



Informe de la Reunión

Seminario Regional “DESAFIOS ESTADÍSTICOS E INSTITUCIONALES PARA EL MONITOREO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN LOS PAÍSES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE”

1. General

El seminario se realizó de acuerdo a los contenidos programados en la agenda, durante los días 27 y 28 de noviembre de 2007, en las instalaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, DANE.

Participaron representantes de las oficinas nacionales de estadística, de los organismos oficiales encargados de los informes nacionales de ODM, y representantes de agencias internacionales (ver anexo listado de participantes). En total se contó con la participación de 34 profesionales, 19 de ONEs y 15 de organismos encargados de ODMs, provenientes en conjunto de 26 países. Además, se contó con la presencia de 12 profesionales de 5 agencias, incluyendo CEPAL.

2. Primer día: martes 27 de noviembre

Tras la inscripción de participantes, el seminario se inauguró a las 9.30 hrs., con las palabras de bienvenida del Sr. Héctor Maldonado, Director del DANE de Colombia.

A continuación se realizó una presentación introductoria orientada a socializar los principales elementos que hacen el contexto de la reunión, en la cual se analizaron los avances y resultados en la realización del proyecto CEPAL sobre fortalecimiento estadístico para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, desarrollado a lo largo de 2006 y 2007. Esta presentación estuvo a cargo de Juan Carlos Feres, de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL

A las 10:00 hrs. se dio inicio a la **Sesión 1: “Análisis de las discrepancias estadísticas en los indicadores de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: fuentes nacionales y fuentes internacionales. Acciones para reducir las divergencias”**, con una presentación general a cargo de Rayén Quiroga, siendo el moderador de la sesión el Sr. Máximo Aguilera, de CEPAL

En la presentación de la sesión, se compartió un diagnóstico actualizado de los vacíos y discrepancias estadísticas entre los indicadores de ODM de acuerdo a la información que

manejan los países y aquella que utilizan los organismos internacionales. Se discutieron asimismo los principales fenómenos que explican estos vacíos y discrepancias a nivel general, así como algunas acciones posibles para avanzar en la convergencia estadística.

Síntesis Presentación Global

“Calculando indicadores ODM: vacíos y discrepancias entre fuentes nacionales e internacionales” (Rayén Quiroga)

En esta presentación se expusieron los principales hallazgos y conclusiones contenidos en el documento base de la reunión. En este estudio se actualiza y profundiza la investigación realizada por CEPAL respecto de las discrepancias entre datos ODM reportados en los informes nacionales y aquéllos publicados por agencias internacionales en la base de Milenio. A partir de un análisis simultáneo del escenario global, por una parte, y un análisis por tema, por la otra, se plantean hipótesis causales respecto de estas discrepancias y vacíos de información y se esbozan algunas líneas de acción para lograr convergencia en el mediano plazo.

El diagnóstico actualizado arroja resultados similares a la investigación anterior, a saber, vacíos importantes de información, principalmente en informes nacionales; y escasa convergencia, dado que sólo en un 10% del total de series analizadas (1986-2006) los valores en informes nacionales coinciden con los de la base de Milenio.

Se revisaron factores explicativos tanto para la ausencia de datos como para las discrepancias encontradas.

Posteriormente, se presentó una propuesta para la construcción progresiva de convergencia estadística desde una perspectiva general. Los lineamientos planteados se refieren a la coordinación de experticias y competencias diferentes y complementarias. Asimismo, contemplan una organización clara para lograr una aproximación progresiva en un proceso de mediano y largo plazo. Todo esto supone la articulación simultánea en tres espacios, a saber, al interior de los países, al interior del sistema de Naciones Unidas, y entre países y agencias internacionales. También, se recomienda considerar intereses de usuarios y productores estadísticos.

Por último se expusieron algunas herramientas que pueden ser de utilidad, en términos de acciones concretas, para abordar la tarea de convergencia.

A continuación, se llevó a cabo una sesión de comentarios y debate, en la cual los participantes resaltaron la importancia de los hallazgos principales del estudio y valoraron su puesta en común. Se reconoce que en general existen importantes problemas de debilidad institucional y de descoordinación al interior de los países, y entre los países y las agencias, que están en la base de los problemas de discrepancias estadísticas; y se aboga por la construcción de un proceso de convergencia. Se mencionó nuevamente la necesidad expresada en la resolución de la comisión estadística de la ONU, donde se solicita a las agencias internacionales a que usen los datos nacionales cuando estos existen. También fue comentado el hecho de que el ámbito de milenio no es el único lugar donde se experimentan los vacíos y discrepancias analizadas, puesto que los datos difieren entre fuentes nacionales e internacionales en casi todos los temas, dando como ejemplo los cálculos del IDH. Los participantes también motivaron a los países a leer el documento de base y enviar sus comentarios a CEPAL, e instaron a las oficinas nacionales de estadística a realizar la validación de las matrices que contienen los datos nacionales vaciados de los informes nacionales de ODM para poder concluir el proceso de dimensionamiento sobre esta materia en el informe. También se hizo énfasis en la necesidad del sistema de agencias de coordinar sus acciones estadísticas, y de articular de mejor manera iniciativas ya existentes en los diversos temas. Por su parte, representantes de países del Caribe explicaron que en distintas áreas de milenio sus sistemas estadísticos nacionales no producen varios de los indicadores, mencionando a título ilustrativo las áreas de pobreza, hambre, género, VIH y ambiente; también informaron que se encuentran en la disposición de trabajar en estas materias, pero que necesitan asistencia técnica sobre una base regular. Varios otros participantes complementaron esta idea en el sentido evidenciar la necesidad de acciones de capacitación en materia de fundamentos estadísticos para elaborar indicadores de ODM en los países de la región.

Durante la tarde, a partir de las 14: 40 hrs., se llevó a cabo la **Sesión 2: “Lineamientos para la convergencia entre fuentes nacionales e internacionales: análisis por tema”**, con la moderación del PNUD de Colombia.

En esta sesión se realizaron presentaciones temáticas a efectos de identificar los principales vacíos y divergencias y discutir algunos lineamientos de acción para desarrollar convergencia dentro de la especificidad de los temas ODM: pobreza, hambre, educación, género, salud, población, sostenibilidad ambiental y TICs.

A continuación se hace una síntesis de estas presentaciones temáticas que se expusieron en la reunión.

Pobreza y Hambre

“Vacíos y discrepancias en la información para el seguimiento de las Metas 1 y 2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Xavier Mancero)

Se presentó el análisis referido a los indicadores 1, 2 y 3 que tienen que ver con niveles de pobreza, y los indicadores 4 y 5 que refieren a desnutrición y subnutrición. Para ambos grupos de indicadores se analizaron vacíos y discrepancias.

Para el primer grupo de indicadores las discrepancias son pequeñas y los factores explicativos de éstas dicen relación con la utilización de distintos tipos de instrumento (encuestas), muchas veces con coberturas geográficas diversas. Asimismo, habitualmente se hacen ajustes a los datos o se imputan valores para corregirlos. También, se producen divergencias por diferencias conceptuales, por ejemplo cuando se utiliza indistintamente ingreso o gasto. Por último, está el problema de utilizar distintas líneas de pobreza para reportar estos indicadores, línea nacional y línea internacional (menos de 1 dólar diario PPP).

Las recomendaciones para reducir las discrepancias en este caso van en la línea de publicar metadatos más completos, tanto en los informes nacionales como en la base de Milenio.

Para el segundo grupo de indicadores las discrepancias son menores y se deben a diferencias conceptuales para el indicador de desnutrición. Para el indicador de subnutrición, los informes nacionales casi no presentan datos.

Educación y Desempleo Juvenil

“Vacíos y discrepancias en la información para el seguimiento de las Metas 3 y 16 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Ernesto Espíndola)

Se presentaron los principales problemas y factores que explican las divergencias entre datos nacionales e internacionales para los indicadores de educación y para los de desempleo juvenil.

Para los indicadores de educación, los factores explicativos son múltiples. Algunos de ellos tienen que ver con la forma en que se recogen los datos (momento de recolección y modo de recolección); otros refieren al uso de estimaciones; otros dicen relación con el uso de distintos denominadores; y también, hay problemas conceptuales, es decir, uso de distintas definiciones para el indicador y para el grupo etario del cual da cuenta.

Por su parte, para los indicadores de desempleo juvenil los factores que explican las divergencias dicen relación con el uso de distinto tipo de instrumento para la recolección de datos, los períodos en los cuales éstos se recogen y las limitaciones geográficas (por ejemplo, sólo zonas urbanas o grandes ciudades). También hay diferencias conceptuales (definición de jóvenes y de desocupación) y se utilizan proyecciones y estimaciones que pueden alterar los resultados.

Las recomendaciones en estos casos dicen relación con mejorar los procedimientos de recolección de datos; avanzar en la convergencia de los períodos de levantamiento de información; compartir procedimientos de proyección y unificar progresivamente las definiciones utilizadas. Asimismo, se recomienda mejorar los canales de información entre las oficinas nacionales y las agencias internacionales para sincronizar e informar ajustes en los datos.

Equidad de Género

“Vacíos y discrepancias en la información para el seguimiento de la Meta 4 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Vivian Milosavljevic)

Los indicadores analizados en esta presentación son aquéllos relacionados con promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer. En general, estos datos son producidos por agencias internacionales a partir de información de los países (encuestas de hogares, por ejemplo) y luego adoptados por estos últimos como datos oficiales. Igualmente, subsisten divergencias en algunos países, las cuales se agudizan en la “relación entre niños y niñas matriculados en educación terciaria” y, en menor grado, en la “participación de mujeres en empleos en el sector no agrícola”.

Los desafíos que se presentan para la convergencia de los datos están en la producción de metadatos que permita coordinar el trabajo entre agencias y con los países. Se sugiere elaborar un manual único y estandarizado para el cálculo de los indicadores ODM. Asimismo, se recomienda utilizar una única fuente de información, informando su cobertura temporal y geográfica, e incluyendo notas metodológicas. También, se sugiere informar acerca de ajustes en los datos. Por último, se recomienda identificar la institución responsable de la producción de cada indicador, así como fortalecer el rol de interlocución, certificación y coordinación de las Oficinas Nacionales de Estadística.

Medio Ambiente

“Vacíos y discrepancias en la información para el seguimiento de las Metas 9, 10 y 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Rayén Quiroga)

Se presentó el análisis realizado respecto a los indicadores correspondientes a sostenibilidad del medio ambiente, diagnosticando situaciones de vacíos y discrepancias en los datos de informes nacionales ODM y de la base de Milenio. Se destacó el hecho de que estos indicadores no fueron incorporados en la primera investigación de CEPAL.

En este caso, el principal problema es el vacío de información por tratarse de un tema emergente con heterogéneo desarrollo estadístico en los países. Asimismo, cuando es posible hacer la comparación con datos de la base Milenio, las discrepancias son altas.

Los factores explicativos de las divergencias dicen relación con el escaso reporte de unidades de medida, fuentes de datos y metadatos. Asimismo, ante la escasez estadística los países recurren a definiciones y unidades de medida inconsistentes con los metadatos de Milenio. Se observa, además, que en muchos casos los datos corresponden a proxys y no al indicador definido en los ODM.

Consecuentemente, los vacíos y discrepancias en la información se observan, en mayor medida, en los países que cuentan con menor desarrollo estadístico relativo.

Las causas de las divergencias también tienen que ver con que cada país prioriza indicadores relevantes para su propio contexto que no siempre corresponden a los definidos en los ODM. Además, los autores de los informes nacionales raramente son conocedores de la temática ambiental. Adicionalmente, existe un desconocimiento y descoordinación interinstitucional en torno al tema.

Así, las recomendaciones presentadas para solucionar estos problemas se centran en la necesidad de una mayor coordinación y colaboración institucional. También, se requiere fortalecer las capacidades técnicas en estadística ambiental y, particularmente, desarrollar

metadatos. Asimismo, es recomendable avanzar en definiciones metodológicas comunes entre países y agencias internacionales, y explicitar los procesos y métodos utilizados.

TICs

“Vacíos y discrepancias en la información para el seguimiento de la Meta 18 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Rayén Quiroga)

Se presentó el análisis realizado a los indicadores relacionados con disponibilidad de tecnologías de información y comunicación. En este caso se esperaría una alta convergencia entre datos de informes nacionales y aquéllos de la base Milenio ya que la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), agencia de Naciones Unidas encargada de la producción de estos datos, toma registros administrativos de los países para desarrollarlos. Así, los datos reportados en informes nacionales ODM deberían ser similares a aquéllos correspondientes a la base de Milenio.

Igualmente, se observa cierta divergencia en los datos o se reportan datos no comparables que hacen imposible este análisis. Los factores explicativos para estas divergencias están relacionados, en primer término, con diferencias conceptuales y el uso de indicadores distintos. En segundo término, está la utilización de distintas fuentes, a saber, datos administrativos de las empresas que proveen los servicios (oferta) y encuestas de hogares (demanda), que no son comparables. En tercer lugar, los datos de la UIT son constantemente ajustados y actualizados -de forma retroactiva-, por lo que dejan de ser comparables con los datos estáticos reportados en los informes nacionales que corresponden a un corte transversal.

Para este grupo de indicadores, se recomienda instar a las agencias de Naciones Unidas a utilizar información de encuestas de hogares, cuando estén disponibles, ya que es más precisa que aquella contenida en los registros administrativos. Es considerado importante también incluir metadata que indique los eventuales ajustes o actualizaciones de datos de períodos anteriores, así como fuentes, períodos de medición y definiciones conceptuales utilizadas. Por último, se recomienda impulsar a los países y agencias a ceñirse a una definición común del indicador ODM correspondiente.

A continuación se llevaron a cabo sendas sesiones de comentarios y debate respecto de las presentaciones realizadas. En general, los participantes valoraron los elementos entregados por los estudios temáticos detallados, los cuales hicieron parte del trabajo presentado. Se realizaron varias consultas respecto de aspectos puntuales de los temas considerados, y también se ofrecieron comentarios sustantivos, ilustrando con casos nacionales algunos elementos que mostraban los estudios temáticos. Se discutió también la incidencia de los tipos de fuente en la integridad y discrepancia de los resultados nacionales e internacionales de los indicadores de milenio. Si bien los factores explicativos de los vacíos y discrepancias entre las dos fuentes se repiten entre el ámbito general y las especificidades temáticas, habida cuenta de ciertas especificidades por tipo de fuente y por tema, en general los participantes recibieron muy positivamente la estrategia de realizar el análisis detallado de cada tema y de cada uno de los indicadores de milenio.

3. Segundo día: Miércoles 28 de noviembre

Durante la mañana del segundo día, iniciando a las 9:30 hrs., se llevó a cabo la **Sesión 3: “Fortalecimiento institucional y coordinación interinstitucional en la elaboración de los informes nacionales de ODM”**, con la moderación del Departamento Nacional de Planificación de Colombia.

La sesión se desarrolló en torno a la presentación y discusión de los procesos de producción estadística y monitoreo de los ODM en la elaboración de los informes nacionales de ODM, así como las dinámicas de coordinación interinstitucional, y entre agencias y países para facilitar el flujo y la calidad de la información estadística en los indicadores ODM.

La participación de los presentes se concentró en la socialización de las diversas experiencias realizadas por los países resaltando los diseños institucionales y de coordinación inter-institucional para la elaboración de los informes nacionales de ODM. También se discutieron elementos centrales en torno a los principales aprendizajes de los países en el proceso, habida cuenta de la heterogeneidad de los países de América Latina y el Caribe.

En esta sesión se expresó la necesidad de identificar buenas prácticas y aprendizajes que mejoren los procesos de desarrollo de los indicadores ODM para robustecer la evaluación contenida en los informes nacionales. Los participantes expresan que se hace necesario recoger y sistematizar centralmente estos procesos y aprendizajes nacionales para poder tener los referentes, particularmente para los países que aún se encuentran organizando estos trabajos.

En la segunda parte de la mañana, se llevó a cabo la sesión 4: “Lineamientos para el trabajo futuro en torno al monitoreo de los ODM”, con la moderación conjunta del DANE de Colombia y la CEPAL.

La sesión fue introducida por la presentación de algunas premisas centrales que podrían orientar el proceso de construcción de convergencia y la agenda de trabajos por parte de Juan Carlos Feres, de CEPAL.

En cuanto a las premisas de una agenda de convergencia, sugirió:

1. La convergencia es necesaria y conveniente. Necesaria porque no es posible situar datos nacionales de un país al lado de los de otros y construir así una mirada internacional, dado que existen vacíos, insuficiente descripción y problemas de comparabilidad de las series. Conveniente, porque potencia un proceso de revisión y mejoramiento de las series estadísticas existentes en los países de la región.
2. La información de ODM es parte de los sistemas de información nacionales, y por ende su integridad y calidad refleja la fortaleza y madurez de los sistemas estadísticos nacionales, a la vez que la información de ODM no puede ser mejorada al margen de aquel.
3. La temática de milenio es de gran amplitud y tiene implicancias estadísticas muy diversas. Se debe trabajar simultáneamente en todos los frentes, pero es imprescindible establecer prioridades y por ende fijar criterios para esta tarea. A modo ilustrativo, se tiene que un 50% de los indicadores ODM tienen como fuente las encuestas de hogares,

por lo que realizar mejoramientos en estas encuestas y en la utilización de sus datos resultará en un impacto potencial de la mitad de los indicadores ODM.

4. En este proceso de convergencia es prioritario que se ejerza un claro liderazgo de las oficinas nacionales de estadística, sin el cual tampoco cabe esperar ni desarrollos ni fortalecimientos de los sistemas estadísticos nacionales. Lo anterior no contradice la necesidad de trabajar construyendo procesos interinstitucionales que son necesarios para el desarrollo estadístico de cada uno de los temas.
5. La estrategia debe ser complementada con un programa de trabajo regional que contenga objetivos; acciones de corto, mediano y largo plazo; así como participantes y responsables; orgánica, procesos y recursos técnicos y financieros.
6. La heterogeneidad de los países de la región implica que necesariamente la estrategia debe ser operativizada a nivel nacional, aunque se respalde y coordine regionalmente
7. Se debe acompañar lo anterior con un esfuerzo de armonización longitudinal (al interior de cada país), y transversal. Es importante tener claridad respecto de los benchmarks, con la necesaria flexibilidad en su aplicación.
8. Se debe hacer un énfasis importante en la transparencia y la documentación de las series estadísticas presentadas, construyendo metadatos y realizando un trabajo de perfeccionamiento progresivo.

A continuación se realizaron numerosos aportes por parte de los participantes, en torno a la necesidad de seguir avanzando en la elaboración de la estrategia de convergencia estadística regional. También se hizo énfasis en los principales desafíos y tareas para los distintos actores (oficinas de estadística, responsables de los Informes Nacionales, agencias del sistema ONU), a efectos de fortalecer las capacidades nacionales, de coordinación interinstitucional, y de convergencia países-agencias, en el monitoreo y cumplimiento de los ODM en los países de la región. En particular se sugirió realizar una reunión posterior para discutir el trabajo de convergencia en la región, así como divulgar mejor a la ciudadanía los resultados del monitoreo ODM en los países de la región para movilizar a las agencias públicas a trabajar cada vez mejor desde el punto de vista de monitoreo y cumplimiento. Adicionalmente, se volvió a expresar que más allá de la convergencia al interior de los países, es también necesario trabajar en la convergencia entre los países y las agencias internacionales que no siempre utilizan las fuentes nacionales existentes. También se mencionó la necesidad de considerar y aprovechar otras instancias de armonización estadística regionales y subregionales que están en desarrollo en la región para temas determinados que forman parte de milenio, al mismo tiempo que la estrategia y plan de trabajo resultante pueda retroalimentar los planes nacionales estadísticos de los propios países.

A continuación se procedió al cierre de la Reunión, por parte del Director del DANE, Sr. Héctor Maldonado, y del Sr. Juan Carlos Feres, de la CEPAL.

4. Los pasos siguientes

Entre los acuerdos de siguientes pasos discutidos en la reunión se tiene entonces:

1. Lectura y observaciones del documento central de la reunión por parte de países y agencias participantes, y envío de aportes y comentarios a CEPAL para finalizarlo y publicarlo
2. Análisis y validación de matrices conteniendo el vaciado de indicadores reportados por los informes nacionales de ODM respecto de los valores reportados en la Base de Milenio de ONU, dado que a la fecha de la reunión sólo 3 países habían reportado sus resultados.
3. Avances en la definición de una estrategia de convergencia estadística regional ODM y de un plan de trabajo, en coordinación con el grupo de trabajo de ODM de la Conferencia Estadística de las Américas.
4. Organización de un programa de trabajo 2008 - 2009 de CEPAL en materia de estadísticas ODM, con apoyo del BID, para dar continuidad a las actividades realizadas durante 2006 y 2007.