



en breve



Febrero 2005 No. 63

Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

MECOVI: PROGRAMA REGIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS ENCUESTAS Y LA MEDICIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Gilberto Moncada y Haeduck Lee

Antecedentes

El programa MECOVI¹ comenzó a ejecutarse en 1996 como una iniciativa conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La iniciativa surgió en respuesta a la necesidad de mejorar la base de conocimientos estadísticos sobre la pobreza y las condiciones de vida de los hogares de la región y tiene dos componentes principales: (i) actividades a nivel de país beneficiario, y (ii) actividades regionales (capacitación, talleres y organización de bancos de datos con encuestas de hogares)

El programa MECOVI tiene un Comité Directivo (CD) y un Comité de Coordinación y los miembros del primero son: el Vicepresidente del BID, el Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe y el Secretario Ejecutivo de CEPAL. Las funciones del Comité Directivo comprenden la elaboración y toma de decisiones respecto de los principales factores de política pública del programa, la organización y la distribución de los recursos disponibles. Los miembros del Comité de Coordinación son responsables de administrar las operaciones del programa MECOVI en cada una de las instituciones mencionadas arriba.

Las organizaciones patrocinadoras asignan fondos al programa, fondos que complementan la asignación de recursos provenientes del presupuesto nacional de cada país. El programa MECOVI ha recibido aportes financieros a por medio de acuerdos bilaterales con Alemania, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Japón, Noruega, el PNUD, Suecia y/o fundaciones como la Fundación Soros.

El Sector de Pobreza y Género de la Unidad de Lucha contra la

Pobreza y Gestión Económica (PREM) de la Región de América Latina y el Caribe (LAC) es el hogar institucional del aporte del Banco Mundial al programa MECOVI².

Encuestas de hogares antes del programa MECOVI

Las encuestas de hogares son muy importantes para la elaboración de las políticas públicas, ya que proporcionan información sobre las condiciones sociales y de pobreza y sobre los factores que determinan estas condiciones.

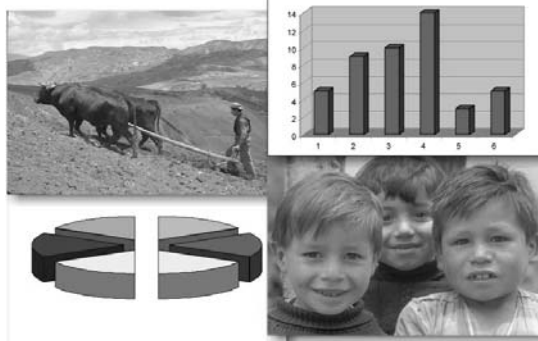
Al momento de comenzar la ejecución del programa MECOVI, el programa de encuestas de hogares no estaba funcionando al máximo de su potencial en la región. Las encuestas solían entregar información de calidad deficiente, eran subutilizadas, carecían de pertinencia y se realizaban con un

presupuesto muy reducido. Como resultado, los errores estadísticos abundaban, la cobertura temática y geográfica era incompleta y la publicación de los resultados estaba sistemáticamente retrasada. Además, el acceso a la información era extremadamente limitado, tanto para fines de investigación como para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

En la mayoría de los casos, los donantes eran parte del problema y no una solución. Muchos de ellos estaban más interesados en patrocinar el programa para satisfacer sus necesidades inmediatas de información que para fortalecer la capacidad de las Oficinas Nacionales de Estadísticas (ONE).

Objetivos y estrategias del programa

Para responder a estos desafíos, el programa MECOVI se



propone mejorar la calidad, pertinencia y actualidad de la información proveniente de encuestas de hogares sobre las condiciones de vida y la pobreza, además de ampliar el acceso y promover la investigación y el análisis sobre la pobreza.

El programa MECOVI ha ideado una estrategia que tiene los siguientes objetivos:

- (i) establecer un programa multianual y no un proyecto con metas a corto plazo;
- (ii) desarrollar o fortalecer las facultades de las institucionales existentes;
- (iii) usar intervenciones específicas para sectores críticos;
- (iv) distribuir el aporte financiero de los patrocinadores y donantes según las competencias y ventajas comparativas de cada país;
- (v) entregar recursos suficientes para garantizar un nivel apropiado de supervisión y coordinación de las actividades del programa.
- (vi) Asegurar una coordinación estrictas entre los patrocinadores del programa.

Actividades y resultados del programa

El programa MECOVI ha entregado a las Oficinas Nacionales de Estadísticas de los países beneficiarios un paquete de recursos de creación de capacidades para financiar servicios de consultoría en materia de asistencia técnica, mejorar la capacidad en tecnologías de la información, organizar talleres y cursos de capacitación y apoyar las actividades de investigación a través de un pequeño componente concesionario. El programa también ha logrado establecer relaciones estrechas entre los usuarios y productores a través de un comité interinstitucional y ha adoptado una política de difusión abierta de datos.

El programa se inició en 1997 con la participación de cuatro países (Argentina, El Salvador, Paraguay y Perú). Cuando corría el año 2004, 11 países de América Latina se habían beneficiado del programa MECOVI para países específicos, con la anexión de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana a la lista de países beneficiarios³. El programa ha hecho contribuciones sustanciales al diseño y ejecución de las encuestas, ha procesado los datos y organizado la divulgación de la información de las encuestas y de los resultados y también ha contribuido a instaurar, consolidar y regularizar las encuestas de hogares en la mayoría de los países participantes⁴. También hay dos proyectos en ejecución para mejorar las encuestas de hogares en países del Caribe⁵.

A nivel regional, el programa ha organizado 14 talleres y 12 cursos de capacitación⁶ para mejorar los aspectos técnicos y metodológicos de las encuestas de hogares y la medición de la

pobreza. El componente del banco de datos regional ha recopilado y organizado el banco de datos regional con 320 microdatos de encuestas de hogares para apoyar el análisis y la evaluación de las condiciones socioeconómicas y de pobreza.

Enseñanzas recogidas

El programa MECOVI entrega una serie de enseñanzas que podrían servir de guía en el diseño de un programa de cooperación técnica en el campo de las actividades de encuestas de hogares y otras relacionadas. Las enseñanzas más importantes son:

- (i) durante la preparación del programa, la consulta directa entre patrocinadores y beneficiarios, incluidos grupos de productores y de usuarios, crea un sólido sentido de identificación con el programa dentro del país;
- (ii) es importante crear capacidades a partir de las ya existentes;
- (iii) los esfuerzos deben concentrarse no sólo en mejorar los instrumentos disponibles, sino también en desarrollar las capacidades de diseño y ejecución de las operaciones estadísticas;
- (iv) la interacción entre los estadísticos y los usuarios hace que el proyecto sea más factible en el largo plazo;
- (v) el acceso libre a la información y la democratización de ésta son elementos cruciales para consolidar la confianza en las estadísticas oficiales y su credibilidad;
- (vi) el compromiso de un país para producir estadísticas de alta calidad mejora la credibilidad y utilidad de éstas;
- (vii) los talleres y cursos son instrumentos fundamentales en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y la creación de redes de colaboración;
- (viii) la cooperación horizontal entre países es un mecanismo práctico y de costos razonables para mejorar las competencias estadísticas;
- (ix) la coordinación estrecha entre las organizaciones patrocinantes ayuda a priorizar las tareas de ejecución del proyecto.

Según un informe de evaluación⁷, los beneficios del programa MECOVI no sólo se extendieron a las Oficinas Nacionales de Estadísticas, sino también a otras áreas del gobierno, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, lo cual redundó en una mejor cultura estadística en los países participantes.

Sin embargo, aun queda mucho por hacer para consolidar las mejoras a las encuestas de hogares en la región, ya que la exigencia de más información supone un desafío permanente para los países participantes.

Desafíos en materia de encuestas de hogares que enfrenta la región

Los desafíos permanentes implican la necesidad de:

- (i) Satisfacer nuevas demandas de estadísticas a nivel de hogares.
- (ii) Lograr una amplia cobertura geográfica a niveles inferiores de desagregación. (provincias, distritos, municipalidades).
- (iii) Adoptar estrategias flexibles para la ejecución de encuestas de hogares según las necesidades del país, considerando su capacidad técnica y financiera.
- (iv) Obtener recursos para financiar los gastos corrientes de operación asociados a las encuestas de hogares.
- (v) Mejorar la coherencia entre las diferentes encuestas de hogares y otras actividades estadísticas, como censos, registros administrativos y otras encuestas.
- (vi) Mejorar la capacidad para medir la evolución de las variables a través de la implementación de encuestas permanentes y la observación de datos de panel.
- (vii) Fortalecer el vínculo entre las encuestas y los procesos de monitoreo y evaluación.
- (viii) Promover la investigación metodológicas de las encuestas de hogares.
- (ix) Poner énfasis en la capacitación de productores y usuarios a nivel nacional.
- (x) Mejorar la organización y documentación de las bases de datos de encuestas.
- (xi) Mejorar el acceso y difusión de la información arrojada por las encuestas de hogares.
- (xii) Fomentar la relación entre productores y usuarios.
- (xiii) Promover la ejecución de estudios cualitativos como complemento de las encuestas de hogares.

MECOVI y la capacidad estadística regional

Si bien el programa MECOVI se ha concentrado principalmente en las competencias de las Organizaciones Nacionales Estadísticas y sus actividades, está claro que no se puede considerar de forma aislada de los Sistemas Nacionales de Estadísticas, que necesitan operar de forma correcta para asegurar que las encuestas de hogares alcancen su máximo potencial en fomentar el desarrollo. En el futuro, el programa MECOVI tendrá que ampliar su esquema de trabajo para fortalecer estos sistemas.

A este respecto, el programa MECOVI proveerá asistencia

técnica constante y creciente a la generación de Estrategias Nacionales para el Desarrollo de Estadísticas (ENDE)⁸ a fin de apoyar el desarrollo estadístico en 11 países de la región (países andinos y centroamericanos)⁹. Este programa está inserto en el marco del Proyecto PARIS 21¹⁰ y el Plan de Acción de Marrakech para el Fortalecimiento de las Estadísticas del Desarrollo, aprobado en la Segunda Conferencia Internacional sobre “Manejo de Resultados del Desarrollo” en Marrakech, Marruecos. La participación de estadísticos y usuarios en la generación de estrategias para el desarrollo de las estadísticas les ayudaría a descubrir la importancia de las estadísticas en el proceso de desarrollo de un país y a identificar las metas y prioridades para fortalecer su recopilación y aplicación.

Del mismo modo, el programa MECOVI en el futuro podría apoyar la ejecución de algunas actividades en los países beneficiarios a través del programa ENDE, tales como (i) la revisión del marco legal de los Sistemas Nacionales de Estadísticas; la capacitación en metodología y la gestión; (ii) el desarrollo tecnológico y su despliegue para mejorar la difusión y el proceso de producción; (iii) la sistematización y organización de bases de datos referidos a información social, económica, demográfica y ambiental, y (iv) la revisión de las metodologías estadísticas básicas y analíticas, entre otras.

En términos generales, es necesario fortalecer la actividad estadística oficial en América Latina para poder responder a los desafíos que se avecinan, especialmente la mayor demanda de información. En este sentido, es importante que cada país defina políticas o estrategias a mediano plazo para identificar los objetivos y priorizar las actividades. Las encuestas de hogares deben incluirse en estos planes.

Notas

¹ Programa MECOVI es la forma reducida de “Programa para el Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y la Medición de Condiciones de Vida” en América Latina y el Caribe.

² Para mayor información, comuníquese con Gilberto Moncada, Coordinador (gmoncadavigo@worldbank.org); Namsuk Kim, Administrador del Banco de Datos (nkim@worldbank.org); Marta Cervantes-Miguel, Asistente del Programa (mcervantes@worldbank.org).

³ Colombia se encuentra en proceso de incorporación.

⁴ Excepto la Organización Nacional de Estadísticas de República Dominicana, que está en proceso de desarrollo de tales capacidades.

⁵ Proyectos ejecutados por CARICOM y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS).

⁶ Incluye el curso de capacitación “Análisis de la Pobreza y el Desarrollo Social” realizado en Santa Lucía (mayo de 2001)

⁷ Jacob Ryten. Evaluación del Programa MECOVI. Dic. De 2000. MECOVI/BID.

⁸ Los servicios estadísticos en América Latina son prestados por los Sistemas Nacionales de Estadísticas, que dependen de las instituciones públicas de recopilación de información estadística de cada país. Estos sistemas están sujetos a las disposiciones de las Oficinas Nacionales de Estadísticas.

⁹ El Proyecto PARIS 21 (Consortio de Estadísticas para el Desarrollo en el siglo XXI) cuenta con el patrocinio del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas y la OCDE.

Oficinas Nacionales de Estadísticas, disponibilidad de estrategias para el desarrollo de estadísticas, encuestas de hogares y censos en América Latina

| Pais | Oficina Nacional de Estadísticas | Planificación estratégica para el desarrollo de estadísticas 1/ | Encuestas de hogares 2/ | Censos de población y vivienda 3/ |
|----------------------|---|---|---|-----------------------------------|
| Argentina | Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)5/ | No | Encuesta Permanente de Hogares (EPH)5/. | 2001 |
| Bolivia 4/ | Instituto Nacional de Estadísticas (INE) | No | Encuesta de Mejoramiento de las Condiciones de Vida. | 2001 |
| Brasil | Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) | Sí | Encuesta Nacional por Muestreo de Viviendas (PNAD). | 2000 |
| Chile | Instituto Nacional de Estadísticas (INE) | No | Encuesta Nacional de Empleo (ENE). | 2002 |
| Colombia 4/ | Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) | No | Encuesta Continua de Hogares, 2003. Encuesta de Calidad de Vida. | 1993 |
| Costa Rica 4/ | Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) | No | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). | 2000 |
| Ecuador 4/ | Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) | Sí | Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH). | 2001 |
| El Salvador 4/ | Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) | No | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). | 1992 |
| Guatemala 4/ | Instituto Nacional de Estadísticas (INE) | No | Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). | 2002 |
| Honduras 4/ | Instituto Nacional de Estadísticas (INE) | No | Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). | 2001 |
| México | Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) | Sí | Encuesta Nacional de Empleo (ENE). | 2000 |
| Nicaragua 4/ | Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) | No | Encuestas Nacionales sobre Medición de Nivel de Vida. | 1995 |
| Panamá 4/ | Dirección de Estadística y Censo (DEC) | No | Encuesta de Hogares. | 2000 |
| Perú 4/ | Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) | No | Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). | 1993 |
| Paraguay | Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGECC) | No | Encuesta Permanente de Hogares. | 2002 |
| República Dominicana | Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) | No | - | 2002 |
| Uruguay | Instituto Nacional de Estadísticas (INE) | No | Encuesta Continua de Hogares. | 1996 |
| Venezuela 4/ | Instituto Nacional de Estadísticas (INE) | Sí | Encuesta de Hogares por Muestreo. | 2001 |

1/ Se refiere a políticas estratégicas o planes para desarrollo de las estadísticas a mediano plazo, creados y logrados por consenso entre el Sistema Nacional Estadístico y sus usuarios. Algunos países están en el proceso de creación o revisión (Honduras, Ecuador, Perú, Venezuela). No se refiere a los planes de las Oficinas Nacionales de Estadísticas para sus operaciones.

2/ Principales encuestas estándares sobre fuerza laboral y condiciones de vida. Además, las ONE han ejecutado otras encuestas, tales como: ingreso y gasto familiar, encuestas demográficas y de salud.

3/ Año del último censo sobre población y vivienda.

4/ Países que recibirán asistencia del Banco Mundial por intermedio de la plataforma de operaciones del programa MECOVI, con la finalidad de crear y mejorar sus estrategias de desarrollo de las estadísticas entre los años 2005 y 2006.

5/ Las siglas de las instituciones de estadística y de los nombres de las encuestas de hogares corresponden a su nombre en Castellano.

Sobre los Autores

Haeduck Lee es un economista senior del sector de pobreza de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Gilberto Moncada es consultor del mismo grupo.