



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de diciembre de 2009
Español
Original: inglés

Comisión de Estadística

41° período de sesiones

23 a 26 de febrero de 2010

Tema 3 k) del programa provisional*

Temas de debate y para la adopción de decisiones:

Inventario sobre estándares estadísticos mundiales

Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México: estándares estadísticos mundiales y armonización de las estadísticas nacionales

Nota del Secretario General

Resumen

En el presente informe se describe un sitio web creado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) en el que figura un inventario de estándares estadísticos mundiales. El inventario fue preparado porque la nueva legislación sobre estadística de México exigía que las metodologías nacionales estuviesen en concordancia con las recomendaciones y los estándares internacionales. México ofrece ese sistema a la comunidad internacional y propone que sea íntegramente traducido e incorporado en el sitio web de la División de Estadística de las Naciones Unidas. Además, propone que haya un proceso para revisar, validar y actualizar el sistema en el futuro, en colaboración estrecha con las organizaciones internacionales que se encargan de mantener los diversos estándares mundiales en las diferentes esferas temáticas. Se invita a la Comisión de Estadística a manifestar sus opiniones sobre el informe y el modo de proceder que se propone en él.

* E/CN.3/2010/1.



Informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México sobre los estándares estadísticos internacionales y la armonización de las estadísticas nacionales

I. Introducción

1. En el presente informe se describe la preparación por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) de un inventario de los estándares estadísticos internacionales en razón de que la nueva legislación nacional de estadística exigía expresamente que el sistema estadístico nacional tomase en consideración las normas internacionales. En el informe se sostiene que el cumplimiento de los estándares internacionales es un instrumento importante para armonizar y reforzar el sistema estadístico de México. Se describen los numerosos problemas prácticos que plantea definir, describir y clasificar los estándares estadísticos internacionales para que se puedan incluir en una base de datos. Además, se presenta la idea de utilizar la base de datos como referencia para crear una herramienta que mida el grado de cumplimiento de los estándares internacionales. Habiendo realizado una gran inversión inicial para crear ese inventario, el Instituto Nacional ofrece la base de datos a la comunidad estadística mundial para que la utilice. Se propone que se incorpore al sitio web de la División de Estadística de las Naciones Unidas. Puesto que prácticamente todos los estándares estadísticos internacionales han sido creados o son mantenidos por organizaciones internacionales que son miembros del Comité de coordinación de las actividades en materia de estadísticas, se propone también que el Comité examine la base de datos en su formato actual y desarrolle un proceso para mejorar y mantener ese importante inventario en el futuro.

II. Un marco jurídico nuevo

2. En abril de 2006, el INEGI logró su independencia técnica y de gestión por conducto de una enmienda constitucional. Dos años más tarde, en abril de 2008, entró en vigor la nueva Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. La Ley de Estadística es un instrumento para organizar el “sistema nacional” de acuerdo con los principios constitucionales de acceso a la información, transparencia, objetividad e independencia. El objetivo del sistema nacional es proporcionar a las autoridades públicas, así como a los usuarios en general, información fidedigna, de alta calidad y pertinente, en apoyo del desarrollo nacional. Los datos producidos como parte del sistema nacional se consideran oficiales y el gobierno federal, los gobiernos de los estados y las autoridades municipales han de utilizarlos. En ese contexto, se han conferido al INEGI atribuciones normativas y la responsabilidad de coordinar el sistema nacional.

3. De conformidad con los principios constitucionales, el INEGI se compromete a que: a) lo que se define conceptualmente como “información de interés nacional” satisfaga las necesidades normativas con respecto al desarrollo económico y social del país; b) la información sea comparable a lo largo del tiempo; y c) los procesos estadísticos y geográficos se ajusten a las normas internacionales, permitiendo la comparabilidad internacional. En virtud de ese nuevo marco jurídico, la cuestión

de las normas y recomendaciones internacionales ha cobrado especial importancia con respecto a las estadísticas nacionales. En la Ley se exige explícitamente que se tomen en consideración las normas, mejores prácticas y recomendaciones internacionales promulgadas por organizaciones internacionales. Los estándares internacionales han de analizarse y adaptarse al contexto nacional de modo que sea posible comparar los datos regionales e internacionales.

III. Comparabilidad internacional de la información

4. En un mundo cada vez más globalizado con economías y mercados internacionales abiertos, a menudo se ha resaltado la necesidad de contar con información económica, social, ambiental y geográfica oficial que sea comparable. Hoy la información fluye libremente a través de las fronteras y se utiliza en procesos analíticos en los que participan usuarios extranjeros o en la agregación de datos de otros países. Sin embargo, la integración de diferentes fuentes de datos es un proceso complicado y puede dar lugar a interpretaciones y conclusiones erróneas, especialmente cuando se han reunido atributos de datos aparentemente iguales utilizando definiciones, clasificaciones o métodos diferentes. Precisamente para evitar esa situación, las organizaciones internacionales recomiendan la utilización de normas y prácticas comunes internacionales con objeto de promover la coherencia entre los sistemas estadísticos nacionales. Desarrollar la familia de los estándares internacionales equivale a elaborar un lenguaje común, que permite un diálogo y unas comparaciones internacionales satisfactorios, sobre la base de la información estadística generada a diversos niveles nacionales.

5. Aunque hacer más comparable la información nacional es claramente un objetivo conveniente, no puede ser una prescripción absoluta. No todos los estándares internacionales se pueden aplicar directamente a un sistema nacional. Existen campos en que la elaboración de estándares nacionales proporciona una imagen más ajustada de una realidad nacional particular. A ese respecto, la legislación de México exige que se tomen en consideración los estándares internacionales al crear métodos nacionales, es decir, que el objetivo de la integración de la información nacional en el contexto internacional ha de ser medido y realista, y ha de tener en cuenta las circunstancias nacionales.

IV. Creación de un inventario de estándares estadísticos internacionales

6. A medida que el INEGI se enfrentaba con el reto de poner en práctica las estipulaciones de la nueva legislación de estadística, pronto quedó de manifiesto que se necesitaba un inventario de todos los estándares estadísticos internacionales pertinentes. No existe en la actualidad un inventario oficial de esa índole. Las organizaciones internacionales hacen públicos los estándares internacionales y los difunden por conducto de sus publicaciones impresas o sus sitios web de Internet. Debido al elevado número de esferas temáticas estadísticas, hay una diversidad de agentes internacionales que participan en la elaboración de estándares y recomendaciones en los planos regional y mundial. En consecuencia, las normas y recomendaciones internacionales están actualmente muy dispersas y se pueden encontrar en una gran variedad de fuentes, como sitios de Internet, publicaciones

impresas metodológicas, documentos jurídicos, glosarios y bases de datos. Los estándares internacionales con frecuencia se encuentran dentro de documentos, manuales o marcos de referencia más amplios, lo que hace difícil localizarlos. La situación se complica aún más por el hecho de que no hay una definición única de los estándares internacionales, ni incluso un descriptor único.

7. Habida cuenta de todo ello, el INEGI decidió reunir su propio inventario de estándares internacionales. Al emprender esa tarea, era necesario formularse las preguntas siguientes: ¿qué constituye un estándar estadístico internacional? ¿Quién los elabora y promueve? ¿Cuándo y cómo se modifican? ¿Cómo se utilizan y aplican?

8. Cabe destacar que el intento de reunir un inventario de los estándares internacionales debe contemplarse en el contexto de la misión general del INEGI, que determinó algunas de las decisiones prácticas que hubo que adoptar con respecto al ámbito abarcado por el inventario y su diseño. La función del INEGI como coordinador del sistema nacional es adoptar una perspectiva a largo plazo y proponer métodos de trabajo para todo el sistema. Esos métodos propuestos deben ser utilizables por todos los productores de información nacional, deben eliminar la duplicación de esfuerzos y el consiguiente despilfarro de los recursos, y deben hacer claramente visibles las discrepancias entre las metodologías nacionales y las normas internacionales. En el plano operativo, ello significa lo siguiente:

a) Definir claramente los temas, los subtemas y las variables que constituyen la información de interés nacional;

b) Determinar qué normas internacionales (tipos de estándares y versiones concretas) están relacionadas con la información de interés nacional y se deberían tomar en consideración;

c) Analizar los estándares internacionales que se están aplicando, estudiar las variaciones posibles que puedan existir en el plano nacional y medir el grado de cumplimiento por conducto de cuestionarios distribuidos a los diversos productores de información nacional;

d) Documentar las variaciones de los estándares internacionales utilizando un modelo único de metadatos;

e) Difundir información sobre el grado de cumplimiento de los estándares estadísticos internacionales, de modo que se puedan utilizar para orientar y apoyar el desarrollo estadístico nacional en el futuro.

9. En vista de la falta de acuerdo sobre lo que constituye una norma estadística internacional, el INEGI decidió tratar de incluir todas las recomendaciones formuladas por organizaciones internacionales, incluidas las prácticas que han sido adoptadas con notable éxito por algunos países. Puesto que los estándares estadísticos habitualmente son elaborados por grupos en que participan expertos de oficinas estadísticas nacionales e internacionales, se decidió también incluir recomendaciones de órganos de expertos pertinentes. En su forma actual, en el inventario figuran casi 800 estándares internacionales.

10. Utilizando la definición de estándares utilizada en el sistema de intercambio de datos y metadatos estadísticos, los estándares fueron clasificados en las cinco grandes categorías siguientes:

- Conceptos y definiciones
- Clasificaciones
- Métodos y procesos
- Fuentes de datos
- Indicadores

11. Para ser efectivos, no basta con que los estándares estén bien elaborados, sino que también tienen que estar actualizados y ser de fácil acceso para los posibles usuarios. Por ello, el INEGI comenzó a organizar todos los estándares internacionales en una base de datos, utilizando las cinco grandes categorías mencionadas como primer principio organizativo. Además, se elaboró un sistema uniforme de metadatos; a saber, un conjunto de preguntas relacionadas con cada uno de los estándares, como las siguientes: “¿quién elaboró el estándar? ¿Quién contribuyó a esa elaboración? ¿Cuándo se elaboraron? ¿Con qué objetivo? ¿Qué otras versiones existen?”.

12. Esa base de datos, que proporciona acceso a la fuente del estándar internacional respectivo, se organiza de acuerdo con los cuatro subsistemas derivados del sistema nacional de México, a saber: a) economía, b) sociedad y demografía, c) medio ambiente y geografía y d) gobierno, seguridad pública y justicia. De ese modo es posible examinar el contenido de un estándar concreto, junto con sus atributos pertinentes y en el contexto de esos temas generales. La información referente a cada estándar se presenta en una nota técnica normalizada (véase <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>).

13. Con objeto de comprender mejor la relación entre los estándares internacionales, se elaboraron mapas o diagramas conceptuales para explicar de un modo simple el modo en que están relacionadas las organizaciones internacionales y otros agentes pertinentes. Esa información es particularmente provechosa en las materias en que hay múltiples marcos de referencia.

14. Algunas de las dificultades con que se tropezó al organizar los estándares internacionales estaban relacionadas con el hecho de que las diferentes esferas temáticas se encuentran en etapas diferentes de desarrollo estadístico. Por ejemplo, las cuentas nacionales se elaboraron conceptualmente hace mucho tiempo y forman parte de un marco de referencia y analítico¹ perfectamente desarrollado; en cambio, en el campo de las estadísticas ambientales, hay diversos marcos de referencia que promueven distintos agentes. Determinar si esos diferentes marcos de referencia son en realidad similares o complementarios o hasta qué punto están utilizando las mismas definiciones, clasificaciones y métodos no es tarea fácil. Como se ha señalado más arriba, la organización de estándares internacionales se complica por el elevado número de agentes que intervienen. Normalmente, la elaboración de un estándar se apoya en un proceso de cooperación internacional que reúne a expertos de diversos países, instituciones y organizaciones. Una vez que se ha acordado un

¹ Marco analítico: sistema conceptual con definiciones y clasificaciones normalizadas para los datos (Sistema de intercambio de datos y metadatos estadísticos, 2008).

estándar o grupo de estándares, no es infrecuente que cada organización participante publique o difunda información de acuerdo con sus propios mecanismos y métodos de difusión particulares². Un ejemplo típico de ese proceso son los muchos sitios web que se refieren a los objetivos de desarrollo del Milenio.

V. Elaboración de una medición del cumplimiento de las estadísticas nacionales con respecto a los estándares nacionales

15. Una vez que se haya reunido y organizado para cada mecanismo de reunión de datos (entre ellos, censos, registros, encuestas y métodos de seguimiento) la información sobre todos los estándares internacionales pertinentes, será posible evaluar las diferencias y variaciones entre los elementos y métodos conceptuales utilizados en el plano nacional y los estándares internacionales que se han seleccionado como referencia pertinente, lo que equivale a elaborar una forma de medir el cumplimiento de los estándares internacionales. Esa medición del cumplimiento facilitaría la determinación de los campos en que se debería concentrar la labor futura de armonización y su preparación es claramente un reto complejo que exigirá un análisis intensivo.

16. La medición del cumplimiento se basará en cuestionarios especializados que permitirán analizar hasta qué punto se ha aplicado un estándar internacional. Ello se hará por temas o subtemas o para grupos conexos de variables y se desglosará por dimensiones conceptuales (definición, clasificación, métodos de cálculo para los indicadores) para cada instrumento de reunión de datos. Los resultados serán reproducidos en el marco de un modelo unificado de metadatos.

VI. Utilización del inventario de estándares en el plano mundial

17. El INEGI ha tenido experiencias positivas con la reunión y aplicación del inventario de estándares internacionales. Basando la producción de información nacional en las normas internacionales recomendadas por las organizaciones internacionales principales, se logrará hacer más coherente y eficiente el sistema nacional. Un proceso riguroso de examen sistemático de todas las esferas temáticas hará posible integrar información con atributos comunes, de modo que sea comparable en todos los planos: estatal, nacional, regional e internacional.

18. La reunión de la base de datos exigió una inversión inicial notable, no tanto financiera sino de recursos humanos, ya que había que discutir el diseño inicial y someterlo a una atenta reflexión. Aunque la base de datos, en su forma actual, abarca en principio todas las esferas temáticas generales, en algunos subtemas sería conveniente un mayor grado de detalle técnico. Además, cabe mencionar que originalmente, los elementos del sistema fueron elaborados en español. Aunque

² Está claro que la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha facilitado la difusión de información, lo que ha producido enormes beneficios para la sociedad; sin embargo, ha creado también una sobrecarga de información que a veces es redundante para los usuarios finales (Heylighen, 2002) y que no siempre se traduce en un conocimiento mejor (Hall, 2007).

el INEGI pudo traducir todos los elementos básicos al inglés, no fue posible introducir todas las actualizaciones en los dos idiomas. Mantener la base de datos está resultando también una labor que consume muchos recursos, ya que las normas estadísticas continúan evolucionando y constantemente se añaden campos nuevos.

19. Por todos los motivos enunciados más arriba, el INEGI y la División de Estadística de las Naciones Unidas han discutido posibles métodos de cooperación. Hacer plenamente accesible el inventario a la comunidad estadística mundial tendría beneficios obvios. Un primer paso en esa dirección sería incorporar la base de datos actual en un sitio web especial de la División de Estadística.

20. Para seguir desarrollando la base de datos como herramienta provechosa para la comunidad mundial, habría que realizar diversas tareas: a) traducir por completo al inglés todas las partes de la base de datos; b) validar su contenido con todos los custodios de las normas internacionales; c) examinar el ámbito abarcado por la base de datos y su diseño; d) examinar la dimensión regional de la base de datos (tal vez habría que añadir normas estadísticas pertinentes de otras regiones); e) traducir quizás la base de datos a los demás idiomas oficiales de las Naciones Unidas; f) definir un mecanismo de actualización sostenible.

21. Muchas de esas tareas pueden llevarse a cabo en asociación con otras organizaciones que trabajan en estadísticas y así tendría que hacerse. Las organizaciones internacionales que se encargan de estándares concretos, así como las comisiones regionales de las Naciones Unidas, habrían de desempeñar una función importante. Puesto que prácticamente todos los estándares estadísticos internacionales que figuran actualmente en la base de datos han sido creados o son mantenidos por organizaciones internacionales que integran el Comité de coordinación de las actividades en materia de estadísticas, se propone que el Comité examine la base de datos en su formato actual y formule una propuesta sobre el modo de mejorar y mantener ese importante inventario en el futuro e informe al respecto a la Comisión de Estadística en su período de sesiones siguiente.

22. **Se invita por ello a la Comisión de Estadística a:**

a) Analizar los méritos del inventario mundial de estándares estadísticos;

b) Hacer suya la propuesta de que la base de datos se publique en el sitio web de la División de Estadística;

c) Solicitar al Comité de coordinación de las actividades en materia de estadísticas que examine la base de datos y formule propuestas para su ulterior desarrollo y mantenimiento.

Referencias

- Bargemeyer, B. E. y Gillman, D. W., 2000, "Metadata Standards and Metadata Registries: An Overview", presentación en la segunda Conferencia Internacional sobre Encuestas de Establecimiento, Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos de América, Buffalo (Estados Unidos de América); se puede consultar en: <http://www.bls.gov>.
- Comisión Económica para Europa, "Guidelines for the Modelling of Statistical Data and Metadata", Comisión de Estadística de las Naciones Unidas/Comisión Económica para Europa, Ginebra, 1995; se puede consultar: <http://www.unece.org/stats/publications/metadatamodeling.pdf>.
- Hall, Jon, 2007, A Global Project on Measuring the Progress of Societies, Foro Mundial sobre Estadísticas, Conocimientos y Políticas, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Heylighen, Francis, 2002, Complexity and Information Overload in Society: why increasing efficiency leads to decreasing control; se puede consultar en: <http://pespmc1.vub.ac.be/Papers/Info-Overload.pdf>.
- Isfan, T.M., 2007, "Variables: Harmonization and Normalization", presentación en la 56ª Conferencia del Instituto Internacional de Estadística, Lisboa, 22 a 29 de agosto de 2007.
- Köhl, M., Traub, B. y Paivinen, R., 2000, "Harmonisation and Standardisation in Multi-National Environmental Statistics – Mission Impossible?", *Environmental Monitoring and Assessment*.
- Lehohla, P., 2007, Seminario sobre la evolución de los sistemas estadísticos nacionales, 38º período de sesiones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.
- Linacre, S. y McColl, B., 2007, "International Standards for Social Statistics: Addressing the Challenges", presentación en la 56ª Conferencia del Instituto Internacional de Estadística, Lisboa, 22 a 29 de agosto de 2007.
- Naciones Unidas, 1994, Principios fundamentales de las estadísticas oficiales, División de Estadística; se puede consultar en: <http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/FP-spanish.htm>.
- Oficina de Estadística de Australia, 2008, METIS Case Studies, publicado en línea por Statistical Metadata System – Common Metadata Framework, Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas; se puede consultar: <http://www1.unece.org/stat/platform/display/metis/Australian+Bureau+of+Statistics>.
- Olenski, J., 2003, "Global Standard for harmonization of Social Statistics, with special reference to transition and globalization processes", reunión del grupo de expertos sobre el establecimiento del alcance de las estadísticas sociales, División de Estadística de las Naciones Unidas, en colaboración con el Grupo de Siena sobre estadísticas sociales, Nueva York.
- Puustjärvi, E. y Simula, M., 2002, "Development of a common framework for forest-related definitions: comparative framework and options for harmonization of definitions"; véase Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2002, segunda reunión de expertos sobre la armonización

de las definiciones relacionadas con los bosques para su utilización por diversos interesados, Helsinki, 30 de septiembre de 2002; se puede consultar en: <http://www.fao.org/docrep/005/y4171e/Y4171E06.htm#TopOfPage>.

Sistema de intercambio de datos y metadatos estadísticos, SDMX Content-Oriented Guidelines, anexo 4, Metadata Common Vocabulary; se puede consultar en: http://www.sdmx.org/index.php?page_id=11.

Trewin, D., 2007, "The evolution of national statistical systems: trends and implications"; se puede consultar en: http://unstats.un.org/unsd/statcom/statcom_seminar/australian.pdf.
