



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA

**Documento metodológico**  
**Plan Estratégico Nacional de Estadísticas - PENDES**

Bogotá, julio de 2005  
Última revisión marzo de 2006



## REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Director  
**Ernesto Rojas Morales**

Subdirector  
**Pedro José Fernández Ayala**

Director de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización  
**Javier Alberto Gutiérrez López**



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



**Coordinadora:**

Yadira Díaz

**Comité Interdirecciones:**

Censos y Demografía: Cecilia Hincapié  
Martha Poveda  
Myriam Cifuentes

DIMPE: Alejandra Corchuelo

Dirección de Información Geoestadística – DIG: Orlando Alfonso López

Síntesis y Cuentas Nacionales: Edgar Forero

Síntesis y Cuentas Nacionales: Humberto Mora

SISAC: Marco Fidel Pérez

**Equipo Técnico DIRPEN**

Temática:

Álvaro Mauricio Torres  
Álvaro Suárez  
Luis Vega  
Martha Elena Reina  
Mónica del Pilar Osorio  
Ramón Ricardo Valenzuela

Recolección F1:

Piedad Olaya  
Cristina López  
Derly Lizarazo  
Alejandro Ramos  
Ricardo Valenzuela  
Andrea Acero  
Carlos Lozano

Sistemas:

Liliana Molano  
Martha Elena Reina  
Jorge Eliécer Lozano

Recolección F2:

Adriana Guzmán  
Jimena Gil  
Carlos Torres  
Ivonne Enríquez  
Edwin Samper



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



## CONTENIDO

<b>1</b>	<b>GLOSARIO DE SIGLAS</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>ANTECEDENTES</b> .....	<b>7</b>
3.1	En otras latitudes .....	7
3.2	Para el caso colombiano .....	8
<b>4</b>	<b>OBJETIVO</b> .....	<b>10</b>
4.1	Resultados esperados - impactos .....	11
<b>5</b>	<b>METODOLOGÍA</b> .....	<b>14</b>
5.1	Algunas experiencias centroamericanas.....	14
5.1.1	Guatemala.....	14
5.1.2	El Salvador .....	15
5.2	El PENDES en Colombia.....	17
5.3	Elementos claves del diseño del plan de acción.....	18
5.4	Alcance del Plan Estadístico Nacional .....	21
5.5	El liderazgo en el proceso.....	22
5.5.1	Liderazgo político.....	23
5.5.2	Liderazgo técnico, por parte del DANE .....	23
5.5.3	La organización institucional.....	24
5.6	Fase I. Diseño metodológico.....	27
5.6.1	Los instrumentos de recolección .....	27
5.7	Fase II. Diagnóstico (Análisis de oferta y demanda de operaciones estadísticas) 29	
5.7.1	Sensibilización.....	31
5.7.2	Estrategia de recolección .....	31
5.7.3	El análisis de la información .....	33
5.8	Fase III. Formulación del Plan Estadístico Nacional .....	34
5.8.1	Preparación del plan de acción .....	35



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



<b>5.9</b>	<b>Fase IV. Implementación y seguimiento</b>	<b>36</b>
<b>5.10</b>	<b>Estrategia de comunicación</b>	<b>36</b>
5.10.1	Objetivo General	36
5.10.2	Objetivos Específicos	36
5.10.3	Traget Group	37
5.10.4	Estrategia de comunicación “Desde la Comunicación”	37
5.10.5	Desde la publicidad	38



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



## 1 GLOSARIO DE SIGLAS

COINFO	Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de Información para la Administración Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
PARIS21	Partnership in Statistics for Development in the 21 <sup>st</sup> Century
PENDES	Plan Estratégico Nacional de Estadísticas
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SMART	Específico, Medible, Realizable, Relevante y Limitado en el tiempo



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



## 2 INTRODUCCIÓN

El Plan Estratégico Nacional de Estadísticas – PENDES se concibe como un instrumento ordenador de la producción estadística oficial que determina las necesidades de información, asigna responsabilidades y precisa su desarrollo según parámetros de calidad y normalización estadística, informática y de sistemas de información. El alcance del plan se refleja en el manejo racional y eficiente de la información, la estructuración de ámbitos organizacionales eficientes y la optimización de los niveles de coordinación institucional.

Así, el PENDES se entiende como la herramienta de planificación de mediano plazo para fortalecer el Sistema Estadístico Nacional.

Desde finales de los años ochenta, el DANE ha venido incursionando en el fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional y la Planificación Estadística Territorial. Por ello, la actual política gubernamental y los escenarios prospectivos y propicios que se vienen formulando en torno a la necesidad de consolidar a Colombia como una sociedad informada, iniciativa contenida en *Colombia 2019*, son oportunos para la materialización de estos objetivos.

Este documento está compuesto por cinco secciones, la primera corresponde al glosario de siglas utilizado en él, la segunda es esta introducción, la tercera presenta los antecedentes de planeación estadística, tanto nacionales como en otras latitudes, la cuarta sección presenta los objetivos del proyecto y los beneficios esperados y la quinta y última sección está compuesta por la metodología diseñada para dar curso al proyecto.

## 3 ANTECEDENTES

### 3.1 En otras latitudes

En la Unión Europea, la cultura de planificación estadística lleva algo más de una década, con resultados que han contribuido a la viabilidad, sostenibilidad, armonización y articulación de los sistemas de información. El fortalecimiento de los planes estadísticos ha regulado las presiones que el Sistema Estadístico Europeo venía afrontando en torno a requerimientos de nuevos productos de información y estadísticas de aplicación inmediata.

Como factor crítico de éxito para la obtención de resultados de la planificación estadística en Europa, se destaca la importancia estratégica que se le da a los



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



servicios y sistemas de información del Estado, así como a la regulación de la información estadística en sus aspectos de producción, uso y aprovechamiento<sup>1</sup>.

Una de las experiencias más aleccionadoras en la Comunidad Europea ha sido la de España, donde incluso las comunidades autónomas realizan sus propios planes estadísticos: Plan Estadístico de Cataluña 1997 – 2000; Plan Vasco de Estadística 2001 – 2004; Plan Estadístico de Andalucía 1997 – 2000.

El impacto de la planificación estadística se evidencia, no sólo en la disponibilidad de estadísticas obtenidas con base en demandas reveladas y criterios de calidad y oportunidad, sino también en la reorganización de la infraestructura estadística consolidada en la administración del Estado, bajo los principios de centralización normativa y descentralización en la producción de información estadística.

Por su parte, en América Latina ya hay algunos ejercicios de planificación que vale la pena destacar como Uruguay, Brasil, México y algunos países centroamericanos. En algunos casos, como en Uruguay, el ejercicio de planificación estadística fue respaldado e institucionalizado con leyes referidas a la creación de un Sistema Estadístico Nacional. A su vez, existen otros ejercicios parciales en la región que han llegado a la fase de inventario de oferta y demanda de información, sin ahondar en los problemas subyacentes a las necesidades de oportunidad, accesibilidad y calidad de la información; entre ellos se destaca Chile que hizo el Plan Nacional de Recopilación Estadística en el 2000 y Ecuador que realizó el primer Plan Estadístico Nacional para el periodo 1992 – 1996.

Algunas iniciativas han buscado mejorar la difusión y disponibilidad de las estadísticas, así como la comparabilidad internacional<sup>2</sup>, con actuaciones directas en aspectos metodológicos, adopción de sistemas internacionales de normas y estándares y uso de registros administrativos con fines estadísticos, entre otras.

### **3.2 Para el caso colombiano**

En Colombia, desde finales de los años ochenta, la formulación de un Plan Estratégico Nacional de Estadísticas ha sido una aspiración del país. El DANE ya había manifestado la necesidad de elaborarlo en el marco del estudio sobre el Sistema Estadístico Nacional, adelantado con el concurso del Centro de Investigaciones para el Desarrollo [CID] de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Colombia (1989). Tal estudio seguía lineamientos de las Naciones Unidas, que recomendaba a los países miembros incorporar el plan estadístico en los planes de desarrollo, como instrumento de soporte para la programación y el seguimiento de las políticas públicas.

<sup>1</sup> Se destacan las experiencias: Inventory of Regular Statistical Data Collection, de la OCDE y el Plan Estratégico para el Fortalecimiento de los Programas y Servicios Estadísticos de la UNESCO.

<sup>2</sup> Recomendaciones para fortalecer el sistema de estadísticas e indicadores de ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe. En CEPAL. DDR/3 2001.





DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



Ahora, durante la década de los noventa, el DANE intentó buscar un respaldo político e institucional para adelantar un proceso de planificación, sin resultados favorables. En años recientes, el Fondo Monetario Internacional (1997) ha insistido en la necesidad de avanzar en la planeación estadística.

Durante el 2000, el DANE elaboró una metodología para la formulación de planes estadísticos y realizó el primer plan estadístico para la gobernación de Cundinamarca, producto de este proceso se iniciaron otras experiencias de esta naturaleza en distintos niveles de la administración pública<sup>3</sup>.

### **Situación actual**

Las estadísticas oficiales o información producida en formato numérico y difundida por agencias gubernamentales es importante en la definición de políticas, en la asignación de recursos escasos, en el monitoreo del progreso nacional y para promover la transparencia y responsabilidad en los gobiernos. Así, las necesidades de información oportuna, accesible, actualizada y de calidad son cada vez más exigentes en el contexto actual de globalización y desarrollo económico y social sostenible.

A pesar de estas exigencias, los recursos financieros y humanos con los que cuentan las agencias estadísticas de los países son escasos y en particular para el caso colombiano la inversión gubernamental en generación de información ha venido declinando durante los últimos años (DANE, 2003).

Estas restricciones presupuestales pueden generar pérdida de confiabilidad e integridad en los datos, y obligan a tomar decisiones sobre el tipo de estadísticas a producir, los métodos y la manera como deben difundirse y utilizarse los datos. Es aquí donde la planificación estratégica juega un papel crucial como garantía para que las actividades estadísticas sean gestionadas con eficiencia y eficacia, a fin de cubrir las necesidades de datos más urgentes. Así, las estadísticas, vistas como un componente clave de seguimiento y evaluación de los sistemas nacionales, sustentan la finalidad del PENDES.

Un proceso de planificación estadística y de coordinación interinstitucional permanente sobre los servicios estadísticos y la consolidación de sistemas de información, permitirá al país ordenar la información estadística de carácter estratégico y hacer un manejo racional de los recursos destinados por la nación para esos propósitos.

---

<sup>3</sup> Municipio de Fusagasuga; Gobernación de Antioquia; Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, Corantioquia; Área Metropolitana de Medellín (municipios de Medellín, Envigado, Itagüí, Bello, Sabaneta, Caldas, Barbosa, La estrella, Copacabana y Girardota); y Corporación Autónoma de Cundinamarca – CAR.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



El impacto esperado, es hacer de la actividad estadística un apoyo sustantivo para el logro de los grandes objetivos misionales del desarrollo nacional, como el mejoramiento de la productividad y la competitividad, la conservación del medio ambiente, la reducción de la pobreza y el mejoramiento del bienestar de la población, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la cohesión social y la democracia.

Como lo recomienda el documento Guía para el diseño de una Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico, resultado de la Reunión del Comité Directivo de PARIS21<sup>4</sup> del 3 de noviembre de 2004, el PENDES estaría enfocado hacia la búsqueda de una estrategia para reforzar la capacidad estadística, proporcionando una visión futura del lugar en el que se encontrará el SINBA en unos años, y definiría las acciones a seguir para lograr las metas trazadas.

Dado que el Plan Estratégico Nacional de Estadísticas – PENDES permite ordenar la información oficial, reduce la incertidumbre en la toma de decisiones y se constituye en el apoyo para la planificación del Estado y de los particulares (DANE, 1999). Éste permitiría: identificar campos de gestión prioritarios relacionados con el marco normativo, gestar políticas públicas de información, proveer bienes públicos de información, generar incentivos para ampliar mercados de intercambio y desarrollar un portafolio de proyectos de información, entre otros.

## 4 OBJETIVO

La implementación del PENDES brinda la oportunidad de organizar las operaciones estadísticas del país, propiciar la comunicación entre las entidades productoras y usuarias de información, y garantizar la integración y disponibilidad de la información, con miras a fortalecer el Sistema Estadístico Nacional.

En concordancia, pueden enumerarse los siguientes ocho objetivos específicos:

1. Definir las estadísticas estratégicas multisectoriales y temáticas, de obligatoria producción, con respecto a las necesidades de información de los usuarios, definir el costo de las operaciones estadísticas y asignar responsabilidades institucionales para su producción, manejo y administración.
2. Crear y fortalecer los mecanismos de coordinación y asistencia técnica para el procesamiento, flujo e intercambio de información, y de igual modo la comunicación y articulación entre sistemas de información.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad, oportunidad, actualidad y acceso a la información estadística oficial de carácter estratégico.
4. Crear una cultura estadística y un plan de difusión y uso de la información.

---

<sup>4</sup> Partnership in statistics for development in the 21<sup>st</sup> century. En la reunión del Comité directivo del 3 de noviembre de 2004.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



5. Mejorar la relación costo – beneficio en la generación y uso de información estadística.
6. Lograr apoyo y acompañamiento internacional.
7. Fortalecer el Sistema Estadístico Nacional – SEN.

#### 4.1 Resultados esperados - impactos

Como lo afirma Arcos (2001) con la planificación de la actividad estadística, las organizaciones del Estado pueden mejorar la gestión y procesamiento de datos, así como la generación y distribución de productos de información útiles para el desarrollo de políticas de apoyo a la toma de decisiones.

Los principales beneficios esperados se pueden agrupar en cuatro grandes categorías: la primera agrega resultados frente a los usuarios; la segunda, frente a los procesos de coordinación, integración de la actividad estadística y calidad de la información; la tercera, frente a la optimización de la gestión pública y los recursos; y la cuarta, frente al desempeño gubernamental y las políticas de Estado.

- Frente a los Usuarios:

1. El principal resultado del plan estadístico es el conjunto de operaciones que el Estado colombiano incluye como de carácter estratégico para la toma de decisiones, es este caso en el marco de la iniciativa Colombia 2019. Información disponible para facilitar el acceso al mayor rango posible de usuarios;
2. Identifica información estratégica para el apoyo de actividades relacionadas con el desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental.
3. Mejoras sustantivas en materia de difusión, comunicación y acceso a la información a través de documentación de operaciones estadísticas, construcción de metadatos<sup>5</sup> e implementación de planes de comunicación y difusión.
4. Propicia oportunidad en la provisión de información;

- Frente a los procesos de coordinación, integración de la actividad estadística y calidad de la información:

1. Facilita la identificación de mecanismos de coordinación para integrar de manera más efectiva las actividades estadísticas (recolección, producción, administración y difusión de datos)
2. Provee mecanismos de armonización de información y de comunicación de los servicios estadísticos entre sistemas de información

---

<sup>5</sup> Los metadatos de operaciones estadísticas oficiales son información que los usuarios necesitan conocer sobre los servicios estadísticos que desarrollan las entidades estatales, como las características de las investigaciones (objetivos, universo de estudio, variables, periodos de producción y difusión), aspectos técnicos de las mismas (metodologías utilizadas, marco de muestra, índices de calidad), entre otras (BCIS – BUSBY J., R., 2000).



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



3. El país tendrá una red de productores de estadísticas oficiales, debidamente articulados
4. Brinda estándares para mejorar la calidad y la documentación de los datos;

- Frente a la optimización de la gestión y de los recursos:

1. Se establecen responsabilidades claras entre las entidades productoras de información, de modo que se eviten en la medida de lo posible duplicidades de funciones y el mal uso de los recursos humanos, físicos y financieros. Significa eficiencia y eficacia en resultados estadísticos con el mínimo de recursos.
2. Regula la producción y uso de la información, en tanto examina la infraestructura de organización de la información, la estandarización y los procedimientos.
3. La información que obtenga el país será esencialmente la que se requiere para atender las grandes estrategias del desarrollo, las transformaciones sociales y económicas y los compromisos internacionales;

- Frente al desempeño gubernamental y las políticas de Estado:

1. Las organizaciones del Estado pueden mejorar la gestión y procesamiento de datos, así como la generación y distribución de productos de información útiles para el desarrollo de políticas y el apoyo a la toma de decisiones
2. Contribuye a la solución de problemas de control fiscal y de ejecución de los recursos del Estado;
3. Facilita el seguimiento sistemático, con información relevante de las políticas públicas, en especial en los campos de mayor dificultad presentadas en el pasado (educación, justicia, salud);
4. Mejora la evaluación costo-beneficio de políticas y programas de desarrollo, mediante la coordinación y regulación de la actividad estadística.
5. En materia de políticas de información: suministro de elementos que permiten el diseño de políticas y estrategias de mejoramiento de la actividad estadística en el país;

El Cuadro 1 contiene una síntesis de los resultados del plan en la solución de los problemas identificados y los impactos que generan.



**Cuadro 1.**  
**Problemas de la actividad estadística, resultados del plan estadístico e impactos esperados**

<b>Problemas</b>	<b>Resultados del plan estadístico</b>	<b>Efectos esperados con la aplicación del plan</b>	<b>Impactos</b>
Abundante información: dispersa, incompleta. Desconocimiento de su existencia o de su uso	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Directorio de operaciones estadísticas que se constituyen en proyectos seleccionados</li> <li>– Lineamientos para la gestión eficiente de los servicios estadísticos del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mejora la calidad, la oportunidad, la actualidad y la difusión de la información</li> <li>– Elimina duplicidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Optimización de la relación costo – beneficio en la producción, procesamiento, flujo, intercambio y acceso de la información estadística</li> <li>– Mejora la gestión institucional y sectorial para la generación y uso de información</li> <li>– Mejora la coordinación y cooperación intra e intersectorial</li> <li>– Mejora la regulación de la actividad estadística</li> </ul>
Poca información disponible dentro de los tiempos requeridos			
Información no actualizada			
Duplicidad de esfuerzos.			
Documentación incompleta	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Insumos para la documentación de operaciones estadísticas (metadatos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mejora la difusión, el flujo, el intercambio y el acceso a la información</li> </ul>	
Altos costos por ausencia de estándares: dificulta integración, interpretación y comparabilidad de los datos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Plan de normas y estándares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantiza la calidad y la comparabilidad de la información</li> </ul>	



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



## 5 METODOLOGÍA

### 5.1 Algunas experiencias centroamericanas

#### 5.1.1 Guatemala<sup>6</sup>

Desde el 2004 inició formalmente en este país centroamericano la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico - ENDE, que fue ejecutada en cinco fases como se describe a continuación:

**Fase 0: El compromiso:** A fin de realizar las acciones ante las autoridades políticas y demás actores, para solicitar el aval y poner en marcha la ENDE.

**Fase 1: La Hoja de Ruta:** Elaboración del documento “Hoja de Ruta” que deja constancia de los objetivos y resultados esperados de la ENDE, las modalidades prácticas de gestión, el calendario de realización y el presupuesto necesario.

Asimismo, en esta fase se sometieron las propuestas a las autoridades políticas y se distribuyeron las funciones entre los actores pertinentes.

**Fase 2: El Diagnóstico y la Visión:** En esta fase se generó un diagnóstico en el que se especifica el contexto nacional e internacional en el que se ubica la actividad estadística, el nivel de satisfacción de los usuarios, sobre qué variables deberían recopilarse datos para responder a su demanda, el dispositivo utilizado en la producción estadística, su evaluación, el personal y su situación, fortalezas, debilidades, peligros y oportunidades del sistema estadístico, y las necesidades en cuanto al mejoramiento de la gestión. En esta fase se explicita la visión, manifestando los resultados esperados del sistema de producción estadística.

**Fase 3: Las Estrategias:** Esta fase tuvo como objetivo establecer las estrategias, independientes de los escenarios posibles. A su vez, se establecen escenarios alternativos con los dispositivos respectivos a seguir para lograr los resultados prioritarios.

**Fase 4: Los Planes de Acción:** Plasmar las estrategias en un conjunto de actividades a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo; así como los

---

<sup>6</sup> La información que a continuación se presenta fue extraída de “Hoja de Ruta para la Formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE) GUATEMALA”, actualizada al 10 de noviembre de 2004.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



mecanismos de seguimiento y de evaluación. Establecer qué actividades o mecanismos necesitan aval de las autoridades.

Para el desarrollo exitoso de la estrategia en Guatemala, se involucraron actores del más alto nivel nacional, que pueden ser divididos en siete grupos como se explica a continuación:

1. Junta Directiva: Esta compuesta por los Ministros de Economía, Finanzas, Agricultura, Ganadería y Alimentación, y el de Energía y Minas, el Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica, el Presidente del Banco de Guatemala, un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala, un representante de los sectores agropecuario, industrial, financiero y comercial.
2. La Gerencia del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE).
3. Personal del INE.
4. Equipos de Trabajo específicos.
5. Técnicos de Informática.
6. Instituciones productoras miembros del SEN.
7. Comisión Nacional de Estadística: Es un órgano de carácter consultivo y lo integran el Gerente del INE, representantes de los Ministerios de Economía, Finanzas Públicas, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Energía y Minas, la secretaría general del Consejo Nacional de Planificación Económica, del Banco de Guatemala, de la USAC, de las Universidades privadas y un representante por cada uno de los sectores agropecuario, industrial y comercial.

La duración del proyecto en Guatemala se ha programado para 21 meses, contados a partir de su iniciación en abril de 2004<sup>7</sup>.

### 5.1.2 El Salvador<sup>8</sup>

Cuatro son las fases planteadas con el objetivo de que El Salvador pueda contar con la ENDE, las cuales se describen a continuación tal como aparecen en la Hoja de Ruta:

**Fase 1: Compromiso:** Orientada a lograr el respaldo de las autoridades al más alto nivel político para formular la ENDE. El documento de Hoja de Ruta que ha sido validado, deberá ser avalado por la Secretaría Técnica de la Presidencia, STP, quien a través de su “Enlace Institucional” informará al Comité Coordinador del SEN, CCSEN, y remitirá a PARIS 21 para su respectivo respaldo.

<sup>7</sup> Es decir, el proyecto va desde abril de 2004 hasta diciembre de 2005.

<sup>8</sup> La información suministrada a continuación proviene del Informe de Validación “Hoja de Ruta de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico de El Salvador” de diciembre de 2004.





DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



En esta fase se obtendrá la autorización de STP para iniciar el proceso de formulación de la ENDE para el país y se avalarán las gestiones de DIGESTYC para operativizar la consecución del apoyo técnico y financiero proveniente de PARIS 21.

**Fase 2: Validación de la Hoja de Ruta:** Consiste en que los involucrados en la producción y uso de estadísticas nacionales, así como de registros administrativos, validen el documento de Hoja de Ruta; lo cual está significando que los participantes están de acuerdo con el proceso global, los objetivos y sus resultados, en particular están dispuestos a asumir la planificación y ejecución de responsabilidades derivadas de la formulación de los distintos componentes de la ENDE.

Los resultados de esta fase incluyen un Documento de Hoja de Ruta validado y la designación de “Enlaces Institucionales” quienes apoyan su impulso y comprometen su participación para la formulación de la ENDE.

**Fase 3: Formulación de Componentes de la ENDE:** La Hoja de Ruta define los componentes centrales de la ENDE describiendo los objetivos, los resultados, las actividades, identificando actores, tiempos de ejecución previstos y financiamiento estimado. Los componentes de la ENDE son:

- a) Actualización de Diagnóstico
- b) Definición de la Misión y Visión
- c) Establecimiento de Estrategias de Desarrollo Estadístico
- d) Elaboración de Plan de Acción

La elaboración de cada uno de los componentes señalados requerirá la definición de metodologías, prioridades de trabajo, identificación de actores, definición y distribución de responsabilidades a asumir, así como la identificación y gestión de asistencia técnica internacional pertinente para la realización de cada uno de los componentes.

La adecuada formulación de los componentes enunciados parte de la indispensable participación de los “Enlaces Institucionales” idóneos, guiados técnicamente por DIGESTYC, todos ellos asistidos por expertos estadísticos internacionales y nacionales. Los resultados deberán ser presentados por DIGESTYC a la STP para informar sobre los respectivos avances del proceso y para lograr el respaldo de PARIS 21.

**Fase 4: Implementación y Divulgación:** Considera la divulgación de la Hoja de Ruta y de la ENDE. El lanzamiento de la Hoja de Ruta y la ENDE se hará a través de una Conferencia de Prensa con la asistencia de autoridades políticas, cooperantes y DIGESTYC/MINEC para dar a conocer a la ciudadanía la importancia de que el país cuente con la ENDE.





DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



Para cumplir con los objetivos planteados en la Hoja de Ruta y sus respectivas fases, en El Salvador se diseñó un sistema de “enlaces institucionales”, que incluye tanto a productores como a usuarios de información estadística y registros administrativos y que, además, están capacitados para participar tanto del proceso de validación de la Hoja de Ruta como en la formulación de los distintos componentes de la ENDE. Así, la ENDE cuenta con 21 enlaces institucionales, uno para cada una de las siguientes entidades: DIGESTYC, MICA, MAG, MITRAB, MINED, MSPAS, MARN, SNET, BCR, SSF, SP, STP, ISSS, CNR, ADS, FONAVIPO, FSV, UFG, UJMD, UTEC, UNFPA.

Según el calendario propuesto, se estimaba una duración de 10 meses para la formulación de la ENDE, tiempo que abarca desde septiembre de 2004 hasta mayo de 2005.

## **5.2 EL PENDES en Colombia**

Para la formulación e implementación del PENDES para Colombia, en el DANE se conformó un equipo de trabajo interdisciplinario que se reúne semanalmente y a partir de dicho proceso se definió la ruta a seguir para implementar el PENDES en Colombia.

Con el objeto de implementar un PENDES en Colombia se definió un horizonte temporal de cinco años desde 2005 hasta 2010. En concordancia con el cronograma que se presenta en el Cuadro 2, este proceso se efectuará a través de cuatro fases: 1) diseño metodológico, 2) análisis de oferta y demanda de operaciones estadísticas, 3) formulación del plan de acción y 4) implementación, seguimiento y evaluación.

Estas fases se distribuyen en el tiempo así: el diseño metodológico culminó en junio de 2005, el diagnóstico de oferta y demanda de operaciones estadísticas que incluye el proceso de sensibilización, levantamiento de la información, análisis de la información, cruce de oferta y de demanda, recolección de información de usuarios de operaciones estadísticas e investigación de demanda a través de entrevistas a expertos, se espera terminarse en mayo de 2006; la tercera fase comprende la formulación del Plan de Acción que debe ser sancionado como mecanismo de institucionalización del mismo y espera abarcarse hasta noviembre del 2006; finalmente, la fase de ejecución y seguimiento que se efectuará hasta el 2010, momento en el cual debe iniciarse nuevamente el proceso de planificación estadística, de manera tal que sea un mecanismo dinámico en el tiempo.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



**Cuadro 2.  
Cronograma General PENDES**

Fase		2005												2006												2007	2008	2009	2010
		IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII							
I. Elaboración de la hoja de ruta		[Green bar]																											
II. Análisis de oferta y demanda de OE	1. Sensibilización	[Green bar]																											
	2. Levantamiento de la información cuestionario 2	[Green bar]																											
	3. Levantamiento de la información cuestionario 3 y encuesta de uso y demanda	[Green bar]																											
	3. Análisis de la información (informes por entidad)	[Green bar]																											
	4. Cruce preliminar de oferta y demanda	[Green bar]																											
	5. Caracterizaciones sectoriales	[Green bar]																											
	6. Sensibilización componente territorial	[Green bar]																											
	7. Recolección cuestionario 1, 2 y 3 componente territorial	[Green bar]																											
8. Análisis de la información componente territorial	[Green bar]																												
III. Formulación del Plan de acción	1. Conformación de comités sectoriales													[Yellow bar]															
	2. Enfoque del marco lógico													[Yellow bar]															
	3. Diseño Plan de Acción													[Yellow bar]															
	4. Definición de proyectos y prioridades del plan de acción													[Yellow bar]															
IV. Ejecución y seguimiento														[Yellow bar]															

### 5.3 Elementos claves del diseño del plan de acción

La formulación del Plan Estadístico Nacional – PEN responde los tres interrogantes de la planeación: ¿Qué?, ¿Cómo? y ¿Quiénes?. El primero, en la medida en que se levantará un inventario de operaciones estadísticas que da cuenta de la oferta disponible y aprovechable y sobre los requerimientos de información o demanda (tanto actual como prospectiva).

El segundo, ¿Cómo?, permite analizar las características de la información: calidad (metodologías, normas, estándares), oportunidad, actualización, difusión y acceso.

Y, el tercero, ¿Quiénes?, permite observar problemas con respecto a la producción y uso de la información (procesamiento, flujo e intercambio) entre las organizaciones.

En concordancia con las recomendaciones de PARIS21 se incluyeron dentro del Plan Estadístico lo siguientes elementos:

1. Constitución de mecanismos de consulta con los principales actores del sistema estadístico, incluyendo productores, usuarios y proveedores.

Como mecanismo de participación dentro de la fase de diagnóstico se diseñó tanto una etapa de sensibilización a las principales entidades



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



- productoras y usuarias de información, y dentro de la fase de formulación se incluyen actividades de concertación sectorial, en donde los principales actores sectoriales se reunirán periódicamente para concertar un plan estadístico sectorial y ponerlo en marcha luego de finalizada la fase de formulación.
2. Evaluación del estado actual del sistema, incluida la perspectiva del usuario.  
Para diagnosticar el estado actual del Sistema Estadístico Nacional – SEN se diseñó un operativo que tiene como propósito construir el inventario de la oferta y la demanda de operaciones estadísticas, cruzar la oferta y la demanda y así generar a la vez que un análisis de las operaciones existentes y las necesidades reveladas, determinar cuántas y cuáles de las operaciones estadísticas deben continuar, cuales deben permanecer siempre y cuando se mejoren, cuáles deben potenciarse y cuales deben crearse. Para dar curso a lo anterior se contempló dentro del inventario y en la etapa de concertación, tanto productores de información como usuarios de la misma.
  3. Visión, exposición y declaración aprobada de lo que los gobiernos y otras partes implicadas desean del sistema estadístico (declaración del lugar y rol que deben ocupar las estadísticas).  
Para definir la visión se contempla dentro de la fase formulación una etapa de planeación, a través de la metodología del marco lógico, que busca construir el árbol de problemas, los objetivos propuestos para solucionar dichos problemas y las estrategias para lograrlos.
  4. Identificación de las acciones estratégicas priorizadas requeridas para superar las limitaciones.  
Materia general para el SEN, Concordante con las recomendaciones de PARIS21, en la etapa de diseño se han identificado las siguientes limitaciones ó factores críticos de éxito y a la vez se establecieron las acciones estratégicas a efectuarse para mitigar el riesgo de estos factores críticos (Cuadro 3).  
Ahora, de forma sectorial, a través de la implementación de la metodología del marco lógico se identificaran las estrategias para cada uno de los sectores de información.
  5. Plan de acción detallado y plan de financiamiento para llevar a cabo estas acciones estratégicas.  
Dicho plan, con los proyectos formulados y priorizados será el producto de la tercera fase del PENDES.
  6. Identificación de mecanismos para seguir los avances, incluyendo indicadores e informes sobre la actualización y adaptación de la estrategia.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



**PENDES**  
PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS

La primera actividad de la fase de implementación, seguimiento y evaluación es aquella que establece los mecanismos de implementación y seguimiento.

**Cuadro 3.**

**Factores críticos de riesgo y estrategias para mitigarlos**

El PENDES debe integrarse en los procesos y en el contexto de las políticas de desarrollo nacional.	El PENDES debe desarrollarse de manera inclusiva, facilitando una gestión basada en resultados, como parte clave de seguimiento y evaluación del país y cumpliendo con normas de calidad.	El PENDES debe indicar en qué momento se encuentra actualmente el sistema estadístico, cómo necesita desarrollarse el mismo y cómo lograrlo.	El PENDES debe ser exhaustivo y coherente, y aportar la base para el desarrollo sostenible de estadísticas con la calidad adecuada para este fin.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con el apoyo y compromiso político de funcionarios nacionales de alto nivel (COINFO).</li> <li>• Estar orientado a la demanda no sólo inmediata sino prospectiva, de tal manera que debe asegurar que el SEN genere información estratégica orientada a los resultados y que responda a las necesidades y prioridades nacionales, pero incorporando compromisos y necesidades regionales e internacionales también.</li> <li>• Difundir estadísticas como bien público nacional, financiado con presupuestos gubernamentales.</li> <li>• Constituirse como parte de las políticas de desarrollo nacional al servicio del diseño, seguimiento y evaluación de las estrategias sectoriales.</li> <li>• Respetar la legislación o normativa nacional pertinente, recomendando cambios donde sea apropiado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser resultado de un proceso de desarrollo/ promoción del consenso que ayude a la construcción de un compromiso.</li> <li>• Resultado de un proceso participativo inclusivos dirigido y apropiado de manera nacional.</li> <li>• Incorporar principios de gestión basados en resultados y gestionar su implementación con indicadores de rendimiento.</li> <li>• Recurrir a normas, recomendaciones y experiencias internacionales para capitalizar el conocimiento mundial y mantener coherencia entre los países.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar estado actual, incorporando evaluación global de los resultados estadísticos.</li> <li>• Proporcionar una visión de las estadísticas nacionales, las estrategias, limitaciones e indicadores de rendimiento.</li> <li>• Incorporar subestrategias para el liderazgo y la gestión, la gestión financiera, los recursos humanos, las comunicaciones, la infraestructura y la difusión.</li> <li>• Definir un programa integrado de desarrollo de la capacidad estadística, el cual desarrolle la capacidad para implementar y adaptar la estrategia, convierta la estadística en información, este priorizado y calendarizado, y sea realista, flexible y programática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cubrir la totalidad del SEN</li> <li>• Suministrar una plataforma para el desarrollo de largo plazo sostenible de las estadísticas.</li> <li>• Suministrar un recurso para toma de decisiones basadas en hechos, con una calidad adecuada al satisfacer las necesidades de los usuarios.</li> <li>• Servir como marco de coherencia para la asistencia internacional y bilateral.</li> </ul>

**Cuadro 3. (Continuación)**

**Factores críticos de riesgo y estrategias para mitigarlos**



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



<p><b>El PENDES debe integrarse en los procesos y en el contexto de las políticas de desarrollo nacional.</b></p>	<p><b>El PENDES debe desarrollarse de manera inclusiva, facilitando una gestión basada en resultados, como parte clave de seguimiento y evaluación del país y cumpliendo con normas de calidad.</b></p>	<p><b>El PENDES debe indicar en qué momento se encuentra actualmente el sistema estadístico, cómo necesita desarrollarse el mismo y cómo lograrlo.</b></p>	<p><b>El PENDES debe ser exhaustivo y coherente, y aportar la base para el desarrollo sostenible de estadísticas con la calidad adecuada para este fin.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrarse y constituirse sobre las actividades actuales y procesos en curso, trabajando al interior del contexto nacional, articulado con Colombia 2019.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Perfilar los requerimientos financieros respondiendo a las necesidades de los usuarios pero siendo realista con los recursos.</li> </ul>	

#### 5.4 Alcance del Plan Estadístico Nacional

El PEN se concibe como se presenta en el Recuadro 1 y se prevé que contendrá los productos enumerados en el Recuadro 2.

##### **Recuadro 1. Plan Estadístico Nacional**

Proceso dinámico y permanente de coordinación y regulación de las operaciones estadísticas, con el ánimo de ordenar y organizar la información oficial nacional.

De acuerdo con lo anterior, el alcance estipulado incluye todos los sectores institucionales, las entidades del orden central (lo que incluye el DANE), sus dependencias misionales y las operaciones estadísticas continuas y periódicas<sup>9</sup> que ellas producen y usan.

##### **Recuadro 2. Productos esperados del PEN**

- Directorio de oferta de operaciones estadísticas DANE
- Directorio de oferta de operaciones estadísticas Nacional (oferta).  
Estos directorios presentarán los metadatos de cada una de las operaciones estadísticas.
- Documento (por entidad) de recomendaciones de mejora para cada operación estadística. Cada operación se analizará desde el punto de vista de la oferta bajo los criterios de calidad, oportunidad y accesibilidad y desde el punto de vista de la demanda se capturarán

<sup>9</sup> Operación estadística de producción sistemática en el tiempo.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



- las necesidades actuales y prospectivas y se analizarán bajo los criterios de confiabilidad y disponibilidad.
4. Documento de diagnóstico sectorial de oferta
  5. Directorio de entidades productoras de información
  6. Directorio de entidades usuarias de información
  7. Cruce de Oferta y Demanda de las operaciones estadísticas (incluyendo encuesta a usuarios y entrevista a expertos).
  8. Plan de Acción por sector
  9. Documento PENDES: Tendrá como contenido las operaciones estadísticas a sancionarse a través de un acto administrativo.
  10. Memoria metodológica. "El PENDES en Colombia"

Ahora, qué es una Operación Estadística, para dar curso a esta respuesta el equipo del DANE se dio a la tarea de definir este concepto de acuerdo con los alcances programados. En concordancia, la definición concertada es aquella que se presenta en el Recuadro 3.

### **Recuadro 3.**

#### **Operación Estadística**

Conjunto de procesos que comprenden el diseño, producción y difusión de información estadística, que se origina en censos, muestras, consolidación de registros administrativos y estadísticas derivadas.

Para producir de manera eficiente la información estadística, las operaciones se apoyan en: Normas y Estándares, Metodologías, Marcos estadísticos, y tecnologías de información.

En un sentido más amplio las operaciones estadísticas deben abarcar también lo concerniente a sistemas de información, normas y estándares y operaciones de carácter territorial; sin embargo por la premura del tiempo se determinó que tanto las normas y estándares como las operaciones de carácter territorial no se incluirán en el inventario de la tercera fase, sino en el de la cuarta cuando se cuente con recursos para su recolección.

## **5.5 El liderazgo en el proceso**

Todo el proceso del PENDES es concebido con una dirección y liderazgo técnico del DANE, quien será un facilitador para la articulación de las diferentes entidades que interactúan en el SEN.

El equipo de diseño esta conformado por personal del DANE y las entidades proveerán los insumos necesarios (en materia de información) para el diagnostico preliminar; sin embargo, durante la Fase de formulación se empoderará a las



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



entidades con el ánimo de hacer un ejercicio de planificación del desarrollo estadístico a través de la metodología del marco lógico.

### **5.5.1 Liderazgo político**

En concordancia con las recomendaciones de PARIS21 los funcionarios de alto nivel deben aprobar, lanzar y comprometerse en el proceso de diseño del PENDES. Además, en la medida en que el liderazgo político se de, se garantizará que el proceso sea apropiado para la situación del país, es decir, se contará con un plan de acción realista y accesible a las condiciones propias.

Además, la experiencia de PARIS21 demuestra que de acuerdo con el nivel de los dirigentes políticos que apoyen el plan, este tendrá mejores resultados, así como podrá atraer desde las primeras etapas a la comunidades donantes y socios colaboradores.

### **5.5.2 Liderazgo técnico, por parte del DANE**

De otro lado, el PENDES también requiere dirección y liderazgo técnico para coordinar el diseño de la estrategia y trabajar estrechamente con el personal y otras entidades del SEN. PARIS21 afirma que el diseño del PENDES debe ser dirigido por un líder de equipo con la suficiente jerarquía y experticia en la materia. Este líder juega un papel clave en el diseño e implementación de la estrategia.

En Colombia, las políticas de producción y manejo de información en el país se hacen a través de centralización normativa y descentralización administrativa y es el DANE quien garantiza la coordinación institucional y la generación, organización y regulación de información oficial para el país.

Bajo este enfoque, el DANE se convierte en la entidad rectora, no sólo del Sistema Estadístico Nacional – SEN, sino del PENDES. Lo anterior, toda vez que el DANE es la entidad que regula la producción y difusión de la información oficial y es quien establece los mecanismos de coordinación e integración de los servicios de información nacional y territorial. Sus actividades más importantes se enmarcan en el ámbito de las políticas de información y el diseño de estrategias orientadas a obtener niveles óptimos de eficiencia y eficacia en la organización, regulación y presentación de resultados del SEN.

Por ello, a pesar de que el PENDES es una estrategia nacional para el desarrollo estadístico en la que deben participar todas las entidades que producen información estratégica oficial, el DANE se configura como el líder y rector de dicha actividad.





DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



### 5.5.3 La organización institucional

El plan requiere una organización que permita liderar, coordinar y estructurar toda la gestión y la operatividad del mismo en el corto, mediano y largo plazo. Para ello, se propone una estructura organizacional de cuatro instancias. La primera instancia de coordinación técnica, la segunda de coordinación consultiva, la tercera de dirección sectorial y la cuarta de gestión y operación sectorial.

La primera instancia, Coordinación Técnica, trazará las estrategias generales sobre cada una de las etapas de la planificación estadística y consolidará los resultados que se obtengan. Esta coordinación técnica estará conformada por un grupo de profesionales del DANE que ya vienen trabajando en el tema de planificación estadística y específicamente en el PENDES.

Coordinación Consultiva. Esta instancia estará conformada por la Comisión Intersectorial de Políticas de Información y Gestión para la Administración Pública (COINFO)<sup>10</sup>, ámbito de discusión y toma de decisiones al más alto nivel para todo lo referente al sector de tecnologías de información y comunicaciones, creada el 31 de diciembre del 2003, mediante la expedición del Decreto 3816. Esta entidad sería la instancia consultiva en virtud de que tiene como misión optimizar la inversión en tecnologías de información y de comunicaciones de la administración pública y surge como la cabeza visible de los temas relacionados con el sector.

Esta instancia, expresamente para los propósitos del PENDES, se reunirá dos veces: al momento de iniciarse el proceso de planificación, con el propósito de dar lineamientos y orientaciones generales sobre la situación de la información existente y sobre las nuevas necesidades de información; y al final del proceso, para sancionar el plan.

La tercera instancia, Dirección Sectorial, estará compuesta por los funcionarios, de nivel directivo, de cada una de las entidades que conforman el macrosector. Los macrosectores son aquellos identificados por la clasificación de sectores de información (Ver Anexo 1), Económico, Social, Medio ambiente, agropecuario y pesquero.

La cuarta instancia, de Gestión y Operación Sectorial, estará conformada por 26 grupos temáticos de trabajo de acuerdo con el sector de información que producen (Ver Anexo 1). Cada grupo estará integrado por técnicos de las distintas organizaciones gubernamentales productoras de información, familiarizados con la actividad estadística. Los técnicos deben tener el perfil de experto temático y

---

<sup>10</sup> COINFO esta integrada por el Vicepresidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Comunicaciones, el Director del Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, y como invitados permanentes el alto consejero del Presidente de la República y el Director de la Agenda de Conectividad.





DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



metodológico<sup>11</sup>. Esto significa que se requiere, por entidad generadora de información al menos la participación de dos técnicos. En conjunto, cada grupo de trabajo sectorial llegaría a tener entre diez y quince técnicos participando en el proceso de formulación del plan de acción.

Transversal a toda la organización y como herramienta para la gestión y desarrollo del PENDES, se plantea la necesidad de un esquema de control, monitoreo y seguimiento a todas las acciones relacionadas con el mismo, lo cual permitirá a los entes coordinador y rector tener un adecuado nivel de vigilancia y revisión del estado del plan, esta herramienta se concibe desde el inicio de la cuarta fase (implementación y seguimiento) hasta el término de dicha fase.

El Gráfico 1 propone el esquema general bajo el cual se estructura la organización institucional del PENDES.

---

<sup>11</sup> Eventualmente se tendría en cuenta al experto en sistemas de información, para el análisis de problemas relacionados con procesamiento, flujo, difusión, intercambio y acceso de la información.

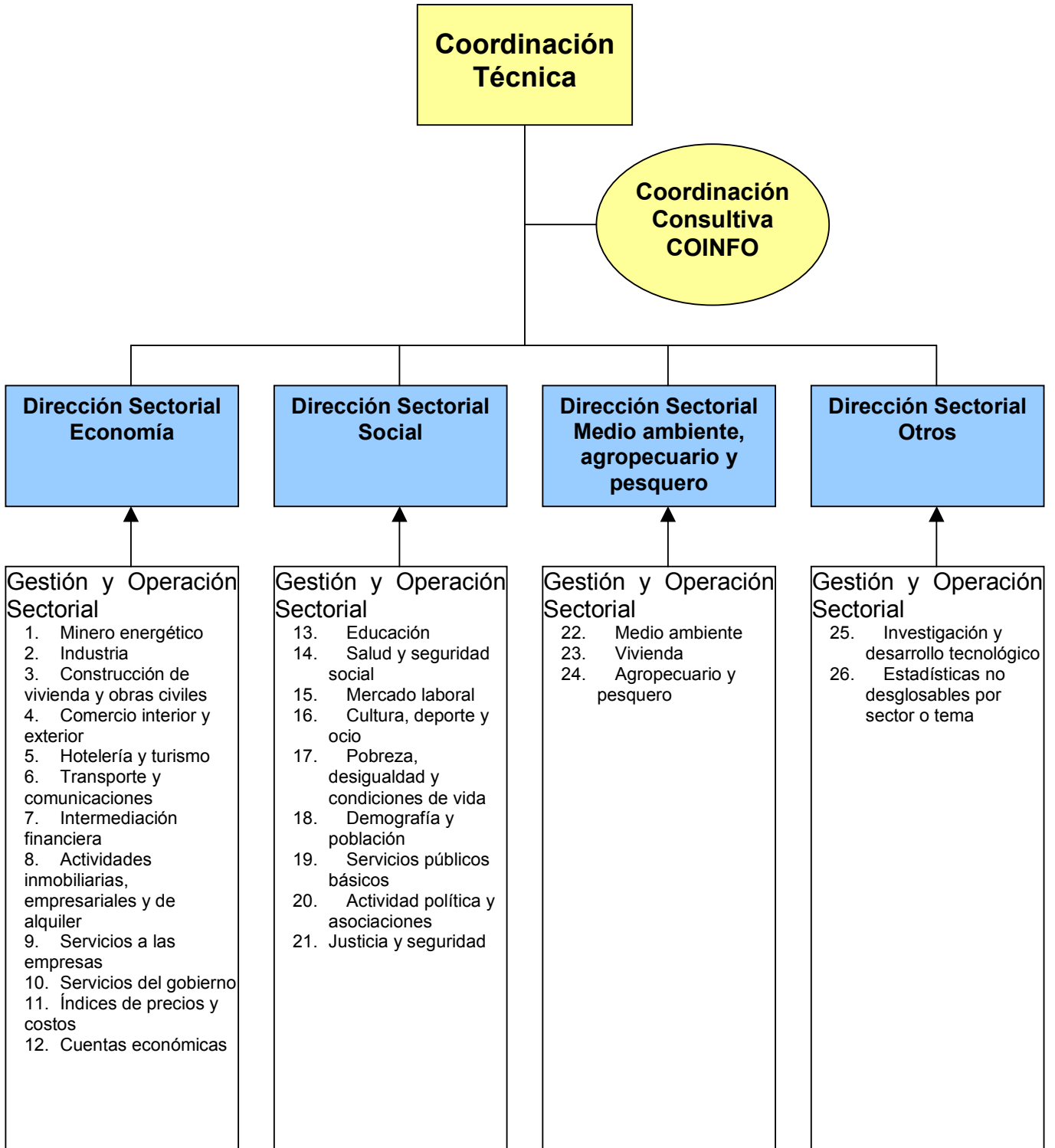


DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA

**Gráfico 1**



**Esquema Organizacional del PENDES**





DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



## 5.6 Fase I. Diseño metodológico

Esta fase se encuentra culminada y respondió a las actividades ejecutadas en el cronograma que se presenta como Cuadro 4.

En esta fase se obtuvo como producto el diseño metodológico a implementar durante todo el proceso lo que comprende:

- Directorio preliminar de entidades productoras de información
- Instrumentos de recolección (F1, F2, F3 y Encuesta a Expertos)
- Plan operativo de recolección
- Plan de análisis
- Directorio de operaciones estadísticas del DANE

### 5.6.1 Los instrumentos de recolección

Para la recolección de los datos se estructuraron cuatro cuestionarios, el primero con el objetivo de recolectar la información concerniente a metadatos y a partir de él conocer el universo de operaciones estadísticas periódicas ofertadas, este se denomina F1 (Ver Anexo 2). El segundo cuestionario, F2 (Ver Anexo 3), responde a los objetivos presentados el Cuadro 5, el cuestionario 3, F3, se diseñó con el fin de determinar el nivel de utilización y grado de satisfacción de la información desde el punto de vista de los usuarios externos y la Encuesta a Expertos es un mecanismo para establecer prioridades en materia de demanda prospectiva. La información recolectada servirá de insumo para la formulación del Plan Estadístico Nacional y su respectivo plan de acción.

**Cuadro 5**  
**Objetivos del formulario de profundización (F2)**

<b>Tipo de Objetivos</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Generales</b>	1.1 Caracterizar la oferta nacional de operaciones estadísticas por sector o tema, identificando los problemas y vacíos en su diseño, producción y difusión de resultados. 1.2 Conocer aspectos relativos al uso de la información estadística existente así como necesidades y características de nuevos requerimientos.
<b>Específicos</b>	2.1. Caracterizar la oferta institucional de operaciones estadísticas, según sector o tema; 2.2. Identificar los marcos referenciales de las operaciones estadísticas actuales, en términos de nomenclaturas, clasificaciones y tecnologías en uso; 2.3. Evaluar aspectos de la capacidad y potencialidad de las operaciones estadísticas actuales



## **5.7 Fase II. Diagnóstico (Análisis de oferta y demanda de operaciones estadísticas)**

Las circunstancias en las que se promueve el fortalecimiento del SEN no pueden ser más propicias. En primer lugar, las acciones se inscriben en un contexto en el que el país y el gobierno conceden una valoración importante a las políticas y las necesidades de información para la administración pública y el desarrollo en las dimensiones económica, política, social, cultural y ambiental. El Decreto 3816 de 2003, que crea la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de Información para la Administración Pública - COINFO, refleja estas apreciaciones.

En segundo lugar, abriendo espacio para la planeación a largo plazo, el SEN se convierte en una base de apoyo al desarrollo de la iniciativa de Colombia 2019, que busca adelantar un plan orientado a resolver los problemas de la información y de los sistemas de información, así como de potenciarlos como factores decisivos para la generación y acumulación de conocimiento y, por lo tanto de crecimiento económico.

Esta fase tiene por objeto hacer un diagnóstico general del estado de las operaciones estadísticas en el ámbito nacional. En esta etapa se realizará una evaluación de la oferta y la demanda de operaciones estadísticas, incluyendo la perspectiva de los proveedores, productores y usuarios. Esta evaluación será realista, objetiva, imparcial y crítica.

Con este ejercicio se pretende cualificar y clasificar las operaciones, con el propósito de desarrollar una profundización en aquellas que cumplan con los objetivos del PEN. Este proceso se debe realizar directa y conjuntamente con la persona que la entidad designó como interlocutor.

La correcta ejecución de esta Fase facilitará los acuerdos y compromisos entre las organizaciones del Estado para definir el alcance del plan y garantizar su elaboración con recursos y tiempos definidos. Por ello, dentro de esta Fase se concibe una etapa de sensibilización.

Como Cuadro 6 se presenta el cronograma de actividades propuesto para la Fase II, Diagnóstico.

**Cuadro 6. Cronograma Fase II. Diagnóstico**

Fase		2005												2006											
		IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII			
<b>II.</b> Análisis de oferta y demanda de OE	1. Levantamiento de la información cuestionario 2																								
	2. Levantamiento de la información cuestionario 3 y encuesta de uso y demanda																								
	3. Análisis de la información (informes por entidad)																								
	4. Cruce preliminar de oferta y demanda																								
	5. Caracterizaciones sectoriales																								
	6. Sensibilización componente territorial																								
	7. Recolección cuestionario 1, 2 y 3 componente territorial																								
	8. Análisis de la información componente territorial																								



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA

### 5.7.1 Sensibilización

La sensibilización está programada primero en COINFO, de tal manera que a través de esta instancia de alto nivel se obtenga apoyo de las autoridades decisorias, quienes deben aprobar la metodología trazada y comprometerse con el proceso de diseño del PENDES.

La etapa comprende presentación en COINFO y reuniones de sensibilización convocada por medio de carta de presentación para cada una de las entidades, incluyendo la presentación del proyecto y los objetivos.

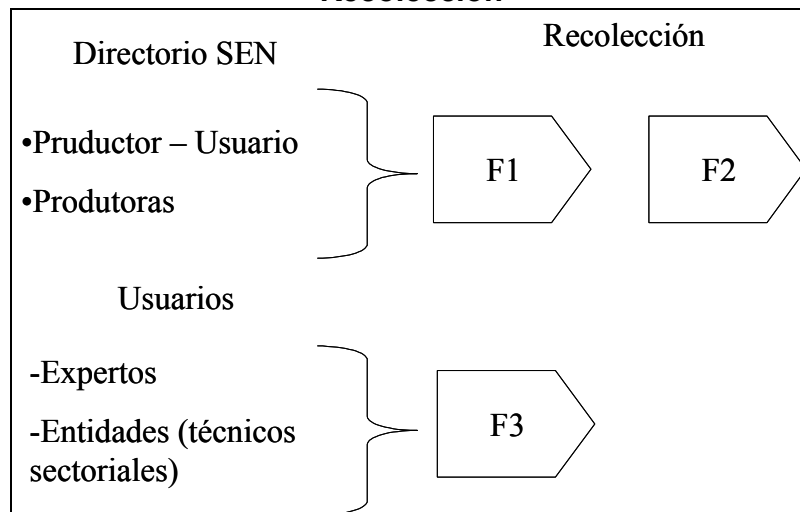
Como resultado de la sensibilización se identificó un interlocutor por parte de la institución con el PENDES, el cual debe conocimiento a profundidad la entidad y las operaciones estadísticas que realiza dicha entidad.

Luego de surtidas estas actividades el equipo operativo del proyecto se acercó a cada una de las entidades, con los contactos establecidos por entidad (interlocutor responsable del proceso), con el fin de solicitar acceso a la información que se requiera de las operaciones estadísticas.

### 5.7.2 Estrategia de recolección

Para dar curso a la recolección, en la fase de diseño metodológico se hizo un diagnóstico preliminar de las entidades que conforman el SEN y producto de éste diagnóstico se encontraron 259 entidades del nivel nacional productoras de información a las cuales debía aplicárseles los instrumentos F1 y F2 (Gráfico 2). A medida que el proceso avanzó, se depuró la base de información y se encontraron 192 entidades productoras.

**Gráfico 2.  
Recolección**





DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA

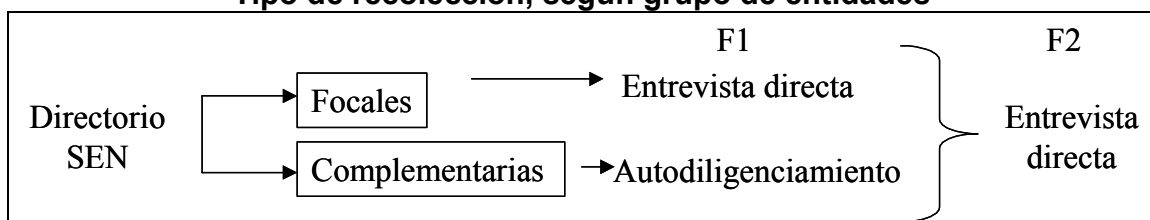


Las 192 entidades se clasificaron en dos grupos según su importancia en términos de producción de información, 101 de carácter focal y las 91 restantes como complementarias. Así, la estrategia de recolección varía de acuerdo con el grupo como se presenta el Gráfico 3. Como allí se observa en las 101 entidades focales se utilizó entrevista directa a los jefes de dependencia para recolectar el precenso y en las 91 entidades restantes autodiligenciamiento.

Luego de culminar F1 en cada entidad, se procedió a aplicar F2, a través de entrevista directa, a los encargados de las operaciones definidas y validadas por el DANE como de carácter estratégico.

Para todos los procesos de entrevista directa, se emplean encuestadores idóneos y capacitados para tal efecto.

**Gráfico 3**  
**Tipo de recolección, según grupo de entidades**



La información levantada es capturada, organizada y verificada en dispositivos móviles de captura, luego las bases de datos son vaciadas en los software de captura diseñados para la visualización de la información y corrección de inconsistencias.

A su vez, para el proceso de autodiligenciamiento fue diseñado un software de captura que se envía vía correspondencia a cada una de las entidades.

#### 5.7.2.1 Plan operativo

Partiendo del proceso de sensibilización al más alto nivel, como parte del diagnóstico, se contemplaron las siguientes actividades:

1. Levantamiento de la información
  - a. Designación por entidad de un interlocutor responsable del proceso; pueden ser jefes de planeación u homólogos según entidad.
  - b. Identificación, en cada una de las entidades en donde se recogió información de las dependencias misionales y sus contactos.
  - c. Capacitación y vinculación del personal. Los encuestadores que fueron contratados cumplieron con el siguiente perfil: profesionales en economía, administración o afines.





DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



- d. Recolección de información del precenso (F1) por entidad, dependencia y operación.
  - e. Captura de F1 y generación de base de datos.
  - f. Análisis y selección de las operaciones estadísticas para las cuales se profundizó en el nivel de información recolectada.
  - g. Entrega y recolección de F2. Entrevista directa al coordinador de la operación. Los encuestadores hacen control de calidad para garantizar la consistencia de la información. Para dar curso a este fin se precisa del apoyo personal de recolección altamente capacitado.
  - h. Captura y procesamiento de la información recolectada.
  - i. Validación de la información.
  - j. Recolección F3 y Encuesta a Expertos.
  - k. Recolección de F1, F2 y F3 en entidades territoriales
2. Aplicación del diseño metodológico para el análisis de resultados.
    - a. Diagnóstico de la oferta
    - b. Diagnóstico de la demanda
    - c. Plan Preliminar

#### 5.7.2.2 Los encuestadores

Dada la complejidad de los conceptos involucrados en los cuestionarios, el perfil de los recolectores debe ser profesional, pues son ellos quienes deben orientar a la entidad en el diligenciamiento del formulario y por consiguiente dominar a la perfección los conceptos involucrados en ellos.

#### 5.7.3 El análisis de la información

En el análisis de oferta y demanda de información: la oferta tiene en cuenta la naturaleza de las operaciones estadísticas (censos, muestras y registros administrativos) y sus características; el análisis se hace de dos formas complementarias: operaciones individuales, para detectar problemas de calidad, oportunidad y difusión; conjunto de operaciones, por sector o tema, para detectar duplicidad de esfuerzos y de recursos en la producción de información; el análisis de la demanda busca hacer explícitas las necesidades de uso y mejoramiento de la información existente, así como las necesidades de nueva información; el cruce oferta - demanda permite identificar la información oficial estratégica.

El plan de análisis de la información recolectada por entidad se presenta como Anexo 4.

Para dar curso a este análisis el cuestionario desarrolla cuatro capítulos:

- i) Identificación,
- ii) Operaciones estadísticas producidas por la entidad,
- iii) Operaciones estadísticas utilizadas por otras entidades,
- iv) Necesidades de información estadística.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



La información obtenida a través del formulario 3, contiene las mismas preguntas del capítulo III de F2, con la diferencia que va dirigido a entidades específicamente usuarias de información estadística tales como Universidades, Centros de Investigación y otros.

La Encuesta a Expertos, consulta a través preguntas abiertas el conocimiento de parte del entrevistado sobre operaciones estadísticas actualmente producidas y la demanda de información indispensable para el desarrollo sostenible del país.

Ahora, luego de consolidar los informes por entidad, se construirá un diagnóstico sectorial a través de la metodología diseñada por el DANE, caracterización sectorial, metodología que permite estudiar los flujos de información sectorial y construye el mapa de información para cada sector.

#### 5.7.3.1 Los analistas de la información

Dado que se recolectará gran cantidad de información y que el valor agregado de ella es su análisis, para dicho fin se requiere del apoyo de un contingente importante de profesionales que luego de una capacitación estén en la capacidad de generar los análisis sectoriales pertinentes que permitan identificar las operaciones que deben potenciarse, las que deben suprimirse y aquellas que deben continuar, al igual que aquellas nuevas a incorporarse dentro del sistema.

### 5.8 Fase III. Formulación del Plan Estadístico Nacional

La fase tres correspondiente a la formulación del Plan Estadístico Nacional tiene por objeto formular un plan de acción a mediano plazo.

El plan de trabajo se inicia con la socialización de los resultados de las fases precedentes del proceso a las directivas de las entidades participantes, en dicha reunión se explicará la iniciativa y se definirán los grupos sectoriales de trabajo para aplicar la metodología de planeación estratégica “marco lógico”. Las reuniones, tienen como finalidad la conformación sectorial de la visión del desarrollo futuro del sector y el manejo de la información, así como los requerimientos para generar esta información con miras a satisfacer las demandas de desarrollo sectorial y nacional. Se dan a conocer los resultados de este ejercicio mediante una reunión para la socialización de los mismos.

Una vez terminadas estas actividades, se dará comienzo a la discusión de operaciones estadísticas finales (nuevas, por mejorar y aquellas que continúan igual que como vienen) y a la consolidación de la propuesta técnico-económica para implementar las operaciones estadísticas finales.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



Dentro de ésta fase deben definirse las necesidades de infraestructura tecnológica y las políticas de difusión y cultura estadística.

Dentro de la Fase tres, un componente importante es la planeación estratégica para el desarrollo estadístico, la cual debe surtir de manera tal que la misión<sup>12</sup> y visión<sup>13</sup> del mismo se diseñen de acuerdo con los problemas y estrategias definidas como prioritarias. Así, en esta fase se deben identificar las vías alternativas para el logro de las metas deseadas: identificación de las metas estratégicas, que en lo posible deben ser inteligentes, medibles, realizables, relevantes y limitadas en tiempo (SMART<sup>14</sup>) y de las estrategias realistas y factibles, que deben distinguir lo que es importante y lo que es urgente.

### 5.8.1 Preparación del plan de acción

El producto final de la Fase de formulación debe ser el Plan de Acción. Los amplios enfoques estratégicos necesitan traducirse en planes detallados de acción, éste debe incluir los costos detallados del presupuesto global y del plan de financiamiento.

Se puede realizar la división de las acciones bajo los siguientes temas:

- Cambios en el marco normativo y de gestión
- Desarrollo del recurso humano
- Inversión y mejoras necesarias en la infraestructura física y estadística
- Producción y gestión estadística

El presupuesto de implementación debe realizarse en esta fase, ya que indica el gasto corriente y de inversión total de las mejoras planificadas, especifica la carga prevista sobre el presupuesto nacional y todo requerimiento de financiación externa, e indica en cierto detalle la manera como se utilizarán los recursos.

Es crucial que el PENDES sea sostenible en el largo plazo, por esta razón es importante que en el plan de implementación se enfatice la manera como las actividades serán mantenidas a través del tiempo, el cual debe también ser previamente especificado en el documento.

---

<sup>12</sup> La “misión” responde a la pregunta: cuál es la actividad y por qué se existe como agencia o sistema. Suministra las bases para las prioridades, estrategias, planes y asignaciones de trabajo, además debe describir la finalidad, los clientes, los productos, los mercados, la filosofía y la tecnología básica utilizada por el sistema estadístico para realizar su misión.

<sup>13</sup> La “visión” busca crear una imagen convincente del futuro deseado, representa un salto cuantitativo del pasado al presente. Responde a la pregunta: en qué queremos convertirnos en el largo plazo.

<sup>14</sup> Específico, Medible, Realizable, Relevante y Limitado en el tiempo.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



## **5.9 Fase IV. Implementación y seguimiento**

Esta fase comprende la implementación de todo el plan bajo el cual los diversos sectores deben empezar a desarrollar sus respectivas tareas con el fin de consolidar las operaciones estadísticas.

El plan será objeto de ajuste de acuerdo con las prioridades gubernamentales. Desde el punto de vista técnico y de compromisos institucionales, las acciones del plan serán objeto de evaluación permanente, durante el periodo 2007 – 2010, año a partir del cual se formulará un nuevo plan estratégico nacional de estadísticas.

El seguimiento a la implementación y eficacia del PENDES es esencial para: garantizar el logro de las metas establecidas, seguir los insumos, actividades y resultados, determinar si la implementación está en curso, alertar a la dirección sobre problemas reales o potenciales y sugerir acciones correctivas.

Este seguimiento será igualmente importante para suministrar la información requerida para fines de rendición de cuentas, pero será ineficaz si no se emprenden acciones en respuesta a lo que se mide y se informa.

## **5.10 Estrategia de comunicación**

### **5.10.1 Objetivo General**

Lograr un posicionamiento del Plan Estratégico Nacional de Estadística, PENDES, en los grupos de interés, que incluya el reconocimiento y el apoyo a las actividades propuestas.

### **5.10.2 Objetivos Específicos**

- ❖ Generar acciones de sensibilización que se orienten a la comprensión, por parte de los actores gubernamentales, de la importancia del Plan Estadístico Nacional como instrumento de organización de información estadística.
- ❖ Generar procesos de sensibilización dirigidos a funcionarios directivos y técnicos de las organizaciones seleccionadas, en busca de optimizar la eficacia y la eficiencia en la planeación y la gestión del desarrollo.
- ❖ Obtener cooperación, tanto técnica como financiera, para la implementación del Plan, lo que a su vez garantizará la perdurabilidad en el tiempo y su sucesivo apoyo a las fases que continúan luego de su formulación.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA

### 5.10.3 Traget Group



Tipo de público	Descripción	Interés Particular	Estrategia
Agentes del proceso	Actores directamente involucrados en el proceso de planeación e implementación del PENDES. (Funcionarios)	Apoyo y reconocimiento del Plan.  Conocer resultado de su colaboración.	Estrategia de Identificación y Sensibilización
Agentes externos	Actores que no están implicados en el proceso, pero que se pueden involucrar. (Público general)	Conocer el Plan, su proceso de desarrollo y el contexto gubernamental que lo sustenta.	Estrategia de Sensibilización
Agentes aportantes:	Actores netamente institucionales, conformado por entidades multilaterales de cooperación (técnica y financiera).	Conocer el contexto político, económico y social de la propuesta, así como los resultados y beneficios esperados.	Estrategia de Compromiso

### 5.10.4 Estrategia de comunicación “Desde la Comunicación”

El plan de comunicación estuvo centrado en “mercadear” el PENDES a partir de sus productos o de los resultados esperados. Se promovió la idea de un trabajo interinstitucional que, con su implementación, generará muchos beneficios para el manejo de la información estadística del país.

#### 5.10.4.1 Estrategia de Identificación

Esta parte tiene como objetivo principal generar mayor sentido de pertenencia hacia el proyecto y fortalecer el interés en el tema, es decir, promover comportamientos de refuerzo y en esa medida, originar un mayor compromiso de trabajo. En otras palabras, significa hacer que el público objetivo se “sienta parte de” y como tal se comprometa.

#### 5.10.4.2 Estrategia de Sensibilización:

Esta estrategia tiene como objetivo principal generar un proceso de sensibilización de los actores frente al proyecto, para obtener un acercamiento y potenciar el interés en el tema.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA



#### 5.10.4.3 Estrategia de Compromiso:

Esta estrategia tuvo como objetivo principal despertar un gran interés en el público y motivar su participación, de manera que se comprometieran a colaborar en el proyecto, sea con financiamiento económico o en especie.

Como resultado de las anteriores estrategias se obtuvo el reconocimiento, reforzado también con publicidad.

#### 5.10.5 Desde la publicidad

La estrategia general “Desde la Publicidad” utilizó un lenguaje persuasivo y de fácil recordación, que como punto de partida se centra en los beneficios que trae consigo el Plan. Adicionalmente se construyó una “imagen corporativa” para el manejo de todos los productos publicitarios que lo promovieron.

##### 5.10.5.1 Productos publicitarios

- **Plegable.** Instrumento de difusión masiva, que contiene los rasgos o características principales de aquello que se quiere dar a conocer, sea una empresa, un producto o un proyecto, como en este caso específico.
- **Boletines Electrónicos PENDES:** Se difunden boletines electrónicos informativos, con mensajes de sensibilización y motivación respecto al proyecto.
- **Materiales impresos:** Se producen folletos y/o volantes con generalidades del Plan, para que sean distribuidos en sitios de difusión establecidos.