

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.2319(CEA.2005/9)
28 de abril del 2005

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

Santiago de Chile, 1° al 3 de junio del 2005

**EL SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO:
OPORTUNIDADES Y RETOS PARA LOS SISTEMAS NACIONALES
DE ESTADÍSTICA***

* Documento elaborado por la Secretaría sobre la base de un informe realizado por José L. Cervera, consultor de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, y de las respuestas a un cuestionario enviado a los institutos nacionales de estadística de la región.

ÍNDICE

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
A. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS	1-5	1
B. SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	6-9	2
C. RETOS PARA LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS NACIONALES	10-24	3
D. OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO ESTADÍSTICO EN LA REGIÓN	25-34	8
E. DIRECTRICES PARA APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES EXISTENTES.....	35-51	10
F. DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y RELACIÓN CON LOS USUARIOS.....	52-54	13

A. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

1. En la Declaración del Milenio, adoptada por 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2000, se establecieron los objetivos de desarrollo del Milenio, para la promoción del desarrollo humano. Se expresan en ocho apartados, estructurados en 18 metas. Las fechas de referencia para la consecución de los objetivos son el año 1990 como base y el año 2015 como término. La necesidad de evaluar cuantitativamente la situación de los Estados Miembros comprometidos con la Declaración del Milenio y realizar el seguimiento de sus progresos se tradujo en la elaboración de una lista de 48 indicadores referidos a metas y objetivos.
2. Los gobiernos y las instituciones internacionales han reconocido que el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio representa un reto adicional para los sistemas estadísticos nacionales (SEN), reconocimiento que ha quedado reflejado en diversas declaraciones institucionales (primera Mesa Redonda sobre Mejora de la Medición, el Seguimiento y la Gestión por Resultados, Washington, D.C., 2002; segunda Mesa Redonda, Marrakech, 2004; Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2003) en la que se subraya la importancia de fortalecer los sistemas estadísticos. En el ejercicio de seguimiento global de los objetivos de desarrollo del Milenio del 2004 también se da prioridad la necesidad de mejorar el sistema estadístico global (es decir, los SEN más los sistemas estadísticos de las organizaciones internacionales) para aumentar su eficacia, mediante la aplicación del denominado Plan de Acción de Marrakech sobre Estadísticas para el Desarrollo (MAPS, según sus siglas en inglés), adoptado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.¹ El Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) subrayó los desafíos y oportunidades que presenta el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y solicitó, en su cuarta reunión, celebrada en Dallas, Estados Unidos, los días 30 de noviembre al 1º de diciembre del 2004, estudiar con detenimiento este tema durante la tercera reunión de la Conferencia.
3. En consideración a lo anterior, el objetivo de este documento es informar sobre los procesos utilizados por los países de la región para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y presentar ante la CEA algunas sugerencias orientadas a mejorar este seguimiento. Se espera también que estas sugerencias nutran la reflexión sobre las directrices estratégicas de trabajo de la Conferencia. En la primera parte del documento se analizan los principales desafíos que enfrentan los SEN de la región para dar seguimiento a los indicadores relevantes. Se investiga también la oportunidad que presentan los objetivos de desarrollo del Milenio para mejorar y armonizar las metodologías de recopilación, documentación y difusión de los datos disponibles en la región, así como de movilizar recursos para fortalecer los sistemas estadísticos nacionales y regionales.
4. En la primera fase de elaboración de este informe se revisaron los documentos sobre el estado de los objetivos de desarrollo del Milenio y su medición en los países que contaban con esta información. Se revisaron también los documentos relevantes de organismos y conferencias internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Conferencia Estadística de las Américas, Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio, declaración de los gobernadores de los bancos multilaterales de desarrollo en Monterrey, Plan de Acción de Marrakech sobre Estadísticas para el Desarrollo, Colaboración en materia de estadística para el

¹ Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional, *Global Monitoring Report 2004. Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes* (DC2004-0006), Washington, D.C., abril del 2004.

desarrollo en el siglo XXI-Consortio PARIS21, entre otros) y numerosas páginas web de los institutos nacionales de estadística. En la segunda fase, a solicitud del Comité Ejecutivo de la CEA, se envió en enero del 2005 un cuestionario a los institutos nacionales de estadística que fue respondido por la mayoría de los países de la región.

5. A partir de las respuestas de los países al cuestionario se prepararon tablas sinópticas que constituyen la base de estudio para describir la situación actual y elaborar recomendaciones a la Conferencia Estadística de las Américas. Estas tablas están disponibles en el sitio web de la CEA.² Se preparará una versión más extensa, con un análisis pormenorizado de los cuestionarios, para el tercer trimestre del 2005.

B. SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

6. Se han constatado diferencias importantes en la capacidad de los países de la región para dar seguimiento a los objetivos de desarrollo del Milenio. Al mismo tiempo, la capacidad de cada país es desigual respecto de cada uno de los objetivos. Los informes nacionales, subregionales y regionales elaborados con el liderazgo y el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constituyen un valioso instrumento para llevar a cabo esta labor.³ Por otra parte, numerosos países han formalizado políticas y programas de desarrollo, como las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza (ENRP), que requieren información cuantitativa relevante para el establecimiento de líneas de referencia y el monitoreo de tendencias. Otros programas, como la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME), requieren la obtención de una gran cantidad de indicadores estadísticos de ámbito nacional.⁴ Algunos países han establecido objetivos nacionales que exigen la realización específica de nuevas operaciones estadísticas (Antigua y Barbuda implementó una encuesta sobre prevalencia del consumo de drogas con la Organización de los Estados Americanos en 1991). Por último, los países que se benefician de programas de cooperación suelen tener la obligación de proporcionar a los donantes información estadística ad hoc.
7. En los informes nacionales sobre seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio se evalúa favorablemente la gran capacidad de algunos países para progresar hacia ciertos objetivos. Sin embargo, cuando se considera en su conjunto, la capacidad regional de seguimiento de todos los objetivos y todos los criterios es débil. Es importante señalar que, en general, la debilidad se refiere más al análisis estadístico y la utilización de la información disponible para la planificación de políticas y programas que a la producción de datos o su calidad, aunque existen limitaciones relativas a la periodicidad de la recolección y a la cobertura poblacional. Es, por lo tanto, una debilidad que incumbe tanto a los productores como a los usuarios de las estadísticas, de modo que

² Véase <http://www.cepal.org/deype/ceacepal/index.htm>.

³ Algunos países de la región, como Bolivia y Brasil, ya están elaborando su segundo informe nacional. Otros, como Colombia, han hecho informes por departamentos, y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) han colaborado para desarrollar un análisis conjunto. Casi todos los institutos nacionales de estadística han participado en la realización de los informes.

⁴ En Bolivia, por ejemplo, los recursos liberados por la iniciativa PPME se asignan a los municipios en función de indicadores estadísticos de población, pobreza (medida en términos no monetarios) y educación.

la colaboración con estos últimos es fundamental para la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento continuo.

8. En lo relativo a la producción de estadísticas, es frecuente que los planes anuales de los institutos nacionales incluyan operaciones estadísticas que permitan, al menos parcialmente y no todos los años, la obtención de datos sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio.⁵ La necesidad de una perspectiva de más largo plazo en la producción de estadísticas debería quedar reflejada en la preparación de planes multianuales en los que se recojan las actividades tanto de los institutos nacionales de estadística como de otros organismos productores de estadísticas. Sin embargo, según los cuestionarios recibidos, son muy pocos los países de la región que disponen de planes estratégicos multianuales para la actividad estadística, y solo en contados casos estos planes tuvieron en cuenta las necesidades de la medición de los objetivos de desarrollo del Milenio.
9. En relación con el seguimiento estadístico de las ENRP, según los cuestionarios recibidos, en muy pocos casos los institutos nacionales de estadística de la región se han involucrado formalmente en la preparación de las estrategias, aunque en la mayoría de los casos han debido proporcionar datos a las unidades encargadas del monitoreo de cada uno de los aspectos sectoriales. Esto implica un reto añadido para los institutos, ya que al no estar implicados previamente en la definición de indicadores, la producción de explotaciones estadísticas ad hoc puede representar un esfuerzo adicional, cuando los indicadores requeridos por las entidades ministeriales no concuerdan con los que difunden los institutos nacionales de forma habitual.

C. RETOS PARA LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS NACIONALES

10. Los múltiples retos identificados al analizar la capacidad de seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio se resumen en los puntos siguientes:
 - i) aumentar la disponibilidad de los datos;
 - ii) mapear los datos existentes y ampliar su uso;
 - iii) aumentar la relevancia del proceso de seguimiento en las políticas nacionales;
 - iv) reducir el desfase temporal y asegurar la continuidad en el medio y largo plazo;
 - v) mejorar la comparabilidad internacional, y
 - vi) asegurar los recursos humanos y financieros necesarios para el proceso de seguimiento.

La interrelación de estos retos obliga a considerar la coordinación del SEN como una prioridad estratégica que surge naturalmente del ejercicio de seguimiento nacional de los objetivos de desarrollo del Milenio.

11. Los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio se obtienen básicamente a partir de las siguientes fuentes: censos de población y viviendas, encuestas de hogares, registros sanitarios y registros educativos.⁶ En un estudio de PARIS21 se estima que más de la mitad de los 48

⁵ Los indicadores que requieren la explotación de los censos de población y vivienda, de frecuencia menor que otras operaciones estadísticas, deberían ser susceptibles de actualización mediante la combinación con resultados de encuestas o registros administrativos.

⁶ El Consorcio PARIS21 llevó a cabo seis estudios de caso durante 2003 y 2004 (Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Malawi, la República de Moldova y Yemen) que confirman la predominancia de estas fuentes de datos.

indicadores pueden proceder de las encuestas de hogares (de los cuales 10 no pueden obtenerse de otra forma).⁷ Algunos se obtienen a partir de sistemas especiales de medición (por ejemplo, los relacionados con el objetivo 7) o de estadísticas compiladas por organismos internacionales (los referidos a la asistencia oficial para el desarrollo, del objetivo 8). El principal reto en términos técnicos y financieros para los SEN es aumentar la disponibilidad y la calidad de los datos procedentes de estas fuentes.

12. Resulta sorprendente que, según los cuestionarios recibidos, prácticamente ningún país ha tomado medidas para acometer operaciones estadísticas para la producción o el mejoramiento de los indicadores más problemáticos, excepto en el caso de la ingesta de calorías (indicador 5).
13. En el análisis de la compatibilidad de la relevancia nacional con la comparabilidad regional e internacional, se observa que la concordancia de los indicadores requeridos para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y de las ENRP es relativamente baja: según los cuestionarios recibidos, los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio para el monitoreo de pobreza, la educación, las condiciones de vivienda y el acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones son en general más sencillos que los requeridos a nivel nacional; por otra parte, los indicadores de objetivos de desarrollo del Milenio relativos al seguimiento del VIH/SIDA y otras enfermedades, el acceso a medicamentos esenciales y el desarrollo sostenible coinciden poco con los necesarios a nivel nacional.
14. Las políticas nacionales exigen, como es natural, una mayor desagregación de los resultados estadísticos, en áreas geográficas o subpoblaciones particulares (desagregaciones por sexo, por hábitat, por etnia, entre otros). Esto plantea a los SEN la necesidad de diseñar las operaciones de recogida de datos que permitan obtener los resultados requeridos, ya sea aumentando el tamaño de las muestras o su cobertura geográfica (como indican Bolivia, Brasil, El Salvador o Nicaragua en sus respuestas), lo que exige más recursos.
15. Por lo tanto, se da la paradoja de que en la región falta información sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio, cuando para las políticas nacionales se necesitaría aún más información. Si se perfecciona el uso de las estadísticas mediante un análisis más exhaustivo de los datos y una mejor difusión, se podría aumentar la disponibilidad de datos relevantes tanto para las políticas nacionales como para el seguimiento internacional de los objetivos de desarrollo del Milenio.
16. También es necesario tener en cuenta la referencia temporal de los indicadores disponibles para el seguimiento de los progresos, ya que la clasificación de países utilizada en los informes globales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio (países “que van camino” de alcanzar las metas y países que “no están cumpliendo” las previsiones) está relacionada con las tendencias a lo largo del tiempo, y en particular con la consecución de previsiones para los años 2005, 2010 y 2015. La información idónea es aquella que presenta datos suficientes y adecuadamente espaciados a lo largo del período 1990-2005. Al analizar los datos disponibles de los dos últimos años para todos los indicadores en los países de la región, se observa el considerable desfase temporal (en términos del tiempo transcurrido entre la fecha de referencia y la de disponibilidad) de los indicadores basados en encuestas de ingresos y gastos y en encuestas demográficas y de salud. El desfase es menor en los datos basados en registros educativos y de salud.

⁷ J. Muñoz y K. Scott (2004), “Household Surveys and the Millennium Development Goals”, PARIS21, 2004.

17. Por lo tanto, para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio se requiere planificar en el medio y largo plazo la producción periódica de cada fuente de datos: censos de población, sistemas de encuestas de hogares, demográficas y de salud y sistemas de registros educativos y de salud. Los países se enfrentan al reto de garantizar la continuidad de los recursos técnicos y financieros.
18. Otro de los grandes retos identificados es el de mejorar la comparabilidad internacional. Los datos que figuran en los informes de las Naciones Unidas para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio proceden de los organismos internacionales especializados, y presentan las características siguientes: i) los agregados regionales se basan en la disponibilidad de datos a nivel nacional, y por tanto su calidad depende de la calidad de los datos nacionales; ii) la fecha de referencia de los datos nacionales no siempre coincide entre países, lo cual obliga a realizar estimaciones entre observaciones sujetas a hipótesis de modelización; iii) los ajustes realizados tienen por objetivo acercar los resultados a una metodología común; iv) la divergencia en las definiciones y metodologías de recogida de datos dificultan esta tarea, sobre todo la estimación de la precisión de los agregados; v) los datos procedentes de registros se ajustan a las normas administrativas de cada país, por lo que presentan un menor grado de armonización que los procedentes de encuestas y censos.
19. Asimismo, es necesario asegurar recursos humanos y financieros autónomos para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Las encuestas de consumo y condiciones de vida en hogares de la región se han financiado en numerosos casos mediante el programa MECOVI, con asistencia financiera del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que las encuestas demográficas, de salud y fecundidad han recibido financiamiento parcial de organismos bilaterales y del sistema de las Naciones Unidas. Los censos de población también han contado en algunos países con financiamiento parcial externo.
20. Además de la insuficiencia de medios financieros autónomos, en algunos países los institutos nacionales de estadística se enfrentan al reto de retener a sus profesionales y reclutar a otros nuevos que puedan llevar a cabo las tareas adicionales que implica el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. La contratación temporal de consultores, frecuente en las tareas relacionadas con la concesión de apoyo financiero proveniente de organismos internacionales, no permite a los institutos crear la misma capacidad estadística de largo plazo que se genera con el personal permanente. Además, en algunos países se ha observado la existencia de proyectos que incluyen la realización de encuestas relacionadas con temas afines (salud, educación, mercado laboral fundamentalmente), pero que no implican directamente a los institutos nacionales de estadística. Dado que estas actividades requieren personal muy especializado y ofrecen condiciones salariales más atractivas, se crea un efecto de “canibalización” del sistema estadístico, más grave por el hecho de que esas encuestas no tienen un carácter periódico ni se consideran, en general, parte del programa estadístico nacional. En varios casos, los responsables de estas encuestas no parecieran estar al tanto de las necesidades del país en términos del seguimiento de los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio.
21. La interrelación de las problemáticas anteriores obliga a poner énfasis en las tareas de coordinación, no solo para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio sino también para el funcionamiento eficiente del SEN. Deben destacarse los siguientes elementos de coordinación: identificación de actores y división de responsabilidades, liderazgo entre las instituciones productoras de información, establecimiento de normas técnicas compartidas, y aprovechamiento de los recursos técnicos y humanos existentes.

22. Los datos para los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio proceden de fuentes diversas (véase el párrafo 11) y se generan en instituciones nacionales diferentes. Por lo tanto, al acometer las actividades de seguimiento de estos objetivos en el ámbito nacional, es necesario identificar las unidades administrativas responsables de la producción de estadísticas. La colaboración entre estas puede quedar plasmada en convenios de colaboración temáticos o en grupos interinstitucionales en los que se asignen claramente las responsabilidades relativas al establecimiento de normas técnicas de recogida y análisis de los datos, trabajo de campo, verificación y difusión de resultados.⁸
23. Sin embargo, la multiplicidad de actores de los SEN, y en particular en lo relativo a los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio, requiere un liderazgo institucional. Los institutos nacionales de estadística, por su especialización, están mejor situados para ejercer ese liderazgo técnico, pero es necesario que en los marcos jurídicos se defina la estructura de los SEN y se atribuya a los institutos nacionales ciertas capacidades en materia de normalización técnica, entre las cuales deberían figurar, como mínimo: i) el establecimiento de normas técnicas, definiciones, nomenclaturas y marcos de encuesta; ii) la obligatoriedad de consultar al instituto antes de modificar registros administrativos susceptibles de explotación estadística; iii) la oficialización de los resultados estadísticos, y iv) la preparación de planes nacionales de actividad estadística.⁹
24. En el caso de las actividades estadísticas de seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, el reto de la coordinación por parte de los institutos nacionales de estadística obliga a considerar, en el ámbito de los SEN y en coordinación con todas las instituciones participantes, los siguientes asuntos:
- i) Coordinación técnica:
- Establecimiento de marcos para la elaboración de encuestas de hogares, llevadas a cabo tanto por el Instituto Nacional de Estadística como por otras instituciones.
 - Establecimiento de definiciones sobre niveles de educación, matriculación, terminación de estudios, consensuadas con las instituciones responsables de los registros educativos, adaptadas a la realidad nacional y con posibilidad de producir datos armonizados con las normas internacionales.
 - Establecimiento de métodos de recogida de información sobre salud materna, inmunización, VIH/SIDA y otras enfermedades, que garanticen la representatividad estadística de las subpoblaciones estudiadas.
 - Atribución al SEN de operaciones estadísticas muy específicas (por ejemplo, en materia de alfabetización de adultos, nutrición, estado de salud, uso de anticonceptivos, uso de combustibles en los hogares, dotación y uso de tecnologías de la información).
 - Establecimiento de normas de documentación de los resultados por parte de todos los organismos del SEN, mediante la difusión de metadatos normalizados.

⁸ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina ha establecido conjuntamente con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable un nuevo sistema de indicadores de desarrollo sustentable; el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Nicaragua participa en el Consejo Nacional de Salud para el establecimiento de los indicadores relativos a las metas 7 y 8 de los objetivos de desarrollo del Milenio; el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala colabora con el Instituto Geográfico Militar para el levantamiento de cartografía.

⁹ En el cuestionario cumplimentado por Paraguay se hace hincapié en la necesidad de establecer un marco jurídico que permita a la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) ejercer el papel rector del SEN, que en la actualidad no se contempla.

ii) Coordinación jurídica:

- Establecimiento de un marco institucional adecuado de representación de los organismos productores de información que incluya (al menos) a las autoridades nacionales de salud, educación, empleo, medio ambiente y vivienda, y que permita realizar un análisis de la capacidad de seguimiento nacional de los objetivos de desarrollo del Milenio, entre otras actividades.
- Disposiciones legales al alcance de los institutos nacionales de estadística para establecer (tras el necesario análisis y consenso) normas técnicas de obligado cumplimiento para los demás productores de datos.
- Disposiciones legales para oficializar los datos procedentes de operaciones estadísticas realizadas por las instituciones integrantes del SEN. Esto es particularmente relevante en el caso de las operaciones estadísticas financiadas en su totalidad por agentes externos y sin integración previa en los programas nacionales de actividades estadísticas (en la región se han dado casos de encuestas sobre género, empleo, salud, alfabetización, entre otras, ejecutadas por instituciones gubernamentales en colaboración con organismos de desarrollo bilateral extranjeros en el contexto de proyectos de cooperación, cuyos resultados no se consideran oficiales).
- Marco jurídico para asegurar que los presupuestos nacionales (y la colaboración de los donantes, en su caso) provean financiamiento sostenible para el funcionamiento del SEN y la ejecución de los programas de actividad estadística. En particular, la realización de los censos de población y vivienda, los programas de encuestas de hogares y el mantenimiento de los registros administrativos sanitarios y educativos deben incluirse en las prioridades de financiamiento para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.

iii) Coordinación en la asignación de recursos:

- Búsqueda de sinergias entre los recursos financieros de las instituciones a la hora de realizar operaciones estadísticas de gran envergadura (colaboración con oficinas catastrales para el levantamiento de marcos, con escuelas, centros de salud y administraciones locales, entre otros).
- Aprovechamiento en todo el SEN de las capacidades técnicas del personal más cualificado, mediante su participación en grupos interinstitucionales y programas de formación. Numerosos institutos nacionales de estadística de la región prestan asistencia técnica a los restantes productores, al menos de forma esporádica.
- Uso eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación disponibles en los organismos del SEN y otras unidades administrativas (incluidas las locales) para la recogida, procesamiento y difusión de datos.
- Coordinación de los fondos procedentes de fuentes financieras externas, para evitar la ejecución de operaciones estadísticas costosas que no estén integradas en los programas nacionales de actividades.

D. OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO ESTADÍSTICO EN LA REGIÓN

25. En cuanto a las oportunidades, el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio ha permitido plantear el debate en muchos países sobre la relevancia de la información estadística en el proceso de desarrollo. Estas oportunidades para la producción de indicadores comparables y de calidad pueden agruparse en:
- i) la promoción de la actividad estadística;
 - ii) el apoyo financiero a los sistemas estadísticos;
 - iii) la mejora de la calidad técnica de los productos estadísticos;
 - iv) la armonización regional de las estadísticas.

Se puede afirmar que el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio representa una oportunidad para la promoción de las instituciones estadísticas, en particular de los institutos nacionales de estadística, en el seno de las administraciones nacionales. También puede facilitar el contacto de los productores de estadísticas con los usuarios, e incrementar la sensibilidad política respecto de la importancia de la información estadística en la planificación de los programas de desarrollo. Esta promoción de la función estadística en torno a metas universales se puede sustentar también en la labor de seguimiento de los países a las conferencias internacionales: la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Conferencia de El Cairo), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Conferencia de Beijing), la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Asamblea de Madrid), la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Cumbre de Túnez), entre otras.

26. Desde el punto de vista temático, el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio permite fortalecer los sistemas de estadísticas sociales (en los ámbitos de pobreza, educación, salud, género) y de medio ambiente, frente a un enfoque más tradicional que daría prioridad a las estadísticas económicas. Esto permite que los institutos nacionales de estadística promuevan —tanto ante sus autoridades tutelares como ante sus usuarios— la necesidad de poner en marcha, mantener y mejorar los sistemas de producción de información social y de medio ambiente en el SEN (básicamente mediante la realización de encuestas de hogares y el aprovechamiento estadístico de registros administrativos de calidad).
27. Por otra parte, existen iniciativas regionales para la preparación de materiales de promoción de los sistemas estadísticos. El Consorcio PARIS21, con el apoyo del Banco Mundial, el BID y la CEPAL, ha celebrado seminarios subregionales en Centroamérica, países andinos y países del Caribe, en los que se ha reunido a los productores y los usuarios de estadísticas para el desarrollo. El mensaje que se transmitió a los responsables políticos en estos seminarios es que “si no se puede medir el desarrollo, no puede gestionarse”. Se insiste en la necesidad de que los gobiernos formalicen su apoyo a los SEN aportando recursos presupuestarios, técnicos y humanos, y fomentando la colaboración entre productores y usuarios.
28. En la declaración suscrita por los jefes de los bancos multilaterales de desarrollo en marzo del 2002 en Monterrey, México, se menciona explícitamente la necesidad de apoyar a los sistemas estadísticos como instrumento institucional para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y las ENRP. En cada país, los institutos nacionales de estadística pueden aprovechar también la convocatoria de productores, usuarios y financiadores nacionales en torno al seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio (grupos de trabajo interinstitucionales,

elaboración de informes nacionales) con el fin de movilizar los recursos necesarios para mejorar el funcionamiento del SEN.

29. En el ámbito internacional se han habilitado programas de apoyo financiero, en forma de préstamos y subvenciones, como el Fondo para el Fortalecimiento de la Capacidad Estadística (STATCAP) y el Fideicomiso para el Desarrollo de Capacidades Estadísticas (TFSCB). En la región, Nicaragua, Paraguay, Perú, la República Dominicana y los Estados miembros del CARICOM se han beneficiado del TFSCB para la realización de encuestas sociales. Hay otras formas de apoyo financiero disponibles por medio del PNUD y de los organismos bilaterales de cooperación para el desarrollo.
30. Algunas fundaciones privadas, como la fundación Bill y Melinda Gates, que promueve el programa *Health Metrics Network*, también proveen fondos para la mejora del seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.
31. El seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio puede favorecer la mejora de la calidad de la producción de las estadísticas en virtud de la actividad asociada a la difusión de metodologías y recomendaciones internacionales para la producción y divulgación de los datos, y por el contacto creciente con otros productores y con usuarios de las estadísticas. Los institutos nacionales de estadística de la región han evaluado, con ocasión del seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, determinados problemas metodológicos. Los organismos especializados también se están esforzando por sistematizar y difundir documentos metodológicos sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio que pueden ser de utilidad para los técnicos de los SEN.
32. El acercamiento a los usuarios con ocasión de la elaboración de las ENRP o de los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio puede fomentar el interés de los institutos nacionales de estadística por la divulgación de evaluaciones de la calidad de las fuentes estadísticas, con vistas a mejorarla. Un ejemplo interesante es la aplicación del Marco para Evaluar la Calidad de los Datos (MECAD), instituido por el Fondo Monetario, a diferentes áreas temáticas.¹⁰
33. En cuanto a la armonización regional e internacional de las estadísticas, el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio presenta una oportunidad para coordinar la difusión de indicadores y metadatos. El establecimiento de un conjunto común de indicadores de desarrollo permite adoptar formas de difusión convenientes para todos los países, mientras que los esfuerzos de los SEN por producir los indicadores según las metodologías internacionales generarán automáticamente un conjunto de datos estadísticos más comparables —tomando en cuenta las dificultades naturales del proceso— que si se tratara de indicadores nacionales.
34. El planteamiento de dificultades técnicas comunes como la producción de los indicadores más problemáticos o el estudio de los temas metodológicos señalados puede dar lugar a la cooperación y al intercambio de buenas prácticas entre los institutos de estadística de la región, objetivos que

¹⁰ El Fondo Monetario difunde la aplicación del MECAD en las cuentas nacionales, los índices de precios al consumidor y al productor, las estadísticas de las finanzas del gobierno, las estadísticas monetarias y de balanza de pagos (véase <http://dsbb.imf.org/Applications/web/dqrs/dqrsdqaf/>). El Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han colaborado en la preparación de sistemas de evaluación y documentación de las estadísticas de pobreza monetaria y de educación mediante el MECAD.

deben ser promovidos por la CEA, ya que son inherentes a su misión. En este sentido, la Conferencia debería emitir:

- i) recomendaciones sobre planificación y coordinación de los SEN para mejorar la capacidad de seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio;
- ii) recomendaciones para incrementar la disponibilidad de los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio;
- iii) recomendaciones para mejorar el acceso y aumentar el uso de estadísticas para el seguimiento del desarrollo, y
- iv) recomendaciones para mejorar el seguimiento internacional de los objetivos de desarrollo del Milenio desde los SEN.

E. DIRECTRICES PARA APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES EXISTENTES

35. Para aprovechar el potencial de los objetivos de desarrollo del Milenio en materia de desarrollo estadístico es necesario elaborar planes estratégicos multianuales que incluyan a todos los organismos productores de estadística del país. En los planes de desarrollo estadístico deberían considerarse como mínimo los siguientes temas:
- i) análisis de la situación presente del Instituto Nacional de Estadística y de los demás servicios estadísticos;
 - ii) misión y visión del Instituto Nacional de Estadística y en particular de su rol respecto del desarrollo;
 - iii) objetivos estratégicos para el desarrollo en el largo plazo;
 - iv) plan de actividades multianual, y
 - v) recursos humanos, físicos y financieros necesarios.
36. La presentación de una estrategia nacional de desarrollo estadístico puede ser un instrumento de atracción de financiamiento, tanto de cara a los gobiernos nacionales como a los donantes externos. Para acceder a ciertos mecanismos financieros como el STATCAP se exige presentar una estrategia, y en el caso del TFSCB está contemplado el financiamiento de su elaboración, todo lo cual se suma a los motivos para que los países de la región consideren la conveniencia de llevar a cabo este ejercicio de planificación. En la CEA se podría plantear un análisis sobre la validez del material generado por los grupos internacionales de trabajo, como el Consorcio PARIS21, para la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo estadístico en los países de América Latina y el Caribe.¹¹
37. La coordinación del SEN es fundamental para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Las fuentes estadísticas necesarias no proceden únicamente de los institutos nacionales de estadística, sino también, en la mayoría de los países, de los ministerios de educación, sanidad y medio ambiente, que desempeñan una función fundamental en el mantenimiento de sistemas de registros administrativos. Otras instituciones, en su caso, pueden ser productoras de información sobre los objetivos de desarrollo del Milenio.

¹¹ Disponibles en <http://www.paris21.org/pages/designing-nsds/NSDS-documents-knowledge-base/index.asp?tab=KnowledgeBase>.

38. El marco jurídico e institucional para la planificación de las actividades estadísticas debe permitir que el Instituto Nacional de Estadística coordine sus actividades con los ministerios responsables del mantenimiento de registros administrativos susceptibles de uso estadístico, y en particular con los que se citaron en el párrafo anterior. La coordinación debe sustentarse en una colaboración mutua, en la que el Instituto Nacional de Estadística aporta la experiencia en materia de producción, análisis y difusión de estadísticas, y el Ministerio correspondiente aporta su conocimiento del uso de las estadísticas para la toma de decisiones y su estructura para la recogida y procesamiento de la información.
39. Se proponen los siguientes temas de coordinación para su consideración por parte de los países de la región:
- i) Creación de grupos de trabajo institucionales temáticos sobre educación y salud, en los que estén representados tanto el Instituto Nacional de Estadística como los ministerios o autoridades nacionales relevantes, para analizar los indicadores que se consideren más problemáticos (ingesta de calorías, tasa de terminación de estudios, tasa de asistencia de los huérfanos a la escuela, prevalencia de VIH/SIDA y uso de anticonceptivos, incidencia y tratamiento de la malaria, entre otros).
 - ii) Estudio de la coherencia de los datos procedentes de encuestas de hogares y registros administrativos, básicamente en educación (nivel de estudios alcanzado, matriculación y asistencia a la escuela), estado de salud (controles perinatales y salud materna, enfermedades de declaración obligatoria, inmunización de niños, mortalidad materna e infantil) y posibilidades de combinación de los resultados.
 - iii) Capacitación otorgada por el Instituto Nacional de Estadística a los técnicos de los ministerios productores de estadísticas administrativas. Esta actividad, además de fortalecer la capacidad de recopilación y análisis de datos, evitaría la utilización de clasificaciones y definiciones diferentes a las utilizadas por el instituto nacional o, incluso, la incorrecta utilización de los datos que genera. Se recomienda además ampliar la capacitación en áreas ligadas al uso intensivo de los datos y a su análisis, como por ejemplo los datos censales y las encuestas de hogares (véase el párrafo 7).
40. Los objetivos de desarrollo del Milenio y su seguimiento son una oportunidad para promover la función estadística en los países de la región. En este contexto, las campañas de promoción deben ser una prioridad estratégica. El alto costo del diseño de campañas de promoción y la semejanza de las situaciones en muchos países (incluidas las idiomáticas) pueden brindar economías de escala a nivel regional en la preparación del material. En este sentido, la iniciativa del Consorcio PARIS21 de preparar vídeos, seminarios nacionales y regionales puede utilizarse a nivel nacional.
41. Los censos de población y vivienda son operaciones de enorme envergadura en términos de recursos humanos, técnicos y financieros, y requieren una preparación a medio plazo. En el Plan de Acción de Marrakech se señala que su ejecución es fundamental para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. En el programa de trabajo estadístico internacional de la región se considera la organización de los censos (con la participación muy activa del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL). Además, hay experiencias regionales de cooperación internacional en esta materia (incluida la capacitación, la difusión de software como REDATAM, la armonización de definiciones, entre

otros). Los países del Mercosur, Bolivia y Chile están trabajando en la armonización subregional de variables y experiencias piloto.

42. Con vistas a las recomendaciones técnicas, la CEA podría analizar específicamente la utilización de los datos censales para la producción de los indicadores objetivos de desarrollo del Milenio y, en el ámbito de un seguimiento territorial de la situación socioeconómica, para la desagregación local de los indicadores mediante métodos de estimación de pequeñas áreas (desglose por hábitat urbano/rural y para los habitantes de tugurios, entre otros).
43. Todos los países de la región cuentan con encuestas periódicas de hogares. Sin embargo, la construcción de un sistema de encuestas va más allá de su realización: requiere al menos el establecimiento de una periodicidad, definiciones armonizadas y coberturas poblacionales relacionadas que permitan la integración de los datos.¹² En el caso de los objetivos de desarrollo del Milenio es necesario que las fuentes de información sean regulares a lo largo de todo el período de seguimiento.
44. Existe una valiosa experiencia de cooperación en la región en el marco del programa MECOVI que merece preservarse. La búsqueda de sinergias con otras iniciativas (el fondo STATCAP, entre otros) en el marco de una coordinación regional de los programas de cooperación podría mejorar la utilización de recursos económicos para el sistema de encuestas de hogares.
45. La creación de redes de expertos en materia de encuestas de hogares (propuesta del Plan de Acción de Marrakech) es una opción para coadyuvar al fortalecimiento de los sistemas de encuestas mediante el intercambio de experiencias técnicas. En la región, la Red de Instituciones y Expertos en Estadísticas Sociales y de Medio Ambiente (REDESA), iniciativa de la CEPAL, tiene por objetivos promover la producción de estadísticas sociales, potenciar la coordinación entre la producción, la difusión y el uso de estos datos, y proporcionar un foro de intercambio sobre los temas relacionados. Esta iniciativa proporciona además estadísticas sobre temas sociales y medioambientales. La CEA podría evaluar la conveniencia de aprovechar la dinámica creada con esta red y examinar la posibilidad de ampliarla en el marco del Plan de Acción de Marrakech.
46. Numerosos países de la región tienen experiencia en la aplicación de las encuestas de demografía y salud y otras similares. Esta experiencia puede ser beneficiosa para el resto de países de la región y podría incluirse entre las actividades de cooperación bilateral promovidas por la CEA. Asimismo, la Conferencia podría considerar la menor experiencia en la aplicación de encuestas agrupadas de indicadores múltiples con vistas a un estudio de adaptación de este tipo de encuestas a las necesidades de los países de la región para la producción de indicadores objetivos de desarrollo del Milenio.
47. La experiencia de los países en encuestas de hogares sobre uso del tiempo es más reciente, si bien ya existen numerosos antecedentes en la región. Se podría analizar el uso de estas encuestas para los temas siguientes: distribución de gastos y consumos dentro del hogar (en particular por sexos),

¹² Sobre el establecimiento de un sistema integrado de encuestas de hogares, véase el documento metodológico de J. C. Feres y F. Medina, "Hacia un sistema integrado de encuestas de hogares en los países de América Latina", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 1 (LC/L.1476-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001, en el que se sistematizan los elementos técnicos requeridos (núcleo de encuestas, elementos del diseño de las operaciones estadísticas, control de calidad y ejecución de las operaciones).

trabajo no remunerado (en especial de las mujeres), asistencia a la escuela de niñas y niños y, en general, todo análisis que dote al seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio de una perspectiva de género.

48. Una de las debilidades observadas en los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio es la deficiente capacidad para el análisis de las causas de mortalidad materna e infantil. Dado que se trata de un subproducto de la actividad administrativa, la obtención de estos indicadores es menos costosa en términos económicos que la procedente de encuestas; sin embargo, su utilidad se ve limitada por la mala calidad que suelen tener los datos primarios recogidos en las estadísticas vitales. En el caso de la mortalidad materna, la situación es aún más grave por las deficiencias en las declaraciones de causa de muerte y por los temores de los profesionales del sector médico de asumir la responsabilidad de las muertes maternas. El análisis de la coherencia con encuestas demográficas y de salud permitiría identificar los colectivos poblacionales o las áreas geográficas con peor cobertura de registros.
49. Los indicadores relativos al VIH/SIDA son escasos en la región y en general los países no han revisado la metodología con ocasión del seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. En general, estos indicadores se obtienen mediante encuestas de vigilancia. La diversidad de métodos de recogida de datos y estimación dificulta el seguimiento de la meta y la comparabilidad internacional. La CEA podría analizar la posibilidad de recomendar el establecimiento de un grupo de expertos que propusiera estrategias de obtención sistemática y regular datos sobre prevalencia e incidencia del VIH/SIDA y sugiriera métodos armonizados para la obtención de estos indicadores.
50. Del mismo modo, los registros educativos pueden aportar valiosa información a bajo costo si se diseñan y mantienen de forma adecuada. Las definiciones de niveles de estudios y alfabetización en los censos o encuestas de hogares deben ser tales que permitan cruzar información y realizar análisis de coherencia con los registros educativos de la población en edad de educación primaria. La CEA podría considerar la posibilidad de establecer recomendaciones sobre la elaboración de las definiciones utilizadas en los sistemas educativos de la región y armonizar las prácticas nacionales.
51. La puesta en marcha de las bases de datos de estadísticas e indicadores sociales y de medio ambiente (BADEINSO y BADEIMA) por parte de la CEPAL puede aprovecharse para mejorar la disponibilidad de indicadores sobre los objetivos 1 al 7. También permite impulsar un trabajo regional de creación de un marco coherente de indicadores de medio ambiente (meta 9).

F. DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y RELACIÓN CON LOS USUARIOS

52. La demanda de indicadores sobre los objetivos de desarrollo del Milenio no se limita a las instituciones internacionales y los gobiernos nacionales, sino que suscitan interés entre las entidades de la sociedad civil. Si estos colectivos de usuarios no cuentan con la formación necesaria, la producción estadística queda infrautilizada. Los institutos nacionales de estadística podrían organizar seminarios monográficos sobre las encuestas de hogares y sus posibilidades y limitaciones para el análisis estadístico avanzado, orientados a los usuarios más especializados, como los investigadores académicos.

53. Algunos institutos nacionales de estadística han experimentado con la difusión de microdatos anonimizados en “centros seguros” a los cuales tienen acceso investigadores autorizados.¹³ La CEPAL ha cooperado activamente con los países de la región en el proceso de democratización de la información con la creación de bases censales REDATAM destinadas a su uso extensivo por las instancias locales y nacionales y también para el acceso del público en general de manera abierta y gratuita. La CEPAL ha desarrollado también, para uso restringido, un sistema de difusión de indicadores provenientes de encuestas de hogares denominado Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Algunas organizaciones, como ORC Macro (responsable de llevar a cabo las encuestas demográficas y de salud), practican la política de facilitar acceso a archivos de datos a través de Internet para el análisis más detallado. La CEA podría analizar las prácticas de difusión de datos individuales o de hogares (microdatos) en la región, teniendo en cuenta las restricciones legales (seguridad en el acceso y anonimato de los informantes) y las técnicas de cada país para, en un primer acercamiento, identificar experiencias que pudieran aplicarse a la difusión de las encuestas de hogares y censos de población disponibles y, posteriormente, elaborar recomendaciones en esta materia para los SNE de la región.
54. Para las fuentes de información relevantes para los objetivos de desarrollo del Milenio, la CEA podría considerar la utilización de una presentación uniforme como la que se propone en las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD), en el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) (al que se han adherido la mayoría de los países de la región) para población, educación, salud y pobreza, o bien en el MECAD. Asimismo, la CEA podría considerar la posibilidad de impulsar la definición de un conjunto mínimo inicial de metadatos sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio y las diferencias entre definiciones internacionales y nacionales. Los organismos internacionales deberían documentar con claridad las discrepancias con los datos nacionales, de forma que tanto las autoridades nacionales como los usuarios puedan conocer con detalle la metodología utilizada.

¹³ Uno de ellos es Perú, que ofrece acceso a las encuestas de condiciones de vida y pobreza y a las encuestas de salud y fecundidad en <http://www.inei.gob.pe/srienaho/index.htm>.