

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Cuarta reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia
Estadística de las Américas de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe

Dallas, Estados Unidos, 30 noviembre y 1º diciembre de 2004

**EL SEGUIMIENTO DE LAS METAS DEL MILENIO: IMPLICACIONES
PARA LOS SISTEMAS NACIONALES DE ESTADÍSTICA Y EL PAPEL
DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE ESTADÍSTICA**

(Documento interno, para discusión de los participantes a la IV reunión del
Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas)

El seguimiento de las Metas del Milenio: Implicaciones para los Sistemas Nacionales de Estadística y el papel de los Institutos Nacionales de Estadística

Objetivo:

Definir un marco analítico para evaluar, en cooperación con los países miembros que realizaron estudios pilotos sobre la materia, los retos y las oportunidades que representa el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo de la Declaración del Milenio para los sistemas nacionales y regionales de estadística.

Actividades previstas:

- Preparación de un marco de encuesta abierta (guión) para los países pilotos y su discusión en la IV reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas,
- Aplicación de la encuesta abierta a los países pilotos,
- Consolidación de los resultados nacionales en un documento regional,
- Presentación y discusión de los resultados y de las principales conclusiones en la III Conferencia Estadística de las Américas (junio de 2005).

I. Antecedentes

En la Cumbre del Milenio, celebrada en diciembre del año 2000, 189 países en vías de desarrollo y del mundo industrializado suscribieron la Declaración del Milenio, comprometiéndose a alcanzar los siguientes objetivos de desarrollo para el año 2015:

- i) Erradicar la extrema pobreza y el hambre
- ii) Lograr la enseñanza primaria universal
- iii) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- iv) Reducir la mortalidad de la niñez
- v) Mejorar la salud materna
- vi) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- vii) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- viii) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la preparación de los informes nacionales (véase el Anexo 1 para un listado de los informes publicados o en preparación) supone una participación activa de los Sistemas Nacionales de Estadística (SNEs) en la producción de los 48 indicadores de carácter principalmente social –más que económico o financiero– necesarios para el seguimiento de las 18 metas y la evaluación del grado de avance de los países. En práctica, cumplir con esta misión implica fortalecer la capacidad estadística nacional para cubrir los diversos indicadores, mejorar la coordinación entre los

diversos organismos que conforman el SNE, y revisar las metodologías y los procedimientos para asegurar una compatibilidad ínter temporal e internacional de los indicadores.¹

El reto para los Institutos Nacionales de Estadística (INEs) responsables de la coordinación del SNE es también una gran oportunidad para avanzar en el fortalecimiento de las estadísticas nacionales y su armonización regional; dos de los objetivos principales de la Conferencia Estadística de las Américas. Los informes nacionales sobre los ODM han representado en muchas ocasiones una oportunidad para resaltar la importancia de los SNEs y para hacer un llamado hacia el fortalecimiento de la capacidad estadística.

II. Objetivos del estudio

El objetivo del estudio es mejorar el conocimiento de los procesos utilizados por los países de la región para el seguimiento de los ODM, y proponer a la Conferencia Estadística de las Américas la adopción de recomendaciones orientadas a mejorar este seguimiento. En particular, se propone abordar el tema de la sistematización de la información recopilada por las diversas entidades que conforman los SNEs e identificar los aportes que los INEs, en su calidad de rectores de los sistemas nacionales de estadística, pueden hacer en esta materia.

Se busca analizar los principales desafíos que están confrontando los SNEs de la región para cumplir con el seguimiento de los indicadores relevantes, identificar respuestas y definir mejores prácticas. Se investigará también la oportunidad abierta de los ODM de armonizar las metodologías de recopilación, documentación y difusión de datos en uso en la región y movilizar recursos para fortalecer los sistemas estadísticos nacionales y regionales.

Este análisis debe desarrollarse en varias dimensiones: diseño, coordinación y gestión de los SNEs; identificación de la información disponible, su desagregación, cobertura y metodología (metadata); reconciliación de las diferentes fuentes disponibles (registros administrativos, encuestas, censos); incorporación de temas nuevos; métodos de imputaciones para datos faltantes; inicialización de las líneas al mismo año base (1990); conciliación de los requerimientos nacionales y de las demandas internacionales; coordinación con las agencias internacionales.

Considerando el horizonte temporal del seguimiento de los ODM que abarca hasta el año 2015, el desafío cubre también aspectos referentes a la obtención de los recursos adecuados, sean humanos y monetarios, para que el esfuerzo de mejorar el seguimiento de los ODM no desvíe recursos ni debilite otras áreas, sino que se traduzca en un mejoramiento sostenido de la capacidad estadística nacional y regional.

III. Los ODM y la organización de los SNEs

Los sistemas nacionales de información incorporan a las agencias oficiales y otros agentes que producen, procesan y difunden datos en un país. El gran número de actores

¹ La Red de Expertos en Estadísticas Sociales y Medioambientales (REDESA), un proyecto de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, responde a la necesidad de fortalecer la capacidad de los países para producir estadísticas sociales y ambientales oportunas y confiables y, al mismo tiempo, mejorar el nivel de coordinación en la producción de dichas estadísticas entre los países de la región. Véase www.eclac.cl/redesa.

involucrados en el seguimiento de las metas del milenio, el volumen de información producido y su heterogeneidad metodológica hacen difícil organizar su recopilación sistemática. Además, en muchas ocasiones la información disponible carece de la calidad estadística deseable.

Respecto a las fuentes de información estadística para el seguimiento de los ODM, las encuestas y los censos de población representan los principales instrumentos que permiten analizar la situación y evolución socio-económica con el necesario control de calidad de la información y de las inferencias realizadas. A su vez, la calidad y representatividad de las encuestas requiere de un buen marco censal, especialmente para las prioridades de los ODM en cuanto a los censos de población y vivienda.

Muñoz y Scott (2004) han estimado que más de la mitad de los 48 indicadores pueden provenir de encuestas de hogares, y 10 de ellos no pueden venir de otras fuentes.² Todo parece indicar, en consecuencia, que el seguimiento de los ODM es una oportunidad para consolidar el sistema nacional de encuestas de hogares.

Sin embargo, algunos de los indicadores de los ODM –como la prevaleticia de niños menores de 5 años de peso inferior al normal– requieren encuestas específicas. Algunos indicadores, que estudian eventos de baja frecuencia, requieren de muestras largas, i.e. costosas y con mayores problemas de errores no muestrales. Simétricamente, encuestas que exigen información detallada sobre el bienestar del hogar sólo son manejables en muestras pequeñas. Una posibilidad para resolver este dilema es incluir en las encuestas nacionales algunas pocas preguntas claves que sirvan para correlacionar los resultados de ellas con la información más detallada obtenida de las encuestas especializadas y realizadas sobre una muestra más pequeña. Esto sería posible de realizar, siempre y cuando los marcos muestrales permitan hacer esta inferencia con un grado razonable de confianza. Por esta razón, entre otras, es tan importante coordinar dentro del SNE las varias encuestas temáticas que realizan sus miembros, para poder aprovechar las sinergias potenciales entre ellas, evitar duplicación y optimizar el uso de los recursos humanos y financieros disponibles. En otras palabras, se requiere avanzar hacia un sistema integrado de encuestas de hogares, conformado por diversas encuestas que capten información específica y complementaria y una multitemática que persiga recabar en un sólo operativo una amplia gama de datos sobre las características de la población.³

El uso de la información de fuente administrativa, al menos en su nivel actual de desarrollo y sistematización en la región, no permite satisfacer las necesidades del seguimiento de los ODM. En el más largo plazo, se requiere, sin embargo, desarrollar un buen sistema de datos administrativos, tanto por su efecto estructurante sobre el SNE, como por consideraciones de costo marginal de obtención de la información. Como lo resalta el trabajo de la II Conferencia Estadística de las Américas, aunque la región está lejos en general de sustituir el uso de los censos y encuestas por el uso de registros administrativos, el fortalecimiento de éstos como fuente de información con las normas de calidad que exige la producción estadística es a la vez un objetivo para el desarrollo del SNE y un medio para lograrlo de manera integrada y coordinada. De hecho, implica la creación de un vínculo fuerte entre los órganos administrativo y estadístico para introducir mejoras en los procesos de

² Juan Muñoz y Kinnon Scott (2004) Household Surveys and the Millennium Development Goals, Paris21.

³ Véase Feres, J.C y F. Medina (2001) Hacia un sistema integrado de encuestas de hogares en los países de América Latina. Serie Estudios estadísticos y prospectivos, No 1 CEPAL.

levantamiento y tratamiento de los datos y armonizar las unidades del registro administrativo y las correspondientes unidades de los directorios estadísticos.

IV. Los ODMs y las comparaciones regionales e internacionales

La comparabilidad de los indicadores de los países y su interpretación y publicación por las agencias multilaterales han sido un tema de preocupación en los círculos nacionales e internacionales. 4 Dificultades surgen en tres diferentes ámbitos: cuando las definiciones son confusas (el informe que el Oxford Policy Management hizo para PARIS21 5 menciona en particular los indicadores que miden la incidencia del SIDA), cuando los países usan definiciones diferentes de los estándares internacionales o cuando existen dificultades para adecuar las prácticas nacionales a las definiciones internacionales.

Las diferencias en metodologías usadas para derivar los indicadores pueden introducir sesgos que complican obviamente la comparación internacional. El mencionado informe del grupo de expertos convocado por PARIS21 estima que 18 de los 48 indicadores padecen de problemas de comparabilidad, en particular para las metas 1, 2, 3 y 5.

La heterogeneidad metodológica (cobertura, fuentes estadísticas o registros administrativos) se observa también al interior mismo de un país, lo que dificulta también la interpretación de las series de tiempo utilizadas para el monitoreo. Armonizar a escala regional o internacional los datos implica, muchas veces, hacer uso de los datos de encuestas de hogares disponibles para completar y/o estandarizar la información oficial reportada. Varias agencias internacionales usan para sus necesidades de información esta fuente de datos, pero para hacer más eficiente este trabajo de armonización e inferencia, habría que contemplar la constitución de bancos de datos regionales de encuestas, y definir los procedimientos para que los países puedan acceder, debatir y compartir la información publicada. Esta mayor diseminación de la información básica permitiría también promover el uso de los datos disponibles y aportar un inicio de solución al problema recurrente de sub-utilización de los datos disponibles.

Tal base de datos sobre ingresos y empleo existe para Europa y la OCDE (más de cien encuestas para 29 países) en el Luxembourg Income Study / Luxembourg Employment Study (LIS/LES).⁶ En tanto, en la región existe el potencial para desarrollar un esfuerzo similar a partir de los avances del proyecto MECOVI implementado por Banco Mundial/BID/CEPAL. Un primer paso importante en esta dirección ha sido realizado con la constitución por parte de la CEPAL de la base de datos BADEHOG (ver documento LC/L.2113.rev1)

V. Retos y oportunidades en el ámbito nacional: Guión anotado

Esta sección tiene como objeto recoger los comentarios y sugerencias de los países en varios aspectos institucionales y técnicos vinculados con los retos y oportunidades que presenta el seguimiento de los ODM para los SNE, y el papel rector que pueden desempeñar los INEs

⁴ En el marco de PARIS21, se creó un grupo de trabajo titulado “Improving Statistical Support for Monitoring Development Goals” cuyos resultados son disponibles en las páginas web www.paris21.org y www.mfdr.org.

⁵ Monitoring the millennium development goals: Current weaknesses and posible improvements, enero de 2004. Disponible en la página web de PARIS21.

⁶ El sitio del proyecto es www.lisproject.org

en este proceso. La sección se organizará en torno a varios temas y sub-temas, cada uno de ellos abriendo preguntas acerca de retos y/u oportunidades:

- Creación de un consenso nacional (advocacy):
 - ¿Está presente en la agenda política nacional el tema de los ODM? ¿Con qué prioridad?
 - Para el sistema estadístico ¿Cómo se concreta el apoyo de los órganos políticos al monitoreo de los ODM?
 - ¿Cómo se puede mejorar esta situación?
- Coordinación y Movilización de recursos internos y externos. Continuidad del seguimiento.
 - ¿Qué papel ha jugado el INE en la coordinación del informe ODM de país?
 - ¿Se ha observado duplicaciones de esfuerzos y falta de coordinación para repartir las responsabilidades de recopilación de datos y de seguimiento de los indicadores?
 - ¿Cuáles han sido los retos principales para compartir información estadística?
 - ¿Existe suficiente personal calificado en los departamentos estadísticos de los ministerios sectoriales? ¿Tienen frecuente interacción (cursos de capacitación, reuniones de coordinación) con el personal del INE? ¿Existen problemas en la retención del personal estadístico calificado?
- Validación de la información entregada a la comunidad internacional:
 - ¿Existe una unicidad de las fuentes nacionales definida para cada indicador?
 - Cuando existen varias estimaciones para la misma variable ¿Cómo se hace la conciliación de los datos de fuentes y metodologías diversas; ¿Se procedió a una revisión de las metodologías para remediar esta situación?
 - ¿Se consolidan los datos en una institución coordinadora? ¿Existe un portal Internet dedicado a diseminar los resultados del seguimiento de las metas del milenio?
 - ¿Cómo se hace la coordinación con las agencias multilaterales en materia de solicitud y entrega de datos relacionados con el seguimiento de las metas del milenio?
 - ¿Existen programas de asistencia técnica y/o financiera para apoyar a la recopilación de datos para el seguimiento de las metas del milenio?
- Definición de las reglas y metodologías para imputación de datos faltantes:
 - Cuando las series de datos no están completas, ¿se determinó un método común de interpolación entre dos observaciones o se dejó a cada institución la responsabilidad de hacer las imputaciones?
- Construcción de líneas base 1990
 - ¿Existen líneas de base 1990 para todos los indicadores?
 - ¿Existe un programa de trabajo para construir estas bases? ¿Quién participa en estos grupos de trabajo?

- Implicaciones para el diseño de las encuestas de hogares y la preparación de la ronda 2010 de censos.
 - ¿Se piensa rediseñar los cuestionarios para mejorar la información estadística relevante para el seguimiento de las metas del milenio?
- Implicaciones para la recolección de los datos administrativos.
 - ¿Se piensa rediseñar los formularios y métodos para mejorar la información administrativa relevante para el seguimiento de las metas del milenio?

VI. Retos y oportunidades para la armonización regional

Esta sección tiene como objeto guiar los comentarios, aportes y ejemplos basados en experiencia y/o aspiraciones de los países en los siguientes aspectos:

- Crear un consenso regional en torno a las ventajas de una presentación armonizada:
 - Para reforzar la capacidad estadística regional y la armonización de las estadísticas nacionales;
 - Para presentar a la comunidad internacional un flujo continuo de información compatible, desde el nivel territorial, nacional, sub-regional y regional;
 - Para promover y defender la posición de los países de la región en los foros internacionales;
 - Para facilitar la movilización de apoyo y recursos tanto nacionales como multilaterales.
- Compatibilizar “Representatividad nacional” y “Comparabilidad internacional”
 - ¿Cuáles son los indicadores seleccionados internacionalmente que carecen de relevancia para la situación particular de su país, o cuya definición internacional no corresponde a las necesidades internas?
- Coordinación con los organismos regionales y las agencias multilaterales, para la movilización de recursos en el ámbito regional.
 - El papel de los organismos regionales y sub-regionales de integración.
- Armonización de las bases de datos, portales y sitios web nacionales
 - Conveniencia de adoptar un sistema regional armonizado de presentación de los datos y meta datos generados para el seguimiento de las metas del milenio.

Anexo 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informes de país en América Latina y el Caribe

País	Título informe	Año	I.	Coordinación informe
<u>INFORMES PUBLICADOS</u>				
Argentina	Objetivos de Desarrollo del Milenio. Argentina: La oportunidad para su reencuentro	2003		Presidencia de la República
Bolivia	Metas de Desarrollo de la Cumbre del Milenio: Progreso en Bolivia	...		Naciones Unidas
Bolivia	Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bolivia 2002. Segundo Informe.	2002		Naciones Unidas/ Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas/ INE
CARICOM	The Achievement of the Millennium Development Goals in the Caribbean Community	2004		PNUD
El Salvador	El Salvador: Primer informe de país. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	2004		Comisión Presidencial para la Coordinación del Área Social
Guatemala	Metas del Milenio: Informe de Avance de Guatemala	2002		Naciones Unidas
Guyana	Report on Progress 2003 Towards the Achievement of the Millennium Development Goals: Guyana	2003		Naciones Unidas / Ministerio Asuntos Exteriores
Honduras	Informe sobre las Metas del Milenio: Honduras 2003	2003		Naciones Unidas
Panamá	Objetivos de Desarrollo del Milenio: Primer Informe de Panamá	2003		Gabinete Social de la República de Panamá
Paraguay	Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Paraguay	2003		Naciones Unidas
Uruguay	Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay: Documento base para la discusión nacional	2003		Naciones Unidas
<u>BORRADORES DE INFORME</u>				
Chile	...	...	...
Ecuador	...	...		Ministerio de Gobierno
Nicaragua	Primer Reporte de Seguimiento de la Cumbre del Milenio	...		Naciones Unidas / BID / Secretaría Técnica Presidencia / Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
Perú	...	...	...
Rep. Dominicana	Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Avance de la República Dominicana	...	...