



Consejo Económico y Social

Distr. general
7 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

Comisión de Estadística

42º período de sesiones

22 a 25 de febrero de 2011

Tema 3 j) del programa provisional*

**Temas de debate y para la adopción de decisiones:
estadísticas de desarrollo humano**

Informe del Brasil, Marruecos y Sudáfrica sobre las preocupaciones de los Estados Miembros acerca de los indicadores publicados por los organismos de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

En el presente informe se resume el reciente debate sobre las preocupaciones de los Estados Miembros acerca de los indicadores estadísticos para los países publicados por organizaciones internacionales o sus representantes en los países. El documento se centra en las preocupaciones del Brasil, Marruecos y Sudáfrica acerca de la elección de los indicadores y la metodología empleada, por un lado, y de la elección y utilización de datos de origen por el otro, y proporciona ejemplos concretos de discrepancias y problemas que pueden surgir de esas diferencias o del proceso de elaboración de esos indicadores. En el párrafo 25 del informe se presentan temas para que sean debatidos por la Comisión.

I. Antecedentes

1. La cuestión de la difusión de indicadores estadísticos para los países por las organizaciones internacionales (o sus representantes en los países) ha figurado en el programa de la Comisión de Estadística varias veces en los últimos años. La cuestión ha sido puesta de relieve por distintos países en el contexto de la elaboración del *Informe sobre Desarrollo Humano* y el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. El debate se centra en dos preocupaciones principales, que fueron planteadas repetidas veces por Estados Miembros: preocupaciones acerca de la elección de los indicadores y la metodología empleada, por un lado, y acerca de la elección y la utilización de datos de origen, por el otro.

* E/CN.3/2011/1.



A. Preocupaciones acerca de la elección de los indicadores y la metodología empleada

2. A lo largo de los últimos diez años, en varias ocasiones se han formulado críticas relacionadas con la elección de los indicadores. En el 31° período de sesiones de la Comisión de Estadística (2000), Australia planteó sus inquietudes al respecto en un documento de antecedentes acerca del *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, que contenía una serie de cuestionamientos al contenido estadístico del *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*¹. En su documento Australia destacó una serie de cuestiones técnicas sobre el índice de desarrollo humano. Sobre esa base, la Comisión aprobó el establecimiento del Grupo de Amigos del Presidente, que presentó un informe a la Comisión en su 32° período de sesiones, celebrado en 2001 (E/CN.3/2001/18). El Grupo de Amigos del Presidente señaló que, en varios casos, los planteamientos de Australia estaban justificados y que la elección de algunos de los indicadores utilizados en el *Informe sobre Desarrollo Humano* había sido incorrecta, como el haber tomado el dólar de los EE.UU. en vez del dólar a un valor que reflejara paridades del poder adquisitivo (PPP) para convertir las estadísticas nacionales en estadísticas comparables internacionalmente. Además de esas cuestiones metodológicas, no había transparencia en cuanto a la metodología o los datos de origen empleados, lo que era especialmente preocupante dado que el público que consulta los informes sobre desarrollo humano es muy variado y no tiene necesariamente conocimientos de estadística.

3. Estas inquietudes fueron planteadas nuevamente ante la Comisión en su 41° período de sesiones (2010), cuando la Oficina encargada del *Informe sobre Desarrollo Humano* anunció que revisaría el índice de desarrollo humano vigente y la Comisión "(l)amentó la falta de consultas con la Comisión de Estadística" sobre cuestiones metodológicas (véase E/2010/24, cap. I.B, decisión 41/112). Posteriormente, se estableció otro grupo de expertos, cuyo informe tiene ante sí la Comisión en su 42° período de sesiones (véase E/CN.3/2011/14). Al respecto, hay cierta inquietud entre los estadísticos sobre la metodología y las fuentes de datos utilizadas en la elaboración del nuevo índice de pobreza multidimensional publicado por la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). No se consultó nunca sobre ese índice a la comunidad de expertos encargados de la elaboración de estadísticas oficiales, ni por intermedio de la Comisión de Estadística ni por otros canales.

B. Preocupaciones acerca de la utilización de datos de origen

4. La cuestión de la discrepancia entre los datos publicados por los organismos internacionales, por un lado, y los países, por el otro, surgió en relación con los informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El tema fue señalado por primera vez a la atención de la Comisión de Estadística en su 36° período de sesiones (2005) en un documento de sesión² preparado por Sudáfrica, que fue

¹ Aunque el título del documento de antecedentes hace referencia a 1997, el texto al que se alude es el del *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*.

² El documento de sesión, preparado por Pali Lehohla, Director General de Estadística de Sudáfrica, se encuentra en <http://unstats.un.org/unsd/statcom/sc2005.htm>.

examinado por la Comisión en relación con el tema del programa relativo a la coordinación e integración de programas de estadística. En ese documento, entre otras cosas, se ponían de manifiesto las discrepancias entre los datos calculados o difundidos por los organismos internacionales y los elaborados por los países, discrepancias que a menudo dan como resultado distintos valores para el mismo indicador. La Comisión decidió crear un Grupo de amigos de la Presidencia para (...) hacer sugerencias sobre los procesos que podrían utilizarse para cerrar la brecha de información entre usuarios y productores de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la falta de fuentes adecuadas de datos (E/2005/27, cap. VI.A, párr. 13g)).

5. El Grupo presentó un nuevo informe a la Comisión de Estadística en su 37º período de sesiones (2006), en el que señaló que la utilización de datos imputados o considerablemente modificados resultaba particularmente preocupante para los países. Tras lamentar que con frecuencia, los motivos por los que se llega a datos diferentes no son suficientemente transparentes, el Grupo de amigos de la Presidencia recomendó que no se imputaran datos a nivel nacional a menos que la metodología utilizada hubiera sido examinada y aprobada por un grupo de expertos internacional (E/CN.3/2006/15, párr. 27). Sobre la base de ese informe y las deliberaciones de la Comisión, esta recomendó al Consejo Económico y Social que aprobara un proyecto de resolución sobre el fortalecimiento de la capacidad estadística, que el Consejo aprobó como resolución 2006/6 ese mismo año.

6. En esa resolución, el Consejo Económico y Social expresó su inquietud respecto de la validez del uso por los organismos internacionales de los datos imputados, especialmente cuando no había transparencia en su metodología. En la resolución también se exhortó a todos los organismos internacionales a que mejoraran la cobertura, la transparencia y la información sobre todos los indicadores evitando la imputación a menos que se dispusiera de datos nacionales concretos para apoyar imputaciones fiables tras la celebración de consultas con los países interesados y mediante metodologías transparentes.

7. El Grupo Interinstitucional de Expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha hecho mucho desde entonces para explicar esas discrepancias. El Grupo ha abordado las inquietudes planteadas por la Comisión de Estadística en relación con la elaboración de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la capacidad de los países de hacerse cargo de su propia observación de los indicadores y de aplicar las recomendaciones que figuran en la resolución 2006/6 del Consejo Económico y Social sobre el fortalecimiento de la capacidad estadística. El Grupo también ha respondido a las solicitudes de la Comisión de Estadística de que se mejoren los datos y los indicadores para vigilar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

8. La labor del Grupo se ha centrado en mejorar la coordinación dentro de los propios sistemas estadísticos nacionales y sus mecanismos de presentación de informes a organismos internacionales, en un intento por reducir las brechas y discrepancias de datos entre las fuentes nacionales e internacionales. La División de Estadística de las Naciones Unidas, junto con muchos otros organismos asociados que forman parte del Grupo Interinstitucional de Expertos, ha participado en una serie de talleres con objeto de reunir a los representantes de los sistemas nacionales de estadística y los expertos de los organismos internacionales encargados de compilar las series de datos internacionales. El objetivo principal de los talleres fue

examinar las brechas y diferencias de datos entre los conjuntos de datos nacionales e internacionales; detectar las causas subyacentes de esas discrepancias y recomendar medidas adecuadas para resolverlas. En esa serie de talleres se ha abordado hasta ahora la situación de más de 60 países. Se prevé celebrar otros dos talleres a fines de 2010 y principios de 2011.

9. A fin de que las metodologías utilizadas por los organismos internacionales en el cálculo de las estimaciones sean más transparentes, se rediseñó totalmente la base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de modo que incluyera una gran cantidad de metadatos que proporcionaran una descripción exhaustiva de los métodos y fuentes utilizados para todos los datos. Cada celda de datos sobre países tiene asignado también un código que señala el tipo de fuente utilizado y la medida en que se ha adaptado la cifra para que puedan hacerse comparaciones internacionales.

10. Los organismos que son miembros del Grupo Interinstitucional de Expertos también han adoptado formalmente el programa de software sobre intercambio de datos y metadatos estadísticos (SDMX) como plataforma para ese intercambio y han estado trabajando con los países interesados en adoptar el programa SDMX para los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con objeto de facilitar el intercambio de datos y metadatos y reducir al mínimo las diferencias entre las fuentes nacionales e internacionales.

11. La División de Estadística de las Naciones Unidas está llevando a cabo un proyecto financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido que también se centra expresamente en resolver esas discrepancias. Basándose en los avances logrados en su fase piloto (2008/09), el proyecto ha comenzado a trabajar con 11 países de Asia y África para evaluar las principales discrepancias entre los indicadores nacionales e internacionales, y cooperar con las oficinas nacionales de estadísticas, los ministerios de ejecución y los organismos internacionales para entender, explicar y resolver esas discrepancias. Como parte del proyecto se ha lanzado un prototipo de difusión de datos, MDGLabs³, en que se muestran los principales indicadores nacionales e internacionales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se destacan y explican todas las discrepancias existentes en relación con 27 países. Esta aplicación ha suscitado opiniones favorables tanto de los países donantes como de los países a los que se aplica el proyecto.

II. Preocupaciones de los Estados Miembros

A. Brasil

12. El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística y otras altas autoridades del Gobierno Federal del Brasil, entre ellas la Misión Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas, han estado preocupados por la introducción del índice de pobreza multidimensional (IPM) del PNUD. El Gobierno del Brasil está muy descontento con los indicadores difundidos por el PNUD, elaborados sin consultar al IBGE ni a los Ministerios de Salud y Educación. Por esa razón, el Brasil acepta con reservas el índice y otros indicadores utilizados por el PNUD y no los reconoce como datos oficiales de las Naciones Unidas.

³ Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/mdglabs>.

13. El Brasil desaprueba enérgicamente los indicadores utilizados por el PNUD en razón de la práctica que el Programa aplica actualmente y, en particular, de los tres factores siguientes: a) que no se utilicen las estadísticas oficiales del IBGE y otros ministerios y autoridades del Brasil en la elaboración del IPM y otros indicadores; b) que no haya transparencia respecto de las fuentes de datos utilizadas por el PNUD, los enfoques metodológicos aplicados y las hipótesis en que se basa el cálculo del IPM; c) que no haya cooperación entre el PNUD y las autoridades brasileñas, ni entre el PNUD y la comunidad estadística internacional. El Brasil considera que esta práctica constituye una violación de las recomendaciones aprobadas en la resolución 2006/6 del Consejo Económico y Social sobre el fortalecimiento de la capacidad estadística.

14. El Brasil también considera que, de no adoptar la comunidad estadística internacional medidas apropiadas para reducir las brechas y discrepancias entre los datos nacionales e internacionales, podrían agravarse las preocupaciones del Brasil cuando se publique, como está previsto, la enorme cantidad de datos e indicadores nuevos generados por el Censo de Población Brasileño de 2010. Es muy probable que esos datos no se tengan en cuenta o, lo que sería peor, se utilicen indebidamente, si el PNUD sigue evitando cooperar con las autoridades brasileñas. Esta cuestión se agravará aún más según se aproxima el plazo de 2015, ocasión en que se evaluarán todos los logros alcanzados por los países en pos del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

B. Marruecos

15. En Marruecos, la publicación del índice de pobreza multidimensional (IPM) elaborado por la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano con el apoyo del PNUD confundió a la opinión pública y generó una fuerte reacción, tanto de los expertos encargados de la elaboración de estadísticas oficiales como de los funcionarios del Gobierno.

16. El anuncio coincidió con la publicación del informe nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en que se había puesto énfasis en las nuevas tasas de pobreza basadas en un enfoque monetario que mostraban un progreso considerable en la mitigación de la pobreza, especialmente después del lanzamiento en 2005 de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano.

17. La publicación del IPM se considera inaceptable por varias razones:

a) En primer lugar, los datos utilizados para Marruecos se reunieron entre 2003 y 2004; sin embargo, existían datos más recientes de la Encuesta para la medición del nivel de vida de 2007, que podrían haber generado cifras de pobreza actualizadas. Ni la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano ni el PNUD solicitaron esa información. Además, el Departamento de Estadística de Marruecos se mostró dispuesto a suministrar esos datos para que se actualizaran las cifras correspondientes a Marruecos, pero no recibió respuesta positiva de ninguna de esas dos instituciones;

b) La clasificación de 104 países sobre la base de datos cuyos años de referencia van del 2000 al 2008 no tiene sentido, dado que un período de ocho años es suficientemente largo como para que se produzcan cambios considerables en las cifras de la pobreza;

c) La metodología utilizada presenta varios problemas importantes, como el empleo de criterios subjetivos en la elección de las dimensiones, los indicadores y factores de ponderación del IPM. Esos criterios dependieron más de la disponibilidad de los datos que de su pertinencia o precisión metodológica;

d) La utilización de este índice experimental en una publicación importante de las Naciones Unidas como el *Informe sobre Desarrollo Humano* puede tener consecuencias normativas considerables, dado que puede interpretarse como una declaración política del PNUD.

18. En Marruecos la publicación del Informe fue especialmente decepcionante ya que el PNUD siempre ha sido considerado un asociado importante con el que se celebran consultas continuamente sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Muchos expertos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano participaron en enero de 2010 en la Conferencia Internacional sobre la medición del desarrollo humano organizada por la Alta Comisión de Marruecos para la Planificación, pero no se informó de ello al elaborar el índice.

19. Lo que es más importante aún, para los encargados de la elaboración de las estadísticas oficiales de Marruecos fue particularmente sorprendente que esos índices se difundieran en una publicación de las Naciones Unidas sin consultar a la comunidad estadística internacional, en particular a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, como había recomendado en marzo de 2010 el grupo de expertos de las Naciones Unidas encargado de revisar el índice de desarrollo humano.

20. En relación con esa misma cuestión el PNUD ha ampliado en los últimos años la cobertura de su índice de desarrollo humano, utilizando diversas imputaciones y estimaciones de los indicadores subyacentes para países para los que no se dispone de esos datos. Esta práctica a menudo genera variaciones considerables en el orden en que aparecen los países en la clasificación sin que existan importantes cambios reales en materia de desarrollo humano.

21. En vez de que la ausencia de un país de la clasificación sea un incentivo para que ese país desarrolle su sistema nacional de estadística, el PNUD favorece la universalidad de su clasificación en detrimento de la precisión de las metodologías y la fiabilidad de los datos.

C. Sudáfrica

22. Statistics South Africa transmitió por primera vez su preocupación por la utilización de datos de origen y, por lo tanto, del índice empleado en el *Informe sobre Desarrollo Humano* en un documento de sesión² presentado a la Comisión de Estadística en su 36º período de sesiones (2005). En ese documento, Statistics South Africa indicó que en reiteradas ocasiones se había planteado la cuestión de que las organizaciones internacionales no utilizaban fuentes de datos oficiales de los países para preparar sus informes. Al respecto se mencionaron las siguientes preocupaciones:

a) Los organismos internacionales deberían señalar y describir claramente las fuentes de datos utilizadas, las metodologías elegidas y las limitaciones que tienen para generar conocimientos los datos empleados;

b) Los organismos internacionales deberían explicar el contexto en que se presentan, explican e interpretan los resultados, así como el contexto de las fuentes de datos utilizadas, su validez y fiabilidad;

c) Los organismos internacionales deberían utilizar fuentes de datos que coincidan con conjuntos de datos elaborados por el organismo nacional de estadísticas competente que sean representativos a nivel nacional.

23. Dado que hasta la fecha no se ha llegado a una conclusión definitiva sobre esta cuestión, la Comisión de Estadística en su 41º período de sesiones, recomendó cautela respecto de la publicación del *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. La Comisión también tiene ante sí un informe sobre los debates que se siguieron celebrando en relación con este tema en una reunión de un grupo de expertos celebrada en marzo de 2010 (véase E/CN.3/2011/14).

24. Es lamentable que el *Informe sobre Desarrollo Humano* siga presentando resultados discrepantes que contradicen otros datos nacionales y que no exista una norma para explicar las fuentes y los métodos empleados para calcular los metadatos. Algunas de las diferencias más llamativas entre los indicadores del *Informe sobre Desarrollo Humano* y los indicadores utilizados para vigilar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se presentan a continuación ponen de relieve las discrepancias y conclusiones que convendría que la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano tuviera en cuenta:

a) En lo que respecta al Primer Objetivo relativo al porcentaje de la población que vive en Sudáfrica con menos de 1,25 dólares de los EE.UU. el *Informe sobre Desarrollo Humano* indica que es de un 26,2%, en tanto que en el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* se señala que el porcentaje ha disminuido de un máximo de 17% en 2000 a un 9,7% en 2006. Se desconocen las fuentes de datos utilizadas para elaborar la estimación del *Informe sobre Desarrollo Humano* en este caso, en tanto que para el indicador sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio se emplearon las Encuestas sobre ingresos y gastos en los hogares de 2000 y 2005 y los resultados del Programa de Comparación Internacional de 2005, aplicados al valor de las paridades del poder adquisitivo;

b) En cuanto al Segundo Objetivo, relativo a la alfabetización, el *Informe sobre Desarrollo Humano* indica una única tasa de alfabetización del 89% para todo el período comprendido entre 2005 y 2008, en tanto que en el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* se muestra una progresión ascendente, que va del 83% en 2002 al 89% en 2009. Las fuentes del indicador utilizado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio son el censo de población de Sudáfrica de 2001 y las encuestas de hogares subsiguientes, por ejemplo, la Encuesta Comunitaria de 2007. Resulta difícil concluir que la tasa de alfabetización se ha mantenido constante sobre la base de las fuentes de datos conocidas, lo que arroja dudas sobre la fiabilidad de las fuentes de datos utilizadas para elaborar el *Informe sobre Desarrollo Humano*.

c) En relación con el Cuarto Objetivo relativo a la mortalidad de los niños menores de cinco años, en el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* se muestra un deterioro de la situación reflejada por este indicador, con una tasa que va del 59‰ en 1998 al 104‰ en 2007. El *Informe sobre Desarrollo Humano* da una medición única de 67‰ para 2008. Dado el deterioro de las condiciones de salud en el país, el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* da resultados más

fiables que el *Informe sobre Desarrollo Humano*. La estimación que se hace en el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* se basa en el censo de población de 2001 y en la Encuesta Comunitaria de 2007, así como en la Encuesta Demográfica y de Salud de 1998;

d) En cuanto a la esperanza de vida, que tiene una mayor incidencia en el índice de desarrollo humano, es de 52 años según el *Informe sobre Desarrollo Humano* mientras que en el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* se señala que era de 58 años en 2007, cifra inferior a los 61 años registrados en 2001. Sin embargo, en el período actual la esperanza de vida parece haber aumentado. El informe sobre la mortalidad y las causas de muerte publicado recientemente muestra que el número absoluto de muertes disminuyó levemente; la proporción de muertes en el grupo etario comprendido entre los 20 y los 34 años alcanzó su máximo en 2003 pero se redujo constantemente a partir de entonces y para el año 2008 se había aproximado a los niveles de 2001. Esa observación sugiere que la esperanza de vida está aumentando. El *Informe sobre Desarrollo Humano* parece indicar al respecto lo contrario de lo que muestran los datos empíricos;

e) En cuanto al porcentaje de niños de 1 año de edad inmunizados contra el sarampión, se observan sorprendentes diferencias: mientras que el *Informe sobre Desarrollo Humano* sugiere que la cobertura es del 62%, en el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* se indica que es del 98%, sobre la base de información obtenida de los registros administrativos del Departamento de Salud.

III. Temas para el debate

25. Se invita a la Comisión:

a) **A asesorar sobre el mecanismo de consulta entre los Estados Miembros y los organismos internacionales respecto de la elección de los indicadores de desarrollo y la metodología empleada, así como sobre las fuentes de los datos;**

b) **A asesorar sobre la ulterior aplicación de la resolución 2006/6 del Consejo Económico y Social y las conclusiones del Grupo de amigos de la Presidencia presentadas a la Comisión en su 37º período de sesiones, celebrado en 2006 (E/CN.3/2006/15, párrs. 55 a 61) y de la reunión del Grupo de expertos de 2010 sobre el Índice de Desarrollo Humano (E/CN.3/2011/14, anexo);**

c) **A solicitar a la División de Estadística de las Naciones Unidas que intensifique considerablemente su función de coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas respecto de la elección de los indicadores de desarrollo y la evaluación de su calidad y que celebre consultas con los Estados Miembros según sea necesario.**