

Taller de capacitación sobre Planificación Estadística y Gestión por Resultados en América Latina

Bogotá, Mayo 12 al 14 de 2014

Diagnóstico sobre la Planificación Estadística y Gestión por Resultados en América Latina

12 de mayo de 2014
Eduardo Pereira Nunes

Objetivo del Diagnóstico sobre la planificación estadística y la gestión por resultados

Apoyar el DANE de Colombia, en su función de líder del Grupo de Trabajo de la CEA – CEPAL para el **Fortalecimiento Institucional de las Oficinas Nacionales de Estadística**, mediante el cumplimiento de las recomendaciones del Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para América Latina y el Caribe.

Promover el desarrollo de las estadísticas nacionales y su comparabilidad internacional, teniendo presentes las recomendaciones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

Para cumplir su compromiso, el DANE celebró con el BID el Convenio de Cooperación Técnica para **promover la integración de la Planificación Estadística y la Gestión por Resultados (GpRD) para reforzar el proceso de toma de decisiones sobre la base de información estadística de calidad acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad.**

Esto supone contar con instrumentos que capten, monitoreen y evalúen los datos usados para la definición de políticas públicas y la toma de decisiones, elementos **no siempre** presentes en la administración del Estado.

Por eso, la primera etapa del proceso es a elaboración del Diagnóstico sobre la planificación estadística y la gestión por resultados.

Actividades desarrolladas para elaborar el Diagnóstico

1. Definición de una muestra de los siete países de América Latina para preparar el Diagnóstico.
2. Enviar a los Directores de los Institutos Nacionales de Estadística de los siete países una lista de preguntas sobre el Sistema Estadístico Nacional (SEN) de cada país.
3. Elaboración del Diagnóstico sobre los siete países, con base en el análisis de las informaciones de las ONE y de las consultas a las páginas web de las ONE y instituciones nacionales e internacionales productoras de estadística.

1ª Etapa del Diagnóstico – muestreo de países y metodología del Diagnóstico

Definición de la metodología para elaborar el diagnóstico del SEN de los siguientes países:

Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Criterios para seleccionar esta muestra de países miembros del BID.

1. **Ámbito:** países de América del Sur y países de lengua española de América Central y Caribe.
2. **Tamaño del país:** países más grandes, como Brasil, Chile y Colombia y países más pequeños, como Costa Rica, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.
3. Selección de países con diferentes niveles de respuesta al cuestionario de la CEA/CEPAL sobre el Código de Buenas Prácticas.
 - a) **Brasil, Colombia y República Dominicana** informaron que tenían un Plan Estadístico Nacional.
 - b) **Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay** respondieron al cuestionario de la CEA e informaron que no tenían un Plan Estadístico Nacional.

Se consideró que el Plan Estadístico Nacional es el primero paso hacia la planificación estadística.

2ª Etapa del Diagnóstico – solicitud de informaciones sobre el Sistema Estadístico Nacional (SEN) de los siete países del muestreo

El DANE que envió una carta a los representantes de los siete países del muestreo solicitando informaciones sobre los respectivos Sistemas Estadísticos Nacionales.

En este Informe se presenta el examen de la planificación estadística en América Latina y en el Caribe con base en las informaciones fornecidas por los directores de los siete Institutos Nacionales y en las informaciones obtenidas en la página web de los INE, de otros productores nacionales de estadísticas oficiales y de organismos internacionales.

Planificación Estadística

Las informaciones recibidas fueron usadas para **evaluar los procesos de planificación estadística** y, también para evaluar la vinculación de tales Planes con los requerimientos de información estadística para la gestión pública basada en resultados.

Para realizar el Diagnóstico fueron definidos los Indicadores para verificar se las informaciones sobre Planificación Estadística en los INE son compatibles con la metodología del BID sobre el Enfoque por Resultados.

Indicadores del enfoque por resultados en la planificación estadística

1. Ley sobre el Sistema Estadístico Nacional

El primero paso en la preparación de este Diagnóstico fue la evaluación de la existencia de una Ley específica sobre el Sistema Estadístico Nacional de cada país.

Esta información define el marco legal que trata del funcionamiento de los Institutos Nacionales de Estadística y de la producción de las estadísticas oficiales .

Las leyes sobre el S|EN ofrecen el apoyo institucional que las ONE necesitan para planear, producir y difundir, de manera imparcial, estadísticas útiles, oportunas y comparables a nivel internacional.

Indicadores del enfoque por resultados en la planificación estadística

2. Plan Estadístico Nacional

La evaluación del Plan Estadístico para producir y divulgar las estadísticas oficiales permite evaluar el **grado de planeamiento y cumplimiento de las recomendaciones estadísticas internacionales**, teniendo en cuenta los recursos humanos y presupuestarios disponibles.

Esto es otro indicador que se puede construir de acuerdo con el Enfoque por Resultados del BID porque permite verificar la **consistencia entre la planificación estadística, el ámbito de las estadísticas y los resultados alcanzados**.

Sin embargo, las diferentes etapas de desarrollo del SEN de los países evaluados revela situaciones diferentes en la planificación estadística.

Para los **países más desarrollados** en términos estadísticos, el **Plan Estadístico es un indicador fundamental para la evaluación de la planificación** estadística.

Para los **países menos desarrollados**, la ausencia del Plan se explica porque algunos países están modernizando sus SEN y, por eso, **empezaran la planificación estadística por la preparación del Planeamiento Estratégico** para definir la visión de largo plazo para las estadísticas oficiales.

Indicadores del enfoque por resultados en la planificación estadística

3. Coordinación del Sistema Estadístico Nacional

Como algunas de las Estadísticas Básicas son producidas por otras Instituciones gubernamentales, fue necesario evaluar el grado de coordinación entre los miembros del SEN, en términos de división de responsabilidad y cumplimiento de los principios de transparencia y oportunidad.

Indicadores del enfoque por resultados en la planificación estadística

4. Calendario

El Calendario de divulgación de las Estadísticas Oficiales fue usado para evaluar si la ONE tiene un Plan Anual de difusión de las estadísticas, el cual es un indicador para el Enfoque del BID de planificación estadística para la gestión pública basada en resultado.

Se considera que **la existencia de este Calendario y su regular difusión permiten a los usuarios públicos y privados conocer y evaluar los resultados de las políticas públicas** y planificar sus acciones futuras.

Respecto al calendario, se constató que **todos los siete países de la muestra tienen una política regular de publicación del calendario con las fechas** previstas para todas las estadísticas analizadas en el Diagnóstico.

Hay que observar que el compromiso que los gobiernos de estos países tienen con la transparencia de sus informaciones contribuyó para la adopción del calendario por parte de los miembros del Sistema Estadístico Nacional.

Los siete países tienen un acuerdo con el **Fondo Monetario Internacional:**

- Normas Especiales de Divulgación de Datos (**NEDD**) estándar
- Sistema General de Divulgación de Datos (**SGDD**).

Sin embargo, hay diferencias en los **períodos de los calendarios** y en la **política de acceso** a los datos oficiales por parte de las autoridades gubernamentales.

Indicadores del enfoque por resultados en la planificación estadística

5. Oportunidad y puntualidad

Teniendo en cuenta el Calendario, se puede evaluar el grado de cumplimiento del Plan de Divulgación en términos de **puntualidad**.

Esto es un importante indicador que se puede construir de acuerdo con el Enfoque por Resultados del BID.

El análisis del Plan de Divulgación también sirve para evaluar la calidad de las estadísticas producidas por el INE, a partir del indicador de **oportunidad**.

6. Transparencia

El indicador de Transparencia fue usado para evaluar si el INE tiene una **política de divulgación de las metodologías** adoptadas en sus Encuestas y también si hay una **política de información sobre cambio o corrección de datos ya publicados**.

También se evaluó el marco legal del **principio legal de confidencialidad estadística**.

El indicador de transparencia también fue usado para evaluar si el INE publica la **lista de autoridades que reciben con precedencia** los resultados oficiales que se van a publicar.

1. La planificación estadística con enfoque en resultados en **Colombia**

El marco legal del SEN de Colombia es muy amplio y actualizado.

La legislación del SEN consiste en un conjunto de leyes, decretos y resoluciones que indican el avance de responsabilidades del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica.

La ley atribuye al DANE la responsabilidad por la coordinación del SEN que debe producir los Indicadores para el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

Para dar visibilidad a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, el Director General del DANE realiza anualmente una conferencia de prensa con la presentación de los resultados de la producción estadística.

Este método de comunicación con la sociedad es un procedimiento apropiado para adoptar el enfoque por resultados en la planificación estadística.

En Colombia hay un calendario de publicación de las estadísticas para todas las fechas del año e informa cuántos usuarios han accedido al calendario de cada publicación, lo que permite evaluar la utilidad del dato para el público que quiere conocer los datos oportunos.

Colombia es un país signatario de las Normas NEDD del Fondo Monetario Internacional, lo que permite utilizar oportunamente las estadísticas oficiales para evaluar y monitorear las políticas públicas, de acuerdo con el Enfoque por Resultados del BID.

Respecto a la divulgación de cambios metodológicos, el DANE informó que su política de divulgación exige la inclusión en los boletines de prensa la notificación de las modificaciones metodológicas realizadas a la operación estadística.

En Colombia, no se cuenta con listado de entidades que reciban resultados antes que estos sean conocidos por el público.

Para el DANE, la información estadística producida por la entidad se publica al mismo tiempo, tanto para usuarios especializados como usuarios generales.

¡Esta política adoptada por el DANE es la ideal y recomendable para todos los países!

Con respecto a la **Confidencialidad de los datos** y obligatoriedad de las fuentes a responder las encuestas, el análisis del marco legal de Colombia presenta un desafío al SEN.

Cuando el Instituto de Estadística produce buenas encuestas con resultados importantes y oportunos para el planeamiento de políticas públicas y privadas, la sociedad tiene necesidad de nuevas encuestas, más oportunas y con nuevos ámbitos.

El enfrentamiento de este desafío representa para el DANE y para los demás INEs un gran reto para **ampliar sus encuestas y reducir el rechazo de los informantes**.

Hay que desarrollar más la **educación estadística** para que empresas y personas conozcan el significado e importancia de las encuestas para la planificación pública y privada.

También hay que se desarrollar nuevos métodos de producción de informaciones estadísticas que utilicen encuestas por muestreos con mayor frecuencia; registros administrativos y se empiece a estudiar el uso del “Big Data” como opción a la producción estadística tradicional.

2. La planificación estadística con enfoque en resultados en **Brasil**

En Brasil, la Ley sobre el SEN establece que el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) debe elaborar el Plan Estadístico Nacional.

Para preparar el Plan, el IBGE organiza, a cada 10 años, las **Conferencias Nacionales de Estadística y de Geografía y Cartografía** para actualizar el Plan General de Información Estadística y Geográfica.

Los productores y los usuarios de la información participan de las Conferencias para evaluar los procesos de producción, difusión y uso de la información estadística con el objetivo de actualizar el nuevo **Plan General e Información Estadística y Geográfica**.

El nuevo Plan General e Información Estadística y Geográfica orienta la producción a largo plazo de las estadísticas oficiales y sirve de referencia para la elaboración de la programación presupuestaria y definición de los recursos humanos necesarios al cumplimiento del Plan.

Sin embargo, las **limitaciones presupuestarias son comunes en años donde el gobierno tiene que adoptar políticas económicas más restrictivas**. Por eso, ni siempre ocurre el cumplimiento del Plan General e Información Estadística y Geográfica.

La **política de divulgación** de los datos oficiales no es tan avanzada como en Colombia.

En Brasil, hay un conjunto de ministros que reciben con antelación, pero con embargo, los datos oficiales.

En la página web del IBGE hay la publicación de las Resoluciones del Ministerio del Planeamiento sobre la lista de autoridades que reciben con precedencia los resultados de las Encuestas.

Para ejercer la **coordinación del SEN**, el IBGE realiza talleres y reuniones técnicas para promover la capacitación técnica, organizar el Plan de producción de las estadísticas y definir las metodologías adoptadas en la producción de las estadísticas oficiales.

Con respecto al **calendario**, al final de cada año, el IBGE publica en su página web todas las fechas de divulgación de los resultados de las Encuestas Estadísticas del año siguiente.

3. La planificación estadística con enfoque en resultados en la **República Dominicana**

En la República Dominicana la Ley sobre el marco legal del SEN establece que la Oficina Nacional de Estadística es responsable por la recolección, elaboración y publicación de las estadísticas nacionales y por la coordinación de los servicios estadísticos del país.

Sin embargo, **el marco legal del Sistema Estadístico no es actualizado**, pues define que la ONE funcionará bajo el control y dependencia de la Secretaria de Estado o del Secretariado Técnico de la Presidencia.

Respecto al Plan Estadístico Nacional, el diagnóstico de la ONE sobre la realidad estadística del país sirve de marco para la planificación estadística.

El Plan Estadístico Nacional de 2013-2016 ofrece a la ONE las condiciones potenciales para ejercer su función legal de coordinador del Sistema Estadístico Nacional.

Pero, no quedó claro cuál es la **división del trabajo entre la ONE y el Banco Central**, en términos de atribución de responsabilidad por la producción de las encuestas estadísticas económicas de base.

En la página web de la ONE hay informaciones sobre la naturaleza de las encuestas estadísticas por medio del link que presenta el **Inventario de las Operaciones Estadísticas** (recopilación de todas las operaciones estadísticas que realizan las instituciones del SEN).

Hay un listado de las instituciones, pero no hay las metodologías.

En este caso, se observa **poca transparencia en la política de divulgación** y una dificultad para divulgar estadísticas oficiales con oportunidad.

El indicador de **puntualidad** también es frágil al se observar que el Calendario solamente indica períodos de los próximos tres meses sin fechas de divulgación.

Sin embargo, hay el esfuerzo para mejoramiento de las estadísticas oficiales al adherir al Sistema General de Divulgación de Datos (**SGDD**) del FMI.

Respecto al tema de la **confidencialidad y obligatoriedad** de las fuentes a responder las encuestas estadísticas, no quedó claro se la Ley sobre la autoridad de la ONE para acceder a los libros de contabilidad y **establecer multas y prisiones** son eficaces para garantizar el objetivo de producción de las estadísticas básicas de la Republica Dominicana.

4. La planificación estadística con enfoque en resultados en Chile

La Ley sobre el SEN de Chile define que el Instituto Nacional de Estadística es un organismo técnico e independiente.

La Ley atribuye al INE las funciones de **elaboración de las estadísticas** oficiales continuas y Censos Oficiales y **coordinar el SEN**.

La **Comisión Nacional de Estadística** tiene la atribución de aprobar, anualmente, el Plan Nacional de Recopilación Estadística y proponer al INE las orientaciones básicas del proceso de elaboración de las estadísticas y del control del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

La experiencia de Chile para su integración a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (**OCDE**) obligó al país a cumplir una serie de requisitos para ser considerado un miembro permanente.

En 2009, el INE actualizó su **Plan de Desarrollo Estratégico 2009-2016** para producir y difundir la información estadística a través del portal web, donde se puede acceder a tabulados, series, bases de datos, publicaciones y metodologías.

Los objetivos estratégicos del **Plan de Desarrollo Estratégico de Chile** son los ejes orientadores del **Plan Estadístico Nacional**.

5. La planificación estadística con enfoque en resultados en **Costa Rica**

La Ley del SEN de la República de Costa Rica asegura al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) su autonomía funcional y administrativa.

La Ley de 2000 es un **excelente ejemplo de ley moderna y amplia que asegura la institucionalidad necesaria para el desarrollo del Sistema Estadístico Nacional.**

El INEC es una **institución autónoma** de derecho público para ser el **coordinador del SEN** y producir las **estadísticas nacionales para la definición de políticas**, la planificación, evaluación y seguimiento de programas en los diferentes sectores de la actividad nacional.

El marco legal del SEN contempla los **Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales** de la ONU y el Código de Buenas Practicas de la CEA-CEPAL.

Sin embargo, **Costa Rica no tiene su Plan Estadístico Nacional.**

Pero, hay que resaltar que el INEC es un Instituto de Estadística nuevo y tiene las condiciones institucionales para desarrollar el Sistema Estadístico del país.

6. La planificación estadística con enfoque en resultados en [Paraguay](#)

En Paraguay, la Ley sobre el SEN no hay creado el Instituto Nacional de Estadística.

La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) depende jerárquicamente de la Secretaría Técnica de Planificación.

El marco legal del Sistema Estadístico reconoce la **necesidad de modernización de la estructura administrativa** para la DGEEC actuar con autonomía administrativa para coordinar los servicios estadísticos del país.

Sin embargo, la Ley actual **no asegura la autonomía presupuestaria, técnica y administrativa** y los recursos humanos no son suficientes para la DGEEC producir las estadísticas oficiales fiables y oportunas, como establece el Código de Buenas Prácticas.

Por esto, el Sistema Estadístico Nacional de Paraguay **presenta brechas en la producción de importantes estadísticas de base.**

5. La planificación estadística con enfoque en resultados en Uruguay

La Ley del SEN de Uruguay es muy amplia y alcanza los principales aspectos del Código de Buenas Prácticas en materia estadística.

La Ley establece que sus organismos miembros deben actuar de acuerdo con los principios básicos del Código de Buenas Prácticas del **secreto estadístico, pertinencia, transparencia, rigurosidad**, autonomía técnica, comparabilidad, centralización normativa y descentralización operativa y obliga los miembros del SEN a no revelar la identificación de las fuentes de los datos individuales enviados al INE y otros miembros.

La Ley define que los miembros del SEN serán responsables por la capacitación del personal de las oficinas de estadística y por el **fomento de la educación estadística**.

Con respecto al Plan Estadístico Nacional, el INE realizó en 2006 su revisión para identificar las nuevas demandas, la necesidad de mejorar la calidad y oportunidad de los indicadores que se producen.

Sin embargo, en la página web del INE hay informaciones sobre el Plan Estadístico Maestro que fue implementado en el período de 2008-2011 y no hay informaciones disponibles sobre la actualización del Plan Estadístico Nacional.

La Ley del Sistema Estadístico Nacional de Uruguay es moderna y es una excelente referencia para los países que planean crear o actualizar sus Leyes sobre la planificación estadística.

Algunas conclusiones sobre la planificación estadística con enfoque en resultados en la muestra de siete países

1. Colombia, Brasil y Chile tienen un conjunto amplio de estadísticas oficiales actualizadas.
2. Paraguay y Republica Dominicana producen un conjunto muy limitado de estadísticas oficiales y necesitan de apoyo para la organización del Sistema Estadístico Nacional.
3. Costa Rica y Uruguay son dos países con un marco legal moderno que permite establecer las reglas adecuadas para el desarrollo de la planificación estadística en estos países y tienen un marco legal apropiado para servir de referencia para aquellos países que tengan proyectos de actualización de las Leyes sobre el Sistema Estadístico Nacional.

Sin embargo, dentro de cada uno de estos tres grupos de países también hay diferencias importantes.

Hay que resaltar que las informaciones utilizadas en este diagnóstico revelan el compromiso de los representantes de todos los siete países en presentar de forma transparente las fortalezas y fragilidades de los Sistemas Estadísticos de cada país.

Esta transparencia facilitó el trabajo del consultor para preparar este diagnóstico, sin tener la posibilidad de visitar algunos de los países para conocer mejor la realidad institucional local.

Respecto a la Ley del Sistema Estadístico Nacional, cabe resaltar la Ley de la **República de Costa Rica**, editada en el año de 2000. Es un excelente ejemplo de ley moderna y amplia que asegura la institucionalidad necesaria para el desarrollo del Sistema Estadístico Nacional y asegura al INEC su autonomía funcional y administrativa.

El marco legal del Sistema Estadístico del país contempla los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas y el Código de Buenas Prácticas de la Conferencia de las Estadísticas de Américas (CEA-CEPAL).

También la Ley que crea el Sistema Estadístico Nacional de **Uruguay** es muy amplia y alcanza los principales aspectos del Código de Buenas Prácticas en materia estadística al establecer que sus organismos miembros deben actuar de acuerdo con los principios básicos y obliga los miembros del SEN a asegurar la confidencialidad.

El marco legal del **Sistema Estadístico de Costa Rica y de Uruguay** es una excelente referencia para los países que necesitan actualizar sus respectivas leyes, pues los aspectos legales de la coordinación del Sistema Estadístico Nacional y de las responsabilidades legales por la producción de estadísticas oficiales son fundamentales para asegurar la planificación estadística del país.

Respecto al **Plan Estadístico Nacional**, hay diferentes experiencias entre los siete países. Hay diferentes herramientas de planeamiento que necesitan ser evaluadas para analizar el Plan Estadístico del país.

En el caso de **Chile**, los levantamientos iniciales sobre la existencia del Plan Estadístico Nacional en América Latina indicaban que Chile no lo tenía.

Sin embargo, en 2007, Chile fue invitado a unirse a la OCDE. Y teniendo en vista el ingreso a la OCDE, en 2009, el INE actualizó su Plan de Desarrollo Estratégico 2009-2016, el cual presenta un conjunto de definiciones estratégicas para producir y difundir la información estadística a través del portal web (www.ine.cl), donde se puede acceder a tabulados, series, bases de datos, publicaciones y metodologías.

De hecho, los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Estratégico 2009-2016 son los ejes orientadores del Plan Estadístico Nacional de Chile.

En el caso de **Brasil**, la actualización del **Plan Estadístico Nacional** ocurre en intervalos de tiempo de aproximadamente 10 años, cuando el Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística realiza las Conferencias Nacionales de Estadística y de Geografía y Cartografía.

En esta oportunidad, los productores y los usuarios de la información participan de las Conferencias para evaluar los procesos de producción, difusión y uso de la información estadística con el objetivo de actualizar el Plan General e Información Estadística y Geográfica.

El nuevo Plan General e Información Estadística y Geográfica orienta la producción a largo plazo de las estadísticas oficiales y sirve de referencia para la elaboración de la programación presupuestaria y definición de los recursos humanos necesarios al cumplimiento del Plan.

Respecto a la **política de divulgación de datos oficiales**, aquella adoptada por el **DANE de Colombia** es la ideal y recomendable para todos los países.

En Colombia, no hay entidades que reciban resultados antes que estos sean conocidos por el público. Hay una ley que estipula que la información estadística oficial producida sea publicada al mismo tiempo para toda la sociedad.

Pero, como hay países con diferentes niveles de institucionalidad, ni siempre es posible al Instituto Nacional de Estadística asegurar la transparencia total de la divulgación de las estadísticas oficiales.

Sin embargo, en los países en que se adopta una política de envío anticipado de los datos a las autoridades, según la obligación de embargo, es recomendable que haya visibilidad y transparencia de la lista de estas autoridades.

En **Paraguay** y en la **Republica Dominicana** la actual Ley sobre el Sistema Estadístico Nacional no asegura la autonomía presupuestaria, técnica y administrativa y los recursos humanos suficientes para que los Institutos Nacionales de Estadístico produzcan las estadísticas oficiales de base.

Por esto, el Sistema Estadístico Nacional de estos dos países presenta las mayores brechas en la producción de las estadísticas de base.

Teniendo por base las informaciones obtenidas para elaborar este Diagnóstico sobre la **planificación estadística y el enfoque por resultados**, esta consultoría evalúa que, en la mayoría de los siete países analizados los Sistemas Estadísticos Nacionales de estos países están preparados para organizaren sus sistemas de planificación estadística de acuerdo con el enfoque por resultados del Banco Interamericano de Desarrollo.