con las agencias del Sistema de Naciones Unidas que trabajan en la región.
- Creación/fortalecimiento de comités interinstitucionales nacionales con liderazgo claro.
- Identificación de puntos focales en los países y agencias.
- Elaboración y difusión de catálogo o manual de mejores prácticas tanto para la producción estadística, como para el seguimiento y monitoreo de los ODM.
- Definición de metodologías comunes para abordar las distintas áreas temáticas involucradas en los ODM.
- Creación de mecanismos de acceso y difusión de metadatos comunes.
- Construcción de capacidades técnicas, particularmente en la producción de información estadística.

Para lograr un efectivo impacto de un plan estratégico de conciliación estadística en la región, CEPAL considera la existencia de tres elementos sin los cuales ninguno de estos esfuerzos sería fructífero; a saber, la voluntad política, la disponibilidad de recursos financieros y técnicos, y el reconocimiento de las competencias estadísticas y potencial de aporte que representan los órganos estadísticos especializados.

2. Antecedentes

Esta Agenda impulsa una estrategia de conciliación estadística que pretende resolver discrepancias estadísticas observadas en los valores de los indicadores ODM provenientes de fuentes nacionales e internacionales y progresivamente llenar los vacíos estadísticos existentes.

CEPAL ha tomado como tarea central contribuir con los países para subsanar tanto vacíos como discrepancias estadísticas en materia ODM. Con esta finalidad, en primer lugar, se realizó un diagnóstico en donde se comparó la información estadística reportada en los informes nacionales ODM con aquella publicada en el Sitio oficial de los indicadores de desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. Tal como constatan los estudios realizados por CEPAL al respecto (Cecchini y Azócar, 2007; Quiroga, Stockins y Azócar, 2009) las estadísticas reportadas por los países en los informes nacionales de ODM, habitualmente no son consistentes con aquellas publicadas por los organismos internacionales, particularmente con la información estadística contenida en la Base de Milenio de Naciones Unidas.

El análisis realizado permite concluir que sólo en un 10% de los casos (series estadísticas) la información reportada por los países era consistente con la publicada por las agencias internacionales. Más preocupante aún, existen vacíos de información del orden de un 50% en la información proveniente de los informes nacionales. En una segunda etapa, se profundizó este diagnóstico, cubriendo áreas temáticas y buscando las causas de estas divergencias.

Estos primeros trabajos comienzan a perfilar las directrices para la definición de líneas de acción que conduzcan al mejoramiento y conciliación de los datos utilizados. Basados en los resultados encontrados, se definen básicamente cinco planos de acción:

- la coordinación inter-institucional, tanto al interior de los países, como entre organismos internacionales y países, y entre organismos internacionales;
- el uso de conceptos y metodologías comunes;
- la disponibilidad de metadatos;
- la necesidad de desarrollos estadísticos en temas emergentes;
- y definición de estándares estadísticos.

La estrategia de trabajo requiere del desarrollo de un conjunto de acciones diferenciadas según el área temática involucrada, a veces incluso según el indicador ODM en cuestión, en correspondencia con los actores que intervienen en la producción y utilización de estos indicadores tanto a escala global como regional y nacional. Este énfasis de especialización deriva tanto de las especificidades causales de las discrepancias entre los distintos indicadores, como de la heterogeneidad encontrada entre los distintos grados de desarrollo estadístico en cada una de las temáticas comprendidas en los ODM.

En este sentido, para cada indicador es posible encontrar situaciones de discrepancias referidas a diversidad en la metodología empleada (como por ejemplo estadísticas vitales y de pobreza), diferencias en los estándares estadísticos y de liderazgo institucional (temas emergentes como medioambiente), o de falencias de coordinación inter-institucional (temas que necesitan de la participación de varios actores que faciliten la información para poder generar los indicadores en forma consistente). En este sentido, la posibilidad de construir competencias para enfrentar estos desafíos exige el trabajo coordinado de los estadísticos oficiales en conjunto con los especialistas en los distintos temas involucrados, con acciones propias en cada uno de ellos. Se

trata por tanto de orquestar un conjunto de acciones en donde intervienen diversos actores, pero con responsabilidades diferenciadas y complementarias.

La aproximación temática especializada también facilita el intercambio y discusión en ámbitos propios de cada tema, logrando construir las sinergias necesarias para que tanto los países como las agencias especializadas y responsables de los indicadores en el plano internacional, logren diseñar mecanismos que permitan enfrentar los desafíos y busquen soluciones acorde con sus posibilidades y recursos institucionales.

Por lo mismo, se hace necesario divulgar los hallazgos encontrados en los espacios técnicos específicos de trabajo, más allá de los interlocutores tradicionales como los responsables de los informes nacionales¹.

3. Marco referencial general para comprender la conciliación estadística ODM en la región.

Dada la necesidad de identificar líneas de acción para construir la conciliación estadística ODM en la región en el marco de la “Agenda Regional de Conciliación Estadística para el monitoreo de los ODM”, resulta imprescindible definir los términos de conciliación y discrepancia estadística.

3.1 Conciliación Estadística

La **conciliación estadística** se concibe como un proceso de coordinación institucional en el cual las fuentes de datos y las metodologías usadas por las Oficinas Nacionales de Estadística, por las unidades de estadística sectoriales y por la agencia internacional correspondiente resultan en la producción de series e indicadores ODM cuyos puntos de observación y valores en el tiempo tienden a ser cada vez más consistentes, y las diferencias son claramente explicables y descritas en los metadatos respectivos.

El concepto de conciliación difiere del de convergencia estadística. Converger implica que los valores de los indicadores calculados por los países y las agencias internacionales coincidan o sean idénticos entre sí. Conciliar estadísticamente no necesariamente resulta en valores idénticos, puesto que reconoce que los valores de los indicadores producidos nacionalmente pueden responder a determinadas especificidades, mientras que en el plano global atienden a otras necesidades y ritmos. Por ejemplo, la producción nacional está sujeta a determinados recursos, prioridades, denominaciones nacionales de variables, mecanismos de medición y levantamiento, y organismos oficiales a cargo. La producción de agencias internacionales responde a características y recursos propios, a definiciones globalmente consultadas y acordadas que permiten a la agencia internacional establecer grados mínimos aceptables de comparabilidad y cobertura de países de acuerdo al territorio bajo análisis en cada escala (por ejemplo 33 países de la región de América Latina y Caribe, o los casi 200 países integrantes de la ONU).

La conciliación estadística supone que pueden coexistir puntos de observación de indicadores ODM y sus correspondientes metadatos, cuyos valores sean relativamente divergentes, siempre y cuando se sistematice y difunda el origen y la magnitud de dichas discrepancias. En el caso de

¹ Como ejemplo de esta práctica se puede citar la presentación de los resultados encontrados en los indicadores referidos a Medioambiente (ODM 7) en el Curso-Taller “Construcción de Indicadores Ambientales (ILAC/ODM7) en los países de ALC” organizado por CEPAL.

las verdaderas discrepancias que se originan en una serie de factores cuya modificación sustantiva es poco posible, la conciliación estadística es siempre posible, no así la convergencia hacia un mismo valor en el punto de observación.

Así, la propuesta de conciliación estadística provee un espacio compartido de acción en el que tanto las instituciones de los países, como agencias internacionales, explicitan y describen adecuadamente las diferencias, comparten las metodologías, definiciones, fechas de cierres estadísticos y de actualización de sus bases de datos, incluyendo el proceso de producción de cada indicador en fichas de metadatos exhaustivas y accesibles.

3.2 Discrepancias Estadísticas

Sin embargo, es oportuno notar que a la luz de la evidencia encontrada en el análisis de la información utilizada en los informes nacionales, regionales e internacionales de ODM, ciertas discrepancias sí son objeto de un trabajo interinstitucional que permita algunas acciones sustantivas tendientes a la conciliación.

Una **Discrepancia Estadística** ocurre cuando existen diferencias en los valores reportados para un mismo indicador y para un mismo punto de observación, respecto de un territorio específico, al comparar los informes producidos por los países, las agencias regionales y/o las globales.

Estas diferencias pueden originarse por ausencia de información o por coexistir valores distintos para el mismo indicador, siendo esto un fenómeno complejo y multi-causal, asociado con distintos factores, entre ellos las denominaciones, métodos y fuentes propias de cada país, su nivel de desarrollo estadístico relativo, el grado de coordinación interinstitucional, la dinámica cultural e histórica específica y la coexistencia de legítimas prioridades de política pública nacional en divergencia (o concordancia) con las necesidades de monitorear el avance en los compromisos internacionales asumidos por los Jefes de Estado en la Cumbre del Milenio.

Pero para poder llevar adelante estas acciones, se vuelve imprescindible diferenciar entre las distintas discrepancias existentes en el entendido de aquellas que son justificables y no modificables, ya que atienden intereses distintos (Discrepancias Estadísticas Falsas), de aquellas que al encontrar las causas, éstas son modificables y hace sentido trabajarlas para lograr una consistencia en el futuro próximo (Discrepancias Estadísticas Verdaderas).

Discrepancia Estadística Verdadera

Se refiere a las Discrepancias Estadísticas que ameritan una revisión de los procesos estadísticos referidos a un indicador en particular y los actores involucrados en su construcción, con el objetivo de planificar acciones tendientes a la homologación de los valores utilizados en los distintos informes ODM internacional, regional y nacional, a través de la modificación, mejora y unicidad de criterios estadísticos y temáticos propios de la especificidad del componente a medir.

Este tipo de discrepancias suele presentarse en los valores observados para un mismo indicador, cuando éste es reportado por diferentes productores de información que intentan medir el mismo fenómeno, sin acordar metodologías o fuentes comunes; o cuando existen varias instituciones involucradas en la elaboración del indicador, sin mediar las instancias necesarias para acordar procedimientos comunes y compartidos.

La característica principal de la Discrepancia Estadística Verdadera es que el indicador se denomina, define y calcula de forma muy similar entre los distintos productores, por lo que las diferencias en el valor se deben más bien a discrepancias en el tipo exacto de variable que componen el indicador, en la metodología de cálculo del mismo, y en la unidad de medida que se utiliza para expresarlo.

Las diferencias metodológicas implican la utilización de distintas operaciones y procesamientos de las variables que son necesarios para obtener el valor del indicador, diversas fórmulas matemáticas utilizadas para el cálculo del indicador, las operaciones de ajuste, imputación y estimación del indicador.

Cuando existen Discrepancias Estadísticas Verdaderas, para poder avanzar hacia un proceso de conciliación estadística es necesaria y fundamental la coordinación interinstitucional entre los actores involucrados en cualquiera de los niveles de producción de la información comparable, así como un desarrollo estadístico robusto acompañado de la documentación respectiva que facilite el uso de metodologías, definiciones y fuentes comunes.

Este tipo de discrepancias suelen estar más presentes en temas emergentes y dinámicos, y entre países con capacidades estadísticas no tan desarrolladas, las cuales se asocian con la insuficiencia de normativa o la debilidad de los órganos rectores en la materia en cuestión, insuficiente coordinación interinstitucional, desarrollos estadísticos temáticos heterogéneos hacia el interior de las instancias involucradas, liderazgos técnicos institucionales no reconocidos, y ausencia de metadatos compartidos.

Discrepancia Estadística Falsa

Se refiere a las Discrepancias Estadísticas que no conducen a la modificación de los procesos estadísticos referidos a un indicador en particular, una vez identificadas y documentadas las causas de las divergencias las cuales indican que los valores observados se refieren a metas diferentes, u obedecen a procedimientos de medición propios del nivel de análisis específico, siendo en la mayoría de los casos indicadores estadísticos diferentes que involucran variables propias del contexto para el cual se los construye.

En este caso, se trata de las divergencias que se producen en el valor de un indicador, como consecuencia de la postulación de metas diferentes entre el plano local e internacional, el uso de medidas distintas para evaluar el fenómeno y estructuras internas propias acorde con el contexto en particular (internacional vs. nacional).

En la mayoría de los casos se reconoce la utilización de indicadores distintos para el análisis del avance en el logro de la meta en particular. Y esta situación suele ser más frecuente en temas con mayores desarrollos estadísticos y de larga data, así como con países con una vasta tradición y desarrollo en los temas de milenio y en información estadística.

En general, muchos países con amplias capacidades e información en un tema en particular, tienden a presentar medidas más propicias para la evaluación del objetivo de ODM específico en comparación con los indicadores oficiales, lo que puede conducir a proponer el uso de indicadores innovadores pero distintos. Esto puede darse debido a que en términos generales, los indicadores oficiales han sido propuestos utilizando los mecanismos e información existentes en el plano internacional basados en principios de parsimonia, lo que puede derivar en que los indicadores elegidos sean los mejores bajo dicha condición pero no los únicos desde la perspectiva de relevancia y pertinencia de los mismos.

En estos casos es importante evitar el uso de denominaciones iguales para indicadores distintos, utilizando ambos indicadores (oficial y alternativo) con la adición de la documentación necesaria para su comprensión.

La Discrepancia Estadística Falsa también puede provenir de los diferentes sistemas de indicadores existentes en el plano internacional, los cuales ante la ausencia de canales de cooperación interinstitucional entre los organismos responsables de las estadísticas internacionalmente comparables, pueden proponer y promover el uso de indicadores que utilizan la denominación de los indicadores tradicionales, muchas veces oficiales en instancias político-institucionales existentes, pero no homologables en su esencia y procedimientos.

Cuando existen falsas discrepancias la correcta representación del indicador y la utilización de metadatos es esencial para explicitar las diferencias. Principalmente cuando ya existen estándares estadísticos previamente definidos, regional o internacionalmente acordados, a partir de los cuales los diferentes organismos productores de información deben construir sus estadísticas de forma conciliada.

4. Medidas generales de conciliación estadística

En ambos casos, tanto para subsanar discrepancias estadísticas verdaderas o falsas, es fundamental la coordinación interinstitucional, la rigurosidad estadística, y la documentación de los procesos involucrados, tal que faciliten la descripción y entendimiento de las diferencias observables y el diseño de un plan de acción para llevar adelante el proceso de conciliación.

Como se mencionó anteriormente, las acciones a emprender están asociadas al grado de desarrollo estadístico existente en los planos de trabajo mencionados, los cuales difieren según el ODM específico, o incluso dentro de ellos, según el área o tema en particular. A continuación se incluyen las primeras sugerencias de trabajo de conciliación estadística regional en los temas Pobreza, Educación, Mortalidad Infantil y Medioambiente.