

Construcción de la capacidad estadística: demanda sin precedentes, oportunidad urgente

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han dejado clara la necesidad de estadísticas pertinentes, fiables y puntuales para poder establecer políticas, responsabilizar a las personas que toman decisiones, supervisar el progreso y evaluar los resultados. Sin embargo, a pesar de grandes mejoras durante los últimos años, satisfacer las demandas de datos básicos sobre desarrollo humano sigue representando un desafío mundial.

Aunque la situación de datos varía de un país en desarrollo al otro, la Base de Datos de los Indicadores del Milenio (véase <http://millenniumindicators.un.org>) —que se basa en estadísticas nacionales compiladas o estimadas por organismos internacionales de datos— es muy reveladora. No sólo se manifiestan grandes carencias en prácticamente todos los indicadores, sino que existen problemas de envergadura sobre la pertinencia, precisión, consistencia y fiabilidad de estos datos. Por ejemplo:

- Muchos de los indicadores escogidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se basan en los datos disponibles y no necesariamente los más adecuados para dichos Objetivos. Un ejemplo sería el indicador de \$1 al día, la medida de pobreza absoluta más polémica (véase el recuadro 2.3). Otro es el indicador de acceso sostenible a medicamentos esenciales, para los que tanto el acceso como su naturaleza asequible son difíciles de valorar con precisión. Mientras tanto, los indicadores apropiados para la meta de los habitantes de las zonas urbanas más pobres (parte del Objetivo 7) todavía no se han desarrollado en su totalidad.
- Muchos países carecen de datos sobre los indicadores de pobreza de ingresos, salud, desigualdad de género, empleo o medio ambiente para el período 1990–2001; y son pocos los que tienen datos sobre las tendencias relativas a ese período (véase el cuadro).
- Algunos datos —como los relativos a la mortalidad materna y al VIH/SIDA— están basados en registros vitales incompletos o en encuestas que no son representativas y, por tanto, quedan sujetos a una enorme incertidumbre. Incluso cuando existen datos disponibles para períodos múltiples, éstos frecuentemente no son comparables, debido a cambios en las definiciones, la metodología o la cobertura.

Al crear una demanda de datos a largo plazo, los Objetivos están desafiando a las instituciones nacionales e internacionales a que vayan más allá de las res-

puestas a corto plazo para crear una capacidad y unos sistemas nacionales de estadísticas que sean fiables y sostenibles. ¿Qué es lo que se precisa hacer —o hacer de forma diferente— para lograr esos objetivos?

Creación de una demanda nacional

Al no apreciar la importancia de las estadísticas como base para la toma de decisiones informada, demasiados países se ven atrapados en un círculo vicioso de escasa demanda y oferta de recursos estadísticos, lo que resulta en un suministro de datos inadecuado. Estos países no suelen recoger datos de forma rutinaria —muchos no han realizado un censo de la población en los últimos 10 años— y están muy retrasados en la adopción de normas y métodos estadísticos actualizados. También tienen una capacidad muy limitada para analizar y difundir las estadísticas, lo que no favorece la utilización de datos en los análisis de las políticas nacionales.

La demanda de datos debe aumentar si los sistemas nacionales de estadística han de romper este círculo vicioso de escasos desempeños y financiación. Los esfuerzos para aumentar el suministro también deben fortalecer la capacidad de los gobiernos y del público en general para utilizar los datos de forma eficiente. Aunque la asunción de responsabilidades y el compromiso de los países es esencial para que prosperen estos esfuerzos, la comunidad internacional también puede ayudar de la siguiente manera:

- Recalcando la importancia de las estadísticas y de los sistemas estadísticos para apoyar una gobernabilidad eficiente y potenciar a las personas. Se pueden ofrecer oportunidades importantes fomentando el proceso de desarrollo de Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, informes nacionales de desarrollo humano e informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que hacen hincapié en la necesidad de supervisar y evaluar.
- Haciendo mejor uso de los datos existentes para satisfacer las necesidades a corto plazo de programas concretos y realizar inversiones a largo plazo en sistemas estadísticos.
- Formando a analistas estadísticos y gestores de sistemas estadísticos, diseñando nuevos instrumentos de recogida de datos, incrementando el acceso a los datos prestando su apoyo a la difusión y el análisis de datos y fomentando la utilización de la tecnología existente

para reducir costos y conseguir que los programas de estadística nacionales sean más eficientes.

Mejora de las estrategias y los sistemas nacionales

Los organismos internacionales han realizado una serie de encuestas en los hogares para reducir las carencias de datos, especialmente sobre pobreza, salud y educación. Dichas encuestas (Encuestas Demográficas y de Salud, Encuestas de Conjuntos de Indicadores Múltiples y Cuestionarios sobre Indicadores Básicos del Bienestar) han proporcionado información esencial sobre características socioeconómicas y tendencias, especialmente entre los pobres.

Sin embargo, cuando estas encuestas se llevan a cabo en países con recursos limitados, a menudo están impulsadas por necesidades externas a corto plazo, distorsionando las prioridades locales y no llegando a ofrecer mejoras sostenibles a la infraestructura estadística local. Aunque los sistemas administrativos pueden proporcionar series cronológicas detalladas y datos desglosados para la planificación nacional, precisan de inversiones a largo plazo y, por tanto, a menudo quedan en una situación de abandono.

Para fomentar el desarrollo de sistemas estadísticos sostenibles y reducir al mínimo las distorsiones de las prioridades y los resultados, deben realizarse la recogida y el análisis de datos dentro del marco de las estrategias estadísticas nacionales. Estas estrategias deberían estar estrechamente vinculadas a las políticas nacionales y a las prioridades que se hayan acordado para los sistemas estadísticos.

En los últimos años, varios países africanos han experimentado una notable mejora en su capacidad estadística, basando el desarrollo de sus estadísticas en las demandas nacionales. Uganda ha reestructurado su oficina estadística, lo que le permite gestionar mejor y satisfacer las demandas de los usuarios. En Malawi, las inversiones de donantes y del gobierno en encuestas domésticas y en los análisis de datos han mejorado los conocimientos sobre la pobreza, lo que ha permitido elaborar mapas de pobreza, una línea de pobreza acordada y un perfil de los pobres extenso.

Una encuesta internacional de la pobreza

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio se destacan áreas en las que los sistemas estadísticos nacionales precisan de mejoras importantes. Muchos países, incluyendo los de máxima y alta prioridad identificados en el presente Informe, necesitan una ayuda extensa para poder llevar a cabo encuestas regulares sobre ingresos y consumo y, especialmente, para poder evaluar la pobreza extrema y otras condiciones de vida. Estos países también necesitan desarrollar y fortalecer sus programas estadísticos nacionales sobre otros indicadores sociales y especialmente para los datos de salud que identifican los Objetivos.

Una forma de responder a la nueva demanda de apoyo estadístico surgida a raíz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio podría ser la elaboración de una encuesta internacional sobre la pobreza. Aunque las encuestas existentes (como las Encuestas Demográficas y de Salud) ofrecen importantes datos en muchas áreas, ninguna facilita datos uniformes y fiables sobre la pobreza extrema y las condiciones de vida básicas. Esta encuesta internacional sobre la pobreza podría basarse en normas y metodologías nuevas o mejoradas y tener un formato modular, que contara con unos

Grandes carencias de datos incluso en indicadores básicos del desarrollo humano: países con carencia de datos, 1990-2001

Porcentaje

INDICADOR	Países sin datos de tendencias	Países sin datos
Niños de peso inferior al normal	100	22
Tasa de matriculación neta en primaria	46	17
Niños que llegan al 5º año	96	46
Partos asistidos por personal sanitario cualificado	100	19
Proporción de las mujeres empleadas fuera del ámbito agrícola	51	41
Incidencia del VIH entre embarazadas de 15-24 años en las grandes zonas urbanas	100	91
Población con acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas	62	18
Población que sobrevive con menos de \$1 diario	100	55

Nota: Los datos corresponden a países en desarrollo y países de Europa Central, Europa Oriental y la CEI. Se considera que un país tiene datos sobre tendencias si hay al menos dos puntos de datos disponibles —uno en 1990–95 y otro en 1996–2001— y ambos puntos se distancian en al menos tres años.

Fuente: Naciones Unidas 2003c.

Continúa en la página siguiente

Construcción de la capacidad estadística: demanda sin precedentes, oportunidad urgente

módulos fijos utilizados siempre en todos los lugares y otros que se adaptaran a las necesidades actuales del país y a las de más largo plazo. Una encuesta de este tipo, enmarcada en un programa estadístico integrado, podría ofrecer datos muy valiosos para el análisis nacional y mundial y convertirse en un instrumento fundamental para la creación de una capacidad estadística nacional.

La consecución de más recursos y su utilización más eficiente

Muchos países pobres tan sólo cuentan con una infraestructura y formación estadísticas mínimas. Con recursos tan limitados, precisan de un apoyo financiero importante para poder comenzar a construir su capacidad estadística. Otros países tienen programas bien desarrollados en ciertas áreas pero necesitan apoyo para poder fortalecer sus sistemas estadísticos globales. También necesitan ajustar sus prioridades nacionales e invertir en actividades estadísticas para asegurar una capacitación sostenible.

Tanto los gobiernos como los donantes debieran reconocer que el refuerzo de los sistemas estadísticos es una parte integral de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En lugar de centrarse en resultados a corto plazo y depender de costosos expertos externos, los esfuerzos deberían favorecer la planificación a largo plazo y una utilización más eficiente de los recursos y de los conocimientos locales.

Nuevos instrumentos de financiación

Muchos donantes se están esforzando por financiar los sistemas estadísticos, tanto mediante el aumento de la financiación (incluyendo, por ejemplo, componentes estadísticos en los proyectos) y mediante la experimentación con nuevos instrumentos. Por ejemplo, el nuevo Fondo Fiduciario para la Capacitación Estadística de donantes asociados establecido por el Banco Mundial ofrece subvenciones para desarrollar planes y proyectos para la creación de capacidad estadística. Además, los nuevos servicios de crédito — como los préstamos de inversión que gradualmente reducen el apoyo a los costos corrientes (el grueso de los gastos a los que se enfrentan las oficinas de estadísticas) durante las fases de implementación— ayudarán a los países en desarrollo a aumentar sus inversiones y aligerar su dependencia de la financiación de los donantes.

Cooperación entre países en desarrollo

Las décadas de asistencia y cooperación técnica por parte de los donantes han creado conocimientos importantes en los países en desarrollo pero, aunque los expertos de los países ricos desempeñan un papel vital, éste también es el caso de los profesionales dentro del país y los de otros países en desarrollo con pro-

blemas y condiciones similares. Por ejemplo, a finales de los 80 el Consejo de Coordinación Nacional de Estadísticas de Filipinas ayudó a la Oficina Central de Estadísticas de Indonesia a compilar los datos sobre sus cuentas nacionales.

Existen varios factores que son clave en el éxito de este tipo de esfuerzos: la asunción de responsabilidades y el compromiso de los países receptores; que el país receptor y el país asistente compartan sistemas económicos, culturales y de datos similares, lo que facilita la transferencia de tecnologías; costos de consultoría más asequibles, que permitan un apoyo a largo plazo; la sensación de compañerismo y la voluntad de cooperar plenamente.

Mejoras en la colaboración y la coordinación

La capacitación estadística debe estar coordinada eficientemente tanto dentro de los países como entre los donantes. Los programas estadísticos de la mayoría de los países en desarrollo, incluso aquellos con una larga tradición estadística, a menudo están repartidos entre varios ministerios ajenos a las oficinas nacionales de estadísticas. Las oficinas de estadísticas de los organismos internacionales, como los de la sede de las Naciones Unidas o de sus comisiones regionales, suelen trabajar principalmente con las oficinas nacionales de estadísticas. Otras unidades estadísticas de organismos donantes especializados — como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura o la Organización Mundial de la Salud— suelen trabajar con sus contrapartes nacionales en los respectivos ministerios. Otros donantes, principalmente multilaterales o bilaterales, a menudo gestionan la cooperación técnica a través de ministerios de cooperación técnica o mecanismos similares.

Esta estructura plantea grandes desafíos a la coordinación. Los distintos donantes inevitablemente duplican proyectos similares, con objetivos que se solapan y que no son consecuentes, compitiendo para obtener los recursos locales limitados y sobrecargando la capacidad nacional. También se producen graves incoherencias dentro de los sistemas nacionales y una desconexión entre las oficinas de estadísticas nacionales y diferentes ministerios. ¿El resultado? Una extraordinaria ineficiencia, datos menos valiosos de encuestas que utilizan definiciones y métodos distintos y discrepancias entre las estadísticas nacionales e internacionales.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ofrecen una oportunidad única para establecer responsabilidades claras y eficientes, tanto a nivel nacional como internacional. Por ejemplo, las oficinas nacionales de estadísticas podrían desempeñar un papel más central en la coordinación de las estadísticas nacionales para satisfacer las necesidades nacionales e internacionales.

Deberían crearse mecanismos prácticos para coordinar y supervisar la asistencia internacional.

Para coordinar la capacitación estadística, se estableció en 1999 la Colaboración en las estadísticas para el desarrollo en el siglo XXI (PARIS21). Esta Colaboración reúne a estadísticos y usuarios de estadísticas nacionales e internacionales en un esfuerzo por desarrollar estrategias para crear la capacidad estadística y promover la cooperación eficiente entre los países pobres y ricos. Aunque relativamente nueva, la Colaboración PARIS21 ha abordado muchos desafíos, abogando por la necesidad de datos mejores, de movilizar recursos, de diseñar instrumentos para evaluar la capacidad estadística e identificar prioridades y para fomentar que los países desarrollen planes a largo plazo para el desarrollo estadístico.

Fortalecimiento de los sistemas de datos internacionales

La creciente demanda de estadísticas internacionales coherentes y uniformes crea grandes retos. Aunque las estadísticas internacionales sólidas necesitan estadísticas nacionales sólidas, también es preciso implementar cambios en los organismos internacionales de estadísticas. Éstos deben aumentar su capacidad de respuesta ante los nuevos desafíos de medida y proporcionar las estadísticas en el momento oportuno, reducir las diferencias de datos y las inconsistencias, mejorar la colaboración con los sistemas nacionales de estadísticas y fortalecer la coordinación entre sí mismas, tanto para mejorar las normas y metodologías internacionales como para asegurar la uniformidad entre las series de datos internacionales.

La comunidad internacional desempeña un papel importante en el desarrollo de las estadísticas y en la implementación de normas, métodos y marcos de actividad estadística acordados internacionalmente. El desarrollo y la adopción del Sistema de Cuentas Nacionales, las Normas Generales de Difusión de Datos y el Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos han sido algunos de los hitos más importantes. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han generado un nuevo impulso para el desarrollo de directrices internacionales sobre conceptos y métodos adecuados que sirvan de base a los países, como medidas de la pobreza y condiciones en las zonas más pobres de las ciudades.

Los Objetivos han movilizado a la comunidad internacional e inspirado a los países en desarrollo para que asuman las responsabilidades de crear una capacidad estadística. La solución de las enormes carencias estadísticas que existen precisará del compromiso y esfuerzo tanto de los donantes como de los receptores. La capacitación es algo que deben hacer los países por sí mismos. No obstante, la asistencia externa es fundamental.