

---

## estudios estadísticos y prospectivos

# **V**acíos y discrepancias estadísticas en los indicadores ODM: hacia una estrategia regional de conciliación estadística para América Latina y el Caribe

Rayén Quiroga  
Pauline Stockins  
Irene Azócar



División de Estadística y Proyecciones Económicas  
Santiago de Chile, abril de 2010

Este documento fue preparado por Rayén Quiroga, Pauline Stockins e Irene Azócar de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo sobre el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL. Para ello se contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco de su proyecto “Mejoramiento de las Estadísticas para la medición de las condiciones de vida” del Programa de Bienes Públicos Regionales.

Versiones parciales de este trabajo fueron presentadas como base para el análisis y la discusión en los seminarios regionales: “Desafíos Estadísticos e Institucionales para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los Países de América Latina y el Caribe” desarrollado en Bogotá, en noviembre de 2007 y “Hacia una Estrategia Regional de Conciliación Estadística para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países de América Latina y el Caribe”, llevado a cabo en Santo Domingo, en octubre de 2008.

Se agradece la valiosa colaboración de las instituciones nacionales (particularmente las Oficinas Nacionales de Estadística) y las agencias internacionales que participaron en el Ejercicio Piloto ODM, 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8770      ISSN versión electrónica 1680-8789

ISBN: 978-92-1-323389-4

LC/L.3176-P

N° de venta: S.10.II.G.150

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Resumen</b> .....  | 7  |
| <b>I. El monitoreo y reporte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: estado de avance en América Latina</b> .....   | 9  |
| 1. El marco de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....   | 9  |
| 2. El reporte de los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....  | 11 |
| 3. Discrepancias y vacíos en el reporte de los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....   | 14 |
| <b>II. Actividades emprendidas por CEPAL para favorecer el avance estadístico ODM en la región</b> .....  | 15 |
| 1. Fortalecimiento de las capacidades estadísticas de los países ....   | 16 |
| 2. Adaptación y propuesta de indicadores complementarios para los países de América Latina y el Caribe .....  | 16 |
| 3. Estudio de vacíos y discrepancias entre datos de fuentes nacionales e internacionales .....  | 18 |
| 4. Trabajos de conciliación estadística ODM .....   | 19 |
| 5. Otras iniciativas regionales .....   | 20 |
| <b>III. Dos formas de aproximación al análisis de vacíos y discrepancias en los valores de los indicadores ODM en ALC: marcos de análisis y hallazgos generales</b> ..... | 21 |
| 1. Estudio de vacíos y discrepancias entre fuentes nacionales e internacionales. Situación al 2007 y avances al 2009 .....  | 21 |
| 2. Estudio de producción estadística ODM. Ejercicio piloto ODM CEPAL (2008).....  | 25 |

|   |    |
|---|----|
| <b>IV. Análisis temáticos de problemas y eventuales causas de discrepancias entre los valores de los indicadores ODM</b> .....  | 29 |
| 1. Indicadores de pobreza (ODM1).....   | 29 |
| 2. Indicadores de educación (ODM2).....   | 35 |
| 3. Indicadores de género (ODM3).....  | 42 |
| 4. Indicadores ambientales (ODM7).....  | 47 |
| 5. Indicadores de tecnologías de la información y comunicación (ODM8).....  | 55 |
| <b>V. Factores transversales que explican discrepancias y vacíos estadísticos</b> .....   | 61 |
| 1. Descoordinación interinstitucional.....  | 61 |
| 2. Diferencias conceptuales y metodológicas.....  | 64 |
| 3. Ausencia e insuficiencia de metadatos.....   | 66 |
| 4. Insuficiente desarrollo estadístico en temas emergentes.....   | 66 |
| 5. Insuficiencia de estándares estadísticos.....  | 67 |
| <b>VI. Hacia una Estrategia de Conciliación Estadística ODM en la región de América Latina y el Caribe</b> .....  | 69 |
| 1. Concepto de conciliación estadística.....  | 69 |
| 2. Lineamientos de conciliación ODM.....  | 71 |
| 3. Principios para la conciliación estadística ODM.....   | 72 |
| 4. Una Agenda Regional de Conciliación Estadística ODM 2010-2015.....   | 76 |
| <b>Bibliografía</b> .....   | 81 |
| <b>Serie Estudios estadísticos y prospectivos: números publicados</b> .....   | 83 |
| <b>Índice de cuadros</b>  |    |
| CUADRO 1 DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES ODM DE POBREZA.....   | 31 |
| CUADRO 2 INDICADORES DE LA META 1.A DEL MILENIO REPORTADOS EN LOS INFORMES NACIONALES ODM.....  | 32 |
| CUADRO 3 DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES ODM DE EDUCACIÓN.....   | 36 |
| CUADRO 4 INDICADORES DEL ODM2 REPORTADOS POR LOS PAÍSES EN SUS INFORMES ODM NACIONALES.....   | 38 |
| CUADRO 5 CONTRASTE ENTRE VALORES DE FUENTES NACIONALES E INTERNACIONALES PARA EL INDICADOR 2.1 TASA NETA DE MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA.....                   | 39 |
| CUADRO 6 INDICADORES DE CONCLUSIÓN PRIMARIA REPORTADOS POR LOS PAÍSES EN INFORMES NACIONALES ODM PUBLICADOS ENTRE 2007 Y 2008.....                                    | 40 |
| CUADRO 7 CONTRASTE ENTRE MÉTODOS DE CÁLCULO DEL INDICADOR 2.2 PROPORCIÓN DE ALUMNOS QUE COMIENZAN EL PRIMER GRADO Y LLEGAN AL ÚLTIMO GRADO DE ENSEÑANZA PRIMARIA..... | 41 |
| CUADRO 8 INDICADORES COMPLEMENTARIOS AL ODM3 REPORTADOS EN LOS INFORMES NACIONALES ODM.....   | 43 |
| CUADRO 9 DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES ODM DE GÉNERO.....  | 44 |
| CUADRO 10 INDICADOR 3.3: PROPORCIÓN DE ESCAÑOS OCUPADOS POR MUJERES EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES. CONTRASTE DE DATOS ENTRE FUENTES NACIONALES E INTERNACIONALES..... | 47 |
| CUADRO 11 INDICADOR 3.3: PROPORCIÓN DE ESCAÑOS OCUPADOS POR MUJERES EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES.....  | 47 |
| CUADRO 12 DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES DEL ODM7.....  | 49 |
| CUADRO 13 INDICADORES DEL ODM7 REPORTADOS POR LOS PAÍSES EN SUS INFORMES ODM NACIONALES.....  | 50 |
| CUADRO 14 AMÉRICA LATINA: ELASTICIDAD INGRESO Y DESIGUALDAD DE LOS ÍNDICES DE POBREZA, CIRCA 1997-2002 Y 2007.....  | 53 |

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| CUADRO 15 | CONTRASTE ENTRE FUENTES NACIONALES E INTERNACIONALES<br>INDICADOR 7.8 PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ACCESO A<br>FUENTES MEJORADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE ..... | 54 |
| CUADRO 16 | DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES ODM DE LA META 8F .....   | 56 |
| CUADRO 17 | VARIABLES DE ACCESO Y USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN<br>INCLUIDAS EN LAS ENCUESTRAS DE HOGARES DE LOS PAÍSES ALC .....   | 57 |
| CUADRO 18 | INDICADOR 8.16: USUARIOS DE INTERNET POR CADA 100 HABITANTES.<br>CONTRASTE DE DATOS ENTRE FUENTES NACIONALES E INTERNACIONALES .....                                       | 59 |

### Índice de Diagramas

|            |  |    |
|------------|--|----|
| DIAGRAMA 1 | ESTUDIOS DE VACÍOS Y DISCREPANCIAS ESTADÍSTICAS.<br>PROGRAMA ESTADÍSTICO ODM CEPAL ..... | 19 |
|------------|--|----|

### Índice de Gráficos

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| GRÁFICO 1 | INDICADORES PRESENTES EN LA BASE OFICIAL DE INDICADORES DEL<br>MILENIO SEGÚN NÚMERO DE OBSERVACIONES PUBLICADAS PARA<br>LOS PAÍSES DE ALC, 2007 ..... | 23 |
| GRÁFICO 2 | INDICADORES PRESENTES EN LA BASE OFICIAL DE INDICADORES DEL<br>MILENIO SEGÚN NÚMERO DE OBSERVACIONES PUBLICADAS PARA<br>LOS PAÍSES ALC, 2009.....     | 24 |



## Resumen

---

Este documento reúne los hallazgos de tres estudios desarrollados por CEPAL entre 2007-2009, basados en el análisis de los vacíos y discrepancias estadísticas que se dan entre los valores de los indicadores ODM reportados por fuentes nacionales e internacionales, e indaga en el proceso de producción estadística de indicadores ODM en algunos países de la región. Los hallazgos generales demuestran que al 2009 si bien subsiste una baja producción de estadísticas en temas emergentes, se ha avanzado de forma importante en la disminución de los vacíos estadísticos, lo que se manifiesta en mayor cantidad de valores reportados en la Base oficial de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para los países ALC y una creciente producción de informes nacionales ODM con más disponibilidad de información por parte de los países de la región. Por otro lado se observa una persistencia de discrepancias entre los valores de los indicadores reportados por fuentes nacionales e internacionales, difiriendo incluso dentro de los propios países, producto de la escasa coordinación interinstitucional.

Por ello la Estrategia de Conciliación que se propone apunta por un lado al fortalecimiento de las capacidades estadísticas de los países en temas emergentes y por otro al mejoramiento de la coordinación interinstitucional especialmente al interior de los países, y entre estos y los organismos regionales. También se observa la necesidad de fortalecer tanto las capacidades estadísticas como la articulación inter-institucional al interior de los países y de éstos con las agencias internacionales. En ambos casos se hace evidente la importancia de la participación conjunta, y la centralidad de los aportes que pueden producir tanto las ONE como los organismos que elaboran los informes nacionales de ODM.





# **I. El monitoreo y reporte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: estado de avance en América Latina**

---

## **1. El marco de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Los Objetivos y metas de Desarrollo del Milenio se enunciaron en la Declaración del Milenio, firmada en septiembre del 2000 por 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Para poder evaluar la consecución hacia el logro estos objetivos, expertos estadísticos a nivel internacional y nacional seleccionaron indicadores relevantes para ser utilizados como instrumentos de medición del progreso desde 1990 hasta 2015, generándose el primer Marco de Monitoreo ODM que fue presentado en el informe del Secretario General “Guía General para la aplicación de la Declaración del Milenio” (A/56/326) en el Quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Para elegir los indicadores se celebraron consultas entre los Estados Miembros de la Secretaría de las Naciones Unidas y representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) a fin de armonizar la presentación de informes sobre los objetivos de desarrollo que figuran en la Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo internacionales.

El grupo deliberó sobre las metas respectivas y determinados indicadores pertinentes, con miras a preparar una serie general de indicadores para los objetivos de desarrollo del milenio.

Los Indicadores debían mostrar las dinámicas económicas, sociales y ambientales presentes en los ODM. A fin de contribuir a centrar el establecimiento de prioridades internacionales, los objetivos y las metas debían ser **limitados en número**, mantenerse **estables a lo largo del tiempo** y debían poder ser **comunicados claramente** a una audiencia amplia. Unas metas numéricas claras y estables podrían ayudar a desencadenar la acción y promover nuevas alianzas para el desarrollo. En aras de supervisar los progresos, el **año de referencia para los objetivos sería el año 1990**, que es el año de referencia que han utilizado las conferencias mundiales del decenio de 1990.

Los ocho objetivos, metas e indicadores finalmente seleccionados fueron parte del consenso político logrado por la comunidad internacional. Los indicadores fueron seleccionados de un grupo mucho mayor de indicadores que había sido elaborado a lo largo de un amplio proceso intergubernamental. Su selección estuvo orientada a fomentar la adopción de criterios comunes para la evaluación e interpretación de la situación de los ODM en los ámbitos mundial y nacional. Sin embargo, se consideró que algunas metas e indicadores tendrían que adaptarse a las condiciones específicas de cada país, tomando en cuenta las prioridades del desarrollo nacional, y el grado de avance de cada país en las diferentes temáticas ODM.

El primer marco de monitoreo consistió en una lista de 18 metas y 48 indicadores que debían responder a 8 objetivos específicos, a saber: 1) La erradicación de la pobreza y el hambre; 2) El logro de la educación primaria universal; 3) La promoción de la igualdad entre los sexos; 4) La reducción de la mortalidad infantil; 5) El mejoramiento de la salud materna; 6) El combate del VIH/SIDA y otras enfermedades; 7) La sostenibilidad del medioambiente, y 8) El fomento a una alianza mundial para el desarrollo.

Las metas e indicadores que fueran formulados en 2002 fueron utilizados hasta 2007 para medir el progreso hacia los ODM. En 2007, el marco de monitoreo fue revisado por los Estados Miembros en la Cumbre Mundial de 2005. En esta oportunidad se acordó agregar 4 nuevas metas a las vigentes a la fecha, que permitieran una mejor supervisión cuantitativa de los objetivos ya planteados. Se relevaron los temas de empleo productivo, acceso a servicios de salud reproductiva, acceso a tratamiento para el VIH y biodiversidad. La selección de los nuevos indicadores relativos a estas metas fue encargada al Grupo Inter-Agencial y de Expertos en Indicadores ODM (IAEG).

El IAEG presentó el Nuevo Marco Oficial de Monitoreo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Asamblea General en su 62a Sesión en 2007, el cual se espera sea utilizado para reportar anualmente a la Asamblea General y sirva para el seguimiento de los ODM en todos los asuntos oficiales. Dicho marco contiene 21 metas y 60 indicadores reenumerados correlativamente de acuerdo a los respectivos objetivos y metas. Además algunas metas e indicadores fueron eliminados y otros reformulados. Entre los cambios más significativos se cuentan los siguientes:

En lo que se refiere al Objetivo del Milenio 1: *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*, éste considera actualmente tres metas y nueve indicadores oficiales, habiéndose incorporado la Meta 1.B: Lograr el empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes. Para esta nueva meta se definieron cuatro indicadores oficiales que contemplan la medición de la productividad por trabajador, el porcentaje de población empleada, el porcentaje de trabajadores pobres y la proporción de los trabajadores que posee empleos inestables y poco seguros. También es importante mencionar que se ha hecho explícita la recomendación de dar seguimiento a las tendencias de pobreza a través de la utilización de las líneas de pobreza nacionales. Si bien la línea de pobreza del Banco Mundial permite comparar en términos absolutos las diversas realidades de los países del mundo, las líneas de pobreza nacionales posibilitan, además, mediciones más pertinentes a cada país y resultan de mayor utilidad para el diseño de políticas públicas nacionales.

Con respecto al ODM 2: *Lograr la enseñanza primaria universal*, se reformuló el antiguo indicador que correspondía a los alumnos que culminan la educación primaria, por un indicador de supervivencia al último grado de enseñanza primaria, que si bien posee mayores dificultades

metodológicas para su cálculo, corresponde a una medida más directa de la meta 2.A que busca asegurar que para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

En lo relativo al ODM 5: *Mejorar la salud materna*, éste cuenta actualmente con una nueva meta y con seis indicadores. Se ha reconocido el acceso universal a la salud reproductiva como un derecho fundamental de la mujer (meta 5.B) y para poder cuantificar sus avances se han propuesto tres nuevos indicadores oficiales relacionados con la tasa de natalidad entre las adolescentes, la cobertura de atención prenatal, y las necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.

Dentro del objetivo del Milenio 6: *Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades*, se incorporó una nueva meta que pretende lograr el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA (6.B), medido a través de la proporción de la población portadora de VIH que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales. Además de ello, gran parte de los indicadores fueron reformulados: se enfocó la medición de la prevalencia del VIH/SIDA en la población joven; se dio mayor relevancia a la incidencia que a la prevalencia asociada al paludismo; se distinguieron los mecanismos de prevención contra el paludismo, de los tratamientos con medicamentos para el mismo propósito; y se incorporó la medición de la prevalencia y la mortalidad asociada a la tuberculosis, la incidencia asociada a la misma enfermedad.

Finalmente, se verifican también cambios importantes en el ODM 7: *Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente*. Para poder medir los avances en la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente, se han agregado tres indicadores de diversa naturaleza: consumo de las sustancia que agotan la capa de ozono, proporción de las poblaciones de peces que están dentro de los límites biológicos seguros, y proporción de los recursos hídricos utilizados. Adicionalmente, se ha incorporado una nueva meta relativa a reducir la pérdida de diversidad biológica (7.B) que considera un nuevo indicador que calcula la proporción de especies en peligro de extinción. Estas modificaciones representan un gran desafío para los sistemas estadísticos de los países, ya que algunos de los nuevos indicadores ambientales poseen limitaciones importantes para su levantamiento y monitoreo. Lo cierto es que hasta el momento, aún se carece de metadatos oficiales para algunos de los indicadores que fueran propuestos.

## 2. El reporte de los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Desde que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaran en el año 2000 la declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, una de las principales preocupaciones ha sido el monitoreo y reporte del avance de los países hacia su cumplimiento.

En el informe del Secretario General “Guía General para al aplicación de la Declaración del Milenio” (A/56/326) no sólo se definieron las metas e indicadores que servirían para medir la consecución hacia los ODM, sino que también se indicó cómo se informarían estos progresos y cuáles serían los actores encargados de esta labor. Se acordó que las **Naciones Unidas informarían a nivel mundial y a nivel de los países**, bajo la coordinación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas –DESA– y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Por su parte, los países debían reportar sus progresos en informes producidos a escala nacional.

DESA, a través de la División de Estadística de Naciones Unidas se ha encargado de los aspectos estadísticos de los indicadores, en sus definiciones, metodologías y producción de metadatos. Para ello ha implementando un sitio web que aloja una base de datos con valores de los indicadores para todos los Estados Miembros de Naciones Unidas comprometidos en este acuerdo internacional, la **Base del Milenio**.

Por su parte el PNUD ha trabajado principalmente en tres materias relacionadas con los ODM: promoción, análisis y monitoreo, apoyando especialmente a los países que han desarrollado estrategias de desarrollo nacional basadas en los ODM. Además de ello, a través de sus oficinas nacionales, el PNUD ha sido el principal organismo encargado de apoyar a los países en la elaboración de los informes

nacionales ODM que incluyen diagnósticos y planificación de inversión para los ODM, siendo a veces un actor pasivo dentro de las complejas interrelaciones nacionales, pero desencadenando también en ciertos casos procesos notables de coordinación interinstitucional al interior de los países, que han permitido el desarrollo de herramientas y metodologías para adaptar los ODM a la realidad de cada país.

La necesidad de reportar los avances en materia de ODM, ha puesto en evidencia la heterogeneidad existente entre los países en cuanto a la capacidad de monitoreo de las estrategias de desarrollo nacionales. Mientras algunos países han podido reportar con éxito los indicadores internacionales, otros han tenido serias dificultades en recopilar la información, o generar los procesos de coordinación interinstitucional necesarios para desarrollar y mantener sistemas de información estadísticos nacionales, que entreguen información oportuna y de calidad. Por su parte, las diferentes agencias internacionales han tenido que generar nuevas metodologías que les permitan estimar datos para países que cuentan con información deficiente y de baja calidad. Como ya es sabido, los vacíos de información, pero especialmente las discrepancias entre los datos reportados por los países y las agencias internacionales han sido de significativa magnitud.

## 2.1 Informes mundiales, regionales y nacionales

A **escala mundial**, corresponde a la Secretaría General de Naciones Unidas la preparación de un informe periódico anual que debe ser reportado a la Asamblea General. Este informe es elaborado por el Grupo Interinstitucional y de Expertos en ODM (IAEG ODM) bajo la dirección del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, y se basa en datos originales reunidos entre las diferentes organizaciones que forman parte del grupo. Según lo acordado en la Declaración del Milenio la presentación de los informes se debe hacer en estrecha consulta y colaboración con las instituciones pertinentes, involucrando a diferentes agencias internacionales, agrupaciones y expertos regionales.

En la actualidad ya han sido publicados cinco informes a escala global, siendo el primero de 2005. Estos informes cuantifican los logros que se han registrado considerando los indicadores oficiales agregados a nivel global y regional y proporcionan una medida de lo que aún falta por avanzar para cumplir con las metas establecidas, resumiendo los avances hacia los objetivos en cada una de las regiones. La referencia inicial para la evolución es el año 1990, y se presentan datos para el año 2000 y el último año con información disponible.

En lo que respecta a la **escala regional**, han sido las Comisiones Regionales de Naciones Unidas las que han coordinado la elaboración de informes regionales interagenciales, tanto a nivel general como enfocados en temas específicos. En América Latina, el primer informe data del año 2005, luego del cual se han publicado informes temáticos enfocados en género (2007) y salud (2008). Para el año 2009 se espera la publicación del Informe Interagencial ODM7 “Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente” el que analizará la sostenibilidad ambiental del desarrollo y sus principales desafíos en América Latina y el Caribe. Estos informes suelen basar su análisis tanto en los indicadores oficiales ODM, como en algunos indicadores complementarios relevantes para la región.

Finalmente, en lo que se refiere a la **escala nacional**, han sido mayoritariamente los organismos nacionales encargados de la planificación, los que han asumido el liderazgo en la producción de los informes nacionales ODM (IN-ODM). A estas instituciones corresponde normalmente el seguimiento de las políticas nacionales y de los compromisos internacionales, dentro de los cuales se encuentran los Objetivos del Milenio. A pesar de que gran parte de la información que se publica es manejada por las oficinas nacionales de estadística (ONE), se percibe un bajo involucramiento de éstas en la supervisión de la totalidad de las estadísticas que se proporcionan y un mínimo involucramiento en el análisis de las tendencias que arrojan los datos.

El propósito de los IN-ODM es brindar información pública relativa a los progresos en materia de desarrollo nacional, y servir como una especie de rendición de cuentas de manera que los actores nacionales involucrados en la toma de las decisiones incrementen su motivación y con ello se fortalezca la acción conjunta para avanzar en un mayor desarrollo de la sociedad. Como se señala en la “Guía

para la elaboración de reportes nacionales de los ODM's" (2003, GNUM) los IN-ODM deben poner el énfasis en la apropiación nacional y en buenas referencias para la medición del progreso y la idea es que se haga en estrecha colaboración con los diferentes organismos nacionales y con grupos de la sociedad civil, para servir como herramientas de promoción para la construcción de voluntades y consensos.

Los países de América Latina y el Caribe han producido a partir del 2001 y a la fecha un número significativo de informes nacionales ODM, que proporcionan una medición actualizada del progreso de las naciones hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Durante los últimos años la producción ha sido fructífera y sólo desde el año 2007 se han publicado en ALC 13 nuevos informes nacionales ODM por parte de 11 países de la región. Aunque la mayoría de los países cuenta en la actualidad con dos IN-ODM, destaca el caso de Bolivia y la Argentina que ya suman cinco informes cada uno.

Algunos países han efectuado además evaluaciones de los ODM a escala local y en muchos casos, enmarcados dentro de los objetivos y metas internacionalmente acordados, han definido sus metas para el cumplimiento de los ODM de acuerdo con su realidad, adaptando la perspectiva global a la nacional e incluso local, de acuerdo con las prioridades y condiciones de desarrollo de cada país o región, y ligándolas a los propios planes de desarrollo<sup>1</sup>. Esto ha sido posible en muchos casos por el apoyo que han prestado las oficinas nacionales de Naciones Unidas y especialmente el PNUD.

Si bien la mayoría de los reportes han sido producidos por los países de América Latina, 8 países del Caribe ya cuentan con informes ODM (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Jamaica, St. Kitts y Nevis y Suriname), existiendo además dos informes conjuntos que dan cuenta de los avances de los países de esta región. El primero corresponde a un informe conjunto (2003) de los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental producido para el PNUD y la OECS. El segundo se denomina: *Regional Report on the achievement of the Millennium Development Goals in the Caribbean Community*, publicado por el PNUD durante el año 2004, y que presenta el estado de avance de los países de la Comunidad del Caribe o CARICOM.

## 2.2 Sitio oficial de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (BD-ODM)

Para un correcto monitoreo de los ODM, Naciones Unidas ha establecido un **sitio web oficial** (<http://mdgs.un.org/>) en donde se publican los valores para los indicadores de todos los estados miembros de Naciones Unidas comprometidos en este acuerdo internacional.

Este sitio fue desarrollado y es actualmente administrado por la División de Estadística de Naciones Unidas y contiene datos, definiciones, metodologías y fuentes oficiales sobre los 60 indicadores utilizados para medir el avance hacia el logro de los ODM. Los datos y análisis son resultado del trabajo del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los ODM, coordinado por la División de Estadística de las Naciones Unidas. Igualmente, en este sitio es posible descargar informes oficiales sobre el avance hacia el logro de los ODM y otros documentos elaborados por el IAEG. Los enlaces, documentos e información son constantemente actualizados para mantenerlo al día sobre las actividades de seguimiento de los progresos hacia el logro de los ODM.

También es posible acceder a MDGInfo 2007, una base de datos diseñada para recopilar y presentar indicadores de desarrollo en la que figuran las estadísticas más actualizadas del proceso general de seguimiento de los progresos hacia los ODM desde 1990. Este programa fue implementado por la División de Estadística, en colaboración con el grupo encargado del sistema DevInfo. MDGInfo tiene por objeto facilitar el acceso de los usuarios con acceso limitado a la Internet a la base de datos y al informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, así como prestar apoyo a los Estados Miembros en el uso de sistemas y plataformas comunes de bases de datos.

---

<sup>1</sup> Dentro de ALC se sabe de varias iniciativas de monitoreo de los ODM a nivel local (la Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, el Ecuador, Honduras, la República Dominicana). Especialmente relevante resulta la experiencia de CUBA, en donde la Oficina Nacional de Estadística con el apoyo de NU ha trabajado un set de indicadores a nivel de provincia en la región oriental de Cuba.

### 3. Discrepancias y vacíos en el reporte de los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El hecho que la supervisión de los ODM tenga lugar en los ámbitos mundial, regional y nacional, ha representado un enorme desafío en cuanto a la armonización de la información que se produce y reporta en estas tres escalas territoriales.

Si bien existen objetivos, metas e indicadores mundialmente acordados, para justamente **garantizar una evaluación y entendimiento común del estado de los Objetivos del Milenio tanto a nivel mundial como nacional**, la coherencia entre lo que se reporta en los distintos niveles en que se realizan las evaluaciones aún no ha sido lograda, siendo frecuente descubrir diferencias en los valores de los indicadores reportados por diferentes fuentes. En particular, se observan tanto vacíos de información crucial, como inconvenientes divergencias entre los valores de los indicadores ODM correspondientes a los informes nacionales ODM (IN-ODM) y los presentados por organismos internacionales, siendo necesario trabajar en su disminución progresiva.

Estos temas son de gran preocupación para la comunidad internacional, particularmente para las instituciones que reportan esta información y los organismos estadísticos de los países en desarrollo.

La Comisión Estadística y otras entidades estadísticas regionales como la Conferencia Estadística de las Américas, han reconocido formalmente su existencia y han instado a los actores involucrados a tomar acciones urgentes para trabajar en su solución. Los puntos clave radican en fortalecer la capacidad estadística para la producción de datos y metadatos, y en mejorar la organización del intercambio de información estadística entre las agencias internacionales y los países, y entre las agencias, tal como fue recomendado por el Grupo de Amigos del Presidente de la Comisión Estadística en su 38<sup>va</sup> Sesión en 2007 (E/CN.3/2007/13).

El Sistema de Naciones Unidas como un todo, ha asignado alta prioridad a estas materias, en el entendido que no sólo las capacidades estadísticas requieren ser fortalecidas, sino que también debería haber mayor transparencia en la manera en que las agencias realizan estimaciones e imputaciones de datos, tal como se expresa en la recomendación de alto nivel político como es la ECOSOC (Registros Oficiales 2006, Suplemento No. 4, E/2006/24).

Por su parte, a escala mundial, el Grupo Inter-Agencial y de Expertos de Indicadores ODM (IAEG por sus siglas en inglés), recomienda elaborar explicaciones detalladas respecto a la diferencia entre el monitoreo global y nacional, así como de las implicaciones relacionadas a la presentación de la metodología y los datos. En particular sugiere construir metadatos respecto de las estimaciones de población usadas como denominador para calcular varios de los indicadores ODM, que como ya se sabe, constituye una clara fuente de divergencia puesto que los países utilizan sus propias estimaciones intercensales. De ahí que los países que participaron como invitados en la reunión del IAEG de Noviembre de 2007 recomendaran adicionalmente, involucrar más extensivamente a las Comisiones Regionales de Naciones Unidas, como es la CEPAL para el caso de nuestra región, en la revisión de los datos respecto a las discrepancias entre fuentes nacionales e internacionales; asistiendo en la organización del flujo de datos y metadatos entre los sistemas nacionales de estadística y las agencias internacionales; y ayudando a mejorar el intercambio de datos a escala global.

## **II. Actividades emprendidas por CEPAL para favorecer el avance estadístico ODM en la región**

---

CEPAL, como parte del Grupo de Trabajo sobre el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA), ha trabajado transversalmente todos los temas contenidos en los ODM dando seguimiento a sus indicadores en América Latina y el Caribe, apoyando a los países en su monitoreo y estudiando aproximaciones metodológicas que den cuenta de mejor forma de las problemáticas que enfrentan los países de la región. Asimismo, en los últimos años CEPAL ha convocado un número importante de reuniones, seminarios y talleres para tratar temas específicos con todos los actores involucrados en el proceso de monitoreo de los ODM, tanto nacionales como regionales e internacionales.

Además de haber coordinado la producción de tres informes interinstitucionales de las Naciones Unidas sobre el avance de la región hacia el cumplimiento de los ODM, CEPAL ha venido desplegando desde el 2005 un Programa de Trabajo Estadístico en ODM con gran respaldo de la Conferencia Estadística de las Américas. Los esfuerzos han estado puestos en cuatro ámbitos:

1. Actividades de fortalecimiento de las capacidades estadísticas de los países de la región para el monitoreo de los ODM.
2. Adaptación y propuesta de indicadores complementarios para los países de América Latina y el Caribe.

3. Estudio de vacíos y discrepancias entre datos de fuentes nacionales e internacionales.
4. Trabajos de conciliación estadística ODM, mediante la propuesta de una Agenda Regional de Conciliación Estadística ODM para la región con la participación de múltiples instituciones.

Como es su tradición, el trabajo desarrollado por CEPAL se ha realizado en coordinación con los países de la región y diversas agencias regionales, lo que ha permitido que se vaya formando una comunidad regional estadística ODM conformada por las ONE, ministerios sectoriales, agencias responsables de los ODM en los países y agencias regionales e internacionales encargadas del monitoreo de los ODM.

Adicionalmente la División de Estadística y Proyecciones Económicas de CEPAL ha llevado a cabo otras actividades enfocadas a fomentar el desarrollo de capacidades técnicas y metodológicas para generar información estadística de calidad en la región, relacionadas directamente con los ODM. Entre éstas destaca la reciente actualización de la metodología para la medición de la pobreza en ALC. En este ámbito se han desarrollado exploraciones de caminos metodológicos alternativos, reuniones de expertos y talleres regionales, que son elementos indispensables para avanzar hacia la conciliación metodológica y la comparabilidad de las estimaciones de pobreza entre los países de la región.

## **1. Fortalecimiento de las capacidades estadísticas de los países**

CEPAL ha desarrollado diversas actividades de fortalecimiento de las capacidades estadísticas e institucionales de los organismos estadísticos oficiales, y otras agencias sectoriales nacionales, con la finalidad de mejorar el monitoreo y seguimiento de los avances en los objetivos del Milenio.

Durante la primera etapa del Programa de Trabajo Estadístico ODM (2006) se realizaron actividades de capacitación concentradas en áreas temáticas específicas, entre las cuales se cuentan asistencias técnicas enfocadas en los temas de estadísticas de medio ambiente, género y educación.

En lo que respecta a Estadísticas de Medio Ambiente se desarrollaron dos asistencias técnicas; la primera, dirigida a personal de la Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA de Chile y enfocada a la elaboración y cálculo de indicadores ambientales de residuos sólidos (Santiago de Chile); y una segunda, orientada a funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana, en la elaboración de indicadores de recursos hídricos. A esto se sumó el desarrollo de un taller regional de capacitación que estuvo orientado a las estadísticas ambientales para monitorear el ODM7 (Guatemala).

En cuanto a Estadísticas de Género se realizaron asistencias técnicas en cuatro países de la región (la Argentina, Cuba, Ecuador y el Paraguay) dirigidas a diferentes instituciones nacionales. Éstas estuvieron enfocadas al desarrollo y uso de indicadores ODM complementarios, para mejorar el análisis de equidad de género (ODM3). En lo que se refiere a Estadísticas de Educación, se efectuaron asistencias técnicas en cuatro países de América Latina y el Caribe (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) con el objeto de capacitar a personal de diferentes organismos públicos, en el desarrollo de indicadores para medir el ODM2.

## **2. Adaptación y propuesta de indicadores complementarios para los países de América Latina y el Caribe**

Una segunda fase del Programa Estadístico ODM de CEPAL estuvo enfocada a una evaluación de la pertinencia regional de los indicadores ODM oficiales, y a la definición de estrategias de seguimiento más adecuadas y pertinentes a la realidad social, económica y cultural de los países de ALC.



Este esfuerzo se tradujo en la elaboración de diversos documentos temáticos que contemplan la creación de nuevos indicadores que se proponen como complementarios y/o adicionales a los ya existentes en el listado oficial de indicadores ODM. Aunque no han sido aprobados como oficiales para la región, existe información estadística disponible para varios de ellos, como queda demostrado en los documentos de trabajo de CEPAL para los temas de Educación, Género y Medioambiente.

En una primera publicación, P. Villatoro (2007)<sup>2</sup> propone indicadores adicionales para mejorar la capacidad de seguimiento del ODM2 en América Latina y el Caribe. Esta propuesta tiene en consideración los desafíos más urgentes que enfrentan los sistemas educativos de la región, y pone énfasis en las sinergias que podrían derivar entre el logro de metas educacionales, la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad e inclusión sociales. Esta propuesta fue sometida a una validación por expertos en educación de ALC, quienes acordaron ratificar las metas e indicadores planteados y aportaron sugerencias que permitieron enriquecer sustancialmente la propuesta.

En un segundo documento del mismo autor publicado en diciembre del 2007<sup>3</sup> y que contó con el apoyo de la Oficina Regional para la Educación en América Latina (OREALC) de la UNESCO, se exponen los resultados de un análisis que tuvo por objetivo evaluar el cumplimiento por parte de los países de la región, de las metas planteadas previamente por CEPAL.

Por su parte D. Zapata (2007)<sup>4</sup> se centró en la temática de género y publicó “Transversalizando la perspectiva de Género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Aquí la autora presenta un conjunto de indicadores complementarios y adicionales a los ODM1, 2 y 3 que mejoren la medición y análisis de los objetivos del Milenio, mostrando la relevancia de temas como: brecha de género en los ingresos, violencia contra la mujer y derechos sexuales y reproductivos. Los criterios que se utilizaron para proponerlos fueron la disponibilidad de información oficial en los países y la pertinencia que tienen para analizar la relación entre igualdad de género y cumplimiento de los ODM. Esta propuesta busca sugerir indicadores que sean susceptibles de ser calculados con la información disponible actualmente para un número importante de países.

Finalmente, en lo que se refiere a estadísticas del medio ambiente, R. Quiroga (2007)<sup>5</sup> presentó una propuesta de indicadores que complementan a los indicadores oficiales del ODM7 con el propósito de dar cuenta, de un modo más adecuado, de la situación de la sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe, considerando las capacidades estadísticas ambientales, la organización de los países en la producción de los informes nacionales, y la evaluación de los países, agencias internacionales y de los expertos respecto de los indicadores y metas propuestas para garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, desde una perspectiva regional.

Esta propuesta resulta de una metodología que integra, por un lado, un proceso de diálogo con la comunidad de expertos en indicadores y estadísticas ambientales de la región; y por otro, un proceso continuo de validación basado en la aplicación de criterios acordados de calidad y disponibilidad estadística, así como de pertinencia de los indicadores en relación a las problemáticas regionales ambientales.

Adicionalmente, se presenta un listado de indicadores relevantes para el monitoreo de la sostenibilidad ambiental del desarrollo en la región, que aún no cuentan con disponibilidad estadística, pero que constituyen una propuesta relevante a tener en cuenta, a medida que el desarrollo y fortalecimiento en la producción y en las capacidades técnicas estadísticas nacionales hagan posible su cálculo y actualización.

---

<sup>2</sup> Villatoro, Pablo (Abril 2007). Hacia la ampliación del segundo Objetivo del Milenio. Una propuesta para América Latina y el Caribe. LC/L.2712-P. Serie Políticas Sociales, CEPAL.

<sup>3</sup> Villatoro, Pablo (Diciembre 2007). Propuesta de ampliación del segundo Objetivo del Milenio: un estado de avance. LC/L.2856-P. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL.

<sup>4</sup> Zapata, Daniela (Julio de 2007). Transversalizando la perspectiva de Género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. LC/L.2764-P/E. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL.

<sup>5</sup> Quiroga, Rayen (Mayo de 2007). Propuesta Regional de indicadores complementarios al Objetivo de Desarrollo del Milenio 7: 'Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente'. LC/L.2746-P/E. Serie Estudios Estadísticos y prospectivos, CEPAL.

### 3. Estudio de vacíos y discrepancias entre datos de fuentes nacionales e internacionales

La tercera etapa del Programa estadístico ODM de CEPAL se centró en detectar la disponibilidad estadística para los indicadores ODM en los países ALC, y dimensionar el nivel de discrepancias entre los datos de fuentes nacionales e internacionales. CEPAL realizó una primera aproximación en el estudio de Cecchini y Azócar (2007), que analiza los datos contenidos en los 32 informes nacionales de avance en el logro de los ODM, disponibles en América Latina a Septiembre de 2006 (Incluyendo informe conjunto del Caribe).

En una segunda instancia, CEPAL actualizó este diagnóstico en el estudio de Quiroga y Azócar (2007) “Calculando indicadores ODM en países de América Latina y el Caribe: Vacíos de información y discrepancias estadísticas entre fuentes nacionales e internacionales”<sup>6</sup>. Aquí se incluyeron dos informes nacionales adicionales y todos los indicadores actualizados en la base de datos de Milenio, concentrándose en establecer los principales factores causales que pudiesen explicar los vacíos y discrepancias de información en los indicadores ODM, y proponiendo una agenda preliminar de acciones para que tanto los países como las agencias pudiesen avanzar conjuntamente en un camino de conciliación estadística.

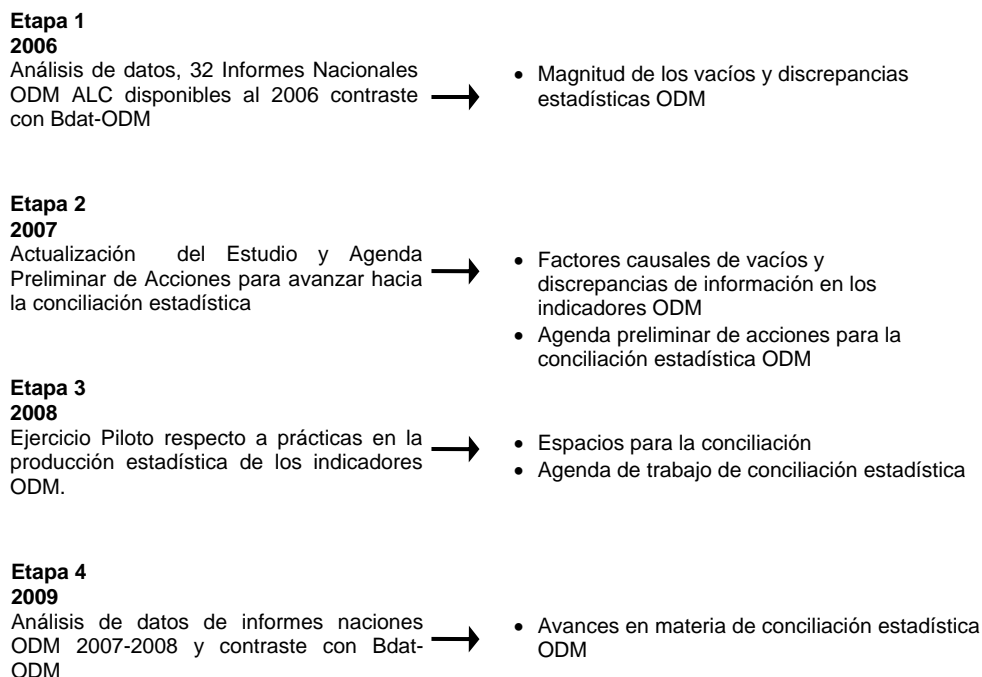
De modo complementario, y como forma de conocer prácticas en la producción estadística de los indicadores ODM en América Latina y el Caribe y encaminado a la elaboración de una Agenda Regional de Conciliación estadística en materia de ODM, durante el año 2008 se llevó a cabo un Ejercicio Piloto que analizó 19 indicadores ODM seleccionados. En él se recopilan las experiencias de algunos países de la región y de algunas agencias internacionales respecto de prácticas de producción de indicadores ODM tanto en el ámbito metodológico como en lo que se refiere a la coordinación interinstitucional<sup>7</sup>.

Finalmente, y como forma de actualizar el estudio de discrepancias realizado en 2007, durante el 2009 se reevaluó la Base del Milenio (que presenta datos actualizados en su mayoría a julio del 2008) y se analizaron los informes nacionales ODM publicados a partir del 2007. Desde entonces, se han publicado siete informes nacionales por parte de siete países de ALC con distinta capacidad estadística, por lo que su análisis permite tener un panorama bastante completo de la capacidad de los países para monitorear los ODM habiendo ya transcurrido la mitad del tiempo estipulado para el cumplimiento de las metas. Se realizó un diagnóstico de disponibilidad de información y de contraste entre datos de ambas fuentes, y se buscaron buenas prácticas en el reporte de los ODM por parte de los países, intentando con ello avanzar hacia el camino de la conciliación estadística.

<sup>6</sup> Este documento fue presentado para discusión y análisis en el Seminario Regional “Desafíos estadísticos e institucionales para el monitoreo de los objetivos de desarrollo del Milenio en los países de América Latina y el Caribe”, 27 y 28 de Noviembre, 2007, Bogotá, Colombia.

<sup>7</sup> Los resultados de este segundo estudio fueron consolidados en un documento borrador: Quiroga, Rayén, Stockins Pauline (2008) “Hacia una Estrategia Regional de Conciliación Estadística para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países de América Latina y el Caribe”, que fue presentado para discusión en el Seminario Regional del mismo nombre llevado a cabo entre el 20 y 21 de Octubre de 2008 en Santo Domingo, República Dominicana.

**DIAGRAMA 1**  
**ESTUDIOS DE VACÍOS Y DISCREPANCIAS ESTADÍSTICAS. PROGRAMA ESTADÍSTICO ODM CEPAL**



Fuente: Elaboración propia.

En este documento se presentan en forma conjunta los principales hallazgos de estos tres últimos estudios que evalúan la producción estadística de indicadores ODM en algunos países de América Latina y que analizan los vacíos y discrepancias en y entre los valores de los indicadores publicados en la Base oficial del Milenio de Naciones Unidas y aquellos reportados por los propios países en los informes nacionales ODM.

#### 4. Trabajos de conciliación estadística ODM

Producto del trabajo pormenorizado de diagnóstico de vacíos y discrepancias estadísticas en los valores de los indicadores ODM entre fuentes nacionales e internacionales y de las relaciones de trabajo construidas con los organismos estadísticos, sectoriales y a cargo de los informes nacionales ODM en los países de la región, se sentaron las bases para la elaboración de una Estrategia Regional de Conciliación Estadística ODM, y una Agenda actualmente en proceso de construcción, que tiene como objetivo contar con directrices metodológicas comunes para la producción estadística en torno a los ODM, espacios de coordinación institucional en los distintos niveles, y apoyo y construcción de capacidades técnicas para el adecuado seguimiento y monitoreo de los avances en los ODM.

La Estrategia de Conciliación Estadística ODM se plantea mediante una serie de lineamientos que se desprenden tanto de principios estadísticos como de desarrollo de sistemas de información en el contexto de los países de la región, y también de buenas prácticas y las experiencias regionales similares que se han llevado a cabo con anterioridad, en temas específicos como pobreza, distribución de los ingresos, educación, salud y medio ambiente. Por otro lado, la Estrategia se organiza en un esquema que identifica y conecta tres escalas o espacios de construcción de conciliación estadística, junto a las interfaces que se erigen entre ellos.

La Estrategia de Conciliación Estadística ODM se presenta de forma detallada en el sexto apartado de este documento.

## 5. Otras iniciativas regionales

La División de Estadística y Proyecciones Económicas esta colaborando actualmente en el proyecto: “*Strengthening the Capacity of National Statistical Offices in the Caribbean Small Island Developing States to fulfil the Millennium Development Goals (MDGs) and other Internationally Agreed Development Goals (IADGs)*” que está siendo ejecutado desde el 2008 por la sede de CEPAL en Puerto España.

Este proyecto tiene como objetivo principal mejorar las capacidades de los países del Caribe para producir y diseminar información estadística, y asistir a los países en el monitoreo de indicadores ODM seleccionados.

A pesar de las diversas iniciativas, los países del Caribe continúan teniendo dificultades en responder a las demandas adicionales de monitoreo y medición del progreso de los ODM u otros compromisos internacionales. Por ello, es de primera importancia el desarrollo de actividades que aseguren la construcción y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para generar estadísticas sociales, económicas y ambientales confiables y de calidad.

Al completarse este proyecto se espera que los gobiernos tengan mayores capacidades para poder medir el progreso hacia los ODM y otros, reportar estos progresos y aplicarlo en sus propias estrategias de desarrollo nacional. El proyecto igualmente pretende fortalecer las capacidades para producir datos y metadatos de una forma sistemática.

### **III. Dos formas de aproximación al análisis de vacíos y discrepancias en los valores de los indicadores ODM en ALC: marcos de análisis y hallazgos generales**

---

#### **1. Estudio de vacíos y discrepancias entre fuentes nacionales e internacionales. Situación al 2007 y avances al 2009**

##### **1.1 Marco de análisis**

Como ya se mencionó en el Capítulo II de este documento, la tercera etapa del Programa Estadístico ODM de CEPAL se centró en detectar la disponibilidad estadística para los indicadores ODM en los países ALC, y dimensionar el nivel de discrepancia en el valor de los indicadores presentados, por un lado, en la Base oficial del Milenio y, por otro, el valor reportado por los propios países en sus informes nacionales ODM.

El primer estudio (Cecchini y Azócar, 2007) analizó los datos reportados para 52 indicadores en los informes nacionales ODM disponibles en América Latina a Septiembre de 2006, además de los datos contenidos en el Informe

Conjunto de los Países del Caribe Oriental. Estos datos fueron contrastados con aquéllos publicados en la Base del Milenio para los países ALC<sup>8</sup>.

Este análisis arrojó que los vacíos de información –en series de datos para el período 1986-2006– alcanzaban un 53%. Por su parte, las discrepancias entre datos provenientes de informes nacionales y aquéllos obtenidos de la base de Milenio con datos oficial de Naciones Unidas para los indicadores ODM, llegaba a un 37% de los casos. Sólo un 10% correspondía a valores coincidentes.

En una segunda instancia, CEPAL actualizó este diagnóstico en el estudio “Calculando indicadores ODM en países de América Latina y el Caribe: Vacíos de información y discrepancias estadísticas entre fuentes nacionales e internacionales”. Aquí se incluyeron dos informes nacionales ODM adicionales y los indicadores actualizados en la base de datos de Milenio a septiembre del 2007. Se consideraron 33 informes nacionales ODM de 24 países de ALC (veinte países de América Latina más Belice, Guyana, Jamaica y Suriname). Además de ello se evaluó el informe conjunto del Caribe Oriental (2004) que presenta información para 10 países. El trabajo se concentró en los principales factores causales que pudiesen explicar los vacíos y discrepancias de información en los indicadores ODM, profundizando en temáticas específicas. Para ello contó con la valiosa colaboración de diferentes especialistas en temáticas prioritarias para la región (pobreza, hambre, educación y desempleo juvenil, género, sostenibilidad del medio ambiente y tecnologías de la información). Este estudio sirvió para confirmar lo ya visto en el estudio anterior: los vacíos y discrepancias, y la heterogeneidad de este fenómeno al considerar distintos países, fuentes e indicadores, persistían.

Finalmente, durante abril del 2009 se realizó un último diagnóstico considerando esta vez los informes nacionales publicados a partir del 2007 y los nuevos datos que se presentan en la Base del Milenio (actualizados en su mayoría a julio del 2008). Considera por lo tanto sólo siete países con distintos niveles de capacidad estadística. Se comparó también la disponibilidad de información presentada para los países dentro de la base del milenio.

Estos tres estudios se llevaron a cabo desde las oficinas de CEPAL en Santiago, sin enviar cuestionarios a las ONE. No tuvieron por tanto la pretensión de evaluar a fondo la capacidad de los países de producir indicadores ODM, sino más bien de dimensionar el nivel de discrepancias y vacíos que se estaban presentando en y entre ambas fuentes. Se analizaron en cada temática, la disponibilidad de información, considerando los países que reportan el indicador, y aquéllos que los reportan con tres o más puntos de observación. Esto porque se requiere ver la trayectoria de los indicadores en el tiempo para poder efectivamente medir el progreso hacia las distintas metas.

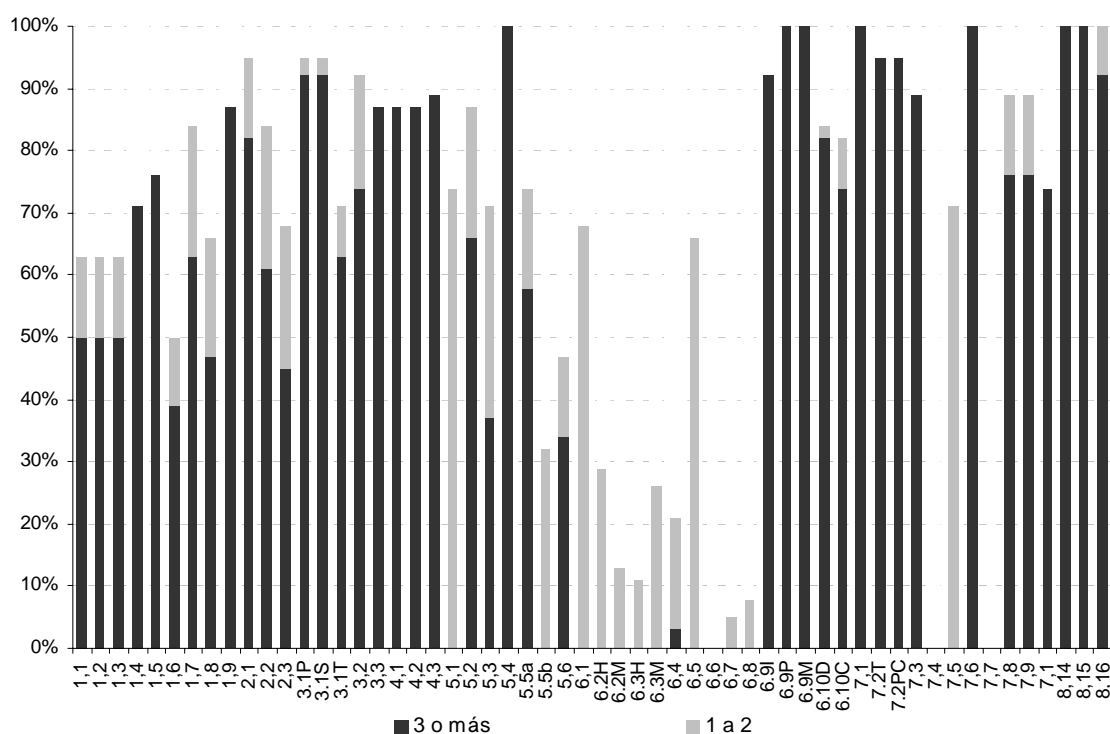
## 1.2 Hallazgos generales

Al 2007 se observaba un gran vacío de datos tanto en los IN-ODM como en la BD-ODM, aunque ésta última fuente reportaba bastante más información que los países. Las series de datos reportadas por los países alcanzaban a cubrir un 42% de las observaciones potenciales para los indicadores del Milenio, y sólo un 21% del total contaba con tres ó más datos para el período 1986 - 2006. En forma paralela la BD-ODM cubría al 2007 un 63% del total de las series ODM con al menos un dato, y un 46% de las series ODM presentaban tres o más datos.

---

<sup>8</sup> Se consideraron los 34 estados miembros de CEPAL de América Latina y el Caribe (Antigua y Barbuda, la Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, el Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Japón, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, el Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela), además de 4 países asociados: Anguila, Antillas Neerlandesas, Islas Virgenes Británicas, Puerto Rico.

**GRÁFICO 1**  
**INDICADORES PRESENTES EN LA BASE OFICIAL DE INDICADORES DEL MILENIO SEGÚN NÚMERO**  
**DE OBSERVACIONES PUBLICADAS PARA LOS PAÍSES ALC, 2007**  
*(Porcentaje de países ALC con 0, 1 ó 2 y 3 ó más observaciones)*



Fuente: Elaboración propia.

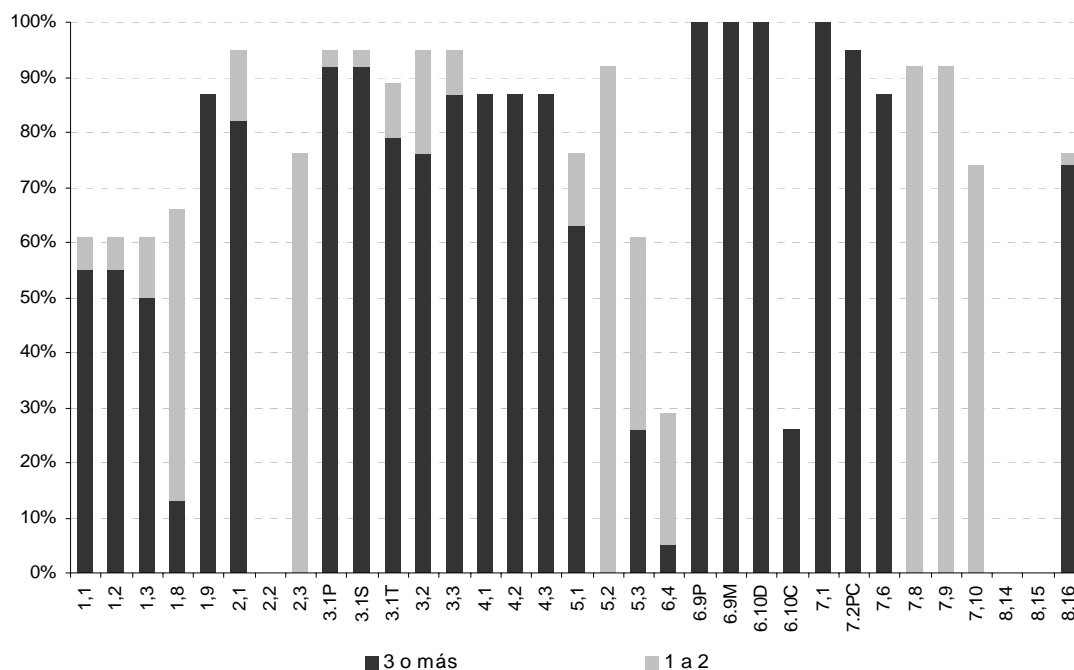
Al 2009 los hallazgos demuestran que si bien subsiste una baja producción de datos en temas emergentes, se ha avanzado de forma importante en la disminución de los vacíos estadísticos para medir el avance hacia la consecución de los ODM. Esto se manifiesta en mayor cantidad de valores reportados en la BD-ODM para los países ALC y mayor producción de reportes con mayor disponibilidad de información por parte de los países de la región.

Los principales vacíos de información se concentran en el Objetivo 6 y Objetivo 7, que aún presentan varios indicadores sin puntos de observación o con un mínimo de países con datos para los indicadores.

En el caso del ODM6 los mayores vacíos se concentran en los indicadores 6.6, 6.7 y 6.8 referidos a paludismo. En el caso del Objetivo 7, los indicadores 7.3 y 7.7 aún no presentan datos para los países de la región.

Al contrario, las áreas en donde se observa mayor número de datos corresponde a los indicadores referidos a TICs (indicadores 8.14, 8.15 y 8.16) que presentan observaciones para casi la mayoría de los países ALC.

**GRÁFICO 2**  
**INDICADORES PRESENTES EN LA BASE OFICIAL DE INDICADORES DEL MILENIO SEGÚN NÚMERO**  
**DE OBSERVACIONES PUBLICADAS PARA LOS PAÍSES ALC, 2009**  
*(Porcentaje de países ALC con 0, 1 ó 2 y 3 ó más observaciones)*



Fuente: Elaboración propia.

Tanto al 2007, como en el 2009 se observan importantes discrepancias entre los valores de los indicadores reportados por fuentes nacionales e internacionales, apuntando las causas a la utilización de indicadores de definiciones equivalentes, pero que comprenden variables, métodos de cálculo y fuentes de información distintas, lo que no permite en muchos casos la comparación estricta de los valores.

De acuerdo a los métodos recomendados internacionalmente y a las capacidades de los países en la producción estadística de cada área temática, se evidencia mayor o menor grado de coincidencia, tanto metodológica como en los valores finales de los indicadores ODM que se informan. En esta heterogeneidad, se encuentran todo tipo de situaciones. Por ejemplo, se tiene indicadores ODM nuevos, que no son regularmente calculados por los países, tales como el de poblaciones de peces en límites biológicamente seguros; indicadores ODM nuevos que los países si calculan habitualmente, como son los de empleo, que se encuentran bastante armonizado debido al constante trabajo realizado por la OIT, e; indicadores que no se deben contrastar porque los países no los miden y más bien se producen directamente con líneas internacionales, como el caso del indicador 1.1 calculado por el Banco Mundial.

Por otro lado, continúa el fenómeno que los países vienen reclamando hace ya un tiempo. Algunos países producen sus estadísticas de ODM con rigor y de acuerdo a las recomendaciones internacionales, y sin embargo estos datos no son tomados como tales por las agencias, porque éstas hacen sus cálculos desde las variables constitutivas del indicador (en vez de tomar el indicador ya calculado por el país), y luego las agencias proceden a ajustar estas variables, o incluso a estimarla o imputarla desde fuentes distintas (censales o encuestas o una combinación de éstas) como método transversal para todos los países del planeta. Algo así ocurre con los indicadores de agua y saneamiento básico (indicadores 7.8 y 7.9) y el indicador turgurios (7.10). Es también precisamente en estos casos, donde se observa un alto grado de discrepancia estadística en los valores nacionales respecto de los internacionales.



## 2. Estudio de producción estadística ODM. Ejercicio piloto ODM CEPAL (2008)

### 2.1 Marco de análisis

El Ejercicio piloto se realizó entre agosto y septiembre del 2008, periodo durante el cual se analizaron en detalle metadatos y arreglos institucionales de diecinueve indicadores<sup>9</sup> ODM en cinco países de la región, contrastando tal información con la proporcionada por las Agencias Internacionales responsables de su recolección y difusión.

Se invitó a siete países<sup>10</sup> de la región a participar en el ejercicio, los cuales fueron seleccionados según su nivel de desarrollo estadístico relativo, optando por dos países de alto desarrollo estadístico, tres países de mediano desarrollo estadístico y dos países de desarrollo estadístico emergente. Con esto no se buscó realizar un análisis cuantitativo, sino tener una muestra relativamente representativa de los países de la región.

Las invitaciones estuvieron dirigidas a las Oficinas Nacionales de Estadística de cada uno de los países. Finalmente, el ejercicio sólo consideró cinco países, ya que no se obtuvo respuesta de Chile y Panamá.

El subconjunto de indicadores fue seleccionado en base a su relevancia dentro de los países de América Latina y el Caribe, constituyendo una representación temática de los principales desafíos de los ODM en la región, e incluyó los temas de pobreza, empleo, educación, género, medioambiente y TICs. La muestra incluyó 15 indicadores oficiales y cuatro indicadores complementarios que ha propuesto CEPAL para medir el progreso de los países de la región. Se consideró la nueva lista de indicadores -vigente a partir de enero de 2008-, que presenta indicadores nuevos y reformulados. Los indicadores complementarios no fueron consultados a las agencias ya que la intención de incluirlos en la consulta a fue más bien tener una visión de la relevancia que poseen estos indicadores para los países, si los monitorean o no, y su relación con la norma, cuerpo legal o respectiva política pública nacional.

De acuerdo a este subconjunto de indicadores se seleccionaron nueve agencias internacionales responsables de los respectivos indicadores. Se optó por convocar a las Agencias Internacionales y no a las regionales ya que son normalmente éstas las que cuentan con Unidades Estadísticas Especializadas. Una excepción lo constituyó el caso de UNESCO, en donde la información fue solicitada a la Oficina Regional de UNESCO, localizada en Santiago, Chile.

A cada país se le envió un archivo que contenía 19 fichas metodológicas y otro con 19 fichas de coordinación institucional que debían ser llenadas por la ONE, o por el organismo correspondiente a quienes ellos dirigieran el requerimiento.

En forma paralela se enviaron a las nueve agencias internacionales especializadas fichas para recolectar información metodológica y de coordinación institucional para cada uno de los indicadores oficiales que recopila.

<sup>9</sup> Pobreza: 1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día, 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población, C. Índice de Gini; Empleo: 1.5 Relación empleo – población, 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día; Educación: 2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria, 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria, C. Tasa neta de matrícula en educación pre-escolar; Género: 3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior, 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola, 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales, C. Relación del ingreso salarial de las mujeres como proporción del de los hombres; Medioambiente: 7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques, 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada, 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas, 7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, C. Concentración anual promedio de MP10 en el ambiente respecto a la norma nacional; TICs: 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes

<sup>10</sup> El Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana.

Como se puede observar en el siguiente esquema, las interacciones entre las distintas escalas, agencias y países es de una alta complejidad, por lo cual se hizo necesario construir instrumentos específicos para poder entender y sistematizar todas estas interacciones de información, así como determinar algunos de los puntos más problemáticos donde se originan las diferencias de valores en los indicadores de las distintas fuentes.

Para organizar la información requerida en este ejercicio piloto, por cada indicador se adjuntaron dos fichas técnicas, una para recoger información metodológica y otra para detallar el flujo interinstitucional de la información estadística. Estas fichas debían ser llenadas por los profesionales encargados en la institución o en su defecto, por el organismo que corresponda dentro de cada país para cada indicador.

La Ficha metodológica tal como lo indica su nombre, tuvo como objetivo recoger de los países la metodología de cálculo de cada uno de los indicadores. Interesaba especialmente si la definición y fórmula de cálculo utilizada por los países se correspondía con la oficial publicada por NU, o si el país adoptaba una definición propia<sup>11</sup>. Igualmente relevante resultaba el tipo de fuente utilizada para cada una de las variables, la institución informante en cada país, y su periodicidad de medición. Se incluyó también un segmento en donde se solicitaba a las ONE incluir el valor que ellos publican como oficial con respecto a cada indicador. En esta tabla se contrastaba para tres años (1990, 2000, 2007) la información proveniente de tres fuentes distintas: la Base oficial de indicadores del Milenio de NU, los informes nacionales ODM, y el dato que proporcionaba ONE, oficial en el país. Preguntas complementarias incluyeron el tipo de desagregación de la información, y la relación con la norma, o política nacional, para medir su relevancia a nivel de cada país.

La Ficha de coordinación institucional tuvo como objeto identificar los distintos actores que participan en el proceso de construcción y difusión de cada uno de los indicadores, esto es: Institución que calcula el indicador, Institución a cargo del informe nacional ODM y agencia internacional que recopila los datos, y la interacción entre cada una de estas instancias, intentando vislumbrar también el rol que juegan las ONE en los países. Se consultó también el nivel de difusión de los datos, y acerca de la construcción y difusión de metadatos, para comprender en qué medida los países se encuentran avanzando hacia la conciliación, o convergencia estadística a partir de transparentar la información que manejan.

Por su parte, las agencias fueron consultadas mediante un formulario integrado que incorporaba campos de información similares a los de los países, pero considerando la función de compilador y productor de indicadores ODM a escala mundial.

El paso siguiente en el proceso, consistió en el análisis de las fichas recibidas tanto desde los países como desde las agencias. Este análisis consistió, básicamente, en el contraste entre las informaciones provistas por países y agencias para cada uno de los indicadores analizados en el Ejercicio Piloto, tanto en el ámbito metodológico como en los procesos de coordinación interinstitucional entre países y agencias.

## 2.2 Hallazgos generales

El Ejercicio piloto permitió tener una visión acerca del proceso de producción estadística de los indicadores ODM al interior de los países, pudiéndose conocer los mecanismos de traspaso de información y coordinación interinstitucional que se dan entre las Oficinas Nacionales de Estadística y los ministerios sectoriales respectivos. En este sentido es relevante mencionar que el formulario estuvo dirigido a las ONE y no a los productores de los informes nacionales ODM, por lo que la información recopilada refleja la forma en que las ONE manejan la producción estadística de los indicadores ODM.

---

<sup>11</sup> La definición que se proporcionó a los países corresponde a aquélla publicada por Naciones Unidas en sus metadatos a la cual se accede a través del sitio oficial de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se utilizó la información más actualizada que actualmente sólo se encuentra en inglés y que corresponde a la revisión del manual de indicadores ODM. Esta incluye la definición de gran parte de los indicadores nuevos que fueron establecidos en la reformulación del marco de monitoreo de los ODM, vigente a partir de enero de 2008.

Teniendo en consideración lo recién expuesto, es posible mencionar entre los principales hallazgos los siguientes:

- Las dinámicas de cálculo de cada indicador (su selección de variable efectiva y fuente), así como la relación de intercambio de datos y metadatos entre los países y las correspondientes agencias, es única. En este sentido resulta muy difícil generar conclusiones generales ni siquiera al interior de cada tema. Más bien, de acuerdo a la información recibida, las dinámicas tanto metodológicas como de coordinación institucional son únicas a cada indicador y además difieren entre los países consultados. Esto tiene sentido dado que la información y organización de cada indicador se despliega en un determinado *ethos* y se desprende de una historia de desarrollo estadístico e institucional que es propio (social, demográfico, salud, ambiental, etc). También, es posible constatar la gran heterogeneidad en el nivel de discrepancia de valores entre indicadores calculados por países y agencias, así como en las causas que explican estas divergencias. De acuerdo a los métodos recomendados internacionalmente y a las capacidades de los países en la producción estadística de cada área temática, se evidencia mayor o menor grado de coincidencia, tanto metodológica como en los valores finales de los indicadores ODM que se informan.
- A pesar de que en algunos casos las ONE reportan contribuir con datos y colaborar en el análisis de los informes nacionales, en gran parte de los indicadores se pueden constatar diferencias importantes en los valores de los indicadores que se publican en los informes nacionales de ODM y aquellos que manejan y difunden la ONE. En particular se constatan diversos grados de desarticulación entre las diversas instituciones tanto estadísticas como sectoriales especializadas, y en todas las escalas nacional, regional e internacional, respecto de la producción y el uso de indicadores ODM y sus metadatos. Los casos en que la relación es articulada y las discrepancias mínimas, son más bien la excepción. Resulta notable la constatación de que no sólo existen dos versiones del valor de cada indicador informado respecto de cada país, sino que incluso pueden ser cinco:
  - 1) el valor que produce el ministerio sectorial correspondiente del país;
  - 2) el valor que produce la ONE del país;
  - 3) el valor que se reporta en el informe nacional de ODM;
  - 4) el valor que reporta la base de Milenio (División de Estadística de Naciones Unidas);
  - 5) el valor que reporta la agencia internacional especializada en el tema.

Por supuesto que no siempre se producen estas cinco versiones del indicador calculado, a veces los valores coinciden entre 1) y 2), o entre 2) y 3). También ocurre que los informes nacionales no recogen indicadores oficial y plenamente disponibles en el país (por desconocimiento de los autores), y también se puede encontrar que el valor de 4) coincida a menudo con el de 5). Pero también se pueden mostrar ejemplos donde la existencia del indicador y sus valores difiere entre estas cinco posibles instituciones informantes. A modo ilustrativo, en algunos casos se descubrieron divergencias en la definición de los indicadores, entre la base oficial de Naciones Unidas y la agencia internacional que reporta el indicador. También se han podido apreciar diferencias en los valores de los indicadores, es decir casos en que el valor de la base del milenio no era coincidente ni con el dato reportado por el país, ni con el valor publicado por la agencia internacional. Este fenómeno parece inexplicable, a excepción de la posibilidad de que el momento y la frecuencia en las actualizaciones de Milenio y las agencias sean considerablemente diferentes.

- Otro aprendizaje importante es que las ONE, y en muchos casos los ministerios sectoriales, desconocen quién es la agencia internacional responsable de la recolección y difusión de los indicadores sobre todo de los de tipo ambiental, de género y de TIC, lo cual posiblemente se explica por que resulta muy difícil que una persona en la ONE, o una persona a cargo del informe nacional de ODM, pueda manejarse en profundidad en todos los temas que incorpora

Milenio. De ahí la necesidad imperiosa de formar equipos nacionales inter institucionales para poder realizar el trabajo estadístico de ODM en forma más integrada al interior de los países de ALC.

- A pesar de la desarticulación general, también es posible apreciar buenas prácticas entre las agencias internacionales y respecto de los países, en el proceso de recolección de datos. Esto incluye una interacción directa entre la agencia internacional y el organismo especializado del país, mediante cuestionarios, manuales de instrucciones para completar dichos cuestionarios, guías técnicas de definición de los indicadores, y clasificaciones internacionales que permiten obtener datos armonizados y comparables. Este es el caso de la UNESCO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), FAO. Sin embargo, lo anterior no asegura la conciliación estadística de los indicadores, ya que los países continúan reportando sus datos en sus informes nacionales ODM según sus propias clasificaciones lo que genera confusión entre los usuarios.
- Sin desconocer el punto recién expuesto, se puede afirmar que las agencias internacionales que construyen relaciones de trabajo sistemáticas y que al menos consultan los resultados o piden directamente a los países el cálculo sobre recomendaciones internacionales claras vaciadas en metadatos claros y difundidos, finalmente resultan en mucho menores discrepancias respecto de los datos nacionales. Es decir, a mayor coordinación entre los espacios nacionales en internacionales globales, menor discrepancia en los valores de los indicadores.
- En los 5 países analizados se aprecia un avance importante en la construcción de metadatos y en la difusión tanto de los datos como de los metadatos correspondientes a ODM, respecto del momento en que CEPAL comenzó el trabajo estadístico ODM, quizá en parte por el trabajo regional conjunto que se está llevando a cabo.
- Finalmente es importante mencionar que el Ejercicio piloto fue valorado de forma positiva por los países que participaron y fue considerado como una oportunidad para mejorar el sistema estadístico nacional. Los países declararon que el ejercicio los llevó a revisar fuentes, metodologías de cálculo y requirió generar numerosos contactos con organismos nacionales sectoriales. En algunos casos permitió la realización de inventarios de operaciones estadísticas. El Ejercicio sirvió para tomar conciencia de algunas limitaciones a nivel nacional, entre ellas poner de relieve que existen registros administrativos que están sub explotados y/o deben ser fortalecidos.

## **IV. Análisis temáticos de problemas y eventuales causas de discrepancias entre los valores de los indicadores ODM**

---

### **1. Indicadores de pobreza (ODM1)<sup>12</sup>**

La Meta 1.A del Objetivo 1 del Milenio busca terminar con la pobreza extrema para el año 2015. Esta meta corresponde al tema central de los Objetivos del Milenio ya que apunta directamente a mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del mundo.

Para monitorear esta meta se han establecido tres indicadores oficiales: la proporción de la población que vive con menos de US\$1 diario (PPA) o alternativamente el porcentaje de población por debajo de la línea nacional de extrema pobreza; el coeficiente de la brecha de pobreza; y la participación del quintil más pobre en el consumo nacional. Estos indicadores son de gran relevancia para los países de América Latina y el Caribe ya que la mayoría de ellos, incluyendo aquellas naciones que han logrado superar en gran medida la pobreza extrema, presentan una desigualdad de ingresos significativa.

La agencia internacional que produce estos datos estadísticos para la base oficial del Milenio es el Banco Mundial (BM), agencia que

---

<sup>12</sup> Esta sección contó con el aporte analítico de Xavier Mancero, de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de CEPAL.

participó en el ejercicio piloto 2008 y que declara consultar y discutir el cálculo de los datos de pobreza con los países<sup>13</sup>.

El Banco Mundial utiliza las Encuestas de Hogares (ENHOG) de los países que, en general, son puestas a disposición del BM por los países, en conjunto con un cuestionario que es solicitado por el Banco a los países en forma anual. Con el objeto de que las cifras sean comparables internacionalmente el Banco Mundial utiliza los microdatos entregados por los países para realizar sus propias estimaciones de pobreza, utilizando tradicionalmente las líneas de 1<sup>14</sup> y 2 dólares diarios a paridad de poder adquisitivo. En el marco del Programa de Comparación Internacional<sup>15</sup> el Banco Mundial recalculó durante el 2008 los factores de conversión de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), basados en las encuestas de precios más recientes (2005), resultando con ello un aumento del valor de la línea de pobreza.

Por su parte, los países de ALC reportan los datos de pobreza en su mayoría basados en su propia línea de pobreza y suelen calcular los indicadores por medio del método del costo de las necesidades básicas. Este método se basa también en información de ENHOG (principalmente de Propósitos Múltiples, Presupuestos Familiares, Caracterización Socioeconómica) y utiliza líneas de pobreza e indigencia que dan cuenta del ingreso mínimo necesario para que los miembros de un hogar puedan satisfacer sus necesidades esenciales. Si bien hay algunos países que reportan siguiendo la metodología del Banco Mundial, los informes no presentan aún las cifras actualizadas según las nuevas estimaciones de PPA.

CEPAL utiliza, al igual que la mayoría de los países de ALC, el método del costo de las necesidades básicas o método del ingreso, y realiza un procesamiento a partir de las ENHOG de los países para calcular indicadores de magnitud de pobreza y distribución del ingreso para los países de AL y para la región en su conjunto, de acuerdo a estándares de pobreza propios de América Latina (véase Panorama Social 2008).

Las diferencias metodológicas en la medición de la pobreza y el reciente recálculo de los indicadores por parte del Banco Mundial, dificultan la realización de un diagnóstico de discrepancia entre datos en esta temática. A diferencia de las otras temáticas, dentro del tópico de pobreza se ha decidido incluir también los datos de CEPAL, por constituir un referente fundamental en el reporte de cifras nacionales y regionales que sirven de base para la evaluación de los avances en materia de superación de la pobreza en América Latina.

### **1.1 Disponibilidad de información y discrepancias entre los datos de la Base del Milenio y los informes nacionales ODM: situación al 2007 y actualización al 2009**

La Base oficial de indicadores del Milenio BD-ODM presenta actualmente cifras de pobreza actualizadas a enero de 2009, según las nuevas estimaciones de PPA realizadas por el Banco Mundial. Se reporta información para alrededor del 60% de los países de ALC, escaseando información para varios países del Caribe. Esta situación es la misma que presentaba la Base del Milenio dos años atrás, con también aproximadamente un 50% de las series con más de tres puntos de observación.

<sup>13</sup> Según lo declarado por la propia agencia en el formulario utilizado para la realización del ejercicio piloto 2008, CEPAL.

<sup>14</sup> Actualmente 1,25 dólares.

<sup>15</sup> El Programa de Comparación Internacional es una iniciativa internacional cuyo objetivo es estimar paridades de poder adquisitivo (PPA), índices de nivel de precios (INP) y de gastos reales de cada uno de los componentes de la demanda final de bienes y servicios expresados en moneda nacional.

**CUADRO 1**  
**DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES ODM DE POBREZA**

*(Porcentaje de países ALC que reportan el indicador con 1 o más observaciones, o 3 y más observaciones en cada serie)*

|                             |                                  | 1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día, o bajo la línea de indigencia |         | 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza a 1 dólar por día |         | 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población |         |
|-----------------------------|----------------------------------|---|---------|---|---------|--|---------|
|                             |                                  | 1 o más   | 3 o más | 1 o más   | 3 o más | 1 o más  | 3 o más |
| Base del Milenio NU         | 2007                             | 61  | 55      | 61  | 55      | 61   | 50      |
|                             | 2009                             | 63  | 50      | 63  | 50      | 63   | 50      |
|                             | Diferencia (puntos porcentuales) | 2   | -5      | 2   | -5      | 2  | 0       |
|                             | 2009/2007                        | ↑   | ↓       | ↑   | ↓       | ↑  | =       |
| Informes Nacionales ODM ALC | Publicados hasta el 2006         | 53  | 29      | 34  | 5       | 53   | 16      |
|                             | Publicados entre 2007 - 2008     | 100   | 100     | 71  | 57      | 57   | 57      |
|                             | Diferencia (puntos porcentuales) | 47  | 71      | 36  | 52      | 2  | 41      |
|                             | 2007 - 2008/ 2006                | ↑   | ↑       | ↑   | ↑       | ↑  | ↑       |

Fuente: Elaboración propia en base a Base oficial de los Indicadores del Milenio [www.mdgs.un](http://www.mdgs.un) e informes nacionales ODM países ALC.

En lo que respecta a los IN-ODM, se observa que al 2007 sólo el 53% de los países publicaban indicadores dirigidos a monitorear la meta 1.A, y sólo un 29% de las series presentaban más de tres puntos de observación.

Los últimos informes publicados por parte de siete países de la región (2007-2008), reportan indicadores ODM oficiales referidos a pobreza, desagregados en algunos casos además por área geográfica y etnia, y asimismo informan de otros indicadores que apuntan a medir pobreza o desigualdad. Se observa un aumento en el número de observaciones de las series publicadas, reportando los países muchas veces valores base al 90, y la serie completa a partir de año 2000. De hecho, de los siete IN-ODM analizados, todos reportan el indicador 1.1 con más de tres puntos de observación y con un promedio de ocho observaciones por país; y de los cinco IN-ODM que reportan el coeficiente de la brecha de pobreza, cuatro lo hacen con más de tres puntos de observación.

Además cabe resaltar que cinco de los siete países reportan el Índice de Gini, indicador que ha sido propuesto por CEPAL<sup>16</sup> como un indicador regional complementario a los ODM oficiales para medir la meta 1.A, y que es un indicador orientado al análisis de la distribución del ingreso bastante habitual en el análisis económico a nivel internacional.

En lo que respecta a los datos presentes en la Base de estadísticas Sociales de CEPAL, hay que mencionar que actualmente se publican datos para los tres indicadores, aproximadamente para 18 países de América Latina, actualizados a diciembre de 2008. Las series suelen ser bastante completas, normalmente con un 100% de los países con más de tres puntos de observación.

<sup>16</sup> Naciones Unidas (2005) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y el Caribe, Santiago Chile, Naciones Unidas.

**CUADRO 2**  
**INDICADORES DE LA META 1.A DEL MILENIO REPORTADOS**  
**EN LOS INFORMES NACIONALES ODM**

| País                              | Año  | 1.1LN | 1.1\$US        | 1.2            | 1.3            |
|-----------------------------------|------|-------|----------------|----------------|----------------|
| Argentina                         | 2007 | ✓     |                | ✓              | ✓ <sup>a</sup> |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 2008 | ✓     |                | ✓              | ✓              |
| Brasil                            | 2007 |       | ✓              |                | ✓              |
| Chile                             | 2008 | ✓     | ✓ <sup>b</sup> | ✓ <sup>c</sup> | ✓              |
| Ecuador                           | 2007 | ✓     |                |                |                |
| El Salvador                       | 2007 | ✓     | ✓              | ✓              |                |
| Honduras                          | 2007 | ✓     | ✓              | ✓              |                |
| Reporta el indicador              |      | ✓     |                |                |                |
| No reporta el indicador           |      |       |                |                |                |

Fuente: Elaboración propia en base a informes nacionales ODM.

<sup>a</sup> Reporta el coeficiente de la brecha de pobreza, utilizando la línea de pobreza, no de indigencia.

<sup>b</sup> Presenta el indicador en los anexos, pero los análisis se basan en los datos calculados con la línea de pobreza nacional.

<sup>c</sup> Presenta la brecha de pobreza según 1US\$ y según línea de pobreza nacional.

Como se puede ver, no existen grandes vacíos de información para los indicadores que miden la Meta 1.A del Milenio, ya que son indicadores que tienen una vasta trayectoria de cálculo en los países en desarrollo y son herramientas centrales en las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países de la región. Pero como ya se mencionó con anterioridad, existen discrepancias difíciles de subsanar en el valor de los indicadores reportados por las distintas fuentes, debido a que en realidad se están utilizando diferentes indicadores, que poseen enfoques conceptuales diferentes, se construyen con distintas variables y utilizan metodologías de cálculo disímiles.

A grandes rasgos los tres indicadores se describen como sigue:

- el indicador 1.1 mide el porcentaje del total de la población que vive bajo la línea de indigencia, sea esta definida como 1 dólar PPA por día o según criterios nacionales;
- el indicador 1.2 toma en consideración el déficit relativo de ingresos de los indigentes con respecto al valor de la línea de indigencia, a esto es lo que se llama la “profundidad” de la indigencia e indica la distancia promedio de las personas indigentes a la línea de la indigencia, ponderada por la incidencia de la indigencia;
- finalmente el indicador 1.3 estima la proporción del consumo nacional total que recibe el 20% (quintil) más pobre de la población, según el consumo per cápita medio de los hogares de pertenencia.

En primer lugar, existe una problemática en la definición de los indicadores oficiales. El indicador 1.1 se formula de la siguiente manera: “Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día”. En su enunciación se establece, sin embargo, una nota al pie que indica lo siguiente: **“Para el seguimiento de las tendencias de la pobreza en los países, se debería utilizar indicadores basados en las líneas nacionales de pobreza, si se dispone de ellos”**. Con ello se está incentivando la utilización de



otro indicador, que es en realidad: “Proporción de la población que vive bajo la línea de pobreza” o “Incidencia de la pobreza”<sup>17</sup>, que no es comparable con el que se define a partir del umbral de 1 dólar diario.

Las discrepancias entre ambos indicadores se originan principalmente en el cálculo del valor de la línea de pobreza y también, por lo menos para la mayoría de los países de ALC que calculan los indicadores de pobreza siguiendo la metodología de CEPAL, en la medición de los recursos económicos de los hogares. Los tres indicadores analizados requieren para su construcción la medición de los recursos económicos de los hogares, y adicionalmente los indicadores 1.1 y 1.2 demandan la utilización de una línea de pobreza.

### **Medición de los recursos económicos de los hogares**

Tanto el ingreso como el gasto de los hogares constituyen medidas válidas para cuantificar los recursos económicos de los hogares, y la opción por utilizar uno de ellos, la primera fuente de discrepancia en el cálculo de indicadores de pobreza. Tanto la CEPAL, como la mayoría de los países de la región utilizan para medir los recursos económicos de los hogares la variable ingresos, mientras que el Banco Mundial tiende a privilegiar la variable gasto.

La utilización de variables monetarias acarrea ciertas debilidades. En las encuestas, la falta de respuesta a determinadas preguntas sobre ingreso o la subestimación de los mismos pueden llegar a distorsionar los resultados y sobreestimar los índices de pobreza. Por ello, es necesario efectuar imputaciones. CEPAL aplica una corrección propia por no-respuesta (especialmente debido a la no respuesta por parte de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados) y para atenuar los sesgos probables por subdeclaración. Esto lo realiza mediante la comparación de las partidas de ingresos de la encuesta con las resultantes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada para este propósito a partir de información oficial (Base de Estadísticas e Indicadores Sociales, CEPAL - BADEINSO).

Por su parte, el Banco Mundial también realiza un procesamiento especial de la variable ingresos para los países cuyos datos sobre distribución existen sólo respecto del ingreso y no del gasto<sup>18</sup>.

Los procedimientos que utilicen las distintas instancias productoras para ajustar los datos sobre ingresos es también un factor potencial de discrepancia en los valores finales de los tres indicadores de la Meta 1.A de los ODM.

Asimismo, hay que considerar las estimaciones que realizan las agencias internacionales debido a la falta de provisión de datos por parte de los países, o debido al desfase entre los años en que se realizan las encuestas de hogares en los países. El Banco Mundial usa un método de interpolación para obtener la estimación. Si en un país existe una sola encuesta disponible, las estimaciones para los años de referencia se calculan aplicando la tasa de crecimiento del consumo privado real per cápita proveniente de cuentas nacionales al promedio de la encuesta, asumiendo que la distribución (curva de Lorenz) no cambia. Cuando el año de referencia se encuentra entre los años de dos encuestas de hogares, la estimación se calcula interpolando los datos de cada encuesta hasta el año de referencia y sacando el promedio ponderado (mdgs.un.org).

Finalmente, existen también otros factores que impiden la comparabilidad entre los valores reportados para los indicadores por los distintos países, como es la forma en que se cuantifican los ingresos de los hogares (véase Beccaria, 2007).

<sup>17</sup> Cabe resaltar que en realidad se está instando a utilizar la línea de extrema pobreza, ya que la línea de un dólar corresponde a la línea de indigencia, pero esta situación tampoco es tan clara. Lo mismo sucede con el indicador 1.2 formulado como “Coeficiente de la brecha de pobreza”, pero que en realidad apunta a medir la brecha de la extrema pobreza o indigencia.

<sup>18</sup> En estos casos el consumo medio se estima multiplicando el ingreso medio de la encuesta por la proporción de consumo privado del PIB en el año de la encuesta, proporción obtenida de las estimaciones de cuentas nacionales preparadas por el mismo Banco Mundial (Base de Estadísticas e Indicadores Sociales, CEPAL - BADEINSO).

### Definición de la línea de pobreza

Respecto a las divergencias que pudieran explicarse por la definición del valor de la línea de pobreza, hay que aclarar que coexisten dos criterios, a saber, el criterio internacional que fija la línea de extrema pobreza en 1 dólar PPA diario, y el criterio nacional que cada país utiliza para la definición de sus líneas de pobreza y extrema pobreza.

La definición oficial de ODM para este indicador es la primera –1 dólar diario (actualmente 1,25)–, y es ésta la que utiliza el Banco Mundial para su cálculo. Este valor es el que toman las agencias internacionales como oficial y comparable.

La línea de pobreza de 1 dólar por día se originó como el valor promedio de las líneas de pobreza más bajas del mundo, sin una interpretación directa en términos de bienes o las necesidades que satisface. Dichas líneas son convertidas en monedas locales utilizando tasas de cambio en PPA del consumo. Luego, los índices de precios al consumidor oficiales de los países son utilizados para convertir la línea de pobreza internacional expresada en moneda local a precios que predominaban al momento en el cual se realizaron las encuestas de hogares. Hay que aclarar que el BM utiliza una línea de pobreza o indigencia nacional, que no considera las diferencias entre las áreas urbanas y rurales.

El Banco Mundial medía hasta el 2008 la magnitud de la pobreza en el ámbito internacional utilizando líneas de indigencia de 1,08 dólar y de pobreza de 2,16 dólares por día. La Agencia recalculó durante el 2008 los factores de conversión de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), basados en las encuestas de precios más recientes según el IPC (2005). Por ello, la línea de pobreza de 1 dólar por día corresponde ahora a 1,25 dólares (38 dólares por mes, utilizando PPA de 2005 del Banco Mundial), y la de 2 dólares por día es ahora de 2,50 dólares (766 dólares por mes)<sup>19</sup>.

Si bien el factor de conversión de PPA a moneda local es una fuente importante de discrepancia cuando se utiliza esta metodología, cuando se utiliza el método del costo de las necesidades básicas, son muchos más los elementos metodológicos involucrados que pueden afectar el resultado final.

Los países suelen establecer la línea de indigencia y pobreza por medio del método del costo de las necesidades básicas, lo que genera líneas en general más exigentes que las utilizadas por el Banco Mundial<sup>20</sup>. Este método, que es el mismo que considera CEPAL, utiliza líneas de pobreza e indigencia que dan cuenta del ingreso mínimo necesario para que los miembros de un hogar puedan satisfacer sus necesidades esenciales.

Para la definición de la línea de indigencia, las necesidades básicas se limitan, en la mayoría de los países, a la Canasta Básica de Alimentos (CBA) que cubre las necesidades nutricionales de la población en términos de requerimientos calóricos y de proteínas, tomando en consideración sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. La información acerca de la estructura de consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, se obtiene de las encuestas sobre presupuestos familiares que se llevan a cabo en los distintos países. Cuando no se dispone de los datos de una encuesta reciente de este tipo, se utilizan otros antecedentes pertinentes sobre consumo familiar.

La composición de la canasta se actualiza cada vez que se realiza una nueva encuesta de presupuesto familiar (por lo general cada 10 años), mientras que su costo se actualiza utilizando el índice de precios al consumidor (IPC)<sup>21</sup>.

Los parámetros que intervienen en la estimación de la CBA son diversos, y con ello también las posibilidades de divergir en su costo, siendo habitual que los valores que reporta CEPAL y los países, o

<sup>19</sup> La BD-ODM presenta actualmente cifras actualizadas desde enero de 2009, utilizando las nuevas estimaciones de PPA.

<sup>20</sup> Brasil utiliza una línea de pobreza relativa, definida en base a un porcentaje del ingreso promedio de los hogares. El parámetro para determinar la extrema pobreza lo constituye un sueldo de un cuarto del sueldo mínimo per cápita por mes, y para determinar pobreza, medio sueldo mínimo per cápita al mes.

<sup>21</sup> A partir de 2007 CEPAL utiliza el IPC de alimentos para actualizar la línea de indigencia, y el IPC correspondiente para actualizar los demás elementos incluidos en la canasta básica no alimentaria. Por ello, a partir de 2007, la diferencia entre las líneas de indigencia y pobreza no son constantes (véase, Panorama Social, 2008).

diferentes organismos dentro del propio país difieran entre sí. Como menciona J.C. Feres (1997) los principales puntos de divergencia se podrían dar en:

- a) la cuantificación de los requerimientos nutricionales de los diferentes grupos (según sexo-edad y actividad), dado que la canasta se ajusta a las necesidades básicas medias de la población;
- b) la estructura del consumo implícita en la canasta básica de alimentos y la cantidad física de cada producto que la compone, y
- c) la determinación de los precios a los cuales se valora la canasta.

Estas dificultades de armonización de valores de los indicadores, son aún más críticas si se considera la línea de pobreza. Para determinar la línea de pobreza coexisten diferentes criterios. Algunos países utilizan la Canasta Básica Total, que incluye además de la CBA otros bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera) consideradas esenciales. Otros países definen la línea de pobreza como dos veces la línea de extrema pobreza. En general, con este método se estiman líneas de pobreza para las áreas urbanas y rurales, determinadas por CBA diferenciadas según área, debido a distintas disponibilidades de consumo y precios relativos de alimentos. CEPAL multiplica la línea de indigencia por un factor constante diferenciado para las zonas urbanas (2) y rurales (1.75) (CEPAL, 2008). La variedad de métodos que existen para fijar la línea de pobreza, y para determinar el costo de las necesidades no alimentarias, puede conducir sin duda a diferentes resultados.

### Fuentes de información

Por otra parte, hay que mencionar que, si bien en la mayoría de los países a nivel mundial la medición de los recursos de los hogares se realiza a partir de información que proviene de encuestas, que en algunos países pueden ser encuestas de condiciones de vida, encuestas de empleo y/o ambas, los objetivos específicos para los cuales está diseñada la encuesta y la cobertura territorial de la misma<sup>22</sup> pueden también producir diferentes estimaciones de ingreso o gasto. En particular, aunque las fuentes de información utilizadas tienden a coincidir en la mayoría de los casos, hay países en los que se comprueban diferencias. Tal es el caso de México, donde en el informe nacional es muy probable que se haya usado la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para toda la serie, mientras que la serie de Naciones Unidas usa la ENIGH en unos años y la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) en otros.

## 2. Indicadores de educación<sup>23</sup> (ODM2)

El segundo Objetivo del Milenio refleja el compromiso de la comunidad internacional por alcanzar la conclusión universal de la educación primaria, como forma de promover la equidad y la inclusión social, reducir la extrema pobreza y avanzar en la materialización de una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales para todos los niños y niñas del mundo. En todos los países de la región, la educación primaria es obligatoria, lo que refleja la relevancia dada por los países a este tema y la preocupación por monitorear adecuadamente este Objetivo.

El ODM 2 posee una Meta única, la cual plantea que para el año 2015, todos los niños debieran terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. Para el adecuado seguimiento de este Objetivo existen tres indicadores oficiales, habiendo planteado CEPAL adicionalmente varios indicadores complementarios<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Puede ser urbano, rural o se pueden también utilizar submuestras.

<sup>23</sup> Esta sección contó con el aporte analítico del Daniel Taccari, Asesor Regional para América Latina y el Caribe del Instituto de Estadística de la UNESCO.

<sup>24</sup> Villatoro, Pablo (Abril 2007). Hacia la ampliación del segundo Objetivo del Milenio. Una propuesta para América Latina y el Caribe. LC/L.2712-P. Serie Políticas Sociales, CEPAL.

## 2.1 Disponibilidad de información y discrepancias entre los datos: situación al 2007 y actualización al 2009

En cuanto a la disponibilidad de información, al 2009 se observa un aumento importante en el número de observaciones reportadas en la BD-ODM respecto a lo que se constataba al 2007 para los tres indicadores relativos al ODM2 (véase cuadro 5). La Base oficial presenta para el indicador 2.1 referido a la tasa de matrícula en la primaria, valores para 36 de los 38 países de ALC analizados, con un 82% de las series con más de tres puntos de observación; para el indicador 2.2 se reporta para un 84% de los países, con alrededor de un 60% de las series con más de tres puntos de observación; finalmente el indicador 2.3 que se refiere a la tasa de alfabetización, presenta valores para 26 de los países, con sólo un 45% de las series con más de tres puntos de observación.

En lo que respecta a los IN-ODM, lo que se observa es una tendencia creciente de los países de ALC a publicar los indicadores relativos a educación. De hecho, con excepción de la Argentina que no reporta en su informe nacional ODM el indicador 2.2, todos los demás informes publicados a partir del 2007 reportan los tres indicadores que miden el logro de la enseñanza primaria universal. Eso sí, los datos son aún muy esporádicos y, normalmente, se remiten sólo a dos puntos de observación.

Si bien ha aumentado el número de observaciones para estos indicadores, los valores que reportan los países respecto de los que se publican en la BD-ODM tienden a ser ampliamente divergentes. Las razones se deben en gran medida a las diferencias en la definición de los niveles educativos en las estructuras nacionales, del uso de indicadores alternativos, y al tipo de fuente de información de las variables que componen el indicador.

Esta situación es especialmente crítica para el indicador 2.2 que es un indicador de conclusión de primaria, actualmente referido a la proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria, pero que antes se refería a aquéllos que llegaban a quinto grado de la escuela primaria. Este es un indicador para el cual los países tienden a utilizar indicadores similares pero bajo diferentes definiciones y metodologías de cálculo, dependiendo de las características de los ciclos escolares nacionales y de la información que tengan disponible.

### CUADRO 3 DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES ODM DE EDUCACIÓN

(Porcentaje de países ALC que reportan el indicador con 1 o más observaciones, o 3 y más observaciones en cada serie)

|               |                                  | 2.1 Tasa neta de matrícula en la escuela primaria |         | 2.2 Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria |         | 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años |         |
|---------------|----------------------------------|---|---------|--|---------|--|---------|
|               |                                  | 1 o más   | 3 o más | 1 o más  | 3 o más | 1 o más  | 3 o más |
| BD-ODM        | 2007                             | 95  | 82      | 0  | 0       | 76   | 8       |
|               | 2009                             | 95  | 82      | 84   | 61      | 68   | 45      |
|               | Diferencia (puntos porcentuales) | 0   | 0       | 84   | 61      | -8   | 37      |
|               | 2009/2007                        | =   | =       | ↑  | ↑       | ↓  | ↑       |
| IN-ODM<br>ALC | Publicados hasta el 2006         | 63  | 39      | 55   | 29      | 63   | 8       |
|               | Publicados entre 2007 - 2008     | 100   | 57      | 86   | 29      | 100  | 43      |
|               | Diferencia (puntos porcentuales) | 37  | 18      | 31   | 0       | 37   | 35      |
|               | 2007-2008/ 2006                  | ↑   | ↑       | ↑  | =       | ↑  | ↑       |

Fuente: Elaboración propia en base a Base oficial de los Indicadores del Milenio [www.mdgs.un](http://www.mdgs.un) e informes nacionales ODM países ALC. Junio, 2008.

UNESCO es la agencia internacional encargada de recolectar, calcular y difundir los indicadores relativos a educación que se presentan en la Base oficial del Milenio. Según lo que declara la propia agencia, se consulta anualmente a los países a través de un cuestionario sobre estadísticas de educación, que tiene como finalidad difundir estadísticas de educación para el seguimiento de los objetivos de EPT<sup>25</sup> y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para poder tener cifras homologables, UNESCO solicita en su cuestionario incluir todos los programas educativos nacionales conforme a los niveles establecidos en la CINE 97<sup>26</sup>. Ceñirse a la CINE asegura la comparabilidad en cuanto a las características de los contenidos impartidos durante el nivel primario, pero no se relaciona en muchos casos con los ciclos educativos establecidos en las políticas nacionales. Las discrepancias existentes entre los programas y tramos educativos que adoptan los distintos países, a menudo, conducen a discrepancias entre los datos que reportan los países y aquéllos que publican las fuentes internacionales, situación que ocurre con los indicadores 2.1 y 2.2.

Además, para poder calcular ambos indicadores, se necesita utilizar un denominador que corresponda a un grupo de edad específico. Este denominador también presenta algunas dificultades, derivadas principalmente del hecho de que la información más fidedigna proviene de los censos de población y vivienda. Debido a que, por lo general, la regularidad de los censos de este tipo es cada diez años, en los períodos intercensales se deben realizar proyecciones de población por años simples. Estas proyecciones (extrapolaciones a partir del último censo disponible) pueden considerar diversas hipótesis de fecundidad, mortalidad y movimientos migratorios, las cuales no siempre son coincidentes entre los planos internacional, regional y nacional; mientras más lejos esté la proyección de la información censal, mayores sesgos se pueden producir en la misma. La práctica habitual es corregir estas proyecciones una vez que ocurre una nueva medición censal (intrapolaciones); estas correcciones no siempre se efectúan sobre las tasas de matrícula ya reportadas.

Otro factor de discrepancia lo constituye el hecho de que los países reportan datos basados en diversas fuentes, lo que también dificulta la comparación entre éstos.

Las fuentes habituales para los indicadores relativos a educación son:

1. *Registros Institucionales o Administrativos / Censos Escolares*, que refieren normalmente a la información recopilada por los ministerios o secretarías de educación, en coordinación o no con las oficinas nacionales de estadística.
2. *Encuestas de hogares*. Normalmente, el uso de encuestas está ligado a la construcción del indicador de conclusión de la primaria para la población joven/adulta, dada la flexibilidad en su manipulación y la gran cantidad de información conexas de que se dispone. Esto supone el uso mayoritario de encuestas de caracterización de las condiciones de vida más que otros tipos de encuestas masivas y regulares, como las de empleo. En la mayoría de los países, éstas están a cargo de las ONE.
3. *Censos de población y vivienda*, a cargo de las ONE, y utilizados principalmente para el cálculo del indicador de alfabetización, aunque también permiten la construcción del indicador de conclusión de la primaria, y proveen el marco censal para la elaboración de estimaciones y proyecciones de población, en este caso aquélla que está en edad escolar.

<sup>25</sup> EPT - Programa de Educación para Todos.

<sup>26</sup> La CINE (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación) constituye un marco integrado y coherente para acopiar datos estadísticos comparables sobre educación y difundirlos en el plano internacional. Corresponde a una metodología que traduce los programas educativos nacionales a un conjunto de categorías internacionalmente comparable respecto de i) los niveles de educación; y ii) los sectores de educación.

**CUADRO 4**  
**INDICADORES DEL ODM2 REPORTADOS POR LOS PAÍSES**  
**EN SUS INFORMES NACIONALES ODM**

| País                              | Año  | 2.1 | 2.2 | 2.3 |
|-----------------------------------|------|-----|-----|-----|
| Argentina                         | 2007 | ✓   |     | ✓   |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 2008 | ✓   | ✓   | ✓   |
| Brasil                            | 2007 | ✓   | ✓   | ✓   |
| Chile                             | 2008 | ✓   | ✓   | ✓   |
| Ecuador                           | 2007 | ✓   | ✓   | ✓   |
| El Salvador                       | 2007 | ✓   | ✓   | ✓   |
| Honduras                          | 2007 | ✓   | ✓   | ✓   |
| Reporta el indicador              |      | ✓   |     |     |
| No reporta el indicador           |      |     |     |     |

Fuente: Elaboración propia e base a informes nacionales ODM.

## 2.2 Problemas de disponibilidad, construcción y comparabilidad, por indicador

La **tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria (indicador 2.1)** es la razón entre la población de un determinado grupo de edad que está matriculada en el nivel educativo respectivo durante un año lectivo específico y la población total de dicho grupo de edad. Normalmente, este grupo de edad está determinado por un marco legal que define cuál es la edad mínima para registrarse en el sistema formal de educación, y la duración del ciclo de enseñanza primaria.

UNESCO consulta a los países acerca de la proporción de población correspondiente al rango de edad teórico del nivel primario matriculada en enseñanza primaria (Según la CINE 97 niños entre 5 y 11 años), y utiliza la variable de población para el mismo rango de edad de las estimaciones de la División de Población de Naciones Unidas.

Por su lado, los países reportan en sus IN-ODM la proporción de población matriculada en el ciclo de enseñanza primaria utilizada por el país, que puede o no corresponder con aquella utilizada por UNESCO, dependiendo de la concordancia de la definición de nivel primario entre el plano nacional y la CINE 97, y extraen los datos de población de censos nacionales y/o proyecciones de población realizadas por las ONE (ejemplo República Dominicana considera la población de 6 a 13 años, con un nivel básico de 8 años, Ecuador considera la población de 5 a 14), por ello la notable divergencia entre los datos. Adicionalmente, algunos países utilizan como nominador la tasa de asistencia escolar, en vez de la tasa de matrícula (la Argentina, el Brasil y el Paraguay), que corresponde al indicador tasa neta de escolarización en la enseñanza primaria. Esto se debe principalmente al tipo de fuente que se utiliza, que en este caso corresponde a censos o encuestas de hogar.

En los países, los datos necesarios para el cálculo de la tasa de matrícula son registrados habitualmente por el Ministerio de Educación a partir de los registros institucionales o administrativos o se compilan a partir de encuestas y censos escolares. En el proceso de recolección de datos, se pueden señalar diversos posibles problemas, así como diferencias de procedimiento entre países:

1. **Momento del año lectivo en que se recopila la información**, que varía entre el inicio del año lectivo (período inicial de clases post-matriculación), mediados del año lectivo, y al finalizarlo. Lo usual es el levantamiento de datos en ambas puntas del año. UNESCO utiliza el concepto de “matrícula estabilizada”, que promueve el registro del número de matriculados unos dos meses después de iniciado el año lectivo para lograr evitar la doble matriculación que puede darse en algunos países para asegurar una plaza en el sistema educativo.

2. **Sobre estimación por necesidad de financiamiento.** En los sistemas educativos donde se subsidia la oferta educativa sobre la base del número de niños que asisten a la escuela, puede existir un sobre-reporte del número de niños efectivamente matriculados.
3. **Sub reporte y estimación de datos.** También se producen dificultades de reporte debido a que, en ocasiones, no se logra que todas las unidades educativas efectúen el reporte, al menos en el momento oportuno. Esto implica que en algunos casos se deban reportar tasas de matrícula que excluyen algunas zonas o regiones, o donde esta información está sub-reportada. Los problemas anteriores derivan en que en ocasiones deba hacerse una estimación, para diversas zonas, del número de matriculados, lo que puede no ser consistente con la realidad.

Las dificultades y problemas en la medición de la matrícula, así como la determinación del denominador de este indicador dificultan, en alguna medida, la comparabilidad estricta del indicador en distintos momentos del tiempo al interior de cada país (confiabilidad) y, naturalmente, entre países. Sin embargo, las mayores diferencias suelen producirse entre los cálculos que reporta cada país respecto del reportado por UNESCO (ver cuadro 7).

**CUADRO 5**  
**CONTRASTE ENTRE VALORES DE FUENTES NACIONALES E INTERNACIONALES PARA EL**  
**INDICADOR 2.1 TASA NETA DE MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA**

*(Valores publicados en: a) base en línea de UNESCO, b) base oficial del Milenio, c) declarado por la ONE en formulario enviado para Ejercicio Piloto ODM, d) Informe nacional ODM)*

|                        | Agencia - UNESCO   | Base Milenio (ONU) | ONE país           | Informe nacional ODM |
|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| <b>Brasil</b>          |                    |                    |                    |                      |
| 1990                   | 85 (1991)          | 85,4 (1991)        | indicador adaptado | indicador adaptado   |
| 2000                   | 92                 | 92,5               | indicador adaptado | indicador adaptado   |
| 2007                   | 94 (2005)          | 95,6 (2005)        | indicador adaptado | indicador adaptado   |
| <b>Cuba</b>            |                    |                    |                    |                      |
| 1990                   | 94 (1991)          | 97,6 (1991)        | 98,6               | 98,6                 |
| 2000                   | 97 (1999)          | 99,1 (1999)        | 97,7               | 97,7                 |
| 2007                   | 97 (2006)          | 97,0 (2006)        | 99,4 (2007)        | 99,4 (2004)          |
| <b>México</b>          |                    |                    |                    |                      |
| 1990                   | 98                 | 100,4              | 98,1               | 95,6                 |
| 2000                   | 97                 | 99,5               | 100,7              | 98,6                 |
| 2007                   | 98 (2006)          | 99,4 (2006)        | 101,4              | 101 (2005)           |
| <b>Paraguay</b>        |                    |                    |                    |                      |
| 1990                   | 94 (1991)          | 92,8 (1991)        | 91,0 (1996)        | sd                   |
| 2000                   | 96 (1999)          | sd                 | 96,6               | 96,6                 |
| 2007                   | 94 (2005)          | 94,9 (2005)        | 92,3 (2006)        | 96,3 (2002)          |
| <b>Rep. Dominicana</b> |                    |                    |                    |                      |
| 1990                   | 56 (1991 estimado) | 54,6 (1991)        | 66,3               | 63,2 (1994)          |
| 2000                   | 84                 | 85,9               | 84,1               | 90,6                 |
| 2007                   | 77 (2006)          | 79,7 (2006)        | 88,9               | 91,0 (2002)          |

Fuente: Elaboración propia en base a Ejercicio piloto ODM CEPAL, Agosto - Octubre 2008.

sd = sin dato

El **indicador 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria**, tiene las mismas dificultades de definición de nivel primario que el indicador recién analizado, relacionadas con las diferencias en los niveles educativos de los países.

Los indicadores de progresión que se han definido para el seguimiento del ODM 2, en sus diferentes versiones (estudiantes que alcanzan el 4º, 5º o último grado de primaria), estiman cuántos sujetos de una cohorte que iniciaron el primer grado de la primaria alcanzan el grado indicado de este nivel, sin importar la repetición y el número de años que utilizaron para llegar a este grado. También se les conoce como “Tasa de supervivencia al X grado”.

Una de las dificultades mayores de estos indicadores es el tipo de información que se necesita para construirlos. Idealmente, su construcción debería basarse en estudios longitudinales que hacen seguimiento de cohortes de niños que entran en primer grado en un mismo año calendario, y su estimación con esta información suele denominarse método de la cohorte verdadera. Sin embargo, considerando las limitaciones que algunos países suelen presentar en cuanto a la disponibilidad de información suficiente para hacer el seguimiento de la cohorte real (principalmente entre los países de África), UNESCO promueve el uso del método de las cohortes reconstituidas, que utiliza la variable matriculación y repetición por grado, durante dos años consecutivos. El cálculo se realiza dividiendo el número total de alumnos de una cohorte escolar que alcanza cada grado sucesivo del nivel especificado de enseñanza, por el número de alumnos de la cohorte escolar, alumnos matriculados inicialmente en el primer grado de enseñanza primaria, multiplicando el resultado por cien ([www.mdgs.un.org](http://www.mdgs.un.org)).

Este método se basa así en datos de matrícula por grado correspondientes a dos años sucesivos y en los datos sobre repetidores, datos que no siempre están disponibles en países con baja capacidad estadística. Además de esta dificultad, este indicador presenta limitaciones en cuanto a su pertinencia para, efectivamente, medir el grado de supervivencia a lo largo de la enseñanza primaria. Ambos factores llevan a que en muchos casos los países utilicen diferentes versiones de indicadores para medir el grado de progresión, conclusión o supervivencia a la enseñanza primaria.

Según el Estudio piloto, Brasil reporta calcularlo utilizando la misma definición y cálculo que la UNESCO, pero no presenta datos; México no lo calcula. En Cuba, Paraguay y República Dominicana la forma de cálculo difiere de la oficial de la agencia, formas que además difieren entre sí (véase cuadro 9). Esto sugiere que tal vez en el caso de América Latina y el Caribe, los países han alcanzado un grado de madurez en sus sistemas de información educativo que amerite la posibilidad de construir indicadores más pertinentes con el objetivo a medir.

Por su parte, si nos centramos en los informes nacionales ODM 2007 – 2008, podemos observar que sólo Chile utiliza la definición oficial del indicador (coincide con su formulación previa actualización de la lista en 2008), mientras los otros cinco difieren en la enunciación del indicador (ver cuadro 8).

**CUADRO 6**  
**INDICADORES DE CONCLUSIÓN PRIMARIA REPORTADOS POR LOS PAÍSES EN INFORMES**  
**NACIONALES ODM PUBLICADOS ENTRE 2007 Y 2008**

| País                              | Año de publicación | Indicador reportado  |
|-----------------------------------|--------------------|--|
| Argentina                         | 2007               | No reporta   |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 2008               | Tasa de Término de 8 de Primaria   |
| Brasil                            | 2007               | Tasa de conclusión de enseñanza Primaria   |
| Chile                             | 2008               | Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado |
| Ecuador                           | 2007               | Tasa de educación básica completa  |
| El Salvador                       | 2007               | Porcentaje de alumnos que se matricularon en primer grado y aprobaron quinto grado   |
| Honduras                          | 2007               | Tasa de alumnos que completan sexto grado  |

Fuente: Elaboración propia en base a informes nacionales ODM de países ALC publicados entre 2007-2008.



**CUADRO 7**  
**CONTRASTE ENTRE MÉTODOS DE CÁLCULO DEL INDICADOR 2.2 PROPORCIÓN DE ALUMNOS QUE**  
**COMIENZAN EL PRIMER GRADO Y LLEGAN AL ÚLTIMO GRADO DE ENSEÑANZA PRIMARIA<sup>a</sup>**  
*(Metodologías de cálculo reportadas por los países en consulta de Ejercicio piloto ODM, 2008)*

| Organismo o país     | Formula de cálculo   |
|----------------------|--|
| UNESCO               | $SR_{g,i}^k = \frac{\sum_{t=1}^m P_{g,i}^t}{E_g^k} \bullet 100$ <p>Donde: <math>P_{g,i}^t = E_{g,i+1}^{t+1} - R_{g,i+1}^{t+1}</math><br/> <math>i = \text{grado (1, 2, 3, \dots, n)}</math> <math>t = \text{año (1, 2, 3, \dots, m)}</math> <math>g = \text{cohorte de estudiantes.}</math></p> <p><math>SR_{g,i}^k</math> = Tasa de Supervivencia de la cohorte <math>g</math> en el grado <math>i</math> para el año <math>k</math> de referencia.<br/> <math>E_g^k</math> = Número total de estudiantes que pertenecen a la cohorte <math>g</math> en el año de referencia <math>k</math>.<br/> <math>P_{g,i}^t</math> = Son los promovidos del total <math>E_g^k</math> quienes cursarían grados sucesivos <math>i</math> a través de los años sucesivos <math>t</math>.<br/> <math>R_i^t</math> = Número de estudiantes que repiten el grado <math>i</math> en el año escolar <math>t</math>.</p> |
| Cuba                 | $= \frac{\text{Niños que concluyen la Educación Primaria (Graduados de la Educación Primaria)}}{\text{Niños matriculados en el primer grado de la Educación Primaria seis años antes}} \times 100$   |
| Paraguay             | $TTP_{15-24\text{años}} = \frac{PPT_{15-24\text{años}}}{PT_{15-24\text{años}}} \times 100$ <p><math>PPT_{15-24\text{años}}</math> = Población de 15 a 24 años de edad que cuenta como mínimo con el sexto grado aprobado de la Educación Escolar Básica o de la Educación Básica de Adultos.<br/> <math>PT_{15-24\text{años}}</math> = Población total de 15 a 24 años de edad.</p>  |
| República Dominicana | $= \frac{\text{Población de 15 a 19 años que concluyó la educación básica}}{\text{Población de 15 a 19 años de edad}} \times 100$  |

Fuente: Elaboración propia en base a Ejercicio Piloto ODM, Agosto - Octubre 2008.

<sup>a</sup> Las formulas que indican los países corresponden a diferentes metodologías para evaluar la conclusión de estudios de primaria, aunque se solicitaba explícitamente reportar la formula utilizada para calcular el indicador 2.2.

Como ya se mencionó, una de las razones por las cuales no se utiliza la metodología que propone UNESCO para el cálculo de este indicador, se debe a las limitaciones en su formulación que lleva implícita los siguientes supuestos:

a) Todos los integrantes de la cohorte ingresan en el mismo grado/año. No hay nuevas incorporaciones a la cohorte durante todo el ciclo de vida de ésta; b) Supuesto del comportamiento homogéneo: para cada grado se utiliza las mismas tasas de repetición, promoción y abandono, sin importar si los estudiantes alcanzan el grado directamente o luego de varias repeticiones; c) El número de ocasiones en que un alumno puede repetir un grado debe ser definido previamente; d) Los abandonos de la escuela son definitivos: no se consideran las reinscripciones; e) Ningún estudiante es rebajado de grado, y tampoco se contemplan las interrupciones temporales de la permanencia en la escuela, y f) Supuesto de igualdad: se ignoran las transferencias entre subsistemas.

En síntesis, la mayor debilidad de este indicador (además de sus problemas de validez para monitorear la meta, lo que incluye que quienes alcanzan el último grado de primaria no necesariamente

la terminan) es la necesidad del uso de una serie de supuestos que implican la realización de un tratamiento de la información caso a caso. Esto redundaría en una menor disponibilidad regional del indicador, así como la facilidad para divergir al momento de adoptar diversos procedimientos para el tratamiento de la información, de manera que permita cumplir los supuestos del método mencionado. A esta divergencia se le suma el hecho de que se han utilizado diversas versiones, ya mencionadas, del indicador, lo que puede facilitar la construcción errónea de series temporales recopilando indicadores que varían la cantidad de años de supervivencia analizados.

Por su parte, el **Indicador 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 y 24 años** se define como la población de 15-24 años que afirma tener las capacidades de leer, escribir y usar el lenguaje escrito, sobre la población total de dicho grupo de edad. Se basa fundamentalmente en los censos de población y vivienda o en encuestas especiales para dicho tema, aunque puede replicarse a través de las encuestas de hogares más comunes. De hecho, de los siete informes nacionales publicados a partir del 2007 en la región, seis países reportan como fuente Encuestas, mientras sólo Brasil utiliza información proveniente de Censos. Las mayores dificultades para el uso del indicador, más allá de aquéllas ya señaladas en el caso de las encuestas, están relacionadas con el **concepto de alfabetismo** que maneja cada instrumento, lo que puede dificultar la comparabilidad entre países.

Adicionalmente, y dado que el instrumento predominante es el censo, la disponibilidad de información en períodos intercensales es baja. Esto se puede subsanar utilizando encuestas de hogares o diversos métodos de proyección. En el primer caso, esto puede significar la construcción de series de tiempo no estrictamente comparables, además de los problemas propios de las encuestas; en el segundo caso, los métodos de proyección, al igual que la tasa de matrícula, suponen la proyección de la población por edades simples (o grupos quinquenales) y los problemas derivados de esto. A pesar de estas limitaciones, los valores del indicador reportado por los países en los informes nacionales publicados con posterioridad a 2007 y la base del Milenio son altamente coincidentes, por lo que se podría decir que ya se ha llegado a un alto nivel de conciliación estadística. Lo mismo se observó con los datos reportados por los países en el Ejercicio Piloto.

Finalmente es importante mencionar que UNESCO ha propuesto la realización de estudios nacionales que incluyen un concepto más integral de alfabetismo (*Literacy assessment and monitoring programme –LAMP*). Aunque esta iniciativa dista de ser masiva por su alto costo –y la introducción de un nuevo instrumento de medición tipo encuesta–, esto puede producir una fuerte divergencia en las estimaciones nacionales y la que se quiere introducir.

### 3. Indicadores de género (ODM3)

El Objetivo 3 busca la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, reuniendo tres indicadores oficiales que buscan reflejar el grado de igualdad de género en la educación, en el trabajo y en la participación política. Si bien el tema de género es transversal a todos los ODM, y en la mayoría de los casos se promueve la desagregación de los indicadores por sexo, éste es el único objetivo que está expresamente formulado para medir las desigualdades y discriminaciones hacia la mujer.

CEPAL<sup>27</sup> ha insistido que los indicadores del ODM3 son insuficientes para apreciar de forma integral los avances y los desafíos respecto a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, y ha constatado además que existen en los países de la región fuentes de información disponibles como para reportar, indicadores apropiados a la meta 3.A, a pesar de que en muchos casos arroje información no siempre homologable, periódica ni comparable a nivel regional.

La insuficiencia de mediciones apropiadas para el tema de género se hace evidente al revisar los informes nacionales ODM, los que ya han establecido como una práctica habitual, la inclusión de

<sup>27</sup> El tema de la igualdad de género ha sido ampliamente analizado dentro de CEPAL, especialmente por la División de Asuntos de Género (ex Unidad de la Mujer). Durante el año 2006, esta división coordinó la elaboración del informe interagencial “Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe”, que fue publicado durante el 2007.

indicadores complementarios que den cuenta de otras formas de discriminación en contra de la mujer, especialmente relacionados con el ejercicio de los derechos reproductivos, la erradicación de la violencia y la igualdad de remuneraciones.

**CUADRO 8**  
**INDICADORES COMPLEMENTARIOS AL ODM3 REPORTADOS EN LOS INFORMES NACIONALES ODM**  
*(Informes nacionales ODM publicados entre 2007-2008)*

| País  | Indicador  |
|---|--|
| Argentina,<br>2007                                    | Brecha de ingresos salariales entre mujeres y varones (área urbana)  |
|   | Razón entre mujeres y varones en puestos jerárquicos públicos y privados (área urbana)   |
| Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008               | Proporción de puestos ocupados por mujeres en Consejos municipales   |
|   | Denuncias de acoso y violencia política contra Concejales y Alcaldesas de Bolivia  |
| Brasil, 2007  | Tasa de participación laboral de las mujeres   |
|   | Mujeres en trabajo doméstico   |
|   | Proporción de mujeres que contribuyen al sistema social  |
|   | Relación entre salario por hora, mujeres y hombres   |
|   | Participación femenina en cargos de consultoría y asesoría de alto nivel   |
|   | Violencia doméstica contra la mujer (casos reportados en comisarías)   |
| Chile, 2008   | Proporción de mujeres en cargos locales de elección popular (concejales)   |
|   | Tasa de participación laboral de las mujeres   |
|   | Participación económica de las mujeres que pertenecen al primer quintil de ingreso   |
|   | Cobertura pre-escolar para hijos de mujeres económicamente activas   |
|   | Participación de mujeres en puestos de responsabilidad y/o decisión a nivel de empresa   |
|   | Índice de calidad del empleo femenino  |
|   | Diferencia de salarios medios por igual trabajo entre hombres y mujeres  |
| Acceso de la población femenina al sistema financiero |  |
| Honduras,<br>2007                                     | Elección de mujeres a nivel municipal  |
|   | Mujeres en el poder ejecutivo  |
|   | Mujeres en el poder judicial   |
|   | Índice de potenciación de género   |
|   | Índice de desarrollo relativo de género  |
|   | Violencia de género (maltrato físico de mujeres mayores de 15 años) (muertes violentas de mujeres por razones de género)         |
|   | Ecuador  |
|   | Proporción de mujeres en la PEA urbana   |
|   | Mujeres en la PEA remunerada por sectores moderno, informal y doméstico  |
|   | Violencia intrafamiliar en contra de mujeres en edad fértil alguna vez casadas o unidas (violencia psicológica, física y sexual) |

Fuente: Elaboración propia en base a informes nacionales ODM publicados en 2007 y 2008.

### 3.1 Disponibilidad de información y discrepancias entre los datos: situación al 2007 y actualización al 2009

La naturaleza y complejidad de los indicadores que miden este objetivo es considerable y, con esto, su proceso de levantamiento, reporte y difusión. Por ello, encontramos también distintos niveles de armonización y discrepancia estadística entre los países y entre éstos y las agencias internacionales.

En cuanto a la disponibilidad de información, y al contrario de lo observado en otras temáticas relacionadas con los ODM, en el Objetivo 3 se observa al 2009 una disminución de los puntos de observación reportados por la BD-ODM en el 2007, debido a una reducción de datos para el indicador 3.1 relativo a educación superior y el indicador 3.2 referido a la proporción de mujeres entre los empleados no agrícolas. Como se puede ver en el cuadro 11 se constata una reducción de valores reportados para los países del Caribe, pero no es posible determinar por qué se ha producido esta situación.

En cuanto a la disponibilidad de datos para los indicadores en los IN-ODM se observa un aumento tanto del porcentaje de países que reportan los indicadores, como un aumento en el número de observaciones de cada serie, aunque aún existen grandes vacíos de información especialmente para el indicador de relación de niñas y niños en la enseñanza terciaria, en donde sólo dos de los siete informes nacionales ODM incluyen más de tres puntos de observación. Situación similar, aunque menos crítica se observa para el indicador 3.2, que es reportado por cinco de los siete países y sólo cuatro de ellos con más de tres puntos de observación.

**CUADRO 9**  
**DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES ODM DE GÉNERO**  
(Porcentaje de países ALC que reportan el indicador con 1 o más observaciones, o 3 y más observaciones en cada serie)

|                             |                                  | 3.1 Relación entre niñas y niños en la educación Primaria |         | 3.1 Relación entre niñas y niños en la educación Secundaria |         | 3.1 Relación entre niñas y niños en la educación Superior |         | 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola |         | 3.3: Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales |         |
|-----------------------------|----------------------------------|---|---------|---|---------|---|---------|--|---------|---|---------|
|                             |                                  | 1 o más   | 3 o más | 1 o más   | 3 o más | 1 o más   | 3 o más | 1 o más  | 3 o más | 1 o más   | 3 o más |
| Base del Milenio ONU        | 2007                             | 95  | 92      | 95  | 92      | 89  | 79      | 95   | 76      | 87  | 87      |
|                             | 2009                             | 95  | 92      | 95  | 92      | 71  | 63      | 92   | 74      | 87  | 87      |
|                             | Diferencia (puntos porcentuales) | 0   | 0       | 0   | 0       | -18   | -16     | -3   | -2      | 0   | 0       |
|                             | 2007/ 2009                       | =   | =       | =   | =       | ↓   | ↓       | ↓  | ↓       | =   | =       |
| Informes nacionales ODM ALC | Publicados hasta el 2006         | 84  | 39      | 82  | 39      | 53  | 21      | 66   | 26      | 74  | 42      |
|                             | Publicados entre el 2007 – 2008  | 71  | 57      | 71  | 57      | 43  | 29      | 71   | 57      | 100   | 57      |
|                             | Diferencia (puntos porcentuales) | 13  | 18      | 11  | 18      | 10  | 8       | 5  | 31      | 26  | 15      |
|                             | 2006/ 2007-2008                  | ↑   | ↑       | ↑   | =       | ↑   | ↑       | ↑  | ↑       | ↑   | ↑       |

Fuente: Elaboración propia en base a Base oficial de los Indicadores del Milenio [www.mdgs.un](http://www.mdgs.un) e informes nacionales ODM países ALC.

## 3.2 Problemas de disponibilidad, construcción y comparabilidad, por indicador

El indicador **3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria, secundaria y superior**, presenta las mismas dificultades metodológicas ya expuestas en la temática anterior, relacionadas con las diferencias en la definición de los grupos de edad que están matriculados en el nivel educativo respectivo y la duración del ciclo de enseñanza primaria en cada país.

La homologación de las cifras es aún más compleja en este caso, ya que además de la enseñanza primaria, se considera la secundaria y superior, debiendo estar además las cifras desagregadas por sexo. Se recuerda que este indicador es recolectado por UNESCO quien consulta directamente a los países a través de cuestionarios.

Si bien algunos países declaran calcular este indicador, no exponen la cifra, y la BD-ODM presenta datos idénticos a UNESCO. Al ser una relación entre porcentajes, las diferencias en las cifras no son tan visibles, pero su cálculo se percibe como poco confiable.

*Primaria:* En América Latina, UNESCO ha conseguido recopilar información relativa a este indicador para 18 países, tanto para el año base (1990), como para el quinquenio comprendido entre 2000 y 2005.

Una menor cantidad de países reportan esta información a nivel nacional, que como máximo llegan a 11 en el año 2000 siendo el valor más frecuente (moda) en torno a seis países. Varios países incorporan información para los períodos en que no lo hacen las agencias, por lo que se recomienda un trabajo de coordinación y actualización. En casi todos los períodos analizados ambas fuentes de información (nacional y agencias internacionales) presentan alguna discrepancia en sus datos.

En el Caribe la información proporcionada por las agencias supera ampliamente a la de los países, en el último quinquenio del período considerado, las agencias proporcionan información para un rango que va de 14 y 16 países. También, se advierte que existe inconsistencia entre los datos de ambas fuentes de información (nacional y agencias internacionales).

*Secundaria:* Tanto en América Latina, como en el Caribe son las agencias quienes logran proporcionar una mayor cantidad de datos respecto de este indicador. De hecho, en el último quinquenio cerca de 18 países de América Latina y entre 14 y 16 del Caribe, cuentan con información.

Lamentablemente, cuando en un mismo año existen datos provenientes de ambas fuentes de información (nacionales y agencias internacionales), se observan discrepancias en casi la totalidad de los países.

*Terciaria:* En los informes nacionales se observa que muy pocos países reportan información sobre este indicador, tanto en América Latina como en el Caribe. La amplia brecha que se percibe respecto a la información proporcionada por las agencias, hace suponer que quienes elaboran los informes en los países desconocen de dónde proviene la información que utiliza UNESCO.

El Indicador **3.2 Mujeres empleadas (ocupadas) en el sector no agrícola, con respecto al total de la población empleada (ocupada) en el sector no agrícola**, corresponde a la proporción de mujeres trabajadoras en el sector no agrícola expresada en forma de porcentaje del empleo total en dicho sector.

Es un indicador que en muchos casos no es reportado por los países, ya que no todos cuentan con información relativa al empleo agrícola y no agrícola desagregado además por sexo. De los siete informes ODM de ALC publicados después de 2007, sólo cinco países reportan este indicador, y de ellos sólo tres lo reportan con la definición oficial, sin existir sin embargo ninguna coincidencia entre los valores de los informes y aquéllos presentados en la base del Milenio.

Las discrepancias se deben a variaciones conceptuales y a la existencia de una diversidad de fuentes utilizadas para su cálculo. Este indicador posee la dificultad de contar con dos variables difícilmente homologables. Por un lado, se debe homologar entre los países y con la agencia especializada lo que se entiende por “empleo agrícola y no agrícola”, (adoptar las categorías CIU

vigentes y utilizar las que corresponden) y luego es necesario igualar lo que comprende empleo remunerado (normalmente a través de la desagregación por categoría ocupacional). Aunque hay normas internacionales acerca de estos conceptos, no todos los países utilizan las mismas definiciones.

Este indicador es reportado internacionalmente por la Oficina de Estadística de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), principal agencia encargada de recopilar y difundir estadísticas de empleo. La OIT no consulta este indicador directamente a los países, basándose en publicaciones nacionales, sitios web nacionales, y encuestas de empleo que se envían a las ONE de los países con el fin de elaborar el Anuario estadístico de empleo.

La diversidad de fuentes utilizada por la agencia internacional, y la falta de una interacción directa con los países supondría importantes divergencias entre los datos. Sin embargo, la OIT ha trabajado desde larga data en la elaboración de normas internacionales que mejoren la medición de los temas estadísticos y la comparabilidad internacional, ayudando a los Estados miembros a desarrollar y mejorar sus estadísticas de empleo.

En este contexto la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo ha jugado un rol preponderante hacia la conciliación estadística, estableciendo directrices sobre las prácticas de las estadísticas de empleo, en donde los países se han comprometido a recoger, compilar y publicar regularmente estadísticas básicas de trabajo, teniendo en cuenta las últimas normas y directivas establecidas bajo los auspicios de la OIT, y comunicar las cifras a dicha entidad.

Es posible que en los países este indicador haya sido calculado a través de más de una fuente de información, considerando la amplitud de alternativas que se especifican más arriba. Esta multiplicidad de fuentes para el cálculo del mismo indicador puede ser el origen de las discrepancias que se observan, prácticamente, en todos los países que disponen de información.

El Indicador **3.3 corresponde a la Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales**, y es reportado por la agencia internacional IPU (Inter Parliamentary Union).

Este organismo presenta una completa base de datos en línea que actualiza regularmente y que brinda información acerca del porcentaje de mujeres en los parlamentos, así como de su situación y sus distintos roles. Además, incluye información sobre los mandatos y sistemas electorales de los países miembros, junto con el resultado de las elecciones más recientes. La información proviene de una consulta que se realiza directamente a los parlamentos nacionales de los países mediante un cuestionario que se envía anualmente.

Adicionalmente, es posible acceder a una base que se actualiza mensualmente (desde el año 2003), en donde se reporta el porcentaje de mujeres en la Cámara Baja (o Cámara Única en caso de no existir ésta), y en el Senado.

**CUADRO 10**  
**INDICADOR 3.3: PROPORCIÓN DE ESCAÑOS OCUPADOS POR MUJERES EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES. CONTRASTE DE DATOS ENTRE FUENTES NACIONALES E INTERNACIONALES**

*(Datos reportados para el año 2007 o último año con información disponible)*

|                      | Agencia - IPU             | Base de datos oficial de los indicadores de desarrollo del Milenio de NU | ONE país    | Informe nacional ODM |
|----------------------|---------------------------|--|-------------|----------------------|
| Brasil               | 8,6 (2004)<br>8,77 (2008) | 8,8  | sd          | 8,8 (2006)           |
| Cuba                 | 36 (2004)<br>43,16 (2008) | 36   | 36 (2004)   | 36 (2004)            |
| México               | 22,6 (2006)<br>22,6(2008) | 22,6   | 22,8 (2006) | 22,2 (2006)          |
| Paraguay             | 10 (2006)<br>12,5 (2008)  | 10   | 13,6        | 10,4 (2006)          |
| República Dominicana | 19,7 (2008)               | 19,7   | 19,3        | sd                   |

Fuente: Elaboración propia en base a Ejercicio Piloto ODM CEPAL, Agosto - Octubre 2008.

En el caso de este indicador, como se puede ver en el cuadro 12, casi no existen discrepancias entre los datos. La interacción directa que se produce entre el organismo nacional que calcula y reporta el indicador (ambas variables), disminuye los posibles puntos de quiebre en el flujo de información, que a menudo resulta en inconsistencias entre los datos procedentes de fuentes nacionales e internacionales. Igualmente la baja complejidad de las variables que componen el indicador, la forma única de cálculo, y la concordancia entre el tipo de fuente a nivel nacional, permiten la comparación entre países.

**CUADRO 11**  
**INDICADOR 3.3: PROPORCIÓN DE ESCAÑOS OCUPADOS POR MUJERES EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES**

*(Institución que calcula y reporta el indicador y periodicidad de la medición)*

|                      | Institución que calcula y reporta el indicador | Periodicidad de la medición |
|----------------------|--|-----------------------------|
| Brasil               | Congreso Nacional                              | Cuatrienal                  |
| Cuba                 | Asamblea Nacional del Poder Popular            | Trienal                     |
| México               | Cámara de Diputados                            | Trienal                     |
| Paraguay             | Parlamento Nacional                            | Quinquenal                  |
| República Dominicana | Junta Central Electoral                        | Cuatrienal                  |

Fuente: Elaboración propia en base a Ejercicio Piloto ODM CEPAL, Agosto - Octubre 2008.

## 4. Indicadores ambientales (ODM7)

El Objetivo 7 de Desarrollo del Milenio plantea la tarea de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, a través de cuatro metas centrales relativas a: 1) integrar el componente ambiental en las políticas públicas, 2) revertir el deterioro de los recursos ambientales, 3) reducir la pérdida de la biodiversidad, y 4) mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos.

Para monitorear estas metas existen 10 indicadores oficiales que están vigentes desde inicios de 2008, algunos de los cuales fueron modificados o agregados en la última actualización del marco de monitoreo de los ODM.

Si en las temáticas ODM resulta complejo definir indicadores “universales” que permitan la comparabilidad internacional, pero que logren también dar cuenta de las principales problemáticas que afectan a los países, en el ámbito de la medición de la sostenibilidad del medio ambiente, esto resulta aún más complejo.

Por un lado, tanto la dispersión territorial de las dinámicas ambientales, como su carácter dinámico de interacción continua entre los diversos componentes de los sistemas ecológicos, dificultan la tarea de monitoreo, medición y registro del comportamiento de estas variables. Por otro lado, en un contexto específico y heterogéneo en cuanto a capacidades estadísticas en el tema ambiental, existen dificultades conceptuales, institucionales, de escala y agregación para monitorear la sostenibilidad del medio ambiente (R. Quiroga, 2007).

La información ambiental presenta características y complejidades que tienen que ver con su propia naturaleza, generando desafíos formidables para los sistemas estadísticos nacionales. Las estadísticas e Indicadores Ambientales provienen de múltiples y dispersas fuentes, se originan en el movimiento permanente de procesos interrelacionados que no se detienen, se verifican en espacios ecológicos que desafían las fronteras políticas administrativas y, salvo algunas excepciones, se resisten a ser capturadas mediante encuestas y censos (R. Quiroga, 2009).

Estas dificultades se traducen muchas veces en la generación de información esporádica, de baja consistencia estadística, y que llevan a un escaso reporte de indicadores confiables y posibles de armonizar. Por ello, aunque la región ha experimentado un avance sustancial, resta mucho trabajo por realizar para alcanzar el desarrollo ideal de las Estadísticas Ambientales y contribuir así a las políticas públicas en los países y en la región.

#### **4.1 Disponibilidad de información y discrepancias entre los datos: situación al 2007 y actualización al 2009**

En cuanto a la disponibilidad de información para los indicadores del ODM7, el diagnóstico al 2009 corrobora lo ya detectado el año 2007: notables vacíos de información, o ausencia de valores para los indicadores ODM7 tanto en la Base de Indicadores del Milenio (BD-ODM) como en los informes nacionales ODM de varios países de ALC (IN-ODM).

El segundo elemento que surge a la vista es el carácter esporádico o puntual de las observaciones vaciadas en los IN-ODM, y un mayor número de observaciones en la BD-ODM respecto de los IN-ODM. Al igual que lo observado en las otras temáticas, los mayores vacíos se observaron en los países del Caribe y, en algunos casos, en países andinos y centroamericanos.

En cuanto a las discrepancias entre los valores de ambas fuentes, al igual que en 2007 se constata una gran diferencia entre los datos, debido a que en la mayoría de los casos no se reportan los mismos indicadores, o éstos se reportan con diferentes unidades de medida y metodologías de cálculo.

En la BD-ODM los indicadores que cuentan con mayor cantidad de valores reportados para el ODM7 corresponden al indicador 7.1 referido a bosques, y el indicador 7.6 que trata de áreas protegidas; ambos se reportan para todos los países de ALC con más de tres puntos de observación.

Los indicadores que han sido poblados con nueva información estadística corresponden al 7.8 y 7.9 que se informaban para los países ALC al 2007 con observaciones de carácter esporádico o puntual, y que alcanzan al 2009 un 76% de los países con más de tres puntos de observación. Situación similar se observa para el indicador 7.10 referido a tugurios, que ya se reporta para un 74% para los países ALC con más de tres puntos de observación.

Se observan también indicadores para los cuales la BD-ODM aún presenta información nula o escasa. Este es el caso de los indicadores propuestos 7.4 y 7.7, para los cuales aún no existen registros y cuyos metadatos se encuentran en construcción. También, existe un bajo reporte del indicador 7.5 con un 71% de los países ALC con datos, pero ninguno con 3 ó más puntos de observación.



**CUADRO 12**  
**DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES DEL ODM7**  
*(Porcentaje de países ALC que reportan el indicador con 1 o más observaciones, o 3 y más observaciones en cada serie)*

|                   |                          | 7.1     |         | 7.2     |         | 7.3 <sup>a</sup> |         | 7.3 <sup>b</sup> |         | 7.5 <sup>a</sup> |         | 7.6     |         |
|-------------------|--------------------------|---------|---------|---------|---------|------------------|---------|------------------|---------|------------------|---------|---------|---------|
|                   |                          | 1 o más | 3 o más | 1 o más | 3 o más | 1 o más          | 3 o más | 1 o más          | 3 o más | 1 o más          | 3 o más | 1 o más | 3 o más |
| BD-ODM            | 2007                     | 100     | 100     | 95      | 95      | -                | -       | 87               | 0       | -                | -       | 87      | 87      |
|                   | 2009                     | 100     | 100     | 95      | 89      | 89               | 89      | 89               | 89      | 71               | 0       | 100     | 100     |
|                   | Diferencia (ptos. porc.) | 0       | 0       | 0       | -6      | -                | -       | 2                | 89      | -                | -       | 13      | 13      |
|                   | 2009/20007               | =       | =       | =       | ↓       | -                | -       | ↑                | ↑       | -                | -       | ↑       | ↑       |
| IN-ODM países ALC | Publicados hasta el 2006 | 82      | 16      | 79      | 16      | -                | -       | 24               | 11      | -                | -       | 82      | 18      |
|                   | Publicados 2007 – 2008   | 86      | 14      | 43      | 0       | 14               | 14      | 29               | 14      | -                | -       | 71      | 43      |
|                   | Diferencia (ptos. porc.) | 4       | -2      | -26     | -16     | -                | -       | 5                | 3       | -                | -       | -11     | 25      |
|                   | 2007 – 2008 / 2006       | ↑       | ↓       | ↓       | ↓       | -                | -       | ↑                | ↑       | -                | -       | ↓       | ↑       |
|                   |                          | 7.8     |         | 7.9     |         | 7.10             |         |                  |         |                  |         |         |         |
|                   |                          | 1 o más | 3 o más | 1 o más | 3 o más | 1 o más          | 3 o más |                  |         |                  |         |         |         |
| BD-ODM            | 2007                     | 92      | 0       | 92      | 0       | 74               | 0       |                  |         |                  |         |         |         |
|                   | 2009                     | 89      | 76      | 89      | 76      | 74               | 74      |                  |         |                  |         |         |         |
|                   | Diferencia (ptos. porc.) | -3      | 76      | -3      | 76      |                  |         |                  |         |                  |         |         |         |
|                   | 2009/20007               | ↓       | ↑       | ↓       | ↑       | =                | ↑       |                  |         |                  |         |         |         |
| IN-ODM países ALC | Publicados hasta el 2006 | 55      | 34      | 53      | 32      | 29               | 8       |                  |         |                  |         |         |         |
|                   | Publicados 2007 – 2008   | 71      | 57      | 71      | 29      | 57               | 0       |                  |         |                  |         |         |         |
|                   | Diferencia (ptos. porc.) | 16      | 23      | 18      | -3      | 28               | -8      |                  |         |                  |         |         |         |
|                   | 2007 – 2008 / 2006       | ↑       | ↑       | ↑       | ↓       | ↑                | ↓       |                  |         |                  |         |         |         |

Fuente: Elaboración propia en base a Base oficial de los Indicadores del Milenio [www.mdgs.un](http://www.mdgs.un) e informes nacionales ODM países ALC.

<sup>a</sup> Indicador nuevo, incorporado dentro de la reformulación del marco de monitoreo ODM en enero 2008.

<sup>b</sup> La comparación no es estricta, ya el indicador previo incorporaba sólo los clorofluorocarbonos, y hoy incluye todas las sustancias que agotan la capa de ozono.

Como muestra el cuadro 15, los IN-ODM tienden a reportar escasos indicadores oficiales para el Objetivo de Desarrollo del Milenio orientado a preservar el medio ambiente, apreciándose gran heterogeneidad entre los distintos países de acuerdo al grado de avance de la institucionalidad estadística y ambiental.

Si bien un estudio llevado a cabo por CEPAL<sup>28</sup> indica que en los últimos 8 años se han producido múltiples avances en la producción de estadísticas ambientales por parte de los países de la región<sup>29</sup>, tanto al 2007, como al 2009 se aprecia una generalizada debilidad estadística en el reporte de indicadores ambientales en la mayoría de los IN-ODM de la región. En el mismo cuadro es posible observar que ante la escasez de estadísticas nacionales que coincidan con los indicadores oficiales, los países recurren a la presentación de los indicadores utilizando (aparentemente en forma inadvertida) denominaciones, definiciones y unidades de medida que no son consistentes con las definiciones internacionales (metadatos oficiales del Milenio), y en muchas ocasiones reportan *proxys* de los indicadores oficiales.

Esto lleva a que en la mayoría de los casos no se puedan determinar discrepancias. Por otro lado, los informes nacionales no presentan siempre metadatos completos, y a menudo ni siquiera definición ni fuente. Por lo tanto, no se puede establecer estrictamente que los valores informados sean realmente comparables, con algunas excepciones.

**CUADRO 13**  
**INDICADORES DEL ODM7 REPORTADOS POR LOS PAÍSES EN SUS INFORMES NACIONALES ODM**

| País                              | Año  | 7.1            | 7.2 | 7.3 | 7.3 <sup>a</sup> | 7.4 | 7.5 | 7.6            | 7.7 | 7.8            | 7.8u           | 7.8r           | 7.9            | 7.9u           | 7.9r           | 7.10           |
|-----------------------------------|------|----------------|-----|-----|------------------|-----|-----|----------------|-----|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Argentina                         | 2007 | ✓ <sup>b</sup> |     |     |                  |     |     | ✓ <sup>d</sup> |     | ✓ <sup>h</sup> |                |                | ✓ <sup>k</sup> |                |                | ✓ <sup>p</sup> |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 2008 | ✓              |     | ✓   |                  |     |     | ✓              |     | ✓              | ✓              | ✓              | ✓ <sup>l</sup> | ✓              | ✓              |                |
| Brasil                            | 2007 | ✓ <sup>b</sup> | ✓   |     | ✓                |     |     | ✓ <sup>e</sup> |     |                |                |                |                |                |                |                |
| Chile                             | 2008 | ✓              | ✓   | ✓   | ✓                |     |     | ✓              |     |                | ✓              | ✓              |                | ✓ <sup>o</sup> |                | ✓ <sup>q</sup> |
| Ecuador                           | 2007 |                |     |     |                  |     |     | ✓ <sup>f</sup> |     | ✓ <sup>i</sup> | ✓ <sup>i</sup> | ✓ <sup>i</sup> | ✓ <sup>m</sup> | ✓ <sup>m</sup> | ✓ <sup>m</sup> | ✓ <sup>r</sup> |
| El Salvador                       | 2007 | ✓ <sup>c</sup> | ✓   |     |                  |     |     | ✓              |     | ✓ <sup>j</sup> | ✓ <sup>i</sup> | ✓ <sup>i</sup> | ✓ <sup>n</sup> | ✓ <sup>n</sup> | ✓ <sup>n</sup> |                |
| Honduras                          | 2007 | ✓              | ✓   |     |                  |     |     | ✓ <sup>g</sup> |     | ✓              |                |                | ✓              |                |                | ✓ <sup>s</sup> |

Fuente: Elaboración propia en base a informes nacionales ODM 2007-2008.

<sup>a</sup> Indicador antiguo: Consumo de CFCs.

<sup>b</sup> Porcentaje de superficie cubierta con bosque nativo.

<sup>c</sup> Proporción del área forestal como porcentaje del área total del país.

<sup>d</sup> Superficie terrestre protegida como porcentaje del área total del país.

<sup>e</sup> Total de áreas protegidas en kilómetros cuadrados.

<sup>f</sup> Superficie terrestre protegida como porcentaje de la superficie terrestre del país.

<sup>g</sup> Total de áreas protegidas en millones de hectáreas.

<sup>h</sup> Porcentaje de población con cobertura de agua potable de red pública.

<sup>i</sup> Porcentaje de viviendas con acceso a agua entubada por red pública dentro de la vivienda.

<sup>j</sup> Porcentaje de hogares sin acceso a fuente mejorada de agua.

<sup>k</sup> Porcentaje de la población con cobertura de desagües cloacales.

<sup>l</sup> Porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento básico.

<sup>m</sup> Porcentaje de viviendas conectadas a la red pública de alcantarillado o que tienen pozo ciego o séptico.

<sup>n</sup> Porcentaje de hogares sin acceso a servicios de saneamiento mejorado.

<sup>o</sup> Porcentaje de la población urbana sin sistemas de alcantarillado.

<sup>p</sup> Porcentaje de hogares en viviendas deficitarias y en situación de tenencia irregular.

<sup>q</sup> Población en tugurios como porcentaje de la población urbana (índice de la seguridad de la tenencia).

<sup>r</sup> Reporta varios indicadores relacionados como tenencia de la vivienda y hacinamiento, entre otros.

<sup>s</sup> Proporción de hogares con acceso a tenencia segura.

<sup>28</sup> CEPAL, Naciones Unidas. División de Estadística y Proyecciones Económicas (2009). Estado de situación de las estadísticas ambientales en América Latina y el Caribe al 2008: avances, desafíos y perspectivas. Serie estudios estadísticos y prospectivos. CEPAL, Naciones Unidas.

<sup>29</sup> Un mayor número de agencias nacionales que despliegan esfuerzos para institucionalizar la estadística ambiental, implementación de programas especiales para permitir la producción estadística, formación de unidades exclusivas dedicadas a las EA, y la producción de compendios, anuarios, boletines o bases de datos en línea.

Cabe resaltar, que a menudo los países de la región no capturan adecuadamente en sus IN la disponibilidad de estadísticas e indicadores ambientales oficiales producidos en el país, posiblemente debido a la forma en que fueron realizados los informes nacionales y/o a dinámicas de desconocimiento o descoordinación interinstitucional a escala nacional. CEPAL tiene conocimiento de esta disponibilidad para la mayoría de indicadores ODM7 a través del trabajo que se ha realizado para la construcción de capacidades estadísticas ambientales junto a los países de la región (a través de sus oficinas estadísticas y agencias ambientales y sectoriales relevantes). A partir de este trabajo se ha elaborado y se actualiza la base de estadísticas e indicadores ambientales con fuente nacional oficial directa (BADEIMA), lo que se complementa con la información disponible en las publicaciones oficiales nacionales, como compendios estadísticos y conjuntos nacionales de indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en años recientes.

## 4.2 Problemas de disponibilidad, construcción y comparabilidad, por indicador

El **Indicador 7.1: Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques**, es monitoreado internacionalmente por la agencia mundial FAO, quien solicita a los países que realicen un informe quinquenal de acuerdo a definiciones FAO de bosque para el proceso *Forest Resources Assessment* (Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales). Como contraparte, la agencia forestal nacional (a menudo dependiente de Ministerios de Agricultura, Tierras o Recursos Naturales), produce este informe de acuerdo a las recomendaciones internacionales de FAO. Luego los expertos de FAO revisan minuciosamente los informes y los datos que contiene, para chequear consistencia. Sólo entonces publica tanto los informes nacionales, como los indicadores principales sobre bosque, incluido el 7.1 ODM en su sitio web (junto con los metadatos)<sup>30</sup>.

Si bien este indicador es reportado por la mayoría de los países de ALC, en general, los países publican sólo uno o dos valores para la serie. La escasez de observaciones puede explicarse debido a que la superficie y, por tanto, la cobertura boscosa de los países a menudo se mide con una periodicidad de entre cinco a diez años, dependiendo de los recursos de cada país, mediante una combinación de métodos de percepción remota (imagen satelital interpretada por expertos), fotografía aérea y validaciones de terreno.

De los 7 países que tienen IN-ODM publicados a partir del 2007, cuatro reportan el indicador oficial, la Argentina y el Brasil reportan sólo la proporción de superficie cubierta por bosque nativo, y el Ecuador no lo reporta. Los niveles de discrepancia entre ambas fuentes analizadas son mínimos, reflejando –el proceso coordinado de producción de la información entre el organismo nacional y la agencia internacional. FRA FAO ha realizado un gran esfuerzo apoyando a los países en la realización de las evaluaciones forestales durante muchos años, publicando documentos metodológicos que han permitido a los países adoptar definiciones y metodologías comunes.

Posiblemente, las pequeñas discrepancias puedan ser explicadas porque los países definen y miden bosque en forma distinta a FAO, por ejemplo, incluyendo o excluyendo formaciones vegetales con mayor o menor rigurosidad, y no descontando áreas intervenidas al interior de los bosques como caminos, explotaciones, etcétera. Las discrepancias también se pueden deber al proceso de estimación que utilizan los países cuando no cuentan con catastros o inventarios de bosque que se actualicen en el tiempo.

El **Indicador 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas (antiguo indicador 26)** es una medida indirecta del grado en que los países conservan su hábitat, mediante la designación de áreas especialmente dedicadas a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica y de los valores naturales y culturales relacionados.

Este indicador es reportado internacionalmente por el *World Conservation Monitoring Centre* (UNEP – WCMC) en el que participan el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), World Wildlife Fund (WWF) y la Unión Internacional para la Conservación de la

<sup>30</sup> Según lo que declaró la propia agencia en el cuestionario enviado por CEPAL para la realización del Ejercicio Piloto (2008).

Naturaleza (UICN). Según ellos mismos declaran<sup>31</sup>, el Centro recolecta los datos directamente de los ministerios sectoriales de los países, mediante correo electrónico, cartas y vía teléfono. La periodicidad de la consulta depende de la disponibilidad de información de los países, que entregan a la agencia internacional la base georeferenciada de datos, junto a los metadatos correspondientes. Luego, publica a través de su sitio web el indicador final, los metadatos y el método de ajuste cuando corresponde.

Por su parte, los países reportan este indicador con datos provenientes habitualmente de registros administrativos que se actualizan normalmente en forma anual. El área terrestre se estima mediante interpretación de imágenes, levantamientos topográficos o métodos cartográficos y geo-estadísticos. Cabe notar que la fuente internacional remite a estimaciones en base a la información de los países, mientras que los datos de los informes nacionales se producen a partir de registros administrativos.

Si bien muchos de los países de ALC reportan este indicador, el problema está más bien en la divergencia entre los datos reportados por los países y aquéllos calculados por la agencia internacional. La principal fuente de discrepancia en los valores del indicador posiblemente sea la utilización de denominadores y numeradores distintos al metadato oficial, que considera la suma de la superficie protegida de áreas marina y terrestre respecto del territorio tanto terrestre como de 12 millas mar adentro. Se sabe que los países a menudo reportan o bien sólo lo que concierne a las áreas protegidas terrestres y al territorio terrestre, o bien a ambas, pero sin especificaciones suficientes para poder establecer a ciencia cierta las diferencias y posibles equivalencias.

Del análisis de los informes nacionales ODM 2007-2008 y de lo declarado por los propios países en el formulario enviado en el Ejercicio Piloto se tiene lo siguiente: República Dominicana y Brasil utilizan como denominador la superficie territorial del país; la Argentina, Bolivia, Cuba y el Ecuador utilizan el área terrestre, y México utiliza la superficie nacional. Chile considera sólo las áreas terrestres protegidas, mientras que El Salvador indica publicar el valor de la *Superficie de las tierras protegidas para mantener la diversidad biológica*, pero no se presenta mayor información, por lo que no se logra entender qué es lo que se está reportando.

Para subsanar en parte esta problemática, dentro del nuevo marco de monitoreo de los ODM, se reformuló el nombre del indicador, para que quedara explícito en su denominación, sus variables constituyentes. Es por ello que el indicador pasó de llamarse: **Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total** a denominarse: **Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas**. Si bien aún no es posible saber si esto ha permitido aminorar las discrepancias de los valores, por lo menos clarifica en su enunciación que se trata de áreas terrestres y marinas.

Otro factor de discrepancia es la unidad de medida en la cual se reporta el indicador, ya que no todos los países reportan el indicador como una proporción. Brasil y Honduras reportan el dato en términos absolutos: Brasil lo hace en Km<sup>2</sup>, mientras que Honduras lo calcula en hectáreas.

Los **Indicadores 7.8 y 7.9: Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y con acceso a servicios de saneamiento mejorados** tienen como objeto monitorear el acceso de la población a servicios básicos en sus viviendas.

Ambos indicadores son recolectados por la OMS y UNICEF, mediante el Programa Conjunto de Vigilancia del Abastecimiento de Agua y Saneamiento, mecanismo oficial del Sistema de las Naciones Unidas encargado de producir información para la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre el progreso de los Objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la materia.

La agencia internacional que colaboró en el ejercicio piloto en ambos indicadores correspondió a la OMS, quien reportó no consultar directamente este indicador a los países, sino basar su información en fuentes nacionales diversas como encuestas nacionales, sitios web, UNICEF, censos y sitio web de IPUS (*Integrated Public Use Microdata Series*).

---

<sup>31</sup> Ejercicio piloto ODM, 2008.

La agencia explica que los datos de los países (para ambos indicadores) son ajustados en una regresión lineal, considerando de forma separada el dato desglosado en urbano y rural. Una vez que las estimaciones están completas, las estimaciones urbanas y rurales se realizan considerando el porcentaje de población correspondiente a cada área geográfica. Los datos de población utilizados provienen de la División de Población de Naciones Unidas. Para poder realizar estimaciones para la línea base del año 90 y para los años más recientes, cuando es necesario, la regresión es extendida dos años más allá del punto de observación más reciente y más antiguo, e incluso más allá.

El Programa Conjunto de Vigilancia del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento reporta en su sitio web ambos indicadores en su versión total nacional, y sus desgloses urbano y rural para los años 1990, 2000 y 2004, para casi todos los países del mundo. La base del Milenio de Naciones Unidas cita a este programa como fuente principal, sin embargo, no existe coincidencia en la definición que presentan ambas, publicando la base Milenio datos más actualizados que el Programa para el año 2006.

Por su parte, cada uno de los países define el indicador de forma distinta, debido a las propias prioridades nacionales y de acuerdo a la disponibilidad de información que poseen. Los datos provienen de encuestas de hogares, registros administrativos o censos, existiendo limitaciones importantes para la comparación entre países.

**CUADRO 14**  
**INDICADOR 7.8: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ACCESO A FUENTES MEJORADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE. DIVERGENCIAS EN LA DEFINICIÓN DEL INDICADOR**

|  |  |
|--|--|
| Programa conjunto de vigilancia del abastecimiento de agua y el saneamiento (OMS – UNICEF) | El acceso a los servicios de provisión de agua se define como la disponibilidad de al menos 20 litros por persona por día desde una fuente mejorada dentro de 1 kilómetro del lugar de habitación del usuario. Una fuente mejorada es la que estaría proveyendo agua segura, tales como una conexión domiciliaria, de pozo, etc.   |
| Base del Milenio   | Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, dividido por el total de la población. Fuentes mejoradas de agua potable: agua corriente, fuente pública, pozo perforado o bomba, pozo protegido, fuente protegida o agua de lluvia. No se incluyen el agua suministrada por vendedores, el agua embotellada, los camiones cisterna ni los pozos y fuentes sin protección. |
| Brasil   | População em domicílios particulares permanentes com abastecimento de água por rede geral / pelo total da população em domicílios particulares permanentes   |
| Cuba   | Incluye además el agua distribuida por carros cisternas, como parte del Servicio público.  |
| México   | Es la proporción de población, que habita en viviendas particulares, que dispone del servicio de agua entubada dentro de la vivienda, en el predio o que se abastece por medio de llave pública. No calcula desagregación urbano/ rural.   |
| Paraguay   | Población con acceso a servicio de agua potable (abastecimiento de agua a través de: ESSAP/SENASA, red privada y distribución en red), expresado como porcentaje de la correspondiente población total.  |
| República Dominicana   | Fuentes de agua mejoradas: Del acueducto dentro de la vivienda; Del acueducto fuera de la vivienda; Agua de botellones (procesada) y agua de Lluvia. Nota metodológica de la ENHOGAR 2006.   |

Fuente: CEPAL en base a Ejercicio Piloto ODM, 2008.

En general existen importantes discrepancias en los valores de los indicadores provenientes de ambas fuentes analizadas. Una posible fuente de divergencia es que los países interpretan la amplia definición de los numeradores de los indicadores 7.8 (acceso sostenible a fuentes mejoradas de agua) y 7.9 (acceso a sistemas de saneamiento) con mayor amplitud o restricción según como corresponda a su institucionalidad y sistemas de levantamiento de estadísticas censales y de hogares, pero la falta de metadatos hace imposible verificar este elemento a ciencia cierta.

Las fuentes de los datos de informes nacionales, en general, provienen de información censal, posiblemente complementados con encuestas de hogares y registros administrativos de instituciones

provisoras o reguladoras de agua y saneamiento. La fuente de milenio establece una iniciativa conjunta de OMS UNICEF, a su vez basado en datos de los países.

Como ambos indicadores se presentan en términos per cápita, una posible fuente de discrepancia reside en los distintos métodos de calcular e interpolar la población intercensalmente, existen formas distintas en los países, en CELADE para la región, y en la División de Población de Naciones Unidas para la escala mundial.

Como se puede ver en el cuadro 17, se observan discrepancias especialmente entre los datos de fuentes nacionales e internacionales.

**CUADRO 15**  
**CONTRASTE ENTRE FUENTES NACIONALES E INTERNACIONALES INDICADOR 7.8 PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ACCESO A FUENTES MEJORADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE**

|                    |             | Agencia - OMS/<br>UNICEF | Base del Milenio de<br>Naciones Unidas | ONE país         | Informe nacional<br>ODM |
|--------------------|-------------|--------------------------|--|------------------|-------------------------|
| Brasil             | 1990 total  | 83                       | 83                                     | sd               | sd                      |
|                    | 2000 total  | 89                       | 89                                     | sd               | sd                      |
|                    | 2007 total  | 90 (2004)                | 91 (2006)                              | sd               | sd                      |
|                    | 1990 Urbano | 93                       | 93                                     | sd               | 88,3 (1992)             |
|                    | 2000 Urbano | 96                       | 96                                     | sd               | 91 (2001)               |
|                    | 2007 Urbano | 96 (2004)                | 97 (2006)                              | sd               | 91,4 (2003)             |
|                    | 1990 rural  | 55                       | 54                                     | sd               | 76,2 (1992)             |
|                    | 2000 rural  | 57                       | 57                                     | sd               | 79,4 (2001)             |
|                    | 2007 rural  | 57 (2004)                | 58 (2006)                              | sd               | 80,9 (2003)             |
| Cuba               | 1990 Total  | Sd                       | 91 (1995)                              | 81,6             | 81,6                    |
|                    | 2000 Total  | 91                       | 91                                     | 94,2             | 94,2                    |
|                    | 2007 Total  | 91 (2004)                | 91 (2006)                              | 95,6 (2005)      | 95,6 (2004)             |
|                    | 1990 Urbano | 95                       | 95                                     | 83,6             | 83,6                    |
|                    | 2000 Urbano | 95                       | 95                                     | 98,2             | 98,2                    |
|                    | 2007 Urbano | 95 (2004)                | 95 (2006)                              | 98,3 (2005)      | 98,2 (2004)             |
|                    | 1990 Rural  | Sd                       | 78 (1995)                              | 77,8             | 77,8                    |
|                    | 2000 Rural  | 78                       | 78                                     | 81,6             | 82,2                    |
| 2007 Rural         | 78 (2004)   | 78 (2006)                | 87,2                                   | 87,3 (2004)      |                         |
| México             | 1990 Total  | 82                       | 88                                     | 78,4             | 75,4                    |
|                    | 2000 Total  | 93                       | 93                                     | 86,1             | 83,3                    |
|                    | 2007 Total  | 97 (2004)                | 95 (2006)                              | 89 (2005)        | 87,1 (2005)             |
| Paraguay           | 1990 Total  | 62                       | 52                                     | 29,8 (1992)      | 25,4 (1992)             |
|                    | 2000 Total  | 80                       | 69                                     | 52,5 (2000/2001) | 52,5 (2001)             |
|                    | 2007 Total  | 86 (2004)                | 77 (2006)                              | 69,3             | 53,4 (2002)             |
|                    | 1990 Urbano | 81                       | 78                                     | 57 (1992)        | 47,6 (1992)             |
|                    | 2000 Urbano | 94                       | 89                                     | 79,6 (2000/2001) | 79,6 (2001)             |
|                    | 2007 Urbano | 99 (2004)                | 94 (2006)                              | 83,6             | 76,2 (2002)             |
|                    | 1990 Rural  | 44                       | 28                                     | 2,9 (1992)       | 1,6 (1992)              |
|                    | 2000 Rural  | 62                       | 44                                     | 20,7 (2000/2001) | 20,8 (2001)             |
| 2007 Rural         | 68 (2004)   | 52 (2006)                | 49,2                                   | 23,2 (2002)      |                         |
| Rep,<br>Dominicana | 1990 Total  | 84                       | 84                                     | sd               | 83                      |
|                    | 2000 Total  | 92                       | 92                                     | sd               | 86                      |
|                    | 2007 Total  | 95 (2004)                | 95 (2006)                              | 84,8             | sd                      |
|                    | 1990 Urbano | 98                       | 98                                     | sd               | 92                      |
|                    | 2000 Urbano | 97                       | 97                                     | sd               | 90                      |
|                    | 2007 Urbano | 97 (2004)                | 97 (2006)                              | 86               | sd                      |
|                    | 1990 Rural  | 66                       | 66                                     | sd               | 71                      |
|                    | 2000 Rural  | 84                       | 84                                     | sd               | 78                      |
| 2007 Rural         | 91 (2004)   | 91 (2006)                | 81,9                                   | sd               |                         |

Fuente: Elaboración propia en base a Ejercicio Piloto ODM CEPAL, 2008.

sd = sin dato

## 5. Indicadores de tecnologías de la información y comunicación (ODM8)

El Objetivo 8 del Milenio busca fomentar una alianza mundial para el desarrollo, con el fin de crear un entorno favorable requerido para acelerar los progresos destinados a reducir la pobreza, mejorar la salud y la educación, establecer la igualdad de género y garantizar la protección del medio ambiente.

Para ello, este objetivo cuenta con seis metas y 16 indicadores para su seguimiento, Las metas 8A, 8B, 8C y 8D hacen referencia a la forma en que los países desarrollados pueden ayudar a los países en desarrollo a conseguir los otros siete objetivos gracias a una mayor asistencia para el desarrollo, mejor acceso a los mercados y el alivio a la deuda. Se pone especial énfasis en atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

La Meta 8E busca, en cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles, Finalmente la Meta 8F busca, en colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, tema que reviste especial importancia en la región en términos de conectar a aquéllos que se encuentran aislados y marginados, aumentar la productividad, mantener el crecimiento económico y mejorar la prestación de servicios en sectores como el sanitario y el educativo (Naciones Unidas, 2008). Los indicadores de esta última meta fueron los considerados para el análisis.

Es relevante mencionar que los indicadores referidos a la meta 8F (antigua meta 18) fueron modificados durante la reestructuración del Marco de monitoreo ODM (enero, 2008), subsanando ciertas debilidades que presentaban en su definición. El antiguo indicador 47 (actualmente desagregado en los indicadores 8,14 y 8,15) incluía en su definición simultáneamente la penetración de la telefonía fija y móvil en la población y no permitía evaluar con precisión la disponibilidad de estos servicios por parte de los habitantes de un país, ya que no eran excluyentes. Por otro lado, tomar el valor agregado podía resultar en un valor elevado de penetración de servicios, no acorde con su verdadera disponibilidad por parte de la población, Para subsanar este problema, y acorde a lo que habitualmente reportan los países, el indicador fue desagregado en dos indicadores diferentes.

Otra modificación al marco de monitoreo de la meta 8F consistió en la eliminación del antiguo indicador 48 referido al número de computadores personales por 100 habitantes, debido básicamente a que a través de éste se buscaba medir el acceso a Internet.

### 5.1 Disponibilidad de información y discrepancias entre los datos: situación al 2007 y actualización al 2009

La disponibilidad por parte de los países para monitorear la meta F del ODM8 es muy variada, En general, se podría afirmar que esta meta cuenta dentro de los países de ALC con datos suficientes como para permitir su medición, sin existir vacíos importantes de información, Sin embargo, los países tienden a no reportar esta información en sus IN-ODM.

Al 2007 la BD-ODM sólo publicaba valores para el actual indicador 8,16 (Usuarios de Internet por cada 100 habitantes), para la totalidad de los países de América Latina y el Caribe, con un 92% de las series con más de tres puntos de observación. No se reportaban valores para el indicador relativo a penetración telefónica, Por su parte, sólo un 32% de los países publicaban tres o más puntos de observación para este último indicador en sus IN-ODM, mientras que sólo un 29% de ellos publicaba información para el indicador relativo a usuarios de Internet.

Al 2009, y tal como muestra el cuadro 19, se ve cómo se ha incrementado el número de países con valores reportados en la BD-ODM, que cuenta en la actualidad con información para el 100% de los países ALC, y gran parte de las series con más de tres puntos de observación, Sin embargo, si consideramos los informes nacionales publicados a partir del 2007, se observa que no ha cambiado la

situación respecto a los informes previamente publicados, y que en general, los países tienden a no reportar este objetivo, o por lo menos los indicadores relativos a tecnologías de la información,

**CUADRO 16**  
**DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA INDICADORES ODM DE LA META 8F**

(Porcentaje de países ALC que reportan el indicador con 1 o más observaciones, o 3 y más observaciones en cada serie)

|        |                                  | 8,14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes |         | 8,15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes |         | 8,16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes |         |
|--------|----------------------------------|--|---------|---|---------|---|---------|
|        |                                  | 1 o más  | 3 o más | 1 o más   | 3 o más | 1 o más   | 3 o más |
| BD-ODM | 2007                             | 0  | 0       | 0   | 0       | 97  | 92      |
|        | 2009                             | 100  | 100     | 100   | 100     | 100   | 92      |
|        | Diferencia (puntos porcentuales) | 100  | 100     | 100   | 100     | 3   | 0       |
|        | 2009/2007                        | ↑  | ↑       | ↑   | ↑       | ↑   | =       |
| IN-ODM | Publicados hasta el 2006         | 58   | 32      | 58  | 32      | 29  | 13      |
|        | Publicados entre 2007 – 2008     | 57   | 14      | 57  | 14      | 57  | 14      |
|        | Diferencia (puntos porcentuales) | -1   | -18     | -1  | -18     | 28  | 1       |
|        | 2006 – 2008/2006                 | ↓  | ↓       | ↓   | ↓       | ↑   | ↑       |

Fuente: Elaboración propia en base a Base oficial de los Indicadores del Milenio [www.mdgs.un](http://www.mdgs.un) e informes nacionales ODM países ALC.

El Salvador y Honduras reportan los tres indicadores oficiales más el antiguo indicador referido a computadores personales por cada 100 habitantes, coincidiendo plenamente los valores de los indicadores con aquéllos publicados en la Base del Milenio. La fuente de datos en el caso de El Salvador corresponde a la Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones (SIGET), y en el caso de Honduras a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).

Bolivia y Brasil reportan los tres indicadores pero expresados en porcentaje, y no relativos a 100 habitantes como están formulados en su versión oficial, Por ello, no es posible establecer discrepancias.

Finalmente la Argentina (2007), Chile (2008) y el Ecuador (2007) no reportan valores para ninguno de los tres indicadores en cuestión.

CEPAL ha lanzado durante el 2009 un Sistema de Información Estadística de TIC en línea, desarrollado por el Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC) de la CEPAL, que permite procesar datos sobre el uso y acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la región (<http://www.eclac.cl/tic/flash/>), Reporta datos acerca de 47 variables con información procedente de encuestas de hogares en 17 países de la región y permite constatar brechas en el acceso y uso de las TIC según factores socioeconómicos. Los datos del sistema han sido armonizados a fin de ser comparables, según los indicadores aprobados por el *Partnership on Measuring ICT for Development* que reúne a varios organismos internacionales y Oficinas de Estadísticas del mundo, Se mantiene la confidencialidad de los microdatos a nivel individual, acorde con las recomendaciones de Naciones Unidas.

La base incluye dos variables de acceso a Internet y veinticinco variables de uso de Internet que están incluidas en mayor o menor medida en las encuestas de hogares de los países que se presentan,



Como se puede observar en el cuadro 19, México es al país que más preguntas realiza al respecto, siendo junto a Chile los países que más tempranamente comienzan a incluir estas preguntas dentro de sus encuestas de hogares regulares. Vemos también países como el Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, el Uruguay que han integrado estas preguntas en sus encuestas más recientes, La variable que está presente en todos los países constituye el acceso a Internet en el hogar, Sin embargo, esta variable no sirve para medir el indicador 8,16 relativo al número de usuarios, pudiendo acercarse más al número de suscritos.

**CUADRO 17**  
**VARIABLES DE ACCESO Y USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN INCLUIDAS**  
**EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS PAÍSES ALC**  
*(Existencia de variable de acceso y variable de uso de Internet)*

|                                      | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bolivia (Estado Plurinacional de)    |      |      |      |      |      | A    |      |      |
| Brasil                               |      | A    | A    | A    | A    | AU   |      |      |
| Chile                                | A U  |      |      | AU   |      |      | AU   |      |
| Colombia                             |      |      |      |      |      | A    |      |      |
| Costa Rica                           | A    | A    | A    |      |      | A U  |      |      |
| Ecuador                              |      |      |      | A    |      |      | AU   |      |
| El Salvador                          | A    | A    | A    | A    | A    |      | AU   |      |
| Guatemala                            |      |      |      |      |      |      | A    |      |
| Honduras                             |      |      |      |      | AU   | AU   | AU   | AU   |
| México                               |      | AU   | AU   |      | AU   | AU   | AU   | AU   |
| Nicaragua                            |      |      |      |      |      |      |      | AU   |
| Panamá                               |      |      |      |      |      |      | AU   | AU   |
| Paraguay                             |      |      |      |      | A    | AU   | AU   |      |
| Perú                                 |      |      |      |      |      |      |      | AU   |
| República Dominicana                 |      |      |      |      |      | AU   |      |      |
| Uruguay                              |      |      |      |      | A    | A    | AU   |      |
| Venezuela (República Bolivariana de) |      |      |      |      | A    | A    |      |      |

A Acceso a internet  
 U Uso de internet

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Sistema de Información estadística de TIC, CEPAL, OSILAC, <http://www.eclac.cl/tic/flash/>.

## 5.2 Problemas de disponibilidad, construcción y comparabilidad, por indicador

En lo que respecta al **Indicador 8,16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes**, la Agencia encargada de la recopilación de los indicadores referidos a tecnologías de información a nivel internacional corresponde a la Unión Internacional de Telecomunicaciones –UIT– (ITU por sus siglas en inglés –*International Telecommunication Union*<sup>32</sup>).

En su carácter de organismo de las Naciones Unidas, la UIT tiene la obligación de identificar, definir y obtener estadísticas que abarquen el sector de las telecomunicaciones y las TIC. Según publican, la Unidad de Información y Estadísticas de Mercado (STAT) de la UIT recopila la información sobre telecomunicaciones y TIC directamente de los gobiernos, haciendo uso de un cuestionario anual que se envía a la entidad gubernamental a cargo de las telecomunicaciones/TIC, que por lo general es el Ministerio o el organismo regulador, La Unidad STAT verifica y armoniza la información e investiga y recopila los datos que faltan a partir de las páginas web y de los informes anuales de los operadores, en especial en el caso de los países que no responden el cuestionario. También se utiliza información de

<sup>32</sup> La UIT no participó en el ejercicio piloto realizado durante el 2008 por CEPAL, ya que a pesar de que se le solicitó la participación para completar un formulario, argumentaron falta de personal y recursos para involucrarse en un proyecto regional de estudio estadístico. Por ello, y siguiendo su recomendación, se obtuvo información acerca de su método de recolección de datos a través de lo que este organismo declara en su sitio web ([www.uit.org](http://www.uit.org)).

investigaciones de mercado para verificar y complementar sus registros<sup>33</sup>, Las definiciones de los indicadores se encuentran en el documento “World Telecommunication/ICT Indicators” cuya última versión data de septiembre de 2008, La UIT a través del cuestionario consulta acerca de dos sub-indicadores:

a) **Número total de abonados fijos a Internet**, que incluye los abonados por marcación telefónica, banda ancha, módem de cable, y DSL. Sólo se consideran los abonados activos que hayan utilizado el sistema durante un periodo razonable de tiempo, por ejemplo, 3 meses.

b) **Número estimado de usuarios de Internet**, que es calculado por la mayoría de los países desarrollados y las naciones en vías de desarrollo más grandes, en base a encuestas dirigidas por agencias estadísticas nacionales y asociaciones de investigación de mercado. En el caso de la mayoría de las economías en vías de desarrollo, los usuarios de Internet son calculados sobre la base de un factor multiplicador del número de subscriptores.

Por su parte los países obtienen la información de registros administrativos de las autoridades sectoriales de telecomunicaciones o a través de encuestas de hogares que se aplican de manera regular.

Si bien el indicador 8,16 se refiere al porcentaje de usuarios de Internet por cada 100 habitantes (subindicador b), la dificultad de los países de la región para reportar este indicador lleva a que muchos de ellos reporten los datos referidos al porcentaje de abonados y no de usuarios. En otras ocasiones los países han reportado datos anteriores referidos a abonados, y en otras oportunidades referidas a usuarios, lo que no permite analizar series históricas.

En el caso de los cinco países analizados en el Ejercicio Piloto 2008 llevado a cabo por CEPAL, no existe consistencia entre los cálculos de los países, Podemos observar que Cuba y México reportan correctamente el porcentaje de usuarios según la definición de la UIT. Paraguay reporta el porcentaje de abonados particulares de 10 años y más, y República Dominicana realiza una estimación de usuarios sobre la base de un factor multiplicador del número de subscriptores. El Brasil no alcanzó a responder el cuestionario relativo a este indicador, pero en su último informe ODM nacional publica la cifra de usuarios de Internet citando como fuente a la UIT<sup>34</sup>.

Por otro lado, se observan también discrepancias entre el dato publicado por la Agencia Internacional informante (UIT), y los datos oficiales publicados en la base del Milenio de NU, que en algunos casos recolecta el dato directamente de los países. Debido a que Internet es una de las tecnologías con mayor velocidad de expansión, los datos pueden variar considerablemente entre un año y otro, por lo que se desconoce si esta divergencia se produce debido a la no coincidencia entre los años de reporte, o debido a otras causas que se desconocen.

El tipo de fuente de información que reportan los países para este indicador varía entre registros administrativos, estimaciones anuales y censos de hogares, manejadas por el Organismo especializado correspondiente o por la Oficina nacional de estadística de cada país.

Brasil: Agência Nacional de Telecomunicações

Cuba: Ministerio de la Informática y las Comunicaciones

México: Comisión Federal de Telecomunicaciones de México

Paraguay: Comisión Nacional de Telecomunicaciones

República Dominicana: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones

<sup>33</sup> Los indicadores y estadísticas que se incluyen en esta publicación son útiles para respaldar las secciones de las TIC de las publicaciones intergubernamentales como el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial y el Anuario Estadístico de las Naciones Unidas. La información se pone a disposición de diversa manera, impresa, en CD-ROM y por descarga electrónica.

<sup>34</sup> Presidency of the Republic, Government of the Federative Republic of Brazil (September 2004). Brazilian Monitoring Report on the Millennium Development Goals. Supervision: Technical Group for Monitoring the Millennium Development Goals. Coordination: Institute for Applied Economic Research – IPEA and National Institute of Geography and Statistics – IBGE.

**CUADRO 18**  
**INDICADOR 8,16: USUARIOS DE INTERNET POR CADA 100 HABITANTES, CONTRASTE DE DATOS**  
**ENTRE FUENTES NACIONALES E INTERNACIONALES**

|                        | Agencia – UIT          | Base Milenio | ONE país    | Informe nacional ODM |
|------------------------|------------------------|--------------|-------------|----------------------|
| <b>México</b>          |                        |              |             |                      |
| 1990                   | sd                     | sd           | sd          | sd                   |
| 2000                   | 1,15 (sus)/ 5,1 (us)   | 5,1          | 5,1         | 5,1                  |
| 2007                   | 5,48 (sus)/ 21,41 (us) | 18,98 (2006) | 20,9        | 17,4 (2006)          |
| <b>Paraguay</b>        |                        |              |             |                      |
| 1990                   | sd                     | sd           | sd          | sd                   |
| 2000                   | 0,53 (sus)/0,73 (us)   | 0,73         | 7,9 (2005)  | sd                   |
| 2007                   | 1,14 (sus)/ 4,57 (us)  | 4,13 (2006)  | 11,2 (2007) | sd                   |
| <b>Rep. Dominicana</b> |                        |              |             |                      |
| 1990                   | sd                     | sd           | sd          | sd                   |
| 2000                   | 0,66 (sus)/ 4,09 (us)  | 4,09         | 7           | 1,86                 |
| 2007                   | 2,71 (sus)/ 17,18 (us) | 15,92 (2006) | 17,7        | 3,64 (2002)          |

Fuente: Elaboración propia en base a Ejercicio Piloto ODM CEPAL, 2008.

sd: sin dato.

sus: suscriptores

us: usuarios

Si bien varía la definición, cálculo y tipo de fuente de información para este indicador entre los países analizados, todos reportan construir metadatos que son de libre acceso universal. En la pregunta que se refería a la Institución informante, llama la atención que sólo México reconoce a la UIT como institución internacional informante, mientras los otros países mencionan al PNUD, UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) y CEPAL. Esto podría dar cuenta de una baja interacción entre los países y la agencia internacional en cuanto al traspaso y análisis de la información, hecho que puede relacionarse con la divergencia entre los datos entre las fuentes nacionales y las internacionales.

Es un indicador de alta complejidad de recolección, ya que no es tan simple conocer los usuarios de Internet, y normalmente la superintendencia de los países recoge información de las empresas que ofrecen estos servicios las que entregan la información de número de abonados o suscritos y no usuarios de Internet. De hecho este no es un indicador de acceso, sino un indicador de uso, lo que lo hace muy difícil de calcular.

La información relativa al número estimado de usuarios de internet es muy confiable en aquellos países que han llevado a cabo encuestas oficiales, pero es mucho menos confiable en aquellos casos en donde el número de usuarios se estima a partir del número de suscriptores. La ITU está actualmente impulsando a través del Partnership en medición de TIC para el Desarrollo (*Partnership on Measuring ICT for Development*), que los países calculen y reportan mayor información armonizada a través de encuestas oficiales. El indicador 8,16 está dentro de los indicadores claves de la lista de ICT (Indicadores claves de TIC), que ha sido adoptada por esta afiliación. Se espera que una mayor cantidad de países comiencen a recolectar estos datos a través de encuestas oficiales.



## **V. Factores transversales que explican discrepancias y vacíos estadísticos**

---

### **1. Descoordinación interinstitucional**

De acuerdo a todos los análisis realizados por CEPAL respecto del problema de vacíos y discrepancias en los indicadores ODM entre países y agencias que operan en la región, es posible afirmar que existe un fenómeno generalizado de desarticulación institucional en materia de producción y uso de series de indicadores ODM y sus metadatos. Esta situación se observa al interior de los países, entre los países y las agencias, y al interior de las propias agencias internacionales, aunque en diverso grado y complejidad dependiendo del tema y de los actores involucrados.

Es esperable cierta heterogeneidad puesto que cada tema de Milenio se desenvuelve en contextos culturales e institucionales particulares, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En este sentido, existen indicadores cuyos temas son monitoreados desde hace décadas, y en los cuales sus organismos productores y usuarios están bien instalados y cuentan con capacidades analíticas y estadísticas, Pero también existen temas –aquéllos emergentes, principalmente– para los que se carece aún de un desarrollo institucionalizado en los países, donde las capacidades son menos estables y más escasas, aunque en las agencias internacionales esté más instalado.

Estos elementos se hacen más complejos atendiendo a la escala del diagnóstico, pues las mismas dinámicas de insuficiencia de articulación y coordinación que se observan al interior de los países, y dentro de los organismos regionales, operan con mayor fuerza, complejidad y lentitud en los organismos globales. Más aún, las relaciones bilaterales entre países y agencias internacionales también abundan, así como escasea su reporte o al menos informe a los órganos estadísticos oficiales nacionales. De esta forma, el cuadro se hace aún más difícil y complicado de comprender, y eventualmente de organizar.

A continuación, se presentan algunas dinámicas seleccionadas que ilustran estos problemas de falta de coordinación respecto de temas estadísticos de Milenio en la región.

## **1.1 Descoordinación interinstitucional ODM al interior de los países de América Latina y el Caribe**

La coordinación entre las instituciones productoras, compiladoras y usuarias de la información estadística al interior de los países, es un elemento crucial que puede aportar a la sinergia en el uso de recursos técnicos y financieros, que son escasos, particularmente en las materias que cubren los indicadores ODM. La dispersión institucional de los diversos temas que abarcan los indicadores y metas de los 8 Objetivos de Milenio, hace del proceso de construcción de cooperación interinstitucional una necesidad crítica y un desafío impostergable.

Como ya se ha visto, en general, los procesos de construcción de informes nacionales sobre el avance de los ODM no han estado suficientemente vinculados con la normativa ni con los organismos oficiales productores de estadísticas al interior de los países, siendo notoria la insuficiente participación de las ONE, con la consecuente pérdida de potencia estadística de los mismos.

La forma en que se organizan institucionalmente las políticas y los programas asociados a los temas contenidos en los Objetivos de Milenio depende del contexto institucional y político de cada uno de los países de la región.

En general, el rol de rectoría estadística está otorgado a las ONE. Pero la distribución de las responsabilidades de producción estadística oficial en los diversos temas, muestra una gran heterogeneidad en la región. De igual modo, si bien el monitoreo de las políticas sociales, de género y ambientales -por nombrar algunos aspectos centrales del desarrollo y de Milenio- se declara como prioritario en los países de la región, las dinámicas nacionales jerarquizan su importancia relativa, lo que explica la desigual asignación de recursos para posibilitar su monitoreo en el tiempo. Hay elementos de los Objetivos de Milenio que ya han ganado cierto espacio de legitimidad y elaboración a lo largo de décadas, mientras otros constituyen temas más bien emergentes que cuentan con recursos técnicos y financieros claramente insuficientes, afectando su monitoreo y potencia estadística.

Pero más allá de los recursos que se encuentren asignados al desarrollo estadístico y capacidades de monitoreo de los aspectos sociales y ambientales del desarrollo, en general, se observa que los países latinoamericanos y caribeños desaprovechan oportunidades de coordinación interinstitucional que podrían facilitar la construcción de capacidades de monitoreo de temáticas transversales en forma balanceada e integral.

En la región, los niveles de coordinación interinstitucional son muy diversos y dependen de una serie de elementos institucionales y de desarrollo estadístico. En algunos países, la totalidad de los datos de los informes nacionales de ODM se encuentran reconocidos como oficiales y son producidos por la ONE, mientras que en otros, el grado de vacíos y discrepancias varía considerablemente. En ciertos países, la ONE produce datos y metadatos sistematizados y de alta calidad, y sin embargo, éstos no son considerados al momento de realizar los ejercicios de monitoreo e informes periódicos de ODM.

Sin duda, la capacidad y potencia estadística de las oficinas nacionales de estadística de los países son factores muy relevantes en la producción de series estadísticas oficiales para calcular los indicadores ODM. Si este organismo es suficientemente fuerte en términos técnicos y políticos, es muy probable que logre coordinar, normar e incluso centralizar la producción estadística del país. Por el contrario, si se trata de un organismo institucionalmente débil, que cuenta con recursos insuficientes y cuya legitimidad

es limitada, entonces es muy probable que se generen situaciones como las antes mencionadas, donde cada institución produce independientemente su propio valor para un mismo indicador.

Lo que se observa como una práctica bastante extendida es el fenómeno del intercambio de datos entre las agencias nacionales sectoriales (salud, educación, medio ambiente, pobreza, etcétera) con la agencia regional e internacional correspondiente, sin sistematizar y difundir el contenido de esa información, y muchas veces sin informar al órgano estadístico nacional.

Ésta y otras prácticas de descoordinación interinstitucional se pueden explicar a su vez a partir de una serie de factores, a saber:

1. Insuficiencia de personal y falta de sistemas de producción de estadísticas sectoriales, en general, y de Milenio, en particular. Esto redundaría en que las instituciones sectoriales y estadísticas pueden intercambiar información sin dejar registro, sin informar a los pares y teniendo que comenzar cada nuevo proceso de levantamiento o informe a agencias internacionales desde cero, debido a la falta de sistematización y a la rotación de personal.
2. Es muy común que los informes de Milenio y sus sistemas de monitoreo no se hayan institucionalizado al interior de los programas de trabajo de las ONE ni tampoco de los ministerios sectoriales. Así, la elaboración de los reportes se realiza en forma ad hoc, sin que exista una instancia especializada a cargo de los aspectos estadísticos y evaluativos de ODM, como requiere el caso.
3. Despliegue de dinámicas de trabajo basadas en el control y restricción de la distribución de datos y metadatos respecto de otros organismos del propio país.
4. Insuficiente voluntad política para liderar el flujo permanente de información estadística en los diversos temas entre diversos organismos, productores y usuarios de datos.
5. Insuficiencia de redes humanas de intercambio y uso compartido de datos y metadatos, que involucren a distintas reparticiones y que den sustento a las voluntades políticas.
6. Insuficiencia de capacidades estadísticas en los ámbitos temáticos y de estadísticas oficiales en los organismos estadísticos de los países.
7. Falta de legitimación y valoración explícita tanto de los intereses de los usuarios de información estadística, como de las necesidades de los productores de información estadística.

## 1.2 Descoordinación países – agencias internacionales

Como ya se ha dicho, existe escasa coordinación estadística entre las diversas instituciones sectoriales de los países y las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas. A menudo, las agencias necesitan ajustar y estimar datos o vacíos de datos de los países que cuentan con un menor grado de desarrollo estadístico, para poder realizar análisis supranacionales respecto de determinados objetivos. Ante esta práctica, los países con mayor desarrollo relativo resienten la inconsistencia de estas cifras estimadas respecto a la información entregada oficialmente por los países. Por su parte, los países con menor desarrollo estadístico, aun desconociendo la metodología o la forma de producción de dichas estimaciones, a menudo se ven en la necesidad de usar estas fuentes internacionales ante la carencia de estadísticas nacionales oficiales.

Cada vez más, las agencias del sistema -principalmente sus oficinas y comisiones regionales-, construyen buena relación con sus contrapartes nacionales. No obstante, aún ocurre que intercambian metodologías y series de datos paralelamente con varias reparticiones oficiales nacionales, generándose duplicaciones de esfuerzos. Además, a menudo no se cuenta con la participación del órgano estadístico nacional ni internacional -a veces, ni siquiera se informa adecuadamente a la ONE-, generándose información que no está descrita ni validada, y que habitualmente es inconsistente.

### 1.3 Descoordinación estadística entre las agencias internacionales

También es necesario avanzar en la coordinación entre las agencias internacionales del sistema, y por lo mismo es propicia la actual iniciativa de “one UN”. La falta de coordinación entre las distintas agencias del sistema que operan desde una lógica temática sobre un mismo territorio, ha generado un consenso amplio de que este problema debe ser solucionado para hacer un uso más eficaz de los recursos.

Lo que ocurre en los países también pasa entre las agencias del sistema, incluso en mayor escala y complejidad, donde usuarios de estadísticas desarrollan levantamientos e intercambios de información con los países, sin que se capitalicen para otros fines ni los productos ni los procesos metodológicos en materia estadística, al interior de éstos.

Esto implica una serie de desafíos, entre los que se encuentra la coordinación en función de temas específicos y respecto de los territorios a los cuales sirven las diversas agencias, así como también, la producción de conceptualizaciones, metadatos y bases de datos que se consideren el referente internacional en dichas materias.

## 2. Diferencias conceptuales y metodológicas

Otro importante factor explicativo de las divergencias estadísticas descritas tiene que ver con diferencias conceptuales y metodológicas que, justificadas o no, frecuentemente se omiten en la descripción de los datos, llevando a errores al momento de hacer comparaciones estadísticas.

Si bien es cierto, en general, las agencias especializadas intentan consensuar conceptualizaciones de referencia a escala internacional, es habitual que los países utilicen conceptos y metodologías diferentes, acorde con sus propias definiciones y objetivos estratégicos de política, sus restricciones presupuestarias, y sus particulares capacidades estadísticas. Lo mismo ocurre a escala nacional entre el órgano estadístico rector, habitualmente la ONE, y los ministerios sectoriales.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, lo que se propone no va en la línea de homogeneizar conceptos y metodologías en y entre países y agencias, sino que se quiere avanzar hacia la adopción de mejores prácticas, que contemplen explicitar los métodos utilizados, explicando sus alcances y limitaciones. Asimismo, cabe destacar la importancia de contar con información comparable, que permita definir mejores prácticas entre todos los actores involucrados en cada caso, así como permitir el seguimiento del desempeño de los países en metas definidas a escala global, como es el caso de los ODM.

A continuación se hace referencia a cada una de las situaciones identificadas en el ámbito descrito, donde se reconocen diferencias conceptuales, propiamente tal; diferencias en la cobertura o escala espacial del indicador; heterogeneidad de fuentes de información; y diferencia de denominadores de población.

### 2.1 Diferencias conceptuales

Las divergencias muchas veces residen en distintas definiciones respecto de lo que se entiende por cada indicador, o por las variables que lo componen, ¿Qué es un tugurio? ¿Qué se entiende por tenencia segura de una vivienda? ¿Cómo se define y mide la pobreza? ¿Qué se entiende por fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable? ¿Cómo se define la mortalidad por VIH? ¿Cuál es el último grado de la enseñanza primaria?, por nombrar algunos de los temas y términos equívocos que se encuentran presentes en las definiciones de objetivos, metas e indicadores de Milenio.

Las metas de cada uno de los ODM presentan indicadores para su monitoreo, Sin embargo, los conceptos que definen la variable determinante de un indicador pueden ser entendidos en forma distinta según el país, su tradición, su institucionalidad, su cultura y sus prácticas estadísticas, En este sentido, cuando hablamos de una variable se pueden entender, medir y reportar elementos distintos.



Si los países y las agencias internacionales construyen estadísticas para elementos que se llaman igual, pero que incluyen elementos desde ligeros hasta severamente distintos, la coincidencia de sus valores en cualquier punto del tiempo y el espacio, puede ser atribuida a la mera casualidad. Para asegurar que países y agencias están calculando lo mismo, es necesario examinar tanto las definiciones de las variables como los métodos de cálculo en forma exhaustiva.

## 2.2 Diferencias en la cobertura o escala espacial del indicador

Las diferencias de escala o cobertura espacial a partir de la cual se calculan los indicadores presentados por los distintos países y agencias, generan divergencias en los valores de los indicadores.

Un indicador de pobreza o de saneamiento que se calcula para el área y la población urbana, por definición, no puede compararse con el mismo indicador calculado para la totalidad del territorio o la población nacional.

Aun cuando las agencias especializadas o las normas estadísticas estipulen un estándar o una mejor práctica referida a qué cobertura o escala utilizar para calcular los indicadores, los países no siempre pueden ajustarse a éstas prescripciones por cuestiones de recursos, de capacidades técnicas o de necesidades de monitoreo de políticas públicas específicas.

Lo anterior no importaría demasiado si los países calcularan siempre sus indicadores con el mismo referente espacial o escala. En este caso ideal se trataría de realizar una operación de equivalencia para poder hacerlo comparable con el indicador de la agencia internacional. Sin embargo, muchas veces las series históricas corresponden al uso de distintas escalas debido a la aplicación de distintos instrumentos –encuesta, censo, entre otros–, los que se revisan a medida que el tiempo hace necesario ajustarlos.

Este problema se agrava con la inexistencia o insuficiencia de metadatos rigurosos, con lo que muchas veces no se tiene la información exacta de cuál es la escala o cobertura utilizada en el cálculo de los indicadores, mucho menos cabe la posibilidad de ajustar los valores para hacerlos comparables.

## 2.3 Heterogeneidad de fuentes

Otro importante motivo por el que se producen diferencias en los valores de los indicadores es la utilización de una multiplicidad de fuentes, o tipos de fuente, de información para el cálculo del mismo indicador.

Las fuentes de datos más utilizadas para calcular indicadores ODM son las Encuestas de Hogares y los Censos. En ambos casos se trata de mediciones periódicas que permiten estudiar la evolución de los fenómenos sociales. Sin embargo, en el primer caso la unidad de análisis es el hogar y se trata de una muestra de la población total; en cambio, en el segundo caso, la unidad analizada es cada individuo y se aplica a toda la población.

Si se utilizan ambas fuentes, en forma indiferenciada o incluso combinada, para calcular el mismo indicador, es improbable que los valores coincidan.

La situación es peor cuando se trata de otro tipo de encuestas, cuya muestra puede ser menor y/o de representatividad limitada o local –sólo alguna(s) ciudad(es), sólo rural, u otro–, y cuya aplicación puede haberse realizado sólo una vez o por un período corto, por mencionar algunas de las situaciones.

Este fenómeno también produce problemas con la comparabilidad de los datos entre países. Para efectos de este estudio, la fuente de los datos es un tema particularmente relevante, pues muchas de las divergencias entre los datos de los informes nacionales y aquéllos reportados por los organismos internacionales, se explican por la utilización de distintas fuentes de información.

En los análisis llevados a cabo por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas-UNECE (2008) se ha demostrado que los países tienden a preferir la información proveniente de registros administrativos, en cambio las agencias internacionales optan por las encuestas de hogares, a las que se tiene mayor acceso público y para las cuales se ha logrado cierto nivel de armonización entre países. Los registros administrativos entregan información más reciente, no obstante, no siempre utilizan

los estándares metodológicos y conceptuales ya incorporados en las encuestas. Cabe mencionar los importantes esfuerzos que se han realizado para armonizar las encuestas de hogares, especialmente en el área de indicadores de pobreza.

## 2.4 Diferencia de denominadores de población

Muchos indicadores ODM se expresan en unidades por habitante. En la mayoría de los casos, la fórmula para su cálculo considera datos poblacionales en el denominador, lo que requiere que éstos sean validados internacionalmente.

Si existen diferencias en estas estimaciones, entre las agencias internacionales, las Comisiones Regionales y los países, es evidente que los valores finales no serán equivalentes.

No hay duda de que la información más fidedigna relativa a número de habitantes proviene de los censos de población y vivienda que realizan los países. Debido a que, por lo general, los censos de este tipo se realizan cada diez años, en los períodos intercensales se deben realizar proyecciones de población por años simples. Estas proyecciones (extrapolaciones a partir del último censo disponible) pueden considerar diversas hipótesis de fecundidad, mortalidad y movimientos migratorios; mientras más lejos esté la proyección de la información censal, mayores sesgos se producen en la misma, que pueden ser tanto de sobreestimación como de subestimación dependiendo de la situación de los países. La práctica habitual es corregir estas proyecciones una vez que hay una nueva medición censal (intrapolaciones); estas correcciones no siempre se efectúan sobre indicadores ya reportados. Esta situación es aún más compleja cuando se requiere de información respecto de grupos de edades específicas, desagregaciones por sexo o por área geográfica urbano-rural.

Desde hace algún tiempo las proyecciones de población de América Latina y el Caribe han homogeneizado criterios de tal forma que las estimaciones internacionales, en particular las realizadas por CELADE, coinciden con las estimaciones realizadas a nivel nacional. Lamentablemente, en algunos casos, aún subsisten divergencias que ya han sido diagnosticadas y que se está trabajando por subsanar.

## 3. Ausencia e insuficiencia de metadatos

El problema de la inexistencia o insuficiencia de metadatos que deben acompañar la información estadística que se produce en forma oficial, es uno de los más importantes desafíos en el desarrollo estadístico de los países y las agencias de la región. La información que no se acompaña de una descripción acabada, no es susceptible de ser adecuadamente analizada y contextualizada. Tampoco es posible establecer su grado de comparabilidad temporal o espacial.

Este inconveniente era particularmente grave en los primeros informes nacionales ODM que se publicaron en la región, que en general no describían la información en forma adecuada. De hecho, con contadas excepciones, era habitual que los informes nacionales ni siquiera consignaran las fuentes de la información estadística que presentaban, menos aún se presentaban información sobre las definiciones de las variables ni respecto de los métodos de cálculo o levantamiento.

Al 2009 se observa que muchos países ya han comenzado a incorporar metadatos en sus publicaciones ODM, o al menos información parcial acerca de las metodologías de cálculo que utilizan.

## 4. Insuficiente desarrollo estadístico en temas emergentes

La trayectoria o historia de desarrollo de la producción estadística en cada uno de los temas de Milenio, condiciona la producción de los indicadores, su calidad y su comparabilidad entre los países de la región. De este modo, se observa una gran heterogeneidad de desarrollo estadístico en cada tema. No es lo mismo comparar las mediciones del PIB de los países de la región, que comparar los resultados de la medición de la pobreza, o las estadísticas de contaminación de aire o los indicadores de población que vive en tugurios, por nombrar algunos.

Se tiene el caso de los indicadores económicos tienen más de 50 años de desarrollo. Habiéndose organizado progresivamente dentro de los sistemas de cuentas nacionales y del comercio exterior de cada país, cuentan con un estándar de armonización internacionalmente adoptado (SCN 93<sup>35</sup>), actualmente en proceso de revisión. Esta trayectoria de desarrollo explica el actual nivel de comparabilidad de las cuentas nacionales y los indicadores económicos principales en la región, sin desconocer la heterogeneidad de las situaciones actuales y los persistentes desafíos metodológicos en la producción de dichas estadísticas.

Las estadísticas demográficas también muestran una historia considerable en la región. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), que en 2007 cumplió 50 años, ha acompañado a los países de la región, logrando importantes avances en los procesos de armonización de la producción demográfica regional. Sin embargo, aún existen desafíos en la construcción de los censos y encuestas de población, sobre todo considerando que las dinámicas de población se han ido haciendo progresivamente más complejas.

Por su parte, los indicadores sociales, que han cobrado relevancia a partir de la preocupación por el desarrollo social de los países de la región en las últimas cuatro décadas, se han incorporado en forma progresiva a los programas de trabajo estadístico de los países y también de las agencias. Asimismo, se ha avanzado en los procesos de trabajo coordinado en los países, contándose con logros en materia de armonización y estandarización en la medición de las principales variables de pobreza, distribución de ingresos, educación, salud y género. No obstante, la heterogeneidad en el desarrollo estadístico social de los países y los desafíos de armonización son aún considerables.

Muy distinto es el caso de los temas nuevos y emergentes que son los que muestran mayores desafíos en la producción estadística. Considérese, por ejemplo, el tema medioambiental y la sostenibilidad del desarrollo, campo en el cual los países desarrollados pioneros en su medición, apenas cuentan con poco más de una quincena de años de historia. Si bien el tema se ha ido introduciendo en el discurso y en los programas de trabajo de los países y las agencias en forma paulatina, las estadísticas e indicadores del medio ambiente en los países más avanzados de la región, tienen una historia de unos diez años en promedio, y aún hay países que no han comenzado su producción oficial y sistemática.

Se trata de un gran desafío si se considera la naturaleza transversal del tema medioambiental, su alta complejidad y dispersión territorial, que requiere de esfuerzos especiales de medición y levantamiento de información, muy distinta a los ámbitos económico, demográfico y social. Cabe agregar que, por todo lo anterior, se encuentra en pleno proceso de desarrollo conceptual y estadístico.

El trabajo de los países de la región, acompañado por las agencias regionales, ha ido avanzando en los aspectos metodológicos y de producción de estadísticas e indicadores ambientales y de desarrollo sostenible. Asimismo, se han ido construyendo redes regionales colaborativas, capacidades técnicas e incentivándose los procesos interinstitucionales para la producción estadística oficial en los países. Perduran, como en todos los temas, las fuertes heterogeneidades en el desarrollo relativo de las estadísticas entre los diferentes países.

## 5. Insuficiencia de estándares estadísticos

En los espacios temáticos de la producción estadística en que existe un determinado conjunto de mejores prácticas o incluso un estándar estadístico internacionalmente acordado, no siempre es posible para los países poder cumplir con estas normas.

Los obstáculos para el cumplimiento de mejores prácticas y estándares estadísticos varían de situación en situación, pero en general se concentran en los siguientes temas:

---

<sup>35</sup> El registro histórico muestra que los países de la región, ya realizaban mediciones de su actividad económica antes del año 1945, pero los esfuerzos por armonización culminan en dos hitos de desarrollo en las cuentas nacionales de 1953 y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 1968, coexistiendo hasta 1993 dos sistemas (uno para las economías de mercado y otras para las economías centralmente planificadas).

1. Asignación insuficiente de recursos financieros, humanos y/o tecnológicos.
2. Existencia de prioridades nacionales que implican una demanda de estadísticas oficiales ad hoc o específicas para el país, con lo que se privilegia la relevancia o pertinencia de las variables por sobre su eventual comparabilidad regional o internacional.
3. Falta de institucionalización de la producción estadística en el tema, haciendo que los esfuerzos por avanzar estén sujetos a financiamiento y apoyo externo o a decisiones políticas que varían entre períodos administrativos.
4. Inexistencia o insuficiencia de información oficial básica y de instrumentos de levantamiento o de medición de las variables centrales del tema en cuestión.

## VI. Hacia una Estrategia de Conciliación Estadística ODM en la región de América Latina y el Caribe

---

### 1. Concepto de conciliación estadística

La conciliación estadística se puede concebir como un **proceso de coordinación institucional**, en que las fuentes de datos y las metodologías usadas por las oficinas nacionales de estadística, por otros entes nacionales generadores de estadísticas oficiales, y por la agencia internacional correspondiente, resultan en la producción de **series e indicadores cuyos puntos de observación y valores en el tiempo tienden a ser cada vez más consistentes, y las diferencias son claramente descritas en los metadatos.**

El concepto de conciliación difiere del de convergencia estadística, en el sentido que no pretende que, necesariamente, los valores de los indicadores calculados por los países y las agencias internacionales coincidan o sean idénticos entre sí, puesto que reconoce que los datos nacionales pueden responder a determinadas especificidades (fuentes de información, selección de variables, puntos de observación, periodicidad, etcétera) que luego requieran de ciertos ajustes para hacerlos comparables a nivel regional o mundial.

A su vez, debido a la naturaleza de su trabajo, que a menudo requiere contar con indicadores que cubran una gran cantidad de países de una región (o todos ellos), las agencias internacionales se ven

normalmente obligadas a realizar imputaciones y producir valores indicativos para algunos países, a partir de diversos procesos estadísticos, con el objeto de subsanar los vacíos de información.

Esto suele ser valioso para aquellos países de escaso desarrollo estadístico, los que en ocasiones recurren a las fuentes internacionales a falta de las propias. No obstante, es un problema que las agencias internacionales realicen este proceso en forma general para toda una región (o incluso el mundo), puesto que con el objetivo de utilizar una misma metodología para todos los casos, pueden llegar a desestimar la producción nacional de indicadores y series básicas en países de alto desarrollo estadístico. De ser así, resultará poco probable que los valores nacionales efectivamente medidos coincidan con los internacionales estimados, ya que la definición del indicador, la selección de sus variables constitutivas y el proceso de levantamiento y cálculo puede diferir sustancialmente entre el país y la agencia. Se trata de diferencias de origen, muchas veces difíciles de modificar en el corto plazo.

Es por este motivo que el planteamiento no aboga por homologar a fuerza los valores de datos y metadatos entre fuentes nacionales e internacionales, como a veces se pretende. Tampoco que se converja hacia un punto medio en los valores discrepantes de los indicadores de ambas fuentes. Si bien la producción de valores idénticos de los indicadores producidos, tanto por los países como por las agencias, sería la situación ideal, el estudio de los casos más problemáticos en cuanto a vacíos y discrepancias estadísticas en los indicadores ODM indica que el fenómeno es complejo, multi-causal y altamente persistente. Cabe considerar, además, que estas discrepancias anteceden con mucho a Milenio y seguramente lo sobrevivirán.

Como se revisó en los capítulos anteriores, el hecho de que los países produzcan indicadores con valores distintos a los de las agencias tiene que ver con diversos factores. A su vez, el que persistan las discrepancias alude, principalmente, a la coexistencia entre las legítimas prioridades de política pública a nivel nacional, y la necesidad de monitorear el desarrollo que tienen las agencias regionales e internacionales, a cuyos Estados miembros debe precisamente su labor la Organización de Naciones Unidas. De modo que, si bien puede considerarse en estos momentos poco factible construir conciliación, y más aún homologación de datos y metadatos entre países y agencias, parece del todo razonable que la región tenga como eje orientador en esta materia, la definición de prácticas en línea con lo planteado.

La conciliación estadística supone que pueden coexistir datos y metadatos para un mismo indicador relativamente divergentes, siempre y cuando se sistematice y difunda el origen y la magnitud de dichas discrepancias, atribuibles a una serie de factores que ni los países ni las agencias están dispuestas o en condiciones de modificar sustancial y rápidamente. En tal sentido, la propuesta de conciliación estadística provee un espacio de acción en el que tanto países como agencias explicitan y describen adecuadamente las diferencias, y explican la metodología tras sus series de datos, incluyendo el proceso de producción de cada indicador en fichas de metadatos exhaustivas y accesibles.

De acuerdo al diagnóstico de los principales problemas que inciden en las divergencias en los indicadores ODM, la conciliación estadística se concibe como un proceso de mediano y largo plazo, de naturaleza progresiva, que implica un compromiso de trabajo y de coordinación interinstitucional que se va haciendo rutina y al que se dedican suficientes recursos, tanto en los espacios nacionales como en las agencias internacionales, orientado a un objetivo común al que todos los involucrados aporten y del cual también se beneficien.

El proceso de conciliación estadística implica además desafíos técnicos e institucionales importantes, en un contexto de heterogeneidad regional en el desarrollo estadístico y de multiplicidad de experticia temática entre las diversas instancias que forman parte de la comunidad estadística y de monitoreo de los ODM en la región de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, conciliar estadísticamente resulta imprescindible, dada la necesidad de dar seguimiento a las políticas nacionales y acuerdos e iniciativas regionales e internacionales de desarrollo. Cabe mencionar que respecto de estos procesos, los países de América Latina y el Caribe se encuentran comprometidos no sólo respecto de su monitoreo sistemático, sino también en cuanto a lograr determinadas metas y objetivos.

Paralelamente, las agencias internacionales del sistema de Naciones Unidas, que por lo general acompañan y apoyan técnicamente estos procesos de logro de objetivos de desarrollo y sostenibilidad, también necesitan elaborar y analizar reportes sobre el avance de las distintas metas, habitualmente a escala supranacional.

## 2. Lineamientos de conciliación ODM

El proceso de conciliación puede ser potenciado si se construye considerando una serie de lineamientos que se desprenden tanto de principios estadísticos como del **desarrollo de sistemas de información en el contexto de los países de la región**, y también de buenas prácticas y las experiencias regionales similares que se han llevado a cabo con anterioridad, en temas específicos como pobreza, distribución de los ingresos, educación, salud y medio ambiente.

Estos lineamientos se pueden organizar atendiendo a distintos criterios, pero en primera instancia se pueden enunciar como sigue:

1. **Experticias y competencias diferentes y complementarias.** Los trabajos estadísticos requieren de un enfoque de articulación y coordinación en un ambiente con instituciones y procesos pre-existentes, lo cual implica construir una aproximación colectiva, basada en equipos interinstitucionales y transdisciplinarios, que logre capitalizar lo mejor de los actores involucrados en pos de un objetivo común.
2. **Organización.** Los ODM se despliegan en un ámbito transversal que involucra a distintos actores expertos, tanto estadísticos como sectoriales, en cada país. Igualmente ocurre a escala regional y global. Hasta el momento, como se aprecia en los estudios realizados, el proceso de producción y utilización de indicadores ODM en América Latina y el Caribe es casi sin excepción un proceso donde impera la desarticulación en todas las escalas y entre todas ellas, desperdiciándose capacidades estadísticas y analíticas clave para los países de la región. El trabajo de todos no puede convertirse en el trabajo de nadie, por lo que es necesario estructurar y viabilizar un enfoque interinstitucional bien ordenado, posiblemente en unidades temáticas, pero con procedimientos de retroalimentación, una cadena de decisión conocida, un liderazgo establecido y un adecuado programa de trabajo.
3. **Aproximación progresiva para un proceso de mediano y largo plazo.** Al tratarse de un proceso de trabajo que toma un tiempo considerable, la conciliación estadística se debe considerar un horizonte estratégico al que apunten las tareas y metas más inmediatas. El proceso se puede llevar adelante de tal modo que se generen resultados intermedios para lograr el apoyo sostenido a dicha iniciativa.
4. **Construcción de capacidades.** Es un proceso que debe concentrar sus esfuerzos en dos ejes temáticos adecuadamente articulados: por una parte, instalar y fortalecer capacidades estadísticas que incluyan metodología, instrumental y buenas prácticas en los diversos campos temáticos de ODM; y por otra, se debe generar aprendizaje en torno a la construcción de procesos e instrumentos permanentes y oficiales de articulación y coordinación interinstitucional al interior de cada país, y entre éstos y las agencias regionales e internacionales. Esto último resulta crucial para el trabajo estadístico en cualquier tema de carácter transversal.
5. **Realizar trabajos en los tres espacios de articulación (nacional, regional y global) y sus dos interfaces (nacional-regional y regional-internacional)**, en forma simultánea. La conciliación estadística debe involucrar tanto a los países como a las agencias en forma simultánea, abocándose a articular la actividad estadística al interior de los países, al interior del sistema de Naciones Unidas, y entre los países y las agencias del sistema.
6. **Actores y sus intereses: considerar intereses de usuarios y necesidades de los productores estadísticos.** El trabajo tendrá mayor apoyo y sostenibilidad en la medida que considere los

contextos, plazos, recursos y necesidades tanto de los usuarios como de los productores estadísticos en forma simultánea. El campo de trabajo de monitoreo ODM involucra a la comunidad estadística de un país (o agencia) como eje productor oficial de los datos y metadatos en forma sistemática y con apego a las recomendaciones y *benchmarking* internacionales. De igual forma, incluye a la comunidad de usuarios compuesta por analistas de políticas públicas que provienen de diversos ministerios y agencias sectoriales y del órgano oficial a cargo de ODM en el país en cuestión. ODM impone un desafío mayúsculo de organizar comunidades de productores y usuarios en áreas temáticas muy distintas, con el objetivo común de posibilitar y robustecer el monitoreo de ODM y otras metas nacionales de desarrollo en las diversas escalas.

Considerar estos lineamientos estratégicos en una agenda de acción para la conciliación estadística ODM potenciaría los impactos y resultados del trabajo. Los elementos institucionales que podrían contribuir a la construcción de conciliación estadística en los espacios nacionales y regional se refieren a la generación de procesos de coordinación y de trabajo conjunto y organizado, en donde deben participar diversas instituciones nacionales e internacionales, las que cuentan con recursos, *experticias* (estadísticas o temáticas) y competencias diferentes pero complementarias,

### **3. Principios para la conciliación estadística ODM**

#### **3.1 Mayor disponibilidad y mejor calidad de la información**

Como ya se ha dicho con anterioridad, tanto los vacíos como las discrepancias requieren como principio básico, la producción de información estadística de calidad. Mientras en algunos objetivos el problema más crítico resulta, por ejemplo, de la diversidad de actores que intervienen en el proceso de recolección de la información, en otros casos se trata más de problemas netamente metodológicos.

La insuficiencia de recursos humanos, financieros, de infraestructura, y en general todo aquél necesario para la producción estadística, en muchos casos es el factor determinante de la mermada capacidad estadística de algunos países o algunas temáticas particulares, redundando en la baja calidad de la información producida. Los países de ALC enfrentan serias restricciones presupuestarias y los fondos estatales destinados a estadística compiten fuertemente con otras necesidades públicas.

Tal como se menciona más arriba, existe una gran heterogeneidad de situaciones pero es innegable que la tarea de monitoreo, medición, registro y estimación de indicadores sigue siendo un verdadero desafío para nuestros países. Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades estadísticas, así como la difusión de buenas prácticas, siguen siendo las tareas centrales de los organismos internacionales que apoyan a los países en materias de desarrollo.

#### **3.2 Explicación de las diferencias mediante la construcción y publicación de metadatos**

Los metadatos contienen todas las especificaciones técnicas que son necesarias para la correcta interpretación de un indicador. En el caso de los indicadores del Milenio, que han sido concebidos como un conjunto universal de indicadores, la construcción y publicación de metadatos resulta fundamental.

Esto, en el entendido de que los informes naciones ODM cumplen un doble propósito; por un lado deben servir como mecanismo de medición de las estrategias de desarrollo nacionales, pero por otro lado, son también un mecanismo de reporte de los progresos del Milenio, al sistema central de Naciones Unidas (tal como fuera estipulado en la propia Estrategia del Milenio), Por ello, es fundamental que los informes incorporen a lo menos información referida a su definición, fuente y método de cálculo, ya sea en forma de anexos, o como parte de las propias tablas o gráficos mediante los cuales se difunde la información,



### 3.3 Coordinación interinstitucional a diferentes escalas

#### 3.3.1 Espacios y actores para la articulación y coordinación interinstitucional

Para ordenar el análisis y las propuestas de conciliación, se propone a continuación un esquema que identifica y conecta tres escalas o espacios de construcción de conciliación estadística, junto a las interfaces que se constituyen entre ellos.

Tal como muestra el diagrama 3, los actores involucrados en las comunidades analíticas y estadísticas ODM operan en tres escalas distintas: nacional, regional y global. Las recomendaciones incluyen mejorar estos tres niveles, pero además, fortalecer la coordinación entre las tres escalas donde las Comisiones Regionales juegan un papel central, a saber, el de articulador entre los países y las agencias internacionales a escala global.

Las **3 escalas** involucradas: **A** nacional, **B** regional y **C** global: constituyen, en forma individual, un espacio importante para las iniciativas y acciones en pos de la disminución de las discrepancias estadísticas de los ODM. En una primera instancia, es necesario que el énfasis se dirija a la escala nacional (**A**), ya que los países de ALC enfrentan una urgente necesidad de construcción de capacidades. Situación distinta es la de las escalas regional (**B**) y global (**C**), que ya cuentan con entidades de colaboración y coordinación, entre los que se cuentan, la Comisión Regional de ALC (entidades estadísticas de CEPAL) y el Grupo Interagencial y de Expertos en indicadores ODM – IAEG.

No obstante, resulta crítico considerar también la importancia de las **interfaces** entre estas escalas descritas, las cuales se pueden concebir como: **AB** interfaz nacional-regional; y **BC** interfaz regional-global. Ambas interfaces conforman un campo menos explorado y, en potencia, altamente productivo para la construcción y el fortalecimiento de acciones e iniciativas de armonización y conciliación tanto en el contexto de los ODM como en otros campos estadísticos.

#### 3.3.2 Mecanismos de conciliación

##### *Articulación a Escala nacional (A):*

La diversidad temática de los indicadores ODM lleva a que en cada país sean varios organismos estadísticos y sectoriales los que intervienen en su producción, monitoreo y reporte.

La coordinación entre las instituciones productoras, compiladoras y usuarias de la información estadística al interior de los países, es un elemento crucial que puede aportar a la sinergia en el uso de recursos técnicos y financieros, particularmente escasos en las materias que cubren los indicadores ODM. Tanto la ONE como el organismo encargado de la elaboración del informe nacional ODM constituyen los actores clave en este espacio de acción.

De la experiencia analizada, se desprende que es importante **fortalecer sustancialmente el rol de las ONE como rectores metodológicos y articuladores estadísticos** entre las agencias, los productores y usuarios de información estadística del país, así como con los responsables de la elaboración de los informes nacionales ODM. En su proceso de fortalecimiento institucional, las ONE pueden aportar sus capacidades técnicas y normativas en el ámbito estadístico, materias que están al centro de su misión, coordinando a productores y compiladores de estadísticas nacionales entre sí y vinculándolos con los trabajos estadísticos de los organismos internacionales. Particularmente en esto último, facilitando el trabajo conjunto en el proceso de recolección de información estadística temática realizada por las agencias, orientándose al fortalecimiento de la base de datos del Milenio de Naciones Unidas.

Por otro lado resulta vital construir **plataformas, comités o mesas redondas de ODM** (productores y usuarios de indicadores) en cada país, que puedan trabajar en forma metódica y sistemática, considerar las recomendaciones internacionales y la agenda regional de conciliación ODM en su propio país. Estos comités debieran incluir tanto a las ONE como a distintos ministerios, gabinetes o secretarías sectoriales (Planificación, Asuntos o Agenda Social, Género o asuntos de la Mujer, Energía y Medio Ambiente, Agricultura, Telecomunicaciones, Infraestructura, Niñez, Salud, entre otros) permitiendo que los diversos actores puedan trabajar juntos en pos de un objetivo común, cual es la

producción conjunta de series de estadísticas e indicadores seleccionados, a los cuales también tienen acceso irrestricto todas las partes colaboradoras, además de otros usuarios, Construir estos arreglos interinstitucionales puede significar una cierta inversión de tiempo y recursos, pero como toda inversión, empieza a rendir sus frutos y genera ahorros –en términos de tiempos, repetición de tareas, riesgo de errores, entre otros– en el mediano y largo plazo.

En este sentido, los ODM presentan un desafío y una oportunidad valiosa para ir desarrollando la cooperación interinstitucional, concretamente en el ámbito de las estadísticas y los indicadores. Dicha coordinación debe involucrar en forma temprana tanto a los tomadores de decisiones políticas, como a los niveles técnicos que complementan a los primeros.

Como en toda iniciativa de construcción de capacidades de monitoreo en temas transversales, las instituciones que deben formar parte en estos esfuerzos de coordinación interinstitucional estarán determinadas por las temáticas que capturan las variables constitutivas de los indicadores y metas con que se va a monitorear una determinada política nacional. No obstante, es evidente que estos procesos se potencian con la participación, *experticia* y habilidades estadísticas, aportada por las ONE, para producir con la mejor calidad y en forma bien descrita (metadatos), las bases estadísticas y los propios indicadores de ODM, materia prima esencial para analizar avances y calibrar intervenciones.

De acuerdo a la experiencia regional, sería recomendable organizar los procesos de coordinación interinstitucional explicitando para cada área temática, las funciones, aportes y responsabilidades, así como definir la institución que liderará cada proceso. Así, podría concebirse una mesa de conciliación estadística para los temas de pobreza, otra para salud, género, medio ambiente, etcétera.

Como externalidad positiva, se puede decir que este proceso de construcción conjunta de la información estadística entre distintos organismos, puede perfectamente trascender la necesidad del monitoreo de los ODM en el país en cuestión, convirtiéndose en un conjunto de experiencias piloto que permita ir avanzando hacia otras necesidades de coordinación interinstitucional, garantizando la oportunidad y calidad del flujo de series estadísticas entre productores, compiladores y usuarios de información, tanto en el país como fuera de él.

#### *Articulación a Escala regional (B):*

A escala regional se encuentran tanto la CEPAL, como las agencias especializadas que operan a escala regional, como son UNESCO regional, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y la Organización del Trabajo (OIT) que funciona a escala regional y cuya sede central está ubicada en ciudad de Panamá. A esto se suman algunas iniciativas regionales de Naciones Unidas como son, entre otras, el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente).

Particularmente, la CEPAL es una de las cinco Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, de las que todos los países de América Latina y el Caribe son miembros. Su labor se enfoca a contribuir al desarrollo económico y social de la región, lo que incluye el análisis integral de los procesos de desarrollo, y específicamente el seguimiento y evaluación regional de los objetivos de desarrollo acordados en la Declaración del Milenio. Para ello, CEPAL cuenta entre sus funciones la prestación de servicios operativos en el campo de la cooperación y coordinación regional e internacional.

Dentro de la CEPAL, los proyectos y actividades en torno a Milenio se han ido incrementando y haciendo más complejos. Existe entre las distintas divisiones una buena disposición a colaborar junto a la División de Estadística y Proyecciones Económicas en materias de ODM, lo que difiere de las dinámicas observadas en los distintos países de la región. Si bien en 2004, la División de Estadística y Proyecciones Económicas inicia el primer proyecto de CEPAL en ODM, centrado precisamente en la construcción de capacidades de los países para monitorear dichos objetivos, en la actualidad, se observa la coexistencia de varias iniciativas y proyectos que se desarrollan paralelamente y en colaboración con el Programa Estadístico ODM que lleva a cabo la División de Estadística y Proyecciones Económicas (ver [www.eclac.cl/mdg](http://www.eclac.cl/mdg)).

Lo mismo se puede informar respecto de la articulación de la CEPAL y las oficinas regionales de las agencias internacionales que, coordinadas por CEPAL, han colaborado en la elaboración de todos los

informes regionales (generales y temáticos) que se han producido hasta la fecha, así como son convocadas y colaboran también en cada uno de los temas constitutivos de ODM.

Cabe mencionar que, si bien los principios y las prácticas de colaboración son la norma, existen también espacios para profundizar la articulación y potenciar más el uso de recursos limitados en actividades con los países, sobre todo relacionadas con proyectos de apoyo que, por la naturaleza del ciclo de financiamiento, no siempre se logran coordinar adecuadamente en el ámbito interagencial regional.

#### *Articulación a Escala global (C):*

A escala global confluyen en el monitoreo de los Objetivos del Milenio diversas agencias especializadas tanto de Naciones Unidas, como de fuera del sistema.

EL Grupo Inter-Agencial de Expertos en indicadores ODM (IAEG por sus siglas en inglés) constituye la entidad encargada del análisis estadístico de los indicadores ODM. El grupo revisa y define las metodologías y los aspectos técnicos relacionados con los indicadores, produce pautas y lineamientos, y ayuda en la definición de prioridades y estrategias que sirvan de apoyo a los países en las tareas de recolección, análisis y producción de informes nacionales ODM.

El IAEG está conformado por representantes de diversos departamentos dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, diversas agencias dentro del Sistema de las Naciones Unidas y externas a éste, varias agencias gubernamentales y estadísticas de las oficinas nacionales, así como otras organizaciones preocupadas del desarrollo de datos ODM a nivel nacional e internacional, incluyendo expertos y entidades donantes. Este grupo mantiene una comunicación continua y se reúne de forma presencial dos veces al año, siendo coordinado por la División de Estadística de las Naciones Unidas.

#### *Articulación nacional – regional (BC)*

La articulación de los procesos estadísticos e institucionales ya se encuentra bastante desarrollada en la región, debido en gran medida a los trabajos que CEPAL se encuentra impulsando junto a los países de la región.

Destacan la creación de un grupo de trabajo ODM en la Conferencia Estadística de las Américas (CEA). La CEA contribuye al progreso de las políticas y actividades de estadísticas en los países de la región y plantea entre sus objetivos la promoción del desarrollo y mejoramiento de las estadísticas nacionales, así como su comparabilidad internacional. Asimismo, vela por la promoción de la cooperación internacional, regional y bilateral entre las oficinas nacionales y los organismos internacionales y regionales.

Se puede mencionar, también, el desarrollo del Programa Estadístico ODM de CEPAL, que centra su trabajo actual en la disminución progresiva de las divergencias entre los valores de los indicadores ODM y en el fortalecimiento de las capacidades estadísticas y la articulación interinstitucional al interior de los países. Impulsados por este Programa, se han llevado a cabo seminarios regionales que sirven de espacio de discusión y encuentro entre las ONE, el organismo nacional a cargo de ODM y las agencias regionales, como Grupo Regional ODM.

Adicionalmente, en la región existen una serie de iniciativas y buenas prácticas de coordinación entre agencias y países, en temas específicos que vale la pena considerar dentro de un Programa de Conciliación Estadística Regional en torno a los indicadores de Milenio.

Sólo para enunciar algunas se tiene:

- el trabajo conjunto del Grupo de Río sobre metodologías de pobreza, acompañado por CEPAL;
- las redes de instituciones y expertos en las temáticas sociales y ambientales REDESA, que se originaron en un proyecto de CEPAL con los países de la región;
- el convenio de trabajo conjunto de CEPAL y PNUMA regional, sobre el desarrollo de estadísticas e indicadores ambientales junto a los países de la región;

- la coordinación permanente de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de CEPAL con la División de Estadística de Naciones Unidas en Nueva York para su programa de trabajo en la región;
- el Grupo de Milenio de la CEA, con secretaría en la División de Estadística y Proyecciones Económicas de CEPAL;
- el Grupo Inter-Agencial y de Expertos en indicadores ODM que opera a escala mundial;

#### *Articulación regional - global (BC)*

Junto con la escala nacional, esta es el espacio de articulación que requiere de mayor atención y cuidado para el logro de los objetivos de la Estrategia Regional de Conciliación.

Resulta una prioridad ineludible establecer mecanismos de coordinación más potentes entre la región de América Latina y el Caribe, y las agencias a cargo de la producción y la utilización de estadísticas en los ámbitos temáticos que cubren los ODM a escala mundial.

Hasta ahora la escala global, con mayores recursos disponibles y con su necesidad de dar cuenta del progreso respecto de ODM a escala mundial, ha estado realizando la producción de datos, metadatos y recomendaciones metodológicas para todos los países.

Pero ya es reconocido que los órganos estadísticos de las Comisiones Regionales como CEPAL están en una posición mucho más cercana a los países y que pueden jugar un rol muy productivo en el acompañamiento, tanto estadístico como analítico, relativo al desarrollo y a ODM, en particular, Por lo tanto, las Comisiones Regionales, individualmente y organizadas como ya comienzan a operar en el espacio global, pueden actuar como articulador entre las escalas global y nacional realizando un aporte sustantivo a la solución de los problemas de vacíos y discrepancias estadísticas tanto en ODM como en sus temáticas constituyentes.

En este sentido, se hace patente la necesidad de potenciar tanto el liderazgo ejercido por CEPAL, como la capacidad de convocatoria de la CEA, para que ambas entidades cumplan un rol fundamental en este ámbito, considerando además, la posición de CEPAL en relación con las agencias y su cercana relación con los países.

## **4. Una Agenda Regional de Conciliación Estadística ODM 2010 - 2015**

La agenda que se pretende co-construir entre los países y agencias de América Latina y el Caribe debiera constituir una carta de navegación, que permita planificar y llevar a cabo en forma conjunta y articulada los distintos tipos de acciones conducentes al desarrollo progresivo de la estrategia de conciliación estadística ODM en un escenario de mediano y largo plazo.

Para efectos de ordenar la propuesta de acción, y recogiendo todo lo expuesto en este documento, se clasifican las recomendaciones principales de acuerdo al esquema de escalas e interfaces descrito en la sección precedente.

Es importante mencionar que dada la heterogeneidad estadística, la complejidad de los procesos de desarrollo característicos de los países de ALC, y el dispar nivel de relevancia asignado a los ODM en las políticas públicas de cada país; **en el futuro se hace necesario segmentar y focalizar las diversas acciones según áreas temáticas y grupos de países**, a efectos de aumentar la eficacia y eficiencia en el uso de los limitados recursos técnicos y financieros disponibles para mejorar los indicadores de ODM, tanto al interior de los países como en la CEPAL y la CEA/

La Estrategia plantea así un plan de acción diferenciado según el área temática involucrada, dando cuenta de las diferencias en el grado de desarrollo estadístico de cada área, y respondiendo al carácter heterogéneo de los factores que explican las discrepancias entre los valores de los indicadores calculados por los países, y aquellos que reportan las agencias regionales o internacionales.

## 4.1 Recomendaciones de conciliación según escalas e interfaces de articulación ODM

### Escala nacional (A)

1. Fortalecer el rol rector y normativo de las ONE en materia estadística y potenciar su aporte a la construcción de los informes nacionales ODM, así como a otros reportes similares que atiendan a compromisos nacionales e internacionales, para asegurar la calidad estadística de los mismos.
2. Fortalecer el papel de las ONE como productor oficial de las estadísticas nacionales y como la agencia central de coordinación en la entrega de datos de ODM a la organización nacional responsable de los informes de ODM, así como al sistema estadístico internacional.
3. Construir y ampliar capacidades en los países con menor desarrollo en indicadores de ODM, con énfasis en la capacitación orientada a metodologías estadísticas aplicables tanto a los indicadores oficiales, antiguos y recientes, como a aquéllos de naturaleza complementaria, y en la articulación interinstitucional ODM en las distintas escalas.
4. Instalar mesas de trabajo o comités nacionales de ODM, que en forma sistemática puedan impulsar la articulación interinstitucional, sistematizar las metodologías, adaptar recomendaciones internacionales y *benchmarks* regionales, y funcionar como punto de interlocución con CEPAL y las agencias globales especializadas en los temas ODM.
5. Publicar metadatos junto con los indicadores pertinentes para mejorar las prácticas de transparencia, calidad y diseminación acorde con las normas y mejores prácticas internacionales.
6. Desarrollar bases de datos nacionales de ODM que contengan tanto el indicador oficial de ODM nacional como los metadatos que en consecuencia estarán a la libre disposición de todo usuario nacional, regional y global.
7. Identificar y estar preparados para desarrollar nuevos sistemas de recolección de datos o complementar los ya existentes (encuestas y censos, y la optimización de registros administrativos así como otras fuentes pertinentes) con el fin de generar datos en forma periódica sobre indicadores ODM y otros indicadores de desarrollo específicos de los países en cuestión.

### Escala regional (B)

1. Potenciar el aporte de CEPAL en el proceso de conciliación ODM con los países de la región. Los órganos estadísticos en los países, regiones y en el sistema de Naciones Unidas no pretenden ejercer un monopolio sobre la producción y diseminación directa de estadísticas, indicadores y cuentas en todas las materias, y en particular otras agencias y reparticiones se ocupan de producir estadísticas en temáticas emergentes. Pero los organismos estadísticos pueden y deben aportar los estándares y metodologías internacionalmente validados, y pueden contribuir al desarrollo metodológico y de construcción de capacidades regionales y nacionales, tanto para las agencias del sistema como para los países.
2. Producción regional de instrumentos de conciliación. Del diagnóstico precedente es posible extraer las principales herramientas que pueden ser construidas para viabilizar un proceso regional de conciliación estadística. Resaltan como prioritarios los desarrollos metodológicos, catálogos de mejores prácticas de la región de ALC, producción de *benchmarks* regionales, elaboración de formato regional de metadatos ODM (por ejemplo, se podría perfeccionar y validar el instrumento utilizado en el ejercicio piloto de conciliación).

En particular, CEPAL y la CEA deben:

- Proponer un curso de acción futura, en particular en términos de recomendar áreas y modalidades de cooperación técnica y creación de capacidades estadísticas; así como facilitar la cooperación regional y horizontal en los ODM.
- Revisar y analizar los procesos e instrumentos que utilizan las agencias para la recolección de datos de los países, sus métodos de recopilación de series de datos internacionales y técnicas de imputación empleadas en el cálculo de estimaciones regionales y globales de los indicadores ODM.
- Identificar maneras de mejorar la recopilación de series de datos regionales, mediante la mejora de mecanismos de reporte de información desde los sistemas nacionales de estadística a las agencias internacionales.
- Continuar colaborando con los países y las agencias, intercambiando ideas, proyectos, mejores prácticas y herramientas.

### **Escala global (C)**

1. Las agencias internacionales especializadas deben revisar sus metodologías actuales de imputación y estimación con las Comisiones Regionales (CRs) y los países, en consulta con las oficinas nacionales de estadística y las entidades de estadística de dichas CRs.
2. Se hace necesaria una mayor coordinación entre las agencias especializadas de Naciones Unidas reforzando la colaboración del IAEG, para reducir los múltiples intercambios de datos entre las agencias internacionales y las agencias nacionales que no se informan a las ONE nacionales ni se coordinan mediante las CRs.
3. Las agencias internacionales deben informar a los países y a las CRs de sus metodologías de estimación y ajuste, y crear capacidades a nivel de país para generar estimaciones nacionales junto con metadatos adecuados, en conformidad con las normas internacionales, que puedan ser usados por las agencias internacionales directamente, sin llevar a cabo ninguna modificación o ajuste significativo.

### **Interfaz regional – nacional (AB)**

1. CEPAL ya se encuentra prestando asistencia a los países miembros en la creación de capacidades de acuerdo con la dinámica regional y con las recomendaciones internacionales sobre ODM, sin embargo, se requieren sustancialmente mayores recursos para fortalecer estas iniciativas de creación de capacidades. Estas iniciativas de creación de capacidades no solamente deben concentrarse en las metodologías estadísticas sino también en la construcción y fortalecimiento de los procesos organizacionales y mecanismos de coordinación entre las instituciones.
2. La División de Estadística y Proyecciones Económicas de CEPAL podría ayudar en la organización y fortalecimiento de la formación de mesas redondas nacionales o de equipos a nivel país para la producción de datos, metadatos e informes nacionales sobre las ODM, CEPAL podría actuar como mecanismo intermediario para respaldar una mejor coordinación con miras a lograr datos ODM más coherentes, tanto para las evaluaciones nacionales como internacionales.
3. CEPAL debe continuar prestando asistencia a los países en términos de mejoramiento de sus sistemas vitales de registro, estadísticas medioambientales, estadísticas de TIC y otros campos emergentes. Podría entregar pautas a los países sobre la manera de fortalecer la producción y descripción de series oficiales nacionales, validar los datos y las técnicas o métodos estadísticos para corregir el déficit en cobertura y la presentación incorrecta de información en los sistemas; ajustar los datos de modo que sean compatibles con las definiciones internacionales estándar de los respectivos indicadores, y garantizar la armonización de las estimaciones calculadas empleando datos administrativos y datos provenientes de encuestas de hogares.

### **Interfaz regional – global (BC)**

1. La CEPAL y la CEA necesitan trasladar su liderazgo en la región ALC y aumentar su influencia en el espacio global, Un primer paso podría darse en la línea de obtener el mandato explícito de los países para presentar y trabajar su agenda con las agencias internacionales de escala regional y global con una sola voz.
2. Tanto CEPAL como las otras Comisiones Regionales de Naciones Unidas deben continuar trabajando en forma conjunta para disminuir las brechas e inconsistencias de datos, aunando esfuerzos con las agencias internacionales como el IAEG y la UNSD.
3. Se debe fortalecer esta interfaz y se debe incluir una mayor participación de CEPAL así como de las demás entidades estadísticas de las Comisiones Regionales en la producción global de las normas y estándares metodológicos, y en las iniciativas de creación de capacidades estadísticas de los países.
4. Las Comisiones Regionales y el IAEG están en posición de incrementar sus acciones de coordinación y colaboración en forma sistemática, puesto que ambas entidades juegan papeles diferentes y complementarios en las diferentes escalas.

## **4.2 Herramientas para la conciliación estadística**

De la discusión precedente, se pueden extraer las principales herramientas que pueden ser construidas para viabilizar un proceso regional de conciliación estadística.

- Espacios de interlocución
- Catálogos de mejores prácticas (que incluya la recomendación de agregar un apéndice estadístico a los informes nacionales ODM)
- Metodologías comunes en los diversos temas
- Metadatos comunes
- Construcción de capacidades técnicas
- Organización (tareas comunes pero diferenciadas)
- Comités interinstitucionales nacionales con liderazgo claro
- Puntos focales en los países y agencias
- Plan Regional de Conciliación Estadística ODM, articulado con instancias pre existentes que coordinen el trabajo países-agencias e inter agencialmente
- Publicación en el portal de Milenio de CEPAL de las bases de datos de ODM vaciados desde los informes nacionales

## **4.3 Pre-Requisitos**

Finalmente es necesario listar ciertos pre-requisitos que son necesarios para poder llevar a cabo la Agenda que se plantea, sin los cuales

### **a) Voluntad Política**

Esta claro que para poder avanzar mínimamente en las tareas de conciliación estadística, contando con el compromiso de la multiplicidad de actores que operan nacional, regional e internacionalmente, y en una región con fuertes heterogeneidades estadísticas, es imprescindible construir voluntad política puesto que será necesario realizar un importante esfuerzo inicial para romper inercias y direccionar los componentes estadísticos de los programas, proyectos e iniciativas nacionales, regionales e internacionales hacia el objetivo planteado.

**b) Recursos financieros y técnicos**

Para realizar estas funciones en forma adecuada, se requiere contar con recursos adicionales para las ONE, en términos de personal y capacitación, puesto que las temáticas de ODM son transversales y complejas y desde luego requieren un esfuerzo continuado de seguir construyendo y fortaleciendo las capacidades estadísticas e interinstitucionales al interior de los países de la región, como se ha podido hacer en los últimos años mediante proyectos regionales de esta naturaleza.

También es necesario contar con recursos a escala regional, a efectos de poder financiar un programa de conciliación estadística en materia de ODM, que pueda ser llevado a cabo con los actores y en los niveles requeridos en la región.

**c) Reconocimiento de las competencias estadísticas y potencial de aporte que representan los órganos estadísticos especializados**

Como ya se ha mencionado, es indispensable el reconocimiento y capitalización del rol rector y normativo de las ONE y su potencial de aporte en la calidad estadística de los informes nacionales y otros reportes por compromisos nacionales o internacionales, por parte de los ministerios y agencias sectoriales de los países.

Igualmente, se destaca la relevancia de reconocer y capitalizar el rol normativo estadístico de las Divisiones de Estadística de Naciones Unidas y de sus Comisiones Regionales, y de su potencial aporte en la calidad estadística de los informes, por parte de las agencias especializadas, las divisiones sustantivas de comisiones y los proyectos y programas del sistema.

Los organismos estadísticos pueden y deben aportar los estándares y metodologías internacionalmente validados, Asimismo, pueden contribuir al desarrollo metodológico y de construcción de capacidades tanto para las agencias del sistema, como para otros órganos productores y usuarios de las estadísticas (BM, BID, FMI, entre otros), y para los países.

En este sentido, la División de Estadística de Naciones Unidas, su homóloga División de Estadística y el CELADE en CEPAL, pueden impulsar las capacidades técnicas y ofrecer metodologías, buenas prácticas y herramientas apropiadas para la escala mundial, coordinando el trabajo y delegando la realización de programas estadísticos en los organismos regionales, cuando corresponda. Las capacidades estadísticas de CELADE y de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de CEPAL constituyen un claro ejemplo de las capacidades presentes en la región.



## Bibliografía

---

- Beccaria, Luis (diciembre 2007), La medición del ingreso para los estudios de pobreza en América Latina: aspectos conceptuales y empíricos, Estudios estadísticos y prospectivos, No 60, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, N° de venta S,07,II,G,135.
- Cervera F, José Luis (2005), El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 39, Santiago, Chile, CEPAL.
- Cecchini Simone, Rodríguez Jorge, Simioni Daniela (2006), La medición de los objetivos de desarrollo del Milenio en las áreas urbanas de América Latina, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 43, Santiago, Chile, CEPAL.
- Cecchini Simone, Azócar Irene (Julio de 2007), Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: una comparación entre datos nacionales e internacionales, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 53, Santiago, Chile, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2008, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL, (Mayo, 2005), Informe Seminario Regional “Las Oficinas Nacionales de Estadística frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, CEA-CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana.
- CEPAL, (Noviembre, 2006), Informe Seminario Regional “Las Oficinas Nacionales de Estadística frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Nueva Evaluación”, Santiago, Chile.

- Cervera F., José Luis, Escaith Hubert (2007), The millenium development goals: strategic implications for Latin America and Caribbean statistical systems, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 48, Santiago, Chile, CEPAL.
- Feres, Juan Carlos (1997), Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso, Documento publicado en la Revista de la CEPAL, No 61, Santiago de Chile, 1997.
- Manning, Richard (2009), Using indicators to encourage development – Lessons from the Millennium Development Goals, DIIS Report 2009:01, Danish Institute for International Studies, Copenhagen.
- Naciones Unidas (2007), Revised Millennium Development Goal monitoring framework, including new targets and indicators, as recommended, (September 2007), by the Inter-Agency and Expert Group on Millennium Development Goal Indicators, Report of the Secretary-General on the work of the Organization, UN, General Assembly, 62nd Session.
- Naciones Unidas (2005), Objetivos de Desarrollo del Milenio, Una Mirada desde América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Chile.
- Naciones Unidas (2009), Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis, Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2009, Naciones Unidas, Nueva York.
- Quiroga, Rayen (Mayo de 2007), Propuesta Regional de indicadores complementarios al Objetivo de Desarrollo del Milenio 7: “Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente”, LC/L,2746-P/E, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 50, Santiago, Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(Agosto de 2007), El séptimo objetivo del Milenio en América Latina y el Caribe: avances al 2007, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 57, Santiago, Chile, CEPAL.
- Villatoro, Pablo (Abril 2007), Hacia la ampliación del segundo Objetivo del Milenio, Una propuesta para América Latina y el Caribe, LC/L,2712-P, Serie Políticas Sociales 132, Santiago, Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(Diciembre 2007), Propuesta de ampliación del segundo Objetivo del Milenio: un estado de avance, LC/L,2856-P, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, Santiago, Chile, CEPAL.
- Zapata, Daniela (Julio de 2007), Transversalizando la perspectiva de Género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, LC/L,2764-P/E, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, Santiago, Chile, CEPAL.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

estudios estadísticos y prospectivos

Números publicados

**El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

70. Vacíos y discrepancias estadísticas en los indicadores ODM: hacia una estrategia regional de conciliación estadística para América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga, Pauline Stockins, Irene Azócar, LC/L.3176-P, N° de venta S.09.II.G.150, (US\$ 10.00), abril, 2010.
69. Quantitative assessment of a free trade agreement between MERCOSUR and the European Union, Ivan Boyer, Andrés Schuschny, LC/L.3158-P, N° de venta S.09.II.G.131, (US\$ 10.00), abril, 2010.
68. Estimación de servicios de capital y productividad para América Latina, Claudio Aravena, José Jofré, Francisco Villarreal LC/L.3157-P, N° de venta S.09.II.G.130, (US\$ 10.00), noviembre, 2009
67. Estado de situación de las estadísticas ambientales en América Latina y el Caribe al 2008: avances, desafíos y perspectivas, Kristina Taboulchanas y Franco Fernández LC/L.3003-P, N° de venta S.09.II.G.11, (US\$ 10.00), febrero, 2009
66. Política comercial de Chile y los TLC con Asia: evaluación de los efectos de los TLC con Japón y China, Andrés R. Schuschny, José E. Durán, Carlos J. de Miguel (LC/L.2951-P), N° de venta S.08.II.G.X, (US\$ 10.00), julio, 2008.
65. Ejercicios de política económica y sistemas de cuentas de los sectores institucionales, Martín Puchet Anyul (LC/L.2920-P), N° de venta S.08.II.G.55, (US\$ 10.00), julio, 2008.
64. Encuestas de opinión empresarial del sector industrial en América Latina, Mauricio Gallardo y Michael Pedersen (LC/L.2917-P), N° de venta S.08.II.G.51, (US\$ 10.00), julio, 2008.
63. Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para América Latina 1999-2005, Fernando Medina y Marco Galván (LC/L.2911-P), N° de venta S.08.II.G.45, (US\$ 10.00), junio, 2008.
62. Propuesta de ampliación del segundo objetivo de desarrollo del Milenio: un estado de avance, Pablo Villatoro (LC/L.2856-P), N° de venta S.07.II.G.179, (US\$ 10.00), diciembre, 2007.
61. Retirada.
60. La medición del ingreso para los estudios de pobreza en América Latina: aspectos conceptuales y empíricos, Luis Beccaria (LC/L. 2802-P), N° de venta S.07.II.G.135, (US\$ 10.00), diciembre, 2007.
59. Descomponiendo la desigualdad salarial en América Latina: ¿Una década de cambios?, Dante Contreras y Sebastián Gallegos (LC/L. 2789-P), N° de venta S.07.II.G.127, (US\$ 10.00), noviembre, 2007.
58. Pobreza en dimensiones distintas al ingreso, Osvaldo Larrañaga (LC/L.2785-P), N° de venta S.07.II.G.118, (US\$ 10.00), octubre, 2007.
57. El séptimo objetivo del Milenio en América Latina y el Caribe: avances al 2007, Rayén Quiroga (LC/L.2782-P), N° de venta S.07.II.G.116, (US\$ 10.00), octubre, 2007.
56. Principios y aplicación de las nuevas necesidades de energía según el Comité de Expertos FAO/OMS 2004, Erik Díaz Bustos (LC/L.2780-P), N° de venta S.07.II.G.114, (US\$ 10.00), agosto, 2007.
55. La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores, sin autor (LC/L.2781-P), N° de venta S.07.II.G.115, (US\$ 10.00), agosto, 2007.
54. Imputación de datos: teoría y práctica, Fernando Medina y Marco Galván (LC/L.2772-P), N° de venta S.07.II.G.109, (US\$ 10.00), julio, 2007.
53. Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: una comparación entre datos nacionales e internacionales, Simone Cecchini e Irene Azócar (LC/L.2767-P), N° de venta S.07.II.G.103, (US\$ 10.00), julio, 2007.
52. Transversalizando la perspectiva de género en los objetivos de desarrollo del milenio, Daniela Zapata (LC/L.2764-P), N° de venta S.07.II.G.100, (US\$ 10.00), junio 2007.
51. Un sistema de indicadores líderes compuestos para la región de América Latina, Mauricio Gallardo y Michael Pedersen (LC/L. 2728-P), N° de venta S.07.II.G.66, (US\$ 10.00), mayo, 2007.
50. Propuesta regional de indicadores complementarios al Objetivo de Desarrollo del Milenio 7: “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, Rayén Quiroga Martínez, (LC/L.2746-P), N° de venta S.07.II.G.84, (US\$ 10.00), mayo, 2007.

49. Indicadores líderes compuestos. Resumen de metodologías de referencia para construir un indicador regional en América Latina, Mauricio Gallardo y Michael Pedersen (LC/L.2707-P), N° de venta S.07.II.G.55, (US\$ 10.00), abril, 2007.
48. The millennium development goals: opportunities and challenges for national statistical systems in Latin America and the Caribbean, (LC/L.2673-P), N° de venta E.07.II.G.40, (US\$ 10.00), March, 2007.
47. El consumo aparente de energía fósil en los países latinoamericanos hacia 1925: una propuesta metodológica a partir de las estadísticas de comercio exterior, Mauricio Folchi y María del Mar Rubio (LC/L.2658-P), N° de venta S.07.II.G.9, (US\$ 10.00), enero, 2007
46. El método DEA y su aplicación al estudio del sector energético y las emisiones de CO2 en América Latina y el Caribe, Andrés Schuschny (LC/L.2657-P), N° de venta S.07.II.G.8, (US\$ 10.00), enero, 2007.
45. Can Latin America Fly? Revising its engines of growth, Hubert Escaith (LC/L.2605-P), N° de venta E.06.II.G.125, (US\$ 10.00), September, 2006.
44. Importaciones y modernización económica en América Latina durante la primera mitad del siglo XX. Las claves de un programa de investigación, Albert Carreras, Mauricio Folchi, André Hofman, Mar Rubio, Xavier Tafunell y César Yáñez (LC/L.2583-P), N° de venta S.06.II.G.113, (US\$ 10.00), septiembre, 2006.
43. La medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las áreas urbanas de América Latina, Simone Cecchini, Jorge Rodríguez y Daniela Simioni (LC/L.2537-P), N° de venta S.06.II.G.64, (US\$ 10.00), junio, 2006.
42. Latin America and the Caribbean. Projections 2006-2007. Economic Projections Centre, (LC/L.2528-P), Sales No. E.06.II.G.55, (US\$ 10.00), June, 2006.
42. América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007, Centro de Proyecciones Económicas (LC/L.2528-P), N° de venta S.06.II.G.55, (US\$ 10.00), abril, 2006.
41. Propuesta para un compendio Latinoamericano de indicadores sociales, Unidad de Estadísticas Sociales, (LC/L.2471-P), N° de venta S.06.II.G.15, (US\$ 10.00), diciembre 2005.
40. Oportunidades digitales, equidad y pobreza en América Latina: ¿Qué podemos aprender de la evidencia empírica? Simone Cecchini, (LC/L.2459-P), N° de venta S.05.II.G.206, (US\$ 10.00), diciembre 2005.
39. El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística, José L. Cervera Ferri, (LC/L.2458-P), N° de venta S.05.II.G.204, (US\$ 10.00), diciembre, 2005
38. Elementos teóricos del ajuste estacional de series económicas utilizando X-12-ARIMA y TRAMO-SEATS, Francisco G. Villarreal (LC/L.2457-P), N° de venta S.05.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre 2005.
37. Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones, Andrés Ricardo Schuschny, (LC/L.2444-P), N° de venta S.05.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre 2005.
36. Demanda de exportaciones e importaciones de bienes y servicios para Argentina y Chile, Claudio Aravena, (LC/L.2434-P), N° de venta S.05.II.G.180, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
35. Propuesta metodológica para el desarrollo y la elaboración de estadísticas ambientales en países de América Latina y el Caribe, Dharmo Rojas, (LC/L.2398-P), N° de venta S.05.II.G.143, (US\$ 10.00), octubre, 2005.
34. Indicadores sociales en América Latina y el Caribe, Simone Cecchini, (LC/L.2383-P), N° de venta S.05.II.G.127, (US\$ 10.00), septiembre, 2005.
33. El acuerdo de libre comercio Mercosur-Comunidad Andina de Naciones: una evaluación cuantitativa, Daniel Berrettoni y Martín Cicowiez (LC/L.2310-P), N de venta S.05.II.G.59, (US\$ 10.00), abril, 2005.
32. América Latina y el Caribe: proyecciones 2005, Centro de Proyecciones Económicas (CPE), (LC/L.2297-P), N° de venta S.05.II.G.45, (US\$ 10.00), abril, 2005.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

|   |
|---|
| Nombre: .....<br>Actividad: .....<br>Dirección: .....<br>Código postal, ciudad, país: .....<br>Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: ..... |
|---|