

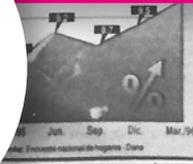
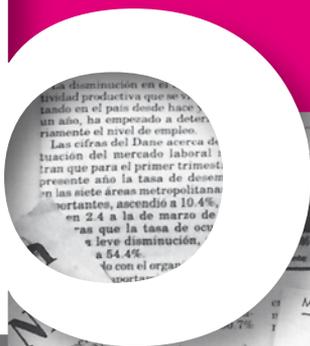
magazine

de la gestión estadística

Número 6 / Noviembre de 2013 / ISSN 2248-4310

Edición especial 60 años

CANDANE publica este número especial para unirse a la celebración.



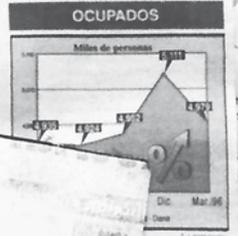
10.52% en 1994, durante 1995 dicha variación fue de 4.23% y para 1996 las cosas no han cambiado mucho, como en efecto lo han manifestado las agrupaciones gremiales del sector.

Pero quizás uno de los sectores donde más se ha visto afectado el nivel de empleo es el de la industria manufacturera, como lo demuestran los resultados de la encuesta realizada por la Andi y otros gremios para los dos primeros meses del año.

Según esta encuesta, en el primer bimestre de 1996 la producción manufacturera creció 0.6%, lo que significó una drástica caída si se compara con la variación de 6.5% registrada durante el primer bimestre de 1995.

cho Plan se reporta que en 1995 se hubieran generado 350 000 empleos, pero tan sólo se crearon 225 000.

También hay que tener en cuenta que se determina que por cada punto de crecimiento del PIB el empleo aumentaría 0.49%, y este se incrementó el año pasado sólo en 0.32%.



"Somos confiables": Dane



de página 1A

director del Dane, Edgardo Santiago Molina, en rueda de prensa ayer en las instalaciones de la Cámara de Comercio...

...orno, la economía crecerá entre 4,0% y 4,5% en 1996

industria

...ero seguirá por las nubes...

...la economía más estable de la región

oleo toma impulso

industria, la construcción y el comercio. En las siete principales áreas millón de desocupados.

SECTORES CON MAYOR DESEMPLEO

INDUSTRIA

Desde que se inició la apertura económica, la industria dejó de generar empleo. Entre 1992 y 1994 la industria perdió empleados en número...

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

OFICINA DE QUEJAS Y RECLAMOS

ES EL TIEMPO DE LA GESTIÓN



DANE Para tomar decisiones

Departamento Administrativo Nacional de Estadística

60 AÑOS 1953-2013



Directivas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Director

Mauricio Perfetti del Corral

Subdirector

Eduardo Efraín Freire (e)

Secretario General

Jair Orlando Fajardo Fajardo

Dirección de Metodología y Producción Estadística

Eduardo Efraín Freire Delgado

Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales

Ana Victoria Vega Acevedo

Dirección de Geoestadística

Miguel Ángel Cárdenas Contreras

Dirección de Censos y Demografía

Liliana Acevedo Arenas

Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización

Nelcy Araque García

Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística

Soraya Peñaranda Gómez

Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva del autor, su contenido no compromete al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, ni al Magazín ib de la Gestión Estadística.

Índice

Pág. Contenido

- S1 Sección 1**
Artículos
- 6 El DANE y el derecho de los ciudadanos a la información pública**
Autor: Bernardo Guerrero Lozano
- 14 La estadística en Colombia, una evolución fundamental para la toma de decisiones**
Autora: Yolima Andrea Díaz Chaparro
- 22 Línea de tiempo DANE**
- 24 Síntesis de la historia de los censos en Colombia**
Autor: José Olinto Rueda
- 30 Historia de las cuentas nacionales de Colombia (1968-2013)**
Autora: Marie Monique Pinot de Libreros
- 42 ¿Dónde merca el DANE?**
Autor: Eduardo Efraín Freire Delgado
- 48 La medición del mercado laboral en Colombia**
Autor: Eduardo Efraín Freire Delgado
- 54 El complejo análisis de la informalidad empresarial y laboral. Una brújula en el camino del desarrollo**
Autor: Juan Carlos Guataquí R.
- 58 El DANE y la calidad estadística: un camino de avances y logros.**
Autora: Ana Zoraida Quintero Gómez



Director CANDANE

Bernardo Guerrero Lozano

Coordinadora editorial

Carolina Avendaño Pabón

Equipo Investigación CANDANE

Néstor Eduardo Muñoz Rojas

Manuel Alejandro Godoy Cubillos

Diseño y diagramación

Jaime Alberto Bustos Salazar

Corrección de estilo

Luis Javier Sánchez Duque

Comité Editorial

Bernardo Guerrero Lozano

Néstor Eduardo Rojas Muñoz

Carolina Avendaño Pabón

Soraya Peñaranda Gómez

Centro Andino de Altos Estudios CANDANE

PBX: 5978300 Ext. 2399

Teléfono directo: 5738020

cavendanop@dane.gov.co

Noviembre de 2013

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Bogotá, D.C. – Colombia

Magazín ib

de la Gestión Estadística

ISSN 2248-4310

Edición número 6

Publicación semestral

Tiraje: 1500 ejemplares

Departamento Administrativo

Nacional de Estadística

Bogotá, D.C.

Índice

Pág. Contenido

S1 Sección 1

Artículos

64 La evolución de la cooperación internacional en el DANE en el marco del contexto internacional

Autor: Daniel Rodríguez Rubiano

68 Estadísticas, confianza y gobernabilidad democrática en un mundo globalizado

Autor: Fernando Cepeda Ulloa

72 Fortalecimiento de la actividad estadística oficial en Colombia: un propósito del Proyecto de Ley Estadística

Autores: Carlos Arturo García Prieto y Ramón Ricardo Valenzuela

S2 Sección 2

Entrevistas

78 Entrevista Héctor Maldonado Gómez

82 Entrevista Ernesto Rojas Morales

86 Entrevista César Augusto Caballero

Editorial

Este número del Magazín ib, está dedicado a los 60 años del DANE como ente productor de las estadísticas en Colombia.

Esta edición inicia con el aporte de Bernardo Guerrero, quien nos ofrece un completo panorama en el que se indica cómo el DANE ha respondido durante estas seis décadas al derecho legítimo y universal que tienen los colombianos a la información pública. El artículo muestra como el DANE ha suplido esta necesidad a través de la implementación de diferentes estrategias de acceso y difusión a la información, que se han enmarcado en los parámetros de nuestra legislación y que de hecho han ido mucho más allá de las exigencias básicas. El texto se articula inicialmente en el relato de grandes momentos históricos de gran trascendencia para el DANE como los censos de población, la consolidación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares o la implementación del Sistema de Cuentas Nacionales, etc. Pero más allá de datos históricos puntuales, el artículo muestra como actualmente el DANE ha logrado acomodarse a un estricto esquema de publicación, establecido de acuerdo con los principios fundamentales de las estadísticas oficiales que regulan el tema. Además se señala cómo esa capacidad institucional de cumplir con los compromisos estadísticos se ve fortalecida a través de robustas estrategias de difusión que implementa la entidad, y adicionalmente describe de manera enfática cómo el DANE enfrenta en la época contemporánea dos grandes retos a nivel global: lograr una completa autonomía y fortalecer sus capacidades para lidiar con los grandes competidores emergentes en el análisis y administración de los Big Data, aquellos sistemas que manejan enormes cantidades de datos y requieren complejos procesos de análisis.

Posteriormente, el Magazín tiene una descripción histórica que inicia en la época de la colonia. De una manera sucinta, Yolima Díaz recorre la historia de las estadísticas recreada en los hechos que marcaron la historia nacional en el sentido económico y social. Los censos aparecen como el elemento que permanentemente desencadena la necesidad de generar estadísticas, y a través del texto se sitúan los orígenes de lo que hoy es el DANE, hasta llegar a nuestro momento actual.

José Olinto Rueda recorre la historia de los censos de población, que inicia desde 1770, cuando la población del país en total apenas sobrepasaba el millón de personas. A través del texto se evidencian elementos de la sociedad de la época que reflejaban profundas desigualdades, como el hecho de que en la primera mitad del siglo XIX para el censo de 1843 no se incluían en la población colombiana los datos de indígenas y esclavos. El artículo socializa además los resultados de población ajustada en cada censo, de los cuales los de 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005 fueron realizados durante estos 60 años. Finalmente, incluye un recuento sobre innovaciones relevantes en cada uno de los censos, como la prolongación del periodo censal en dos semanas y seis meses para la población urbana y rural respectivamente para 1985, así como la adición del concepto de pertenencia étnica en el formulario de 1993 o la utilización de dispositivos móviles de captura en 2005.

Marie Monique Pinot de Libreros y varios colaboradores aportan al componente histórico un detallado relato sobre cómo a partir de 1968 se estableció el Sistema de Cuentas Nacionales en Colombia, consolidado después de que a partir de 1948 el Banco de la República inició estos cálculos, de acuerdo a recomendaciones

de las Naciones Unidas. Nuestros colaboradores, desde la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, nos cuentan cómo un sistema que nació acotado solamente a los cálculos amplios como el indicador del PIB, se fue volviendo cada vez más detallado, según ramas de actividad y sectores económicos, que se ubican cronológicamente en diferentes momentos del siglo pasado. También narran el proceso de implementación de los tres años base que han tenido las cuentas hasta el momento, y el fortalecimiento de todo este sistema, gracias al apoyo del Instituto Nacional de Estadísticas de Francia, que realizó conjuntamente con el país un sólido programa de capacitación, desarrollado durante más de seis años, en el que profesionales del DANE pudieron estudiar al detalle los desarrollos del país europeo en ese sentido para aplicarlos en el país.

A través de este número especial del *Magazín ib*, el DANE también aprovecha para responder oficialmente a una pregunta constantemente formulada por el público, a través de la cual se presentan interrogantes sobre cuál es la fuente de los datos del DANE sobre la variación mensual de precios a través del IPC, Índice de Precios al Consumidor. El artículo, titulado justamente *¿Dónde merca el DANE?*, elaborado por nuestro director de Metodología y Producción Estadística, Eduardo Efraín Freire, explica el recorrido que ha tenido la metodología desde el año 1954 hasta hoy, ilustra al detalle la solidez del procedimiento por el que se origina la cifra, aclara de dónde provienen los análisis que mensualmente generan este indicador a través de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, y muestra cómo ha aumentado el cubrimiento geográfico de la encuesta y la relevancia que tienen las variables, como marcas o sitios de compra, al momento de definir en qué lugares y qué productos identificarán mes a mes los técnicos del DANE, quienes hacen las veces de consumidores e investigan 423 artículos a través de 50.000 fuentes.

Por otra parte, Eduardo Freire nos explica cuál ha sido la evolución de nuestras estadísticas del mercado laboral desde comienzos de los años 70s, y cómo, poco a poco, se ha obtenido una variedad de innovaciones fundamentales que permiten que actualmente se publique este dato con la mayor solidez y credibilidad técnica. A lo largo del texto se explica cómo se ha ampliado la cobertura geográfica del indicador, el peso que ha tenido el hecho de que hoy la encuesta se realice de manera continua, y que no capture momentos únicos al estilo del registro de unas fotos, sino más bien al modo de una película que permite obtener un registro continuo. Adicionalmente, menciona el gran valor de los avances alcanzados, gracias a los adelantos tecnológicos como el dispositivo móvil de captura (DMC) implementado en la encuesta, las ventajas de la aplicación de informes temáticos y los cambios producidos como consecuencia de la modificación de definiciones como el concepto «ocupado», transformado y adaptado para Colombia de acuerdo con los lineamientos determinados por organizaciones internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo para el caso.

El *Magazín* incluye otros artículos actuales, que nos ubican en una realidad llena de logros y aspectos positivos, que son consecuencia de la consolidación de diversos desarrollos del DANE en distintos sentidos a lo largo de estas seis décadas.

Ana Zoraida Quintero trata un tema que es actualmente fundamental para el DANE y que es resultado de la consolidación del exitoso proceso que durante 60 años ha implementado la entidad en términos de asegurar la calidad de las estadísticas. La autora describe como el actualizado y reconocido Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Operaciones Estadísticas, implementado en el DANE, considera tres pilares de la calidad estadística: primero el Código de Buenas Prácticas, tema en el que

la entidad ha sido líder regional; segundo, el modelo estándar de producción estadística, y tercero, el conjunto de requisitos de calidad. Todo el relato lo enmarca en el contexto de las 129 operaciones estadísticas que se han evaluado desde que nació el proyecto en el año 2007, en diversas entidades nacionales.

El líder del equipo de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales, Daniel Rodríguez, describe el camino que ha recorrido el DANE por medio del cual Colombia pasó de ser un receptor de cooperación por parte de países desarrollados a prestar apoyo a otras naciones, especialmente a través de mecanismos de cooperación horizontal. Además explica el liderazgo regional del DANE en temas como el uso de tecnologías como los DMC o el establecimiento de lineamientos de buenas prácticas estadísticas.

Hacia el final de la edición, el doctor Fernando Cepeda Ulloa nos ilustra sobre cuál ha sido el peso de la globalización en el orden mundial actual y las consecuencias de la producción errada de estadísticas respecto a la gobernabilidad democrática, afectada gravemente cuando se pierde la confianza en las cifras oficiales, en particular en las autoridades estadísticas. El doctor Cepeda reconoce en este contexto la confianza que han generado nuestras cifras en estos 60 años de existencia, lo que se ratificó recientemente cuando la OECD destacó la independencia y credibilidad del DANE como una de las principales motivaciones para invitar al país a acceder a la organización.

Posteriormente, Carlos García y Ricardo Valenzuela nos cuentan cuáles serán los principales aportes para el país en términos de competitividad y gobernabilidad de la aprobación del proyecto de ley estadística que elabora la entidad, en equipo con la rama legislativa, redactado de acuerdo con los principios de Naciones Unidas y Eurostat y siguiendo linea-

mientos ejemplares como los de Canadá y el Reino Unido. Algunos puntos cruciales sobre esta aprobación son, por ejemplo, la optimización en el uso de registros administrativos, el establecimiento de periodos fijos para la realización de censos y el establecimiento legal de un Sistema Estadístico Nacional.

Para finalizar, Carolina Avendaño, desde CANDANE, revela respuestas de los tres últimos directores respecto a temas de gran interés como las características que según cada uno de ellos debería tener el DANE ideal. Estos directores hablan también de lo más personal de sus vivencias, al comentar sobre los primeros recuerdos de su nombramiento o hablar de qué les impactó durante su periodo en la entidad.

Los invitamos a leer esta edición especial del Magazin, creada a partir de la recopilación de los elementos más significativos de la historia de la entidad, y el compendio de importantes logros que en suma nos permiten dilucidar los mayores retos del DANE para las décadas siguientes.

Mauricio Perfetti del Corral
Director del DANE

El DANE y el derecho de los ciudadanos a la información pública

Autor:

Bernardo Guerrero Lozano

Bernardo Guerrero Lozano. Director de CANDANE, Centro de Formación del DANE. Filósofo, con Maestría en Economía de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: bguerrerol@dane.gov.co

Resumen

En una sociedad democrática, el acceso a la información pública es un derecho de los ciudadanos reconocido constitucionalmente. El DANE, como proveedor de la información estadística oficial ha cumplido un papel destacado en la generación y divulgación de cifras fundamentales para el diseño, la ejecución y el control de las políticas públicas. Sin embargo, en el marco de los principios fundamentales de la organización estadística, enfrenta hoy grandes desafíos en relación con su autonomía y con su fortalecimiento, para asumir fenómenos emergentes como los generados por los big data.

Marco de referencia

En una sociedad democrática, el acceso y aprovechamiento de la información pública, es un derecho de los ciudadanos, que debe ser acatado, sin mayores restricciones, en condiciones de equidad, transparencia y oportunidad, sin distingos de naturaleza política, económica o social y potencializado en el marco de los nuevos sistemas de comunicación global.

El artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, señala claramente que todo hombre tiene derecho a la información, consagrando de este modo la libertad de

informar y de ser informado, como una característica intrínseca de las sociedades que se proclaman democráticas.

En diferentes convenciones y declaraciones, las Naciones Unidas, distintos organismos multilaterales y destacados teóricos, han reivindicado el derecho de los ciudadanos a la información pública, considerado como, la facultad que tienen las personas de acceder a todo tipo de información, en manos de entidades públicas o de particulares que ejerzan funciones públicas.

Para que este derecho sea efectivo, es necesario que, en lo normativo, tenga reconocimiento constitucional, desarrollo legal y protección judicial adecuada y que en el campo práctico exista pluralidad de formas de acceso y la información sea clara, completa, objetiva, permanente, oportuna y poco onerosa para los ciudadanos. Si bien, existen algunas excepciones al ejercicio del derecho, particularmente relacionadas con la protección de objetivos legítimos, como pueden ser la privacidad, la reserva estadística o la seguridad nacional, éstas deben estar expresamente consignadas en las normas y responder a criterios de necesidad y proporcionalidad.

En el caso colombiano, el artículo 20 de la Constitución Política declara que se «garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y la de informar y recibir información veraz e imparcial, la de fundar medios de comunicación». Así mismo el artículo 15 señala que «Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.»

La Corte Constitucional ha reiterado el derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental en diferentes providencias. En particular en la Sentencia T - 511 del 2010, señala que se trata de un derecho que tiene, entre otras, las siguientes características: a) su titularidad es universal, b) existe la obligación de las autoridades de entregar informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas, c) los documentos públicos no se limitan a aquellos que son producidos por órganos públicos, sino que dicha definición se extiende a aquellos documentos que reposan en las entidades públicas, los producidos por ellas y documentos privados que por ley, declaración formal de sus titulares, o conducta concluyente, se entienden públicos, d) las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada, e) la ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva.

En la medida en que el ciudadano conozca cómo se manejan los asuntos públicos y con base en qué información cualitativa y cuantitativa se toman las decisiones de política que los afectan individual y colectivamente, aumenta la confianza en el Estado, se fortalece la participación ciudadana y se reduce la reticencia de los informantes a entregar información especialmente para fines estadísticos.

El papel del DANE como proveedor de información

Desde comienzos del siglo pasado, la información estadística, como bien público, comenzó a tener un papel importante en el escenario colombiano y adquirió relevancia gracias al impulso dado a la organización estadística por el Doctor Carlos Lleras Restrepo, quien, ejerciendo el cargo de Contralor General de la República, entendió cabalmente sus problemas y necesidades y puso en marcha la recopilación, procesamiento y análisis de los datos demográficos, económicos, sociales, políticos y culturales, con una concepción que hoy se

reconoce como en el marco de principios fundamentales de toda organización estadística, como son el mandato normativo, dirección profesional, la inspección permanente para garantizar la calidad, la organización de las fuentes y la reserva estadística.

Estos antecedentes hicieron posible que hacia mediados del siglo pasado, más exactamente el 14 de octubre de 1953, la Dirección Nacional de Estadística, que dependía del contralor, se transformara en el Departamento Adminis-

trativo Nacional de Estadística, elevándose así al nivel de una especie de ministerio, de naturaleza técnica, dependiente del presidente, con el fin de garantizar su «autonomía», como lo señalara la norma de creación.

Desde entonces, el DANE se ha convertido en el principal proveedor de la estadística oficial y como muchas entidades estatales, ha estado sometido a permanentes transformaciones en su marco normativo y en sus características básicas, sin que hasta la fecha se hayan podido realizar las grandes transformaciones estructurales, que surgirían de una completa autonomía y solvencia técnica, como lo demanda una organización estadística globalizada.

En el transcurso de las últimas décadas, y especialmente en los últimos años, ha venido realizando mejoras caracterizadas por la diversificación del portafolio de servicios, el incremento de la cobertura geográfica de sus operaciones estadísticas, el mejoramiento de las metodologías de recolección y procesamiento, la disponibilidad de tecnologías actualizadas y el énfasis en la calidad de la información estadística.

En materia demográfica, el DANE ha realizado, con algunas dificultades atinentes a la oportunidad en las asignaciones presupuestales, cinco censos de población. El más reciente en el 2005, aunque todavía no ha sido posible cumplir con la recomendación de las Naciones Unidas de llevar a cabo dicha operación estadística cada diez años en años con dígitos terminados en cero. Igualmente el ente estadístico ha cumplido una importante tarea en la recopilación y análisis de los registros vitales, fundamentales para el conocimiento del movimiento evolutivo natural de la población.

En lo concerniente a la estadística económica y social, a manera de ejemplo, el censo económico nacional, para los sectores de industria, comercio y servicios, data de 1971. Así mismo, se realizaron dos censos nacionales agropecuarios, en 1960 y 1971. En este campo, se está en mora de información mucho más reciente. Sin embargo, históricamente se han logrado avances significativos en operaciones reconocidas como el índice de Precios

al Consumidor, la Encuesta de Hogares, y las Cuentas Nacionales, todas ellas fundamentales para la política macroeconómica.

Con el fin de analizar el comportamiento de los precios, relacionados con el consumo de los hogares en la economía, el DANE, continuó, a partir de 1954, con la producción del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Con el transcurso del tiempo este indicador, con base en las recomendaciones de organismos internacionales, se ha venido actualizando desde el punto de vista metodológico y ampliando su cobertura geográfica. En este sentido, de forma paulatina, la cobertura urbana aumentó de las 7 ciudades principales a las 13 áreas metropolitanas, luego a las 13 ciudades capitales y algunas áreas metropolitanas y finalmente a 24 ciudades capitales de departamento, incluidas algunas áreas metropolitanas, donde se recolecta la información sobre precios de más de 50000 fuentes siguiendo un procedimiento técnico riguroso que ha merecido menciones especiales a nivel internacional.

En la década del setenta, el DANE dio inicio a la aplicación de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), la cual tenía como propósito producir estadísticas básicas de aspectos demográficos, sociales y económicos de la población colombiana. Hacia finales de la década del noventa, se inició la aplicación de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) como una prueba piloto en Bogotá y posteriormente en el 2000 se aplicó a las 13 áreas metropolitanas.

Luego, con el apoyo financiero del Banco Mundial, se inició el diseño de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Esta encuesta es el resultado de la integración de la ECH con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) y con la Encuesta de Calidad de Vida. El éxito de la integración de las encuestas se dio en gran parte gracias a avances logísticos, tal como la introducción del informante directo y la captura de información mediante dispositivos móviles.

La Gran Encuesta Integrada de Hogares se aplicó por primera vez en agosto de 2006 con el módulo de mercado laboral e ingresos y, a partir de septiembre con el módulo de gastos

de los hogares. En la actualidad, la encuesta cuenta con una muestra total de 240.000 hogares aproximadamente, convirtiéndose así en la de mayor cobertura a nivel nacional.

A través de reformas institucionales, en la segunda mitad de la década del setenta el DANE asumió la competencia de elaborar las Cuentas Nacionales, la cual tenía anteriormente, desde 1947, el Banco de la República. Sin embargo, solamente a partir de 1983 se convierte en la entidad encargada oficialmente de producir las cifras de las Cuentas Nacionales. A partir de este año, el DANE ha elaborado cuatro series de cuentas, la más reciente con base 2005.

Este cambio profundizó el alcance de las cuentas, pues a través del tiempo se establecieron cuentas completas de productos y actividades, matrices de oferta-utilización, cuentas de sectores institucionales, así como la inclusión de

actividades del sector ilegal y el registro de transacciones de salud y seguros sociales. Asimismo, permitió la mejora en el cálculo de los SIFMI, el consumo final de los hogares, la producción del stock de edificaciones de los alquileres de vivienda y el contrabando. Sin embargo, el cambio más significativo vino dado por el análisis de variables en serie, dando así una perspectiva de más largo plazo.

Como evidencia de su prolífica tarea en la producción estadística para atender los requerimientos del Estado y de la ciudadanía, el DANE en la actualidad lleva a cabo más de setenta operaciones estadísticas: doce en el área de cuentas nacionales, diez en precios y costos, diez en estadísticas sociales, siete en construcción, siete en comercio, cinco en servicios, cuatro en el sector agropecuario, cuatro en temas de política y culturas y dieciséis en otras áreas temáticas.

Mecanismos de Difusión

Para garantizar en la práctica el cumplimiento de los derechos de información y comunicación del ciudadano, el DANE ha hecho posible que la información básica llegue a todos los sectores en igualdad de condiciones a través de diferentes mecanismos como la entrega directa, las publicaciones, los recursos multimedia, los medios masivos de comunicación, el call center, recursos multimedia, la página WEB y las redes sociales, poniendo también a su disposición, de modo gratuito, las metodologías, los metadatos y los micro datos anonimizados. Esta diversificación de los canales de información ha estado acompañada del cumplimiento estricto de los cronogramas de publicación de las cifras.

La entrega directa de información estadística se ha materializado mediante diversas estrategias: a) a quienes la solicitan personalmente, a través del Banco de Datos, creado en 1970, la cual se complementa con la Sala Especializada de Datos, lugar a donde acuden investigadores o académicos que acceden a

microdatos anonimizados para usuarios especializados; b) programas dirigidos a públicos específicos, como «El DANE en la academia», para jóvenes universitarios o «Pin 1, Pin2, Pin DANE», que se ofrece a los niños, el cual se complementa con la estación del DANE en Divercity, como un instrumento para fomentar la cultura estadística.

Igualmente el DANE publica libros, boletines y calendarios con la información actualizada producida por las operaciones estadísticas en los diferentes sectores. Vale la pena señalar que la publicación de los resultados de las operaciones estadísticas está acompañada de una ficha sobre las propiedades de los datos: su definición, forma de compilación, periodo cubierto y cobertura geográfica. Así mismo, desde CANDANE se fomenta el análisis de los datos y se estimula la investigación estadística y socioeconómica, mediante la publicación de documentos de trabajo, de la Revista ib y del Magazín ib, que añaden valor a las estadísticas oficiales.

Finalmente, es preciso mencionar que el DANE, a lo largo de su existencia, ha venido aprovechando el surgimiento de nuevas tecnologías para cumplir con su labor de divulgación de la información de la mejor manera posible. Evidencia de lo anterior, es que la página

web del DANE es una de las más visitadas a nivel nacional, con alrededor de 300.000 visitas mensuales y modernos sistemas de consulta y que además las redes sociales tienen cada vez más relevancia como mecanismo de difusión de los datos.

Los nuevos desafíos del DANE

En 1994 las Naciones Unidas adoptaron como principios fundamentales de la organización estadística la independencia, la relevancia, la credibilidad y las políticas con respecto a los informantes. Independencia, considerada no como un fin en sí mismo, sino como un medio para tomar decisiones profesionales relativas a los contenidos, métodos, interpretaciones y publicación de los resultados; relevancia en el sentido de que los datos estadísticos deben ser de gran importancia para las prioridades de política y para la toma de decisiones de los ciudadanos; credibilidad, entendida como la confianza de los ciudadanos en la calidad de la información al seguir rigurosamente los protocolos técnicos para generarla y divulgarla. Las políticas con respecto a los informantes deberán orientarse al diseño y aplicación de instrumentos jurídicos vinculantes, fomentar la cooperación, garantizar la confidencialidad, proporcionar incentivos poderosos y utilizar procedimientos flexibles que puedan adaptarse a necesidades cambiantes.

No obstante la solidez de estos principios, su prevalencia ha sido cuestionada en la práctica debido a la desinformación y pérdida de credibilidad en las estadísticas económicas y financieras de varios de los países, en la reciente crisis económica mundial.

Importancia de la autonomía

Con respecto a la autonomía, es necesario tener en cuenta que la creación de los entes estadísticos estatales surgió en un contexto en el cual los gobiernos requerían de la información para fundamentar sus políticas nacio-

Recientemente, no solo la estadística económica, sino también la demográfica, se han visto involucrada en situaciones que atentan contra la credibilidad en los organismos estadísticos. Tal es el caso de los Censos de Población de Chile, Paraguay y Bolivia debido, hasta donde se conoce, a errores de cobertura censal.

Las entidades estadísticas como el DANE, además de asuntos pendientes, enfrentan nuevos y mayores desafíos. Por una parte, la ciudadanía exige más y mejores datos que fundamenten el diseño y la ejecución de las políticas en un marco de transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, y en parte debido a las recientes crisis económicas, caracterizadas por la desinformación o la mala información, diferentes sectores impulsan una revisión de su papel, particularmente en lo concerniente al grado de autonomía de que gozan, y a su capacidad y legitimidad para enfrentar nuevos retos como los creados por competidores, que utilizan las tecnologías de la información y comunicación, para suministrar soluciones al ciudadano a la medida y experticia en el manejo de grandes bases de datos (*big data*).

nales y sectoriales. Actualmente dicho entorno ha cambiado y hoy se considera que esta información que se produce con recursos de los contribuyentes es un bien público que debe garantizar el ejercicio del derecho ciudadano a

la información y a la comunicación y no solo los requerimientos estatales o gubernamentales.

Con el propósito de garantizar la imparcialidad se requiere entonces que los Institutos de estadística no formen parte de la estructura gubernamental, pues en este caso serían jueces y parte y los ejercicios de rendición de cuentas del gobierno podrían verse afectados en su credibilidad por parte de los ciudadanos. La desconfianza de la ciudadanía en las cifras oficiales podría conducir a una pérdida de legitimidad.

Para cumplir cabalmente con los principios y recomendaciones de las Naciones Unidas atinentes a las estadísticas oficiales, se necesitan entidades que gocen de autonomía como facultad de darse a sí mismas sus propias normas, en diferentes ámbitos. Entidades que sean organismos constitucionales autónomos, que no dependan del ejecutivo, con personería jurídica y patrimonio propio y dotados de recursos no sujetos al vaivén de negociaciones coyunturales y recortes presupuestales,

autónomos administrativamente para la dirección y asignación de recursos humanos, físicos y financieros; independientes técnicamente, con regímenes especiales de contratación y administración de personal, sujetas a altos estándares de desempeño, rendición transparente de cuentas a la ciudadanía y mecanismos efectivos de control social.

Un organismo así concebido evita las interferencias indebidas, reduce los conflictos de interés, aumenta la confianza ciudadana, reduce la reticencia de las fuentes y garantiza una mayor provisión de mejores estadísticas oficiales en los distintos niveles administrativos del Estado.

La autonomía fortalece las organizaciones y, en el caso del DANE, le permitiría resolver asuntos pendientes como ampliar coberturas a niveles locales, realizar los censos en el marco de las rondas internacionales, mejorar las metodologías y satisfacer mejor a los ciudadanos en sus requerimientos de información oportuna y actualizada.

El desafío de *big data*

La segunda tarea de las organizaciones estadísticas será enfrentar los retos que plantean los nuevos competidores como producto del vertiginoso avance de las tecnologías de información y comunicación.

Una organización estadística moderna deberá estar en capacidad de conocer y explotar con fines estadísticos grandes volúmenes de información (*big data*), provenientes de fuentes oficiales y no oficiales, generados por las redes como internet, la telefonía celular o los registros de compras, las imágenes satelitales, etc.

Analizar y estructurar dicha información de manera significativa y añadirle valor de tal modo que pueda ser útil en tiempo real para

ofrecer bienes y servicios públicos y privados, y hacer predicciones, es una tarea retadora que requiere capacidades y habilidades nuevas para usar los datos de manera eficiente. La analítica y la gobernanza de los *big data*, en el futuro, van a arrojar nuevas luces no solo sobre el estado de las poblaciones y los mercados sino también sobre aspectos tales como la forma en que cambian las relaciones entre ciudadanos y gobernantes.

Por lo anterior, los entes estadísticos como el DANE deberán estar dotados de los recursos necesarios que les permitan manejar las amenazas, aprovechar las oportunidades y ser conscientes de las implicaciones con respecto a la legitimidad, la calidad y la utilidad de los datos.

En este contexto, se requiere vigilancia especial para proteger derechos humanos, fundamentales en las democracias, como la privaci-

dad y abordar fenómenos, como la renuencia de muchos agentes a compartir información, cuya violación entraña acciones legales.

Conclusiones

El acceso a la información pública es un derecho fundamental de los ciudadanos que en el caso colombiano posee rango constitucional y legal. El DANE, como la entidad responsable de la provisión de información estadística para la toma de decisiones tanto públicas como privadas, ha desempeñado un papel de gran relevancia, desde su creación hace 60 años y ha experimentado notables progresos en cobertura y calidad de las cifras para atender las demandas del Estado y de la Ciudadanía.

No obstante sus avances innegables a lo largo de su existencia, el DANE, sin lugar a du-

das, para atender asuntos pendientes y nuevos desafíos en lo local y en lo global, requiere mejorar su posicionamiento. Para ello es de gran relevancia el que pueda convertirse en un ente de rango constitucional autónomo, con el fin de que pueda cumplir cabalmente con los principios fundamentales de la estadística oficial, proclamados por las Naciones Unidas, lidiar con los competidores emergentes y satisfacer las crecientes necesidades de información estadística de los ciudadanos y del Estado en los diferentes niveles de la administración.

Bibliografía

Constitución Política de Colombia. 1991. Legis Editores S.A. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional, Colombia, Sentencia T-511 de 2010.

Fuenmayor, A. (2004). *El derecho de los ciudadanos a la información pública*. San José de Costa Rica: Unesco.

Global Pulse (May 2012). *Big data for development*, N. Y.

Lleras Restrepo, C. (1938). *La estadística nacional*. CGR, Bogotá.

Sojo E. y Leiva G. (sep.-dic. 2012). Flexibilidad y credibilidad. *Revista Internacional de Estadística*.



La estadística en Colombia, una evolución fundamental para la toma de decisiones

Autora:

Yolima Andrea Díaz Chaparro

Profesional Especializado DANE de la Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística. Comunicadora Social y Periodista. Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: yadiazc@dane.gov.co

Resumen

El DANE, ente rector de las estadísticas oficiales del país, fue creado para coordinar la producción y difusión estadística en Colombia, dada la importancia de dicho aspecto en la cotidianidad de los ciudadanos nacionales. Sin embargo, antes de su nacimiento, la producción y desarrollo de estadísticas en Colombia ha tenido un amplio y variado camino para su consolidación y confluencia hacia una entidad que llega, en el 2013, a sus 60 años de existencia.

La estadística en el territorio colombiano ha evolucionado desde su implementación primitiva en las primeras organizaciones indígenas, hasta su consolidación científica en tiempos contemporáneos, con base en las necesidades de convivencia y socialización.

Las estadísticas en Colombia han pasado de ser un simple registro de inventario, a un saber académico y científico, necesario para el análisis del desarrollo económico y social del país. La Presidencia, la Real Audiencia y el Virreina-

to, establecieron sistemas contables, de medición y de tributos como principio del registro estadístico. La recolección y registro de los impuestos, fortaleció el desarrollo de los censos poblacionales.

Los gobiernos republicanos llevan a cabo censos más específicos, en su característica social demográfica, que conllevaron a la institucionalización de la actividad estadística, para definir aspectos de inversión. Para las civilizaciones aborígenes precolombinas, la

importancia de la estadística radicaba en la organización para obtener y administrar sus recursos agrícolas. En Colombia los muiscas y los Taironas contaban con sistemas de medición, pero carecían de un adecuado sistema de registro.

Durante el periodo colonial, la explotación minera, especialmente del oro y de la plata, obligó a establecer un sistema estadístico para controlar la extracción, comercialización y acuñamiento de moneda, así como la imposición del pago de tributos. No obstante, la actividad estadística iba más lejos, ya que existen datos sobre producción de quina, clasificada por la «mejor», y que se computaba en arrobas y en valores monetarios; del mismo modo, se llevaba una estadística minuciosa de los suministros de víveres, vituallas, menajes y otros, enviados a las tropas en campaña contra los indígenas en rebeldía (Vidales, 1978). En el ámbito demográfico, los registros de la población y sus respectivos cambios en su conformación, era lo que rodeaba este período sobre todo señalando el proceso descendente de la población aborigen.

Consecuentemente con las necesidades organizativas de las entidades gubernamentales coloniales, se implementó la figura de contralor estadístico para la realización de estadísticas y el censo en 1770, que fue de población y vivienda. Se trató de un censo bajo la responsabilidad de los gobernantes en cada una de las divisiones administrativas como provincias, villas, pueblos, poblados, etc.

Con la independencia, la implementación de una república y el desarrollo de actividades comerciales bajo la «garantía del libre comercio», se hizo necesaria la expedición de normas reglamentarias; para ello, se promulgaron políticas para reportar información a hacienda pública en 1824. Un año más tarde se estableció la Oficina Central de Estadísticas, que llevó a la práctica el decreto de 1885 que estableció la metodología y el cuestionario para el censo de ese año, y que regiría para los realizados en 1835, 1843 y 1851.

Entre 1850-1880 se impuso la tendencia liberal, la cual contemplaba reformas económicas, sociales y políticas ambiciosas. Sin embargo, la sobreposición de medidas y la aplicación asimétrica de las mismas, sumadas a la disímil actividad económica y las diferencias ideológicas y culturales, se tradujeron en las guerras civiles de 1851, 1854, 1860-1862, 1876-1877, 1885, 1895 y 1899-1902 (Sastoque, 2011). No hay que olvidar, que así hubieran confrontaciones internas se empezó a levantar y consolidar durante este período la economía cafetera a través del papel predominante de las haciendas cafeteras (Estrada, 2011)

Así, aunque durante este período hubo varias confrontaciones internas, hacia 1864 se levantó un censo. Este fue especial porque presentó variaciones en cuanto a métodos y procedimientos, respecto a los anteriores censos. No obstante, tuvo un retraso de cinco años, puesto que en principio había sido planeado para 1859; las guerras civiles, principalmente entre 1860 y 1862, no lo dejaron hacer sino hasta el 64.

Hacia 1875, y dada la dinámica de la economía nacional en torno a su recuperación y ampliación por los lados de la economía cafetera, se creó la primera Oficina «Especial» de Estadística Nacional, con funcionarios dedicados completamente a esta actividad, y se publicó el primer Anuario Estadístico Nacional (Vidales, 1978); aunque, hacia 1877, se clausuró esta oficina por falta de presupuesto. Sin embargo, hasta 1889 el Ministerio de Gobierno de entonces publicó «La Estadística Nacional de la República de Colombia».

Aun cuando se creía en un receso en las estadísticas hacia finales de la década dado por guerras y confrontaciones internas, hacia 1888 y mediante el decreto 236 se establece nuevamente una Oficina de Estadística Nacional y se reorganiza la estadística nacional.

Las Estadísticas en el siglo XX.

Para los inicios de 1900, la república estaba saliendo de la Guerra de los mil días, que fue la conflagración civil más larga y cruenta y la demás devastadores efectos para la economía nacional (Bejarano, 1996), a lo cual se suma la pérdida de Panamá y, la decadencia de las grandes haciendas como base de la producción cafetera (Estrada, 2011). Sin embargo, los problemas sociales y económicos no impidieron que hacia 1905 se llevara a cabo el censo de población.

Dicho censo estuvo a cargo de los concejos municipales, y su particularidad fue darse después de más de 35 años de no tener un conteo de la población. No obstante, existen salvedades como las sugeridas por Lara Charry (1985), quien afirma que el censo de 1905 fue tan solo una tentativa de empadronamiento que dista mucho de las condiciones especiales que debe tener el cómputo de habitantes.

Durante la primera mitad del siglo, se vivieron importantes transformaciones económicas y sociales no solo desde la perspectiva de la economía cafetera a través de un fuerte componente exportador en centros de colonización como lo que ahora se denomina Eje Cafetero (Estrada, 2011); sino también en el crecimiento de la población urbana, localizadas principalmente en Medellín, Bogotá, Barranquilla y Cali, un sector comercial preponderante dentro de la economía, el desarrollo de una industrialización dada por el vigoroso desarrollo de la industria textil y las manufacturas de la región antioqueña (Bejarano, 1996). Esto en el entorno de la llegada de la misión Kemmerer en materia de trazar los lineamientos para un nuevo orden administrativo e institucional del país.

Dentro de este contexto, es importante mencionar que en 1912 se desarrolló un nuevo censo de población con un resultado de 5'072.604 habitantes; que incluyó la investigación del estado de la «industria comercial» (Vidales, 1978). 1915 es el año del establecimiento de la estadística moderna en Colombia, por cuan-

to se implementó la publicación de Anuarios Estadísticos; así mismo, las labores de la oficina de estadística, se centralizaron en la Dirección General de Estadística.

La necesidad de contar con información estadística del país, se evidenció durante la primera década del siglo XX, es así como en 1915, bajo el mandato del presidente José Vicente Concha y sus estrictas medidas económicas, tras las facultades concedidas por el Congreso de la República, debido a las secuelas de la primera guerra mundial, las cuales incluían la disminución de personal en las entidades estatales y la suspensión de obras públicas, se recopiló una serie estadística de producción y precios al productor.

Durante este período se siguieron dando importantes avances en el desarrollo de las estadísticas como lo fueron: la producción de información estadística de industria y trabajo; la generación de promedios de los índices de precios de los productos alimenticios, por parte del Banco de la República; la realización del censo general de población en 1928, el cual se ubica, por una parte, dentro del desarrollo de los planes de la Misión Kemmerer y, por otra, en la antesala de la crisis mundial, que repercutió en el país con notoria violencia (Vidales, 1978).

Desde 1930 empezaron su funcionamiento las oficinas de estadística en los departamentos e intendencias del país, se encargaban de distribuir los formularios para recopilar la información y enviarla a Bogotá. Así mismo, se puede decir que desde entonces en forma sistemática se da la construcción de la mayoría de las series estadísticas con que cuenta el país; por ello, en 1931 se publica el Anuario de Estadística, el cual presenta entre su contenido las estadísticas relacionadas con demografía, economía, comercio exterior, transporte, estadística fiscal, actividades pecuarias, propiedad raíz, producción, justicia y beneficencia, organizadas por series históricas.

Hacia 1935 la Ley 82 exhortó a una etapa de modernización y estructuración orgánica de las estadísticas, con la unificación de la Sede de la Dirección Nacional de Estadística en la Contraloría General de la República y la organización de las oficinas regionales en los departamentos, intendencias y municipios. Adicionalmente se estableció la obligación de poner a disposición de toda la ciudadanía la información estadística producida y el principio de reserva estadística para la información individual; y según Vidales, el Gobierno adquiere una computadora electrónica Powers con su correspondiente equipo periférico, lo que da el primer impulso de procesamiento de datos estadísticos en el país.

Solo hasta 1937, en Colombia se empieza por primera vez la medición del costo de vida en las ciudades; por medio de encuestas de precios aplicadas a los obreros y empleados.

Aunque existían algunas políticas para incentivar la industria como la fundación hacia 1940 del instituto de Fomento Industrial, y cuyo objetivo iba más allá de canalizar recursos de crédito; sólo hacia 1945 la Contraloría General de la República realizó el Censo Industrial de Colombia, para impulsar el desarrollo del sector. Por otra parte, en 1946 y 1947 se recopilaban datos de salud, higiene y enfermedades presentes en la población; así mismo se siguió aplicando la encuesta de calidad de vida en otras ciudades.

Surgimiento del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La producción estadística durante la segunda mitad del siglo XX, dada su importancia para la sociedad, requirió su institucionalización en una entidad que exclusivamente diera cuenta de los pormenores de su desarrollo.

Así como el 14 de octubre de 1953, bajo el Gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, se expidió el Decreto 2666, por el cual se creó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), amparado en el artículo 132

Durante 1951, y después de unos años de convulsión política y el comienzo del período de La Violencia, las estadísticas siguen siendo fundamentales en Colombia por cuanto se publicó el primer Boletín Informativo de la Dirección Nacional de Estadística. Adicionalmente, para cumplir con las recomendaciones de la Conferencia Internacional, para la revisión decenal de enfermedades y causas de defunción, se expidió un nuevo modelo de certificado de defunción; importante porque adoptaba la clasificación internacional de Enfermedades, Traumatismos y Causas de Muerte. Para el mismo año, también se expide el Decreto 2240 de 1951 con el cual la Dirección Nacional de Estadística, pasó a depender directamente de la Presidencia de la República y no de la Contraloría General.

La necesidad de contar con información estadística del país, se evidenció durante la primera década del siglo XX, es así como en 1915, bajo el mandato del presidente José Vicente Concha y sus estrictas medidas económicas, tras las facultades concedidas por el Congreso de la República, debido a las secuelas de la primera guerra mundial, las cuales incluían la disminución de personal en las entidades estatales y la suspensión de obras públicas, se recopiló una serie estadística de producción y precios al productor.

de la constitución que autorizaba la creación de departamentos administrativos.

Para ese mismo año, entidades de índole nacional e internacional exaltan la importancia de la estadística como insumo para sus actividades misionales. La Misión Currie hizo uso de la información estadística para su informe contenido en el Anuario General de Estadística de la Dirección Nacional de Estadística. Por otra parte el DANE, en aras de expandir

su recolección de datos a nivel nacional se dio a la tarea de aplicar la Encuesta de Ingresos y Gastos a las familias, la cual es un insumo importante y que da origen al Índice de Precios al Consumidos (IPC-20), con cobertura en 7 ciudades.

El avance del componente tecnológico ha sido el acompañante fundamental del procesamiento y difusión de las estadísticas en la entidad; por ello, y una vez establecido el DANE, hacia 1955 se importaron las primeras máquinas IBM, que apoyaron todo el proceso de tabular y transcribir cuadros y datos en las investigaciones estadísticas.

Uno de los primeros censos población y vivienda desarrollados por el DANE en la División de Censos y, cuya recolección de información se dio bajo el período de coalición política conocido como el Frente Nacional se logró levantar en 1964; bajo un presupuesto de 55 millones de pesos que incluyó aportes del Banco de la República, de la Federación Nacional de Cafeteros, de recursos de empréstitos, etc (Vidales, 1978), dio como resultado una población de 17.484.508 de habitantes. Adicionalmente, para obtener una mayor seguridad en los procesos de control de los datos, en el procesamiento de los resultados del XIII Censo General de Población, II de Vivienda y I de Ganadería, la entidad adquirió en 1965, un Memorizador Electrónico y, su correspondiente equipo periférico IBM.

En su continua búsqueda de poner a disposición de los usuarios, los más relevantes datos estadísticos, durante 1968 se crea el Banco de Datos de la entidad. En 1970, bajo el mandato de Misael Pastrana Borrero, se crea el Centro de Investigaciones en Métodos Estadísticos sobre Demografía –CIMED–, para ello se implementó el sistema de cómputo electrónico IBM 360-50, que correspondía a la tercera generación de computadores en el mundo; siendo el de mayor capacidad y potencia del país. Adicionalmente, el DANE desarrolló el Segun-

do Censo Nacional Agropecuario, con una cobertura de 21 departamentos, el cual indagó acerca de la estructura agraria de Colombia.

Durante 1973 se llevó a cabo el XIV Censo Nacional de Población y-, III de Vivienda, que arrojó una población de 22.862.118 de habitantes. El cual, tuvo un costo de aproximadamente tres veces al de 1964 (172 millones), bajo la contribución el Tesoro Nacional (61.1%), el Banco de la República (11.6%), el Banco Cafetero (9.7%); las Naciones Unidas (9.7%) y el Banco Popular (7.90/0) (Vidales, 1978).

El Gobierno Nacional designó en 1976 al DANE la misión de velar por la racional utilización de los sistemas de información, de los equipos y servicios de procesamiento de datos de los organismos del sector público. En términos de construcción y vivienda el DANE no se ha quedado atrás, por cuanto en 1980 desarrolló la segunda fase de la investigación sobre costos de construcción; y hacia 1982, realizó la metodología para medir el índice de costos de la construcción pesada y la primera etapa de la investigación sobre Edificación y Financiación de la Vivienda.

Ya para 1983, el DANE realizó nuevamente la Encuesta de Ingresos y Gastos, la cual como se mencionó anteriormente es una base importante para el Índice de Precios al Consumidor. Adicionalmente, se dio a la tarea de llevar a cabo en 1985 un nuevo Censo de Población, con un resultado de 30.802.221 de habitantes; y que alrededor de diez años después fue actualizado, en plena apertura económica y cambio de constitución política, por el de 1993; el cual, dio como resultado 36.207.108 de habitantes.

Durante 1995 se dio inicio al proyecto de implementación del sistema de Cuentas Nacionales trimestrales, relevantes en el desarrollo de estadísticas tan importantes como el Producto Interno Bruto (PIB).

EL DANE y el nuevo milenio.

Durante el nuevo milenio las comunicaciones se convierten en parte de la cotidianidad del ciudadano, adelantos como el celular, los Dispositivos móviles de captura -DMC-, Internet, entre otros, complementan las necesidades informativas del usuario. El DANE no ha sido ajeno a la globalización y ha utilizado la tecnología para el desarrollo de su labor como ente rector de las estadísticas en Colombia. Así mismo, no ha dejado de ampliar su oferta en producción y desarrollo de estadísticas como el Índice de Valoración Predial, que comenzó a calcular en 2001.

Por otra parte, y dada la evolución de internet, el DANE puso a disposición las consultas dinámicas por la Página Web por medio del fortalecimiento del motor de búsqueda, durante 2002 y 2003. De igual forma, implementó la captura digital de información con Dispositivos móviles de captura -DMC-, los cuáles permiten recopilar la información en terreno, así mismo también ha avanzado en el diseño e implementación de formularios por Internet para la recolección de información como la Encuesta sobre Tecnologías de la información y la Comunicación -TIC- y, la Muestra Mensual Manufacturera, entre otras.

Hacia el 2005, el DANE llevó a cabo un nuevo Censo de Población caracterizado por su alta innovación tecnológica, la cual incluyó: el uso del formulario inteligente que posibilitó la integración de la cartografía en tiempo real con un diseño exclusivo para el cuestionario censal; la implementación de Centros locales de acopio electrónico de datos, donde se dispuso de

espacios físicos exclusivos para el censo en cada municipio, lo cual proporcionó la transmisión y consolidación diaria de la base de datos censales por medio de un canal de acceso a Internet por fibra óptica en la sede principal en Bogotá. El resultado de conteo de la población llevó a que Colombia para éste año contaba con 42.888.592 de habitantes.

La oferta de producción y desarrollo de estadísticas no para: hacia 2006, el DANE comenzó a medir el Índice de Precios al Productor -IPP-; labor que retoma del Banco de la República. Así mismo, por sus múltiples desarrollos en materia estadística, la entidad recibe el primer reconocimiento internacional por su quehacer estadístico, en el 2008; frente a su labor en el diseño, desarrollo e implementación del índice de precios al consumidor 1998, distinción otorgada por el Banco Mundial.

Con base en las exigencias propias de la globalización, se establecieron mecanismos para la creación de cultura estadística en los usuarios, por medio de herramientas audiovisuales, digitales y pedagógicas. Actualmente el DANE celebra sus 60 años, en el 2013, con la planificación del 3er Censo Nacional Agropecuario y el Censo Nacional de Población 2015.

La rigurosidad técnica, el diseño y el desarrollo metodológico, la adaptabilidad tecnológica y la diversidad en mecanismos de difusión, han dado respuesta al país en cuanto al compromiso del DANE como ente rector de las estadísticas nacionales, para la toma de decisiones.

Conclusiones

Teniendo en cuenta la inestabilidad política y en el afán de concentrarse en el ingreso a los mercados internacionales, los procesos de modernización socio económicos, de la primera mitad del siglo XX, buscaban recuperar al país, de los efectos de la Guerra de los mil días, de la separación de Panamá y de la crisis del 29.

Es por ello que se desarrollan fenómenos como: la expansión del cultivo del café, el crecimiento industrial, la inversión gubernamental en obras públicas, transporte y comunicaciones, reformas a nivel constitucional, laboral y agrícola, entre otros, los cuales obligan a la

consolidación institucional y a la creación de políticas públicas precisas y periódicas.

Por tal razón, la búsqueda de la centralización de cifras estadísticas, hace necesaria la creación de una entidad, que vigile la calidad y veracidad de la producción estadística del país y su parametrización de acuerdo con estándares internacionales.

Estos hechos le otorgan la importancia al DANE, en el escenario nacional, así como el carácter de entidad estadística autónoma, técnica y rigurosa, en su papel de ente rector de la estadística oficial de Colombia.

Bibliografía

Avella, Mauricio, et al. (1987). *Historia Económica de Colombia*. Fedesarrollo.

Bejarano, J. (1987). *El Despegue Cafetero (1900-1928) en Historia Económica de Colombia*, Bogotá, D.C. Siglo Veintiuno Editores de Colombia. Fedesarrollo. pp. 195 - 227

Casa Editorial El Tiempo (1999). *El Siglo XX a través del Tiempo*.

Charry, A. (1954). *Desarrollo histórico de la estadística nacional en Colombia*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Colombia Estadística. Reseña sobre el desarrollo de la estadística en Colombia. 1998-2000*.

Estrada, Fernando (2011). *Por los senderos del café. La bebida del diablo: Historia económica y política del café en Colombia*. Credencial Historia núm. 261, Bogotá, D. C.

Lara Charry, Alberto (1985). *Desarrollo histórico de la Estadística Nacional en Colombia*. Edición DANE.

Lleras, C. (1993). *La Estadística Nacional*. DANE. Bogotá, D. C.

Sastoque R, Edna Carolina (2011). *Tabaco, quina y añil en el siglo XIX: Bonanzas efímeras*. Credencial Historia núm. 255, Bogotá. D. C.

Rueda, J. (2013). *Historia de los Censos en Colombia*. DANE. Bogotá, D. C.

Vidales, L., JLD Granados, AL Motta. (1978). *Historia de la Estadística en Colombia*.

Padre del Fundador que convida a la Parroquia de San Roque del Puerto de San Juan, y su demarcacion, que el Sr. Juan Coronado Capitan Aguirre del Regimiento de Orizaba del Excmo. Sr. Don Juan de Guzman y Ponce de Leon, Sr. Don Ignacio de los Rios que por licencia del Sr. Gobernador de esta Nueva España, Sr. Juan de Salazar, y la Comandante de este Cargo, la formation del Patron de esta Parroquia. Conde. Nuevo Reyno de Granada, Año de 1760

Blancos

Don Juan Cruz Don Ignacio Mariel, y su familia	02 //
Don Manuel Vele, y familia, Casado en Leon	04 //
Don Juan de Sola, soltero	04 //
Don Manuel Garcia, soltero	04 //
Don Joh. Anselmo, y Don Xarres Rodrig. Casado en Leon	02 //
Don Joh. Anselmo Rey Casado en Leon	04 //
Augustin Garcia, y su mujer, un hijo, y hija parvula, y una siviente soltera	08 //
Pedro Joseph de Vega, y su mujer, un hijo, parvula, y dos servidos solteros de color	08 //
Leandro Piqueros, y su mujer, dos hijos, y una hija parvula, un criado, y una siviente soltera	07 //
Xarres Coronado soltero	04 //
Maria Michasla Piqueros Viuda, un hijo, y dos hijas solteras,	
Evangelino parvulo, y una siviente soltera	07 //
Juan Antonio Ortiz, y su mujer	02 //
Don Pedro de Torres soltero, y dos sivientes lo mismo	05 //
Don Segundo Torres Casado, y su mujer	04 //
Juan Rodrigual, y su mujer, dos hijos, y una hija parvula	08 //
Juan Comensal Rodrig. Heredia soltero	04 //

Indios

Don Xarres de Vargas, y su mujer, y una hija parvula	03 //
Juan Antonio Bonilla, y su mujer, dos hijos parvulas, y una siviente	05 //

885 =

1953

El DANE es creado como Departamento Administrativo en el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla.

1954

El DANE emite el Índice de Precios al Consumidor.

1955

El DANE realiza el Censo Industrial.

1960

El DANE inicia labores en cartografía. Los mapas se realizan por medio de fotocalcos de las empresas petroleras y la cartografía urbana a través de fotografías aéreas.

1960

El DANE realiza el primer Censo Nacional Agropecuario.

Censo de población 1964

1968

Se crea el Banco de Datos del DANE para ofrecer al público la información estadística.

1970

El DANE adquiere el computador de mayor capacidad y potencia en el país, un equipo de circuitos integrados. Además realiza el Censo de Industria, Comercio y Servicios.

1970

El DANE lleva a cabo el segundo Censo Nacional Agropecuario.

Censo de población 1973

1976

El DANE inicia la implementación de la Encuesta Nacional de Hogares.

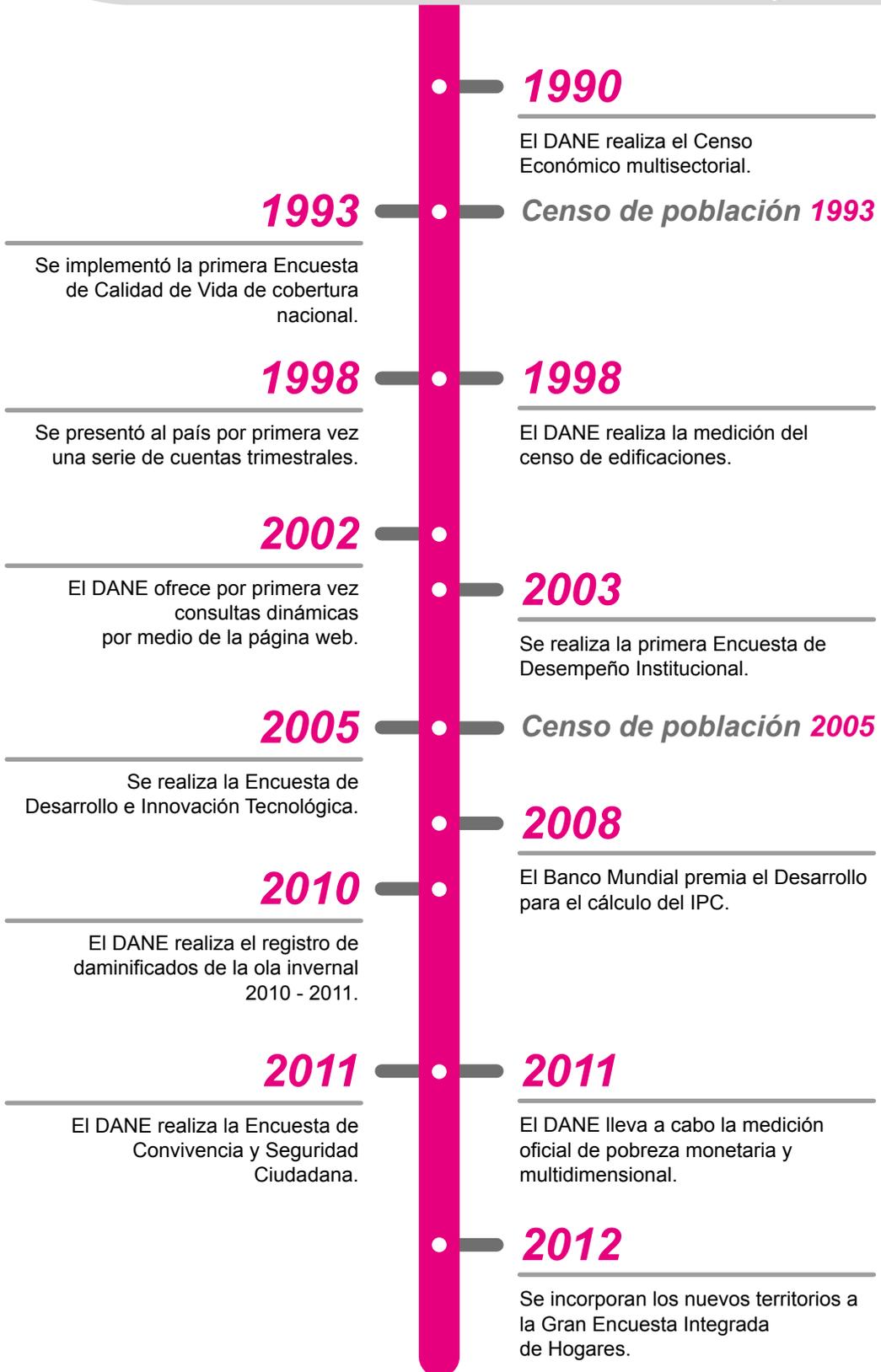
1983

El Sistema de Cuentas Nacionales del DANE es adoptado oficialmente como válido.

1984

Se realiza la primera Encuesta de Ingresos y Gastos aplicada a las 15 ciudades principales.

Censo de población 1985



Síntesis de la historia de los censos en Colombia

Autor:

José Olinto Rueda

Consultor en los campos de población y desarrollo, proyecciones nacionales y subnacionales de población e investigaciones sobre demografía histórica en el país con 40 años de experiencia. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Demógrafo del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) en Chile. Correo electrónico: mrueda2@yahoo.com

A propósito de la celebración de los 60 años del DANE y con el fin de contribuir a profundizar en la historia estadística de Colombia he considerado conveniente presentar a los lectores del Magazin ib un resumen de mi obra publicada recientemente por el DANE (DANE, 2012) sobre la actividad censal desde la época de la colonia hasta nuestros días.

Resumen

El censo de población y vivienda es la fuente de datos más importante para la identificación y cuantificación de las necesidades de la población del país. El artículo hace una presentación sucinta de cada uno de los censos llevados a cabo en el país desde el año 1770 hasta el 2005 y de los hitos socio políticos que han enmarcado su realización.

Desde los inicios de la colonización española, Colombia ha venido realizando operaciones censales que lo ubican, en el contexto latinoamericano como uno de los países con el mayor número de censos realizados. Desde los albores de la Colonia, los cambios políticos, y socio-económicos y el desarrollo del país han estado siempre acompañados de la realización de la operación estadística de mayor importancia que se realiza en cualquier país: el Censo de Población.

Se ofrece una descripción analítica de cada uno de los censos realizados en el país desde el primero ejecutado en el Virreinato de Santafé en 1770, hasta el Censo General en el

año 2005. Para cada uno de ellos se analiza el entorno político, económico, demográfico y cultural en los años cercanos a su realización. Así mismo, este recuento permite mirar la evolución de los contenidos temáticos específicos, las innovaciones conceptuales, metodológicas, tecnológicas y operacionales, en respuesta a las necesidades de información para la formulación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo del país. Ofrece también los principales resultados sobre el volumen, composición, y principales características y condiciones de vida de la población colombiana desde la Colonia hasta nuestros días.

Contenido

A manera de introducción se expone el origen, finalidades, evolución, enriquecimiento y aplicación universal de los censos de población hasta llegar a su formulación actual; se expone la historia de los primeros censos conocidos en el mundo y su importancia; el inicio de los censos con características modernas en el siglo XVIII y su formalización en el siglo XIX. Así mismo se presenta el surgimiento de las recomendaciones internacionales para unificar criterios, homologar las prácticas censales y adoptar iniciativas para la organización de los censos mundiales de población.

Durante la Colonia se aplica un sistema de visitas o mecanismo de inspección orientado a conocer particularmente el volumen de población indígena y el examen de sus condiciones de vida y aspectos relacionados con las rentas, tributos y problemas de la tierra. Con el establecimiento de la Real Audiencia de Santafé, en el año 1550, se levanta un primer censo que enumera a todos los indios de la altiplanicie Chibcha. La población total en la Provincia de Tunja alcanzaría entre 400.000 y 500.000 individuos.

En 1770 se reúne por primera vez el conjunto de padrones parciales. Este primer censo fue concluido durante la administración del Virrey Manuel Guirior (1772-1776). Dicho padrón arrojó un total de 507.209 habitantes para el Distrito de la Audiencia de Santafé, la cual comprendía el actual territorio de Colombia junto con Panamá.

El segundo censo y según varios autores, el primero, con amplia cobertura territorial se realiza en 1778, en la medida en que comprende la suma de la mayoría de los padrones territoriales parciales realizados en 1778. Su resultado señala que en todo el Reino habría un total de 1.279.440 habitantes.

El tercer censo del Virreinato, el cual comprendía las actuales repúblicas de Ecuador, Colombia y Panamá, presentó un total de 1.412.010 personas, con un crecimiento en un lapso aproximado de 10 años de 132.500 habitantes. En los años finales del siglo XVIII y

comienzos del XIX, se realizaron otros intentos por establecer la población del virreinato. Sus resultados se reconocen como de poca confiabilidad.

Proclamada la República y en atención al mandato constitucional, se realizó en 1825 el Censo de la República de Colombia que comprendía cuatro países: Venezuela, Panamá, Colombia y Ecuador. En él se indagaba el listado de familias, por sexo, edad, estado civil, sirvientes, y por separado se hacía la numeración de los esclavos. Para toda la república se encontraron 2.379.888 habitantes; no obstante, los responsables del censo reconocieron la existencia de significativos porcentajes de subenumeración debido al temor de nuevos tributos y al reclutamiento militar.

El Libertador muere en 1831 y se produce la separación de los estados que conformaban la República de Colombia, integrando las provincias del centro de Colombia en un estado con el nombre de Nueva Granada. El Congreso de este nuevo estado expide la Ley de junio 2 de 1834 sobre la reforma periódica del Censo de Población de la República y establece una periodicidad censal de cada 8 años, comenzando en 1835. Con base en la población de las provincias se formaba el Censo General de la República y con estos resultados se sacaba el cómputo de senadores, representantes y diputados a las cámaras de provincia. Los resultados, por primera vez, se presentan por sexo y edades. El censo arrojó un total de 1.686.038 habitantes, sin contar a la población indígena, 111.130 personas, ni a los esclavos, 38.840.

En 1843, se realiza el censo en período extendido, entre el 2 de enero y el 31 del mismo mes. Para este censo, además de la población general, se ordenó: primero, el levantamiento de una lista de los esclavos, de acuerdo con su edad y aptitud o inutilidad para el trabajo; segundo, llevar a cabo el censo de población residente en los conventos, colegios, hospitales, hospicios; tercero, se solicitó a los gobernadores los informes sobre los indígenas independiente residentes en las provincias bajo su mando; finalmente, se obtuvo por primera vez

información sobre el nombre, sexo y país de origen de la población extranjera. La población del país ascendía a 1.955.264 habitantes, sin incluir la población indígena, (entre un mínimo de 170.050 y un máximo de 198.410 personas). El total de esclavos sumaba 26.778.

Siguiendo la normatividad de la periodicidad censal, de enero a marzo de 1851 se lleva a cabo el cuarto censo nacional. Precisamente a mediados del siglo XIX surgen los partidos liberal y conservador. Entonces les correspondió a las mayorías de esta última representación política en el Congreso expedir la Constitución de 1843 que estableció el sufragio universal para los mayores de veintinueve años y dispuso la elección por votación popular y directa del presidente, vicepresidente, senadores y representantes. Se censó en todo el país un total de 2.243.730 habitantes y, a pesar de su abolición, 16.468 esclavos.

Las convulsiones políticas, particularmente en 1859, impidieron cumplir con la periodicidad censal; los esfuerzos realizados en años posteriores, tampoco permitieron realizarlo totalmente. En 1860 se inicia su ejecución, pero se detiene debido a la sublevación partidista del General Tomás Cipriano de Mosquera contra el Presidente Mariano Ospina, guerra que duraría tres años. En 1863 se crea la nueva estructura nacional con el nombre de Estados Unidos de Colombia y, el Censo General dispuesto para 1859, solo pudo conformarse en 1864 con base en los resultados parciales obtenidos en 1860 y con cifras estimadas para los estados de Bolívar, Boyacá y Magdalena. Los estimativos, sumados a los resultados de otros estados arrojaron para 1864 un total de 2.662.812 habitantes.

El último censo del siglo XIX se realiza en 1870. Por primera vez se presenta una relación detallada por estados respecto a la condición social de la población discriminada por sexo. Incluye trece categorías de condición social que dan cuenta de la actividad económica u ocupación de los colombianos. Presenta la composición por sexo y grupos de edad y la relación del estado civil por sexo. El primer número del Anuario Estadístico de Colombia publica en 1875 los datos oficiales del censo en una serie de cuadros discriminados por es-

tados, departamentos y municipios. La población total para ese año ascendía a 2.931.984 habitantes.

En el período de treinta y cinco años, comprendido entre 1870 y 1905, la actividad censal se vio interferida por las continuas guerras civiles de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. En 1899 se da inicio a la última guerra civil, la Guerra de los Mil Días, la cual se extendería por tres años. Esta guerra favoreció la pérdida del Canal de Panamá y la creación de la nueva república.

En el Siglo XX, el primero de los diez censos realizados, se lleva a cabo en el año 1905. Estuvo orientado a obtener información útil para emprender la reconstrucción del país luego de los hechos mencionados; no obstante, los resultados de la población total por departamentos, provincias y municipios se publican solo hasta 1917. La población colombiana ascendía en 1905 a 4.363.084 habitantes.

El Censo de 1912, por su organización, metodología y contenido puede considerarse como el primer censo moderno del país. Para este censo se crea la Junta Central del Censo Nacional, la cual tuvo algunas situaciones, como determinar el auxilio departamental al censo, ordenándose el pre-censo para garantizar la cobertura, concebirlo al estilo francés (en un solo día); diferenció población fija de la flotante, clasificó por vez primera la población en urbana y rural y cantidad de hijos tenidos. De interés singular resalta la cobertura temática referente a los aspectos económicos, tales como el recuento de los establecimientos agrícolas, pecuarios, de manufacturas e industrias y comerciales. Para el año censal la población total del país ascendía a 5.472.604, pero aún se incluía a Panamá con un estimativo de 400.000 mil personas.

El censo de 1918 se organizó y realizó en el contexto de la crisis generada por la Primera Guerra Mundial; su realización estuvo a cargo de los Concejos Municipales con empadronamiento en un solo día. A partir de este censo se ordena su realización decenal, norma que se cumplió únicamente hasta 1938; así mismo establece que sus resultados deben ser aprobados, mediante ley, por el Congreso. La

población total del país en la fecha censal ascendía a 5.855.077 habitantes. Este es el primer censo que publica la población por sexo y grupos quinquenales de edad, incluyendo a los menores de un año.

El censo de 1928 lo dirige la Contraloría General de la República a la cual pasó la Dirección Nacional de Estadística. Dentro de los aspectos novedosos de este censo se cuenta la realización del censo de vivienda. Se adoptan por primera vez boletines individuales para el censo de los ciudadanos, con preguntas impresas en una cartulina liviana; de igual forma se crearon boletines de familia para conocer la constitución de la familia y para controlar los datos individuales. Por las numerosas deficiencias observadas en su realización y la sospecha de manipulación de las cifras censales, el Congreso de la República no impartió su aprobación a los resultados presentados. Sus datos fueron desestimados y hoy en día se le considera como si el censo no se hubiera realizado.

El censo de 1938 creó la reserva estadística; se establece la Dirección de Censos en la Dirección Nacional de Estadística; fue el primero que introdujo la inmovilización de la población, se aplicó el censo de facto (población presente); se adoptó el método francés (recolectar información por empadronadores); se introdujeron conceptos como Población Económicamente Activa (PEA), inactiva (PEI), ocupada y rama de actividad y se incorporó por primera vez la cartografía censal. La población censada ascendió a 8.701.816 habitantes

La realización del que debería efectuarse en 1948 se aplazó varias veces y por diversos motivos, entre ellos la agitación política generada por la muerte de Jorge Eliécer Gaitán. Finalmente se hizo el 9 de mayo de 1951, conjuntamente con el II Censo de Edificios y Viviendas y el Primer Censo Agropecuario, ejecutado de manera parcial y sin publicación de resultados. En la elaboración de contenidos, conceptos y metodologías se procuró la adopción de recomendaciones internacionales y la asesoría de expertos internacionales. Dos años tomó la recolección, el análisis y el procesamiento de cerca de 620 mil formularios. En 1954 el Gobierno dio sanción oficial a los

resultados que reportaron una población de 11.548.172 habitantes.

En 1951, atendiendo recomendaciones de organismos internacionales, entre ellos Naciones Unidas, la Dirección de Estadística se separa de la Contraloría General de la República. Dos años después se crea el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. A esta institución le corresponde concluir el censo de 1951 y levantar los restantes censos.

El XIII Censo Nacional de Población se realiza el 15 de julio de 1964 en las zonas urbanas del país; la recolección en las zonas rurales, prevista para realizarse en 15 días, tardó varios meses. A partir de este censo se le encomendó al DANE que planee, dirija, ejecute y publique los censos de población, vivienda, servicios, transporte, industria y comercio. En este censo se evaluó por primera vez la cobertura mediante una encuesta post censal. La población censada alcanzó a 17.484.508 habitantes

Para preservar el período intercensal de 10 años se inicia la planeación del censo en 1968; no obstante, por decreto gubernamental se adelanta su realización para el 24 de octubre de 1973, día en que se realiza el censo en las zonas urbanas. En las zonas rurales el censo se prolongó por varias semanas. Con base en los resultados de los censos indígenas del Cauca se diseñó un operativo y cuestionario especial para la población indígena. Su aplicación empezó a finales de mayo de 1974. Uno de los aspectos más novedosos de este censo fue la inclusión de preguntas sobre fecundidad; información de gran interés para medir los cambios en la conducta reproductiva de los colombianos. La población censada fue de 20.875.235 habitantes. El DANE con base en la tasa de cobertura (92.8%) reajustó el total en 22.862.118 habitantes, la cual no incluye la población de las Fuerzas Armadas.

Por restricciones presupuestales el nuevo censo que debía realizarse en 1980 se aplazó para 1985. Registró a la población residente habitual en las viviendas (censo de jure) con la aplicación de dos cuestionarios: uno para todas las personas y otro por muestra del 10% de las viviendas con un número más amplio

Bogotá ib. de cubiasuca mayo 1673 23

Alquilaron el cacique y capitanes del pueblo de cubiasuca 23 yns a 24 de mayo de 1673 años de este pueblo

cacique don pedro alquilo 7 yns -

III p^o ~~mandado dar quatro indios de este cacique para la o ha de la carca Real de tan pagado 4~~
Antonio guapay - 1
Juan parroté - 1
Juan ro hino de cacique
Profrán Calra - 1

II p^o ~~mandado dar uno de los de la carca de este cacique 3~~
que los lleve a la o ha de la carca de tan pagado
Bato a luamil de a o ha de tan pagado
Di quence manzar - 1
Padro parso de o cacique - 1

X p^o ~~mandado dar uno de los de la carca de este cacique 1~~
Cecilio pedro de quence manzar
pedro de o cacique - 1

capit^{an} don xptoual Otamo alquilo 6 yns -

III p^o ~~mandado dar uno de los de la carca de este cacique 2~~
don xptoual Otamo
Juan Turama - 1
Juan araracé - 1

II p^o ~~mandado dar uno de los de la carca de este cacique 3~~
Antonio de obando
para la o ha de la carca de este cacique
Juan andraya - 1
Alonso quence manzar - 1
ya Otamo - 1

X p^o ~~mandado dar uno de los de la carca de este cacique 1~~
pedro de quence manzar
pedro quence manzar

capit^{an} don Luis chico alquilo 10 yns -

Historia de las cuentas nacionales de Colombia (1968-2013)

Autora:

Marie Monique Pinot de Libreros

Asesora de la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales del DANE. Matemática y especialista en Estadística de la Universidad de París, Facultad de Ciencias, París, Francia. Maestría en Estadística y Administración Económica del Instituto Nacional de la Estadística y los Estudios Económicos (INSEE) de París, Francia. Maestría en Investigación de operaciones de la Universidad de Stanford, California, Estados Unidos. Correo electrónico: mmpinotl@dane.gov.co

Coautores:

Evaristo Arrieta, ex director de la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales durante más de 15 años. Jairo Urdaneta, quien también lideró este proyecto. Magdalena Cortés, también ex directora de la DSCN y Jorge Centanaro.

Esta breve historia de las Cuentas Nacionales en el DANE es el fruto de un trabajo colectivo de ciertos de los actores que han participado en esta aventura, y que siguen, con más o menos intensidad, vinculados al proceso.

Resumen

En este pequeño documento, se quiso traer a la memoria colectiva lo que fue el proyecto de Cuentas Nacionales en el DANE, desde su inicio, en 1968, hasta hoy. De un proyecto escasamente mencionado en la reorganización administrativa del DANE en 1968, se pasó a un programa de mayor importancia para la institución, no solamente por los datos que provee, sino por su papel de orientador y organizador de la producción estadística. Esto se logró gracias a la paciencia y la confianza de sus directivos en un programa que ha permitido al DANE jugar un papel fundamental en la interlocución con otras entidades nacionales, y que le ha merecido el reconocimiento de los organismos internacionales en el campo de la estadística económica.

1. Introducción

La presente nota da cuenta sucinta de la historia de las Cuentas Nacionales en el DANE, desde 1968 hasta ahora, subrayando la importancia que se les ha reconocido desde un principio no solo por sus resultados, sino también por proveer un marco de coherencia para el sistema estadístico.

Las cuentas nacionales constituyen un método de registro completo, sistemático y coherente

de las transacciones en una economía durante un tiempo determinado. Esta técnica se basa en la teoría económica –macroeconómica fundamentalmente– y en la estadística que suministra los datos económicos indispensables. La compilación de las cuentas nacionales por los diferentes países sigue patrones conceptuales y de elaboración fijados por recomendaciones internacionales.

2. Historia de las recomendaciones internacionales

«El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) es el conjunto normalizado y aceptado internacionalmente de recomendaciones relativas a la elaboración de mediciones de la actividad económica de acuerdo con convenciones contables estrictas, basadas en principios económicos. Las recomendaciones se expresan mediante un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables [...]. El marco contable del SCN permite elaborar y presentar los datos económicos en un formato destinado al análisis económico, a la toma de decisiones y a la formulación de la política económica. Las cuentas en sí mismas presentan, en forma condensada, un gran volumen de información detallada, organizada de acuerdo con determinados principios y percepciones acerca del funcionamiento de la economía. Constituyen un registro completo y pormenorizado de las complejas actividades económicas que tienen lugar dentro de una economía y de la interacción entre los diferentes agentes o grupos de agentes económicos, que tiene lugar en los mercados o en otros ámbitos» (SCN 2008 para 1.1).

Este conjunto de recomendaciones ha evolucionado a medida que se ha desarrollado su utilización y la conciencia de su potencialidad para representar de manera analíticamente adecuada el funcionamiento cada vez más

complejo de las economías. También, ha sido importante en su desarrollo la disponibilidad cada vez mayor de información estadística gracias a la implementación de censos y encuestas, y del uso cada vez más extenso de registros administrativos y de sistemas de cómputo más avanzados.

Desde sus primeros años, las Naciones Unidas insistieron en la necesidad de establecer una base uniforme de presentación de las estadísticas de cuentas nacionales. En 1947, se publicó un primer informe del Subcomité de Estadísticas del Ingreso Nacional del Comité de Expertos de la Liga de las Naciones. En 1953, se formuló un sistema estándar como resultado del trabajo de un grupo de expertos, sistema que fue luego enmendado en 1960 y en 1964 mientras se trabajaba en un sistema más completo siguiendo las recomendaciones de Sir Richard Stone.

Las recomendaciones del año 1968 (SCN rev. 3) marcaron una ruptura en las recomendaciones emanadas de las Naciones Unidas, pues de un sistema restringido al cálculo de grandes agregados relacionados con el cálculo del PIB, la formación y utilización del Ingreso Nacional global se pasó a unas cuentas detalladas, en que se integraban los análisis de los flujos de bienes y servicios y cuentas

de ramas de actividad (incluyendo análisis de insumo-producto) con los comportamientos de cada uno de los sectores económicos hasta sus comportamientos financieros (cuentas de flujos de fondos) y un esbozo de la conformación de las cuentas de patrimonio.

Adicionalmente, las Cuentas Nacionales, a nivel internacional, se han convertido –mediante las versiones que siguieron (SCN 1993) y más recientemente (SCN 2008)– en la referencia para todas las demás recomendaciones internacionales en temas más especializados tales como las clasificaciones de actividades (CIU)

y productos (CPC), la Balanza de Pagos y la posición de inversión internacional (BoP), las estadísticas del Comercio Exterior de Servicios (MECIS), las estadísticas de Comercio Internacional de Mercancías (MCIM), las recomendaciones sobre las Estadísticas de Finanzas Públicas y de Deuda Pública, las cuentas nacionales trimestrales, las cuentas satélites de todo tipo, las cuentas ambientales, etc. Hoy en día, las recomendaciones del SCN 2008 se pueden considerar la referencia obligada para la conformación de un Sistema Estadístico totalmente integrado.

3. La situación en Colombia

a. Antes de 1969. Las primeras tentativas de medición de los grandes agregados macroeconómicos se hicieron en el Banco de la República. En 1948, con la asesoría de una misión de la FAO y CEPAL, el Banco elaboró y publicó las primeras cuentas nacionales del país.

Esta entidad continuó generando esta información, amplió su cobertura y alcance a medida que las recomendaciones internacionales evolucionaban. También actualizó en dos oportunidades la referencia de sus sistemas de precios constantes: primero a 1958 y luego a 1970.

b. De 1969 a 1983. Con ocasión de la reforma administrativa pública de 1968 emprendida por el Dr. Carlos Lleras Restrepo, y el vuelco dado al DANE en esta reforma, esta entidad, entonces bajo la dirección del Dr. Ernesto Rojas Morales, fue la encargada por mandato de ley (Decreto 3167 de 1968) de la elaboración de las cuentas nacionales del país, con el criterio de que este sistema le permitiría estructurar la producción de estadísticas económicas del país.

Artículo 2°. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística cumplirá las siguientes funciones:[...] (i) Planear, desarrollar y ejecutar [...] las estadísticas directas y derivadas, tales como las Cuentas Nacionales [...].

Artículo 20. Ningún organismo oficial podrá hacer publicación de Estadísticas de carácter general tales como [...] cuentas nacionales y similares sin la previa autorización del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Esta decisión se tomó en el momento en que, a nivel internacional, un nuevo sistema de cuentas nacionales se estaba recomendando, el SCN revisión 3 (o SCN 1968), que representaba una «revolución» con relación a las recomendaciones anteriores, pues extendía el sistema hacia la integración de los análisis

insumo producto y a la descripción del comportamiento de los sectores institucionales incluyendo las transacciones financieras. Sin embargo, se reconocían las dificultades del ejercicio, y las limitaciones del sistema estadístico en ese momento, y por ello se acordó con el Banco de la República que esta labor

no fuera asumida por el DANE en forma inmediata, sino en el momento en que se pudiera garantizar al país que la transición no traería mayores traumatismos para los usuarios. Por consiguiente, el Banco de la República permitió al país contar con la oportuna publicación de cifras siguiendo la metodología anterior, hasta cuando el DANE estuviera en condiciones de cumplir la tarea encomendada y, lo que es muy importante en este campo, disponer de una serie de cuentas anuales lo suficientemente larga para permitir su utilización en análisis de largo plazo.

Vale la pena resaltar que esta decisión sobre el proceso de transición fue pionera en América Latina donde los bancos centrales han sido inicialmente las entidades encargadas de elaborar las cuentas nacionales de los países; en muchos de ellos, la transición para encomendar la tarea a los institutos de estadística ha sido muy lenta (o no se ha dado aún), lo que ha impedido frecuentemente que las Cuentas Nacionales jueguen su papel de estructuración del sistema estadístico y que los institutos de estadística ejerzan su liderazgo en la producción estadística nacional.

Empezó entonces un proceso, más demorado que lo inicialmente previsto, ya que duró hasta 1983, de preparación del DANE para que asumiera totalmente esta responsabilidad. Esta preparación consistió no solamente en la capacitación del equipo de trabajo, sino también en la consolidación del aparato estadístico y en el aprendizaje de la técnica de elaboración de las Cuentas Nacionales.

Para este proceso, Colombia tuvo la gran suerte de contar con el apoyo del INSEE de Francia (Instituto Nacional de Estadísticas de Francia), que había tenido un gran liderazgo en el diseño del SCN 1968. Mr. André Vanoli, el jefe del proyecto, propuso a Colombia un ambicioso programa, que abarcaba inicialmente seis años, que luego se extendió pero con menor intensidad; combinaba una oferta de capacitación importante, con pasantías de uno o dos años en Francia incluyendo cursos teóricos y prácticas en el INSEE, un programa del que se beneficiaron cinco funcionarios, así como un apoyo a la elaboración paulatina del Sistema de Cuentas Nacionales, asesó-

rias directas a los diferentes grupos de trabajo establecidos, que se adaptara al desarrollo de la base estadística requerida. Así, bajo estas dos estrategias se logró tener un conocimiento profundo y llevar a la práctica el sistema recomendado por las Naciones Unidas en casi toda su extensión (no se incluyó la elaboración de cuentas de patrimonio, solamente esbozada en el sistema), cubriendo entre otros temas la consolidación de la descripción del aparato productivo del país bajo el esquema de la matriz insumo producto, las cuentas de ingresos y gastos corrientes y de acumulación para los cinco sectores institucionales y sus correspondientes subsectores, el tratamiento específico de la administración pública, la utilización de la balanza de pagos, etc. Concomitantemente para el análisis del financiamiento por sectores institucionales y la economía en su conjunto, se contó con el apoyo dado por el Banco de Francia al Banco de la República, al que se le había asignado esta responsabilidad por su mayor familiaridad con los aspectos financieros. Paralelamente, el INSEE también apoyó a otras áreas del DANE, como por ejemplo en el desarrollo de las estadísticas sociales.

Con el equipo presente en Colombia, se empezó la implementación del sistema con la definición de los sectores institucionales, y en particular una delimitación del sector del gobierno central y de las demás entidades públicas que culminó en el año 1973. A partir de estas definiciones se empezaron a establecer las cuentas del sector público colombiano. Al regresar los dos primeros funcionarios de su pasantía en Francia, momento que coincidió con una mayor oportunidad en la producción de estadísticas industriales por parte del DANE, se iniciaron los trabajos de elaboración de los equilibrios de bienes y servicios y matrices oferta-utilización a precios corrientes y constantes, trabajos para los cuales se contó con la asesoría de Mr. Michel Seruzier. La base de elaboración escogida fue inicialmente el año 1970.

Para este propósito, fue necesario primero elaborar una nomenclatura de productos y de actividades. Para actividades productivas ya existía una recomendación internacional, la CIIU 2, que el DANE había adoptado para la producción de las estadísticas industriales;

pero no existían estadísticas de servicios ni clasificaciones normalizadas de productos salvo para el comercio exterior. Se desarrolló entonces una primera clasificación de actividades (34 actividades) y de productos (250 productos), parcialmente coherente con las clasificaciones existentes en el DANE pero cuya estructura reflejara también la importancia relativa de los productos y actividades en Colombia: por este motivo, por ejemplo, se separaron las actividades y los productos relacionados con el café, tanto en su fase agrícola como en su fase de transformación industrial, por la importancia que tenía entonces este producto en la economía nacional.

En este momento, no existían microcomputadores y las calculadoras de oficina eran escasas, de manera que casi todos los cálculos se realizaban con alguna ayuda del sistema main-frame (cuentas del sector público) y bajo importantes limitaciones de cálculo. La información solo estaba disponible en forma impresa y había poco acceso a datos de origen administrativo, salvo las ejecuciones del sector público central provistas por la Contraloría General de la República.

La primera matriz oferta utilización 33x33 para el año 1970 se obtuvo finalmente en el año 1976 y fue necesario ajustarla manualmente. Una vez disponible esta referencia en valores corrientes, fue necesario desarrollar la metodología de cálculo a precios constantes. La coyuntura era particularmente difícil, ya que la inflación en este período era bastante elevada, alrededor del 20% anual, y la devaluación, aunque controlada, era también del mismo orden mientras las tasas de crecimiento en volumen eran mucho más reducidas (del orden del 5%). Una sobrevaloración de 10% de la tasa de inflación (tomar 22% en lugar de 20%) implicaba una subvaloración de 42% aproximadamente de la tasa de crecimiento en volumen (se estimaría 2,4% en lugar de 4,1%).

Siguiendo la metodología utilizada por Francia en ese entonces, se privilegió la óptica producto, y no la de rama de actividad que utilizaba el Banco de la República en sus estimaciones. Para cada producto de la clasificación, se establecía el valor de la oferta y la utilización a precios corrientes, valores que se equilibra-

ban; en muchos casos, no se conocía el consumo final de los hogares ni la variación de existencias, así que se hacían hipótesis sobre su posible monto; luego estos equilibrios eran calculados a precios del año inmediatamente anterior, de los cuales se deducían sistemas de índices de volumen y precios con relación al período inmediatamente anterior, coherentes para cada una de las variables del equilibrio, que luego se aplicaban a similares equilibrios obtenidos para el sistema de precios constantes de base fija. Estos «equilibrios» eran luego reequilibrados; es decir que el valor de la oferta era establecido como igual al valor de las utilidades. Como se dijo, las tasas de inflación y sus dispersiones eran bastante elevadas y los ajustes requeridos como consecuencia del equilibrio (forzado pues solo los precios corrientes aseguran el equilibrio entre oferta y demanda) podían ser bastante elevados, ajustes que frecuentemente recaían sobre el consumo final y la variación de existencias, sesgando entonces implícitamente estas estimaciones. El ajuste de las matrices de producción y de consumo intermedio se realizaba a mano, utilizando varias iteraciones del método RAS.

En paralelo, se elaboraron también las cuentas de los sectores institucionales: primeramente, el cálculo del sector del gobierno, a partir de los datos de ejecuciones presupuestales recolectadas directamente por la unidad de Cuentas Nacionales y procesadas mediante un programa del sistema central de cómputo del DANE, y luego las cuentas de las instituciones financieras, basadas en la información recolectada por la Superintendencia Bancaria, y aquellas de las sociedades no financieras, inicialmente basadas en la información recolectada por las superintendencias de sociedades y de valores, ajustando con diversas hipótesis para las empresas no financieras no cubiertas por estas fuentes.

Una vez establecido el método de trabajo, el mayor reto consistió entonces en cumplir con un calendario de entrega aceptable. En efecto, en un principio, la producción de estadística básica por parte del DANE presentaba retrasos importantes, lo que impedía cumplir con un programa preciso de entrega de resultados.

A partir de 1977, el Banco de la República emprendió con regularidad la elaboración de la serie de Cuentas Financieras. Contó, como ya se mencionó, con la asesoría del Banco de Francia, en la persona de Mr. Jean Alvernhe. Inicialmente, se estableció la serie 1970-1976, que luego se fue complementando con los años siguientes.

La reconciliación de los préstamos netos reales (calculados por el DANE) y financieros (calculados por el Banco) dio lugar a intensas discusiones, en particular en el caso de las entidades públicas, calculadas a partir de las ejecuciones presupuestales en el caso de las cuentas reales (principio de competencia), y a partir de los estados financieros en el caso de las cuentas financieras (principio de causalidad); la utilización de fuentes tan diferentes era la causa de la mayoría de las discrepancias que no fue posible corregir en su totalidad, ya que las cuentas del DANE, aunque no oficiales, tenían el carácter interno de definitivas.

Fue también en este período que la experiencia de Colombia fuera considerada por parte de las Naciones Unidas, como piloto para la implementación del SCN 1968 en países con deficiencias en materia estadística. Por ello desde 1977, los miembros del equipo de Colombia, algunos aún vinculados al DANE, realizaron acciones de asistencia técnica en la región andina (Ecuador, Perú, Bolivia) inicialmente en asocio con Francia y/o sin ella (El Salvador, Paraguay, Panamá) y posteriormente fuera de la región.

Sin embargo, la adopción de las Cuentas Nacionales del DANE como serie oficial se demoraba, y se emprendió un trabajo de actualización de la base de precios a 1975, ya que el año 1970 se alejaba en el tiempo, y por las altas tasas de inflación, los precios de 1970 perdían su significado.

c. 1983 adopción de las cuentas nacionales (Rev. 3) elaboradas por el DANE como serie oficial de Colombia. Ya las condiciones fijadas en 1968 para la adopción oficial de la serie estaban dadas. Atendiendo las inquietudes de los usuarios frente a las nuevas estimaciones, se acordó garantizar la calidad de la

nueva serie propuesta, mediante la evaluación de expertos internacionales. En consecuencia el DANE (siendo director el Dr. Humberto Gallego) y el Banco de la República solicitaron el concurso de una misión de expertos franceses integrada por los principales asesores del proyecto André Vanolí, Jean Etienne Chapron y Geneviève Honoré, para que efectuaran un examen comparativo de los resultados obtenidos por la aplicación de las diferentes aproximaciones metodológicas. El cotejo se hizo sobre la parte comparable de los dos sistemas y cubrió tanto los aspectos conceptuales como los relativos a las fuentes y métodos de estimación.

Con la publicación del documento «Cuentas Nacionales de Colombia, (Rev. 3) 1970-1980» (que incluye un resumen de esta evaluación), en julio de 1982, el DANE asumió la responsabilidad conferida por el Decreto Ley 3167 de 1968. En marzo del año 1983, siendo entonces director del DANE el Dr. Alberto Schlesinger, se presentó al Consejo de Política Económica y Social (CONPES) la programación de las actividades requeridas para la elaboración de Cuentas Nacionales que deja en manos del Banco de la República el desarrollo de las cuentas financieras y a cargo del DANE las cuentas nacionales reales, ambas dentro del marco global del Sistema Rev. 3 de Naciones Unidas. El CONPES dio su aprobación a este programa y a otras recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación tendientes a asegurar un continuo mejoramiento de la contabilidad nacional en nuestro país.

d. Cambios de base e introducción paulatina de nuevas recomendaciones internacionales. Se mencionó anteriormente que la elaboración de las Cuentas Nacionales se basa en establecer para un año, denominado año base, las relaciones económicas que el sistema internacional propone. A partir de ese año se utiliza una combinación de fuentes directas e indicadores para realizar las estimaciones de las variables correspondientes a los años siguientes, en particular en lo concerniente a cuentas de bienes y servicios y estimaciones del PIB. Este sistema utilizado tanto para las mediciones en precios corrientes como en constantes puede sufrir distorsiones con el paso de los años, para lo cual es necesario





volver a establecer un nuevo año base del sistema de referencia de las estimaciones. En las recomendaciones internacionales, se sugiere hacer estos cambios aproximadamente cada cinco años.

(i) La base 1994. En el caso colombiano, una vez aprobado el sistema desarrollado por el DANE, se decidió emprender los trabajos requeridos para el establecimiento de una nueva base, ya que se contaba con un fortalecimiento notorio del aparato estadístico nacional gracias a los resultados ajustados del Censo de Población y Vivienda de 1985, los resultados preliminares del Censo Económico Multisectorial de 1990, la nueva base del IPC, las ampliaciones de cobertura de la Encuesta Nacional de Hogares de los años 1978, 1988 y 1992 y los resultados preliminares de la Encuesta Anual de Comercio –EAC–, entre otros, así como con las nuevas posibilidades ofrecidas por los desarrollos (aunque todavía incipientes) de la microinformática que brindaba mayores posibilidades de cálculo y de formalización de estos sin acudir al desarrollo de sistemas complejos, alejados del quehacer diario de los técnicos.

A su vez, las Naciones Unidas, en 1993, propusieron un mejoramiento del sistema anterior, después de una serie de consultas a los países y colaboración con otras instituciones internacionales tales como la Comisión de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM).

Gracias a Mr. Jan Van Tongeren, jefe de Cuentas Nacionales de la División de Estadísticas de Naciones Unidas, que siempre conoció y apoyó el proceso, Colombia pudo participar en las deliberaciones, lo que condujo a conocer gran parte de las nuevas propuestas aún antes de ser divulgada la versión oficial, muchas de las cuales se tuvieron en cuenta en la construcción de la nueva base 1994 del sistema colombiano. Los puntos clave que se incorporaron a las cuentas fueron: el tratamiento especial de los impuestos sobre los productos y en particular del IVA (paso de una contabilización a precios de productor a una contabilización a precios básicos); los nuevos conceptos de

ingreso y consumo disponibles; la definición y tratamiento de nuevos instrumentos financieros; el tratamiento de los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI); la valoración de los cultivos ilícitos; la armonización con la quinta edición del Manual de Balanza de pagos del FMI, entre otros, así como una nueva organización del sistema de cuentas para los sectores institucionales. Adicionalmente, las clasificaciones de ramas de actividad se incrementaron de 35 a 60 mientras aquellas de productos elementales crecieron de menos de 250 a más de 460.

Sin embargo, y como era de esperarse, la inclusión de los avances propuestos, la elección de un nuevo año de referencia para el sistema de precios constantes y la utilización de nuevas fuentes estadísticas conllevaron a nuevos valores estimados para los agregados macroeconómicos. Esto produjo algunas inquietudes por parte de las autoridades del país, por lo que fue necesario recurrir al escrutinio por entidades internacionales para revisar y avalar los resultados obtenidos. Así se solicitó la participación de una misión de Statistics Canada, que lideró el señor Jacob Ryten con la señora Gylliane Gervais, y del señor Michel Seruzier de Francia quien desde los comienzos estuvo asesorando la implementación del nuevo sistema, de tal forma que cada grupo de manera independiente, pero bajo un mismo objetivo, examinara desde su óptica y experiencia la metodología y los resultados hasta lograr un aval de la nueva serie.

(ii) La base 2000. Para dar cumplimiento al requerimiento de actualizar cada cinco años las bases de las Cuentas Nacionales, en el año 2001, se decidió elaborar una nueva base, tomando el año de 2000 como referencia. Para este propósito, se contrató personal adicional que debía desarrollar elementos particulares del sistema. Además de actualizar las bases de estimación de las principales variables, se introdujeron las novedades siguientes: modificación de algunas clasificaciones de actividades y de bienes y servicios aunque sin mayor ampliación de su número, asignación del SIFMI entre ramas de actividad, medición de la producción del Banco Central, modificación de la forma de contabilizar las transacciones de salud y seguridad social en salud acorde con

la organización planteada por la Ley 100 de 1993, y el tratamiento del sector ilegal de la economía. Adicionalmente, por primera vez, y de manera simultánea, se estableció una matriz de empleo para el año base coherente con los datos de producción y valor agregado registrados en las cuentas nacionales.

Después de establecer los parámetros básicos del año base, se procedió a hacer los cálculos para los años corrientes. Se estableció una serie completa de cuentas para el período 2000-2007.

También se desarrolló un aplicativo informático por medio del cual se formalizó el proceso de cálculo del sistema y se unificó la incorporación y análisis de las diferentes fuentes de información.

(iii) La base 2005. No se habían terminado las estimaciones correspondientes a la serie base 2000 cuando se emprendieron los trabajos de la nueva base 2005: dos razones condujeron a esta decisión: de una parte, de nuevo la aplicación de la recomendación internacional de actualizar la base de estimación cada cinco años. Adicionalmente, la Dirección del DANE solicitaba generar una nueva serie que incorporase los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2005 que incluía un módulo sobre las unidades económicas independientes y la actividad agropecuaria asociada a la vivienda. Esta información revestía interés para mejorar estimaciones que podrían faltar dentro de la cobertura de las actividades económicas observadas por otros medios.

Adicionalmente, ya se conocían algunos avances de las nuevas recomendaciones internacionales en materia de Cuentas Nacionales (publicadas en el año 2008), y la idea era poder adelantarse a esta adopción.

Dos cambios importantes se introdujeron al establecer esta nueva base; en las anteriores, se determinaban inicialmente los valores del año base, y luego se desarrollaba una metodología para años corrientes casi como una operación estadística diferente; para la base 2005, se decidió establecer los parámetros del año 2005, mirando este año dentro del contexto de los años anteriores y posteriores; es de-

cir, que se elaboró el año 2005 como parte de una serie 2000-2007. Con esto se minimizaron algunos problemas que se habían encontrado anteriormente con datos establecidos para el año base que luego difícilmente se ubicaban dentro de la serie de los demás años; adicionalmente, se modificó el método de cálculo de las cuentas a precios constantes, aplicando el método de encadenamiento de índices con relación al año inmediatamente anterior, método recomendado por los organismos internacionales desde el Manual 1993 pero que los países habían demorado en aplicar (es el caso de los países de la CEPAL en los que solo Brasil estaba aplicando este método).

La nueva serie para los años 2000-2007 fue presentada en junio de 2009, y luego se estableció una serie histórica, que abarca el período 1975-2005, aplicando un nuevo procedimiento de retroproyección.

e. Cuentas trimestrales y la asesoría canadiense. El sistema anual de Cuentas Nacionales es un sistema que requiere la obtención, adaptación y análisis de numerosas estadísticas, lo que conduce a obtener resultados que muestran las tendencias anuales y los cambios estructurales de la economía. Pero la toma de decisiones y el manejo oportuno de las políticas requieren conocer tendencias coyunturales infra-anuales del comportamiento de la economía. Esta necesidad fue abordada por el DANE en 1995 bajo la administración de la Dra. María Luisa Chiappe, época en la que se recurrió a Statistics Canada, organismo con reconocida trayectoria internacional en la teoría y manejo de series de tiempo y de cuentas nacionales trimestrales para asesorar el desarrollo del proyecto. Así, bajo el plan acordado con el señor Jacob Ryten y la señora Gylianne Gervais, se lograron capacitaciones específicas y asesorías puntuales de tal manera que a partir de agosto de 1997 se presentó al país, una serie de cuentas trimestrales desde el año 1994, coherente con los resultados anuales, serie que se viene presentando en forma ininterrumpida hasta la fecha, de forma coherente con los cambios de año base de las cuentas anuales.

f. Otras extensiones de las cuentas nacionales. La elaboración del Sistema de Cuen-

tas Nacionales, en sus dimensiones anuales y trimestrales, para la economía nacional en general, rápidamente generó demandas adicionales para su extensión o aplicación en dominios particulares: es así como se desarrollaron el sistema de cuentas departamentales y el abanico cada vez más extenso de cuentas satélites.

(i) Cuentas departamentales. El DANE, atendiendo la demanda de las regiones, asumió la responsabilidad de suministrar un sistema de cuentas departamentales coherente con el sistema nacional anual, tanto en conceptos como en resultados. Naturalmente un sistema departamental de cuentas implicó la solución a dificultades propias de esta medición; por ejemplo la definición de la residencia de unidades económicas que operan a nivel nacional, el tratamiento del comercio «exterior» entre departamentos, la asignación departamental de actividades como las comunicaciones, el transporte, los servicios generales del gobierno nacional, etc. Así la aplicación del sistema a nivel departamental implicó una simplificación del sistema desarrollado a nivel nacional, pero garantizando el objetivo de encontrar el valor agregado por actividad económica de cada departamento, y por ende su Producto Interno Bruto.

(ii) Cuentas satélites. Los Sistemas de Cuentas Nacionales propuestos internacionalmente requieren adoptar una estructura contable integrada y coherente. Es lo que se conoce como el Marco Central del Sistema. Sin embargo el SCN no pretende que las categorías adoptadas y los conceptos sean los únicos, por lo que se pueden idear sistemas con conceptos y categorías complementarios o alternativos. Estos sistemas relacionados con el Marco Central de las Cuentas Nacionales, pero diferentes, son las denominadas «Cuentas Satélites». Importantes esfuerzos se han dedicado a la elaboración de Cuentas Satélites, con el fin

de conocer mejor ciertos aspectos de la economía nacional, y enriquecer el marco central con estos nuevos conocimientos: en muchos casos, se han desarrollado como proyectos interinstitucionales, con la participación de los correspondientes ministerios de tutela. Se pueden mencionar las siguientes: Cuentas Satélites de la Cultura, del Turismo, de la Salud y Seguridad Social en Salud, de la Agroindustria, del Trabajo no Remunerado, del Medio Ambiente, etc.

Dentro de estas, vale destacar la Cuenta Satélite del Medio Ambiente, que se especializa en describir las interacciones entre los recursos del ambiente y la economía, la utilización de estos recursos dentro de la economía y las emisiones que la economía descarga en el medio ambiente, todo ello cuantificado tanto en unidades físicas como monetarias.

En Colombia, en 1992, las Naciones Unidas financió la creación del Comité Interinstitucional de Cuentas Ambientales (CICA) con el que se dio inicio de manera formal a las investigaciones ambientales ligadas a los conceptos del Sistema de Cuentas Nacionales. Una vez concluido el período del CICA, el DANE continuó con el Proyecto Piloto de Contabilidad Económico Ambiental Integrada para Colombia (COLSCEA).

A semejanza del sistema de medición macroeconómica, los organismos internacionales han venido proponiendo diferentes versiones como guía a los países para el desarrollo de esta temática: 1993, 1994, 2000, 2003, 2007 y finalmente 2012 cuando se publica el «System of Environmental-Economic Accounting» para ser adoptado como estándar internacional.

Por supuesto la temática es amplia y compleja, por lo que el DANE ha venido implementando partes del sistema para las cuales existe un acervo estadístico confiable.

Reflexiones finales

La elaboración de las Cuentas Nacionales en el DANE puede verse como una epopeya con muchos episodios: antes de su adopción, el proceso de adopción y la madurez del sistema. De hace 45 años con un equipo inicial de 4 personas, recientemente egresados de la universidad, se pasó ahora a una Dirección Técnica de más de 60 personas de planta y 30 contratistas, y un trabajo cuya calidad está ampliamente reconocida a nivel nacional e internacional.

Es importante destacar las condiciones que han permitido el desarrollo exitoso del proyecto: ante todo el apoyo incondicional de las directivas del DANE, a lo largo de los 12 años en que el proyecto se desarrolló en el DANE, sin ser avalado como cifras oficiales, lo cual supuso una gran fe en la importancia del proyecto y en aquellos responsables de su implementación; es importante subrayar este hecho en un contexto en que frecuentemente se exige de los proyectos emprendidos resultados inmediatos; se supo esperar para cosechar frutos; y desde entonces, el programa ha seguido recibiendo un gran apoyo dentro de

los proyectos del DANE, aun en períodos de grandes dificultades de la institución.

Otra condición importante ha sido la continuidad de los equipos de trabajo: esto ha permitido que los conocimientos adquiridos se transfirieran sin ruptura en el proceso, una condición que en muchos países no se ha dado y que ha significado mucha pérdida de experiencia acumulada. Del equipo inicial de cuatro personas, dos están todavía vinculadas como asesores del proyecto, al igual que otras personas vinculadas en los primeros años del proyecto de Cuentas Nacionales.

No se puede olvidar mencionar y resaltar la calidad de la asesoría recibida, tanto de parte de Francia, como de Canadá, así como el apoyo de las Naciones Unidas.

Finalmente, no sobra mencionar el entusiasmo pasado y presente de los funcionarios involucrados en el proceso, pues trabajar en elaborar las Cuentas Nacionales es una ocasión única para conocer y entender el funcionamiento de la economía.

Bibliografía

DANE, División de Cuentas Nacionales (enero de 1979). *Metodología de las Cuentas Nacionales de Colombia según el nuevo SCN*.

DANE. *Cuentas Nacionales de Colombia (rev. 3) 1970-1980* (disponible en la biblioteca virtual del DANE).

DANE. *Cuentas Nacionales de Colombia (rev. 3) 1970-1981* (disponible en la biblioteca virtual del DANE).

Decreto 3167 de 1968.

Las metodologías de las bases 1994, 2000 y 2005 se encuentran en el sitio web del DANE en la sección relativa a las Cuentas Naciona-

les. También se encuentran los principales resultados.

SCN 1993 (en español) se encuentra en el sitio web: Portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/sistema_de_cuentas_nacionales_1993.pdf

SCN 2008 se encuentra en el sitio web de la CEPAL.

Toda la serie de recomendaciones internacionales, desde 1947 hasta 2008, está disponible en inglés únicamente en el sitio: Unstad.un.org/unsd/nationalaccounts/docs/

¿Dónde merca el DANE?

Autor:

Eduardo Efraín Freire Delgado

Economista de la Universidad del Valle. Director de la Dirección de Metodología y Producción Estadística del DANE. Correo electrónico: eefreired@dane.gov.co

Resumen

Los elementos generales del quehacer del DANE para producir un indicador como el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y de esta manera dar respuesta a la inquietud del común de las personas en torno a esta operación estadística, bajo la pregunta ¿Dónde merca el DANE? son el propósito que trata de dilucidar este artículo a partir de una metodología rigurosa sobre la cual se sustenta su producción. No obstante, si aún persiste su pregunta sobre ¿Dónde merca el DANE?, la respuesta más simple puede ser que el DANE merca donde los colombianos le informaron que mercan.

El DANE, al cumplir 60 años de producir información estadística para la toma de decisiones en Colombia, se constituye en una de las instituciones de este tipo que cuenta con mayor trayectoria y madurez en América Latina. Durante este período una de las operaciones estadísticas con mayor historia, uso y discusión es sin lugar a dudas el índice de precios al consumidor (IPC), cuya producción se inicia a mediados del año 54 y, desde esa época a la fecha, no ha dejado de producir resultados que sirven de indicador de los efectos de la política monetaria sobre el comportamiento de los precios en el país.

Aun con esa amplia trayectoria y las innumerables mejoras de carácter metodológico

y estadístico, que han sido incluidas en la producción del IPC a lo largo de todos estos años, pero especialmente en las dos últimas décadas, con la asistencia técnica de la agencia estadística del Canadá, y la obtención de menciones internacionales recibidas por la innovación y desarrollo estadístico, así como el haber sido certificado dos veces consecutivas con la máxima calificación por la comisión de expertos independientes que participan del proceso para el aseguramiento de la calidad estadística del sistema estadístico nacional, aun con todo esto subyace una pregunta en el común de las personas cuando se entregan el día 5 de cada mes los resultados del IPC, y es: **¿Dónde merca el DANE?**

Resultados promedio versus resultados individuales

La pregunta sobre dónde merca el DANE, más allá de intentar identificar sitios en particular donde el DANE recolecta los precios que permiten calcular mes a mes el IPC, permite el desarrollo de un conjunto de percepciones en las personas, que resultan diferentes a lo que el DANE entrega como resultado. Una de ellas es considerar la variación mensual como una cifra que refleja la situación particular que ha sentido en materia de precios cada consumidor de forma individual. Efectivamente, hacer que una persona identifique como su «realidad» una variación como el 0,04% para el mes de julio de 2013 en el IPC, y cuya cifra tiene toda la difusión en los medios de comunicación, resulta muy improbable.

Ahora bien, otra sería la situación si esta persona conociera que este resultado es fruto de un promedio ponderado de las variaciones porcentuales de 9 categorías superiores o grupos de gasto, entre ellos gastos en alimentación y gastos en vivienda, los cuales, a su vez, son el promedio ponderado de 34 categorías denominadas subgrupos, entre los que se encuentran otras comidas fuera del hogar en alimentos y servicios públicos en los gastos de vivienda. Estos a su vez resultan de promediar 79 clases de gastos; y finalmente son el promedio de 181 gastos básicos como la papa, la energía eléctrica, entre otros. Información que se tiene disponible para tres niveles de ingresos de la población: bajos, medios, altos y un total; y para cada una de 24 capitales de departamento, lo cual puede lograr que las variaciones observadas se hagan cada vez más cercanas a la experiencia cotidiana.

Lo anterior ayuda muchísimo a entender la naturaleza del resultado y con ello a generar más certezas personales sobre el IPC, pues una variación promedio como la del IPC es resultado de tomar como base para el cálculo del mismo, un conjunto de variaciones que captan la dinámica de los precios de cada uno de los bienes y servicios que demandan muchos consumidores, y no un solo consumidor.

Frecuencia de compra y lista de compra versus frecuencia de cálculo y canasta para seguimiento de precios.

Otro factor de percepción que genera inquietudes entre las personas, resulta de la diferencia entre la frecuencia de compra y lo que compra cada consumidor, comparado con la frecuencia de cálculo del IPC y la lista para el seguimiento de precios de este indicador. En tal sentido, los precios de referencia que tiene el consumidor están asociados a su canasta de bienes y servicios particular, y específicamente, a su última experiencia de compra y a lo que compró.

Efectivamente, lo primero que hay que establecer es que esos dos elementos son diferentes entre los consumidores, debido a la capacidad adquisitiva o cuánto pueden comprar los hogares, la frecuencia de compra y la lista y cantidad de bienes y servicios comprados. Hay hogares que hacen compras día a día, otros semanalmente, otros cada quince días, otros cada veinte días, otros cada mes, incluso otros con una periodicidad más amplia; mientras unos compran unidades comerciales, como la libra, el kilo, la unidad, otros lo hacen con medidas no comerciales como la cuchara, la pastilla, etc.; en todas estas circunstancias la probabilidad de percibir un comportamiento diferente al reportado en el IPC es alta. A diferencia de los consumidores, en el IPC el proceso de recolectar precios y el cálculo suponen comprar todos los meses todos los bienes. De esta manera se capta la experiencia de precios de todos los consumidores.

Por ejemplo, si usted este mes no compró un carro, no tiene por qué tener la referencia sobre el precio o el comportamiento de precios de este bien. De igual manera, hay servicios que todos los consumidores pagamos simultáneamente y por ello coinciden con lo reportado por el IPC; por ejemplo, los servicios públicos domiciliarios. Otro ejemplo son los pagos en educación: es posible que una familia tenga

los hijos estudiando preescolar, primaria o secundaria, y para estos la frecuencia y referencia en los precios es un año y de forma mensual; otro caso es que el hogar tenga hijos en la universidad, cuya referencia será semestral. En el caso del IPC estas referencias son mensuales con movimientos anuales o semestrales.

La evidencia de ese esfuerzo para recolectar precios todos los meses se refleja en el cuadro 1, donde se ha consignado el número de cotizaciones que mes a mes alimentan el cálculo del IPC, y que equivalen a más de 310.000 a precios del 2008. Presentados según una tipología de fuentes que son las que visita un consumidor para adquirir bienes y servicios.

Cuadro 1.

Distribución cotizaciones por clase fuente
IPC-2008

Clase fuente	Cotizaciones
Plazas de mercado, galerías y mercados móviles	12.137
Supermercados y almacenes privados.	102.513
Cajas de compensación, cooperativas.	6.604
Tiendas y misceláneas de barrio	51.489
Almacenes o tiendas especializadas	60.172
Droguerías, perfumerías y farmacias	13.382
Establecimientos especializados en la prestación de servicios locales	20.191
Restaurantes o expendios de comida en cadena: Ejemplo: Pizz Hut, El Corral, etc.	6.142
Otros establecimientos incluyendo viviendas en arriendo.	16.136
Hipermercado	3.702
Colegios	20.124
Total cotizaciones	312.592

Fuente: DANE-IPC, 2008.

La información básica para construir el IPC

La producción de un indicador estadístico como el IPC comprende, en sí misma, una operación de una complejidad y logística milimétrica de gran envergadura, que asegure mes a mes que se recolecte la información relevante sobre los precios de los bienes y servicios que demandan los consumidores en general; no obstante, también comprende ejercicios estadísticos tanto o más complejos; esto

es, por ejemplo, la realización previa de una encuesta a los hogares del país, que permita identificar los patrones o hábitos de consumo de esos hogares y disponer de un conjunto de información que permita estructurar los fundamentos metodológicos y de funcionamiento del IPC, como lo es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG).

Encuesta de Ingresos y Gastos

Efectivamente para poder diseñar y poner en operación un indicador como el IPC, se debe diseñar y aplicar previamente una encuesta como lo es la encuesta de ingresos y gastos, cuyo diseño y funcionamiento resulta ser de

una complejidad enorme, pues trata de recolectar información, en los hogares, sobre los niveles de ingreso del hogar y de dónde provienen esos ingresos, así como qué bienes y servicios compran, cuánto compran de cada

bien y servicio, y finalmente cada cuánto compran. Con esta información, se obtienen para el IPC dos productos fundamentales para su construcción: el primero es un conjunto de ponderaciones derivadas del gasto, que de manera muy simplificada es como distribuye un hogar cien pesos de gasto, entre alimentos, vivienda, salud, educación, etc., información necesaria para calcular los promedios sucesivos de gastos básicos, clases de gastos, subgrupos de gastos y grupos de gasto de los que hablamos antes; y el segundo producto es una lista de artículos, bienes y servicios, a los cuales se les toma el precio todos los meses; esto es, la canasta para seguimiento de precios o la «canasta familiar», como se denomina comúnmente.

Encuesta de marcas y calidades

Adicionalmente, para cada bien y servicio seleccionado con la encuesta de ingresos y gastos es necesario establecer unas especificaciones para el seguimiento de precios. Esto tiene que ver con una unidad de medida, una marca, unas características físicas en general, que respondan a lo que compra la mayoría de consumidores de cada bien o servicio, y con-

A lo largo de estos sesenta años de vida institucional el DANE ha realizado un módulo de gasto de los hogares en los años setenta y tres encuestas de ingresos y gastos en 1984-1985, 1994-1995 y 2006-2007. En cada ocasión la cobertura geográfica se incrementó, contando para la encuesta del año 2006-2007, y por primera vez, con una cobertura nacional para el conjunto de las cabeceras del país, para el conjunto de los centros poblados y rural disperso; y finalmente para cada una de las veinticuatro capitales de departamento, sin incluir a las capitales de los nuevos departamentos, excepto San Andrés.

secuentemente un precio. Este ejercicio es lo que se denomina la encuesta sobre marcas y calidades, que se hace al inicio de la operación de una nueva base en el IPC y que se actualiza de manera continua, según cambien las preferencias de consumo de los hogares.

Encuesta sobre sitios de compra

Finalmente, para cada bien o servicio es necesario identificar los sitios donde los adquiere el consumidor. En tal sentido, al inicio de una nueva base en el IPC, se hace una encuesta sobre lugares de compra; esto es, se le pregunta a una muestra de hogares colombianos para obtener información sobre dónde compran el arroz, la carne, la papa, la camisa, etc., y así para cada bien o servicio que hace parte de la canasta para el seguimiento de precios. De esta manera se identifican las tiendas de

barrio, las plazas de mercado, las cajas de compensación, los almacenes de cadena, las grandes superficies, las inmobiliarias, las EPS, las IPS, las compañías de seguros, los colegios, las universidades, las estaciones de servicios, etc.

En el cuadro 2 se encuentra el número de fuentes por tipología de las mismas, que resume los sitios donde se recolectan precios en el IPC.

Cuadro 2.

Distribución fuentes según clase
IPC-2008

Clase fuente	Número
Plazas de mercado, galerías y mercados móviles	1.342
Supermercados y almacenes privados.	1.218
Cajas de compensación, cooperativas.	100
Tiendas y misceláneas de barrio	1.954
Almacenes o tiendas especializadas	14.315
Droguerías, perfumerías y farmacias	1.015
Establecimientos especializados en la prestación de servicios locales	14.444
Restaurantes o expendios de comida en cadena: Ejemplo: Pizz Hut, El Corral, etc.	3.047
Otros establecimientos incluyendo viviendas en arriendo.	15.841
Hipermercado	35
Colegios	2.206
Total fuentes	55.517

Fuente: DANE-IPC, 2008.

Fuentes, artículos, rutas de recolección y personal de campo

Una vez se han definido las fuentes, los artículos, sus especificaciones, en cada ciudad se cuenta con un grupo de personas que hacen las veces de consumidores; es decir, se desplazan a los establecimientos que fueron identificados como lugar de compra de bienes y servicios por los consumidores y proceden a realizar el levantamiento de los precios. Toman siempre el precio del mismo artículo, con las mismas especificaciones de la vez anterior y sobre todo en la misma fuente, teniendo en

cuenta que lo que se está captando corresponda efectivamente a lo que los consumidores adquieren, considerando los eventos promocionales generalizados, los cambios de modas, las innovaciones y la aparición o desaparición de establecimientos, con el fin de tener siempre un conjunto de establecimientos que captan al mayor número de consumidores, y contando con los precios del mayor número de artículos que demanda la mayoría de consumidores en el país.

Conclusión

Hoy en día el IPC de Colombia es el índice de precios al consumidor que más días al mes recolecta información a nivel mundial; esto es, entre 20 y 22 días toma información de precios en más de 50.000 fuentes y sobre 423 artículos. Para el seguimiento de precios que tiene el IPC- 2008 se tienen más de 200.000 cotizaciones. Este trabajo, mes a mes, lo realizan cerca de 300 personas distribuidas en 24 capitales de departamento y cerca de 30 personas en el nivel central del DANE. Gracias a estas personas es posible producir un indicador con la robustez y oportunidad que tiene el IPC en Colombia.

*Por eso cuando usted escuche la próxima vez el resultado mensual del IPC, recuerde que detrás de ese resultado existen muchos hechos, lo cuales pueden ayudarle a explicar por qué le puede parecer diferente a su realidad y lo percibido en la cotidianidad, lo cual no le resta validez. No obstante, si aún persiste su pregunta sobre ¿Dónde merca el DANE?, la respuesta más simple puede ser: **el DANE merca donde los colombianos le informaron que mercan.***

Bibliografía

Boskin, M. (1996). *Toward a more accurate measure of the cost of living, final report to the Senate Finance Committee*. Washington D. C.: Diane Pub co.

Comité técnico proyecto Nuevo IPC (1997 y 1998). Reuniones técnicas, observaciones y comentarios a documentos del Proyecto. Bogotá, D. C., Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Metodología IPC-60*. Bogotá, D. C.: DANE.

—. Grupo de Trabajo IPC (2002). *Manual de Recolección IPC-98*. Bogotá, D. C.: DANE.

—. Grupo de Trabajo IPC (2002). *Metodología IPC-98*. Bogotá, D. C.: DANE.

—. Grupo de Trabajo IPC (1996). *Memorias de Seminarios del IPC, coordinadores, supervisores y recolectores*. Bogotá, D. C.: DANE.

—. (1997-1998) Informes de evaluación Proyecto, Statistics Canada Symposium (1997-

1998).

—. (1998). *Guía de uso del nuevo IPC*. Bogotá, D. C.: DANE.

Ducharme, L. M. (1994). *Re-engineering the Canadian Consumer Price Index: Proceeding of Statistics Canada*. Ottawa, Canadá: Symposium.

Freire, E. Informes del proyecto Nuevo IPC- Primer y segundo semestre de 1997. Bogotá, D. C.: DANE- Universidad del Valle.

Fondo Monetario Internacional (2006). *Manual del Índice de Precios al Consumidor, Teoría y Práctica*. Washington: Fondo Monetario Internacional. INE, España. (1993).

Revisión 1992 IPC.

Moncada, M. *Metodología IPC-60*. Bogotá, D. C.: DANE.

Statistics Canada (1992). *The Consumer Price Index Reference Paper*. Ottawa



La medición del mercado laboral en Colombia

Autor:

Eduardo Efraín Freire Delgado

Economista de la Universidad del Valle. Director de la Dirección de Metodología y Producción Estadística del DANE. Correo electrónico: eefreired@dane.gov.co

Resumen

El DANE ha introducido innovaciones tecnológicas en sus encuestas de hogares, así como mejoras en la cobertura geográfica, que le han permitido llegar a cada una de las capitales de los departamentos. La introducción de éstos y otros desarrollos evidencian el continuo esfuerzo que durante sus 60 años de existencia ha desarrollado el DANE, con el fin de producir información sobre el mercado laboral, para la toma de decisiones.

La medición del comportamiento del mercado laboral en Colombia, mediante la aplicación de las encuestas a hogares que el DANE hace, ha logrado en el año 2013 uno de los hitos más importantes que en una operación estadística se espera alcanzar, y que hace parte de una de las líneas para el mejoramiento continuo que el DANE ha establecido para las investigaciones estadísticas, y es el aumento de la cobertura geográfica, lo cual consistió en poder entregar resultados para cada una de las capitales de departamento del país.

Efectivamente las encuestas a hogares en el DANE, su cobertura geográfica y las innova-

ciones en la medición han sido objeto de un crecimiento vertiginoso en las dos últimas décadas; pero como todo esto tiene su inicio, nada de esto hubiera sido posible sin el trabajo que en estas encuestas se ha realizado desde comienzos de los setenta, cuando se inicia su aplicación en el DANE. La revisión de estos desarrollos es de manera general el propósito de este artículo, como evidencia de los esfuerzos del DANE para generar información para tomar decisiones en estos sesenta años de vida institucional.

Referencia histórica

El uso de las encuestas a los hogares para medir la dinámica del mercado laboral y otros fenómenos sociales y económicos propios de esta unidad de observación es un ejercicio cu-

yas primeras aplicaciones llegaron a Colombia a través del CEDE de la Universidad de los Andes en la década de los sesenta, y desde la década de los setenta de manera ininte-

rrumpida son aplicadas de manera oficial por parte del DANE.

Conceptos y definiciones de poblaciones, ocupados y desocupados. Como en todas las operaciones estadísticas que el DANE aplica, para la construcción de conceptos o definiciones (por ejemplo: la población en edad de trabajar, la población económicamente activa, los inactivos, ocupados y desocupados) siempre se ha tenido como referencia las decisiones que sobre la materia toman las conferencias de estadísticos del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En dichas conferencias, por consenso, se adoptan las definiciones de aplicación más general en el mundo, con el propósito básico de asegurar de esta manera la mayor comparabilidad del fenómeno entre los países.

En este proceso el DANE es bastante riguroso y, a lo largo de estas cuatro décadas, de manera general, ha aplicado dos resoluciones. El concepto básico cuyos cambios más han llamado la atención fue la definición de ocupado. Efectivamente, el hecho de que hasta el año 2000 se era ocupado como trabajador sin remuneración si se trabajaba catorce horas o más en la semana de referencia y, a partir del año 2001, ocupado sin remuneración es aquella persona que trabaja una hora o más en la semana de referencia, generó un conjunto de especulaciones y comentarios sobre el cambio, que desconocieron la existencia de la decisión de OIT, y la consecuente pertinencia de su aplicación en el país. Sin mencionar la firma de los acuerdos o aceptación de convenios internacionales que sobre la materia los Estados firman, entre ellos Colombia.

Otro insumo que ha cambiado en la medición del mercado laboral colombiano es la información sobre el volumen de la población a la que se hace inferencia con las estructuras que reporta la encuesta de hogares, y que provienen de los resultados de los censos de población y de viviendas o sus proyecciones. Efectivamente en estos años el mercado laboral ha usado las proyecciones de población y retroproyecciones derivadas de los censos de 1973, 1985, 1993 y, finalmente, de 2005.

Aplicación transversal o continua. Resulta indudable que otra gran innovación en la medición del mercado laboral para Colombia fue pasar de la medición de «foto» o encuesta transversal a una aplicación de «película» o encuesta continua. Esto por efecto permitió fundamentalmente identificar los patrones estacionales del mercado laboral, con un pico de desempleo a comienzo de año, su descenso vertiginoso hasta septiembre y, finalmente, una aceleración entre octubre y diciembre de cada año. Antes era bastante difícil de establecer por contar solo con mediciones del último mes en cada trimestre del año.

La mayor parte de los países que tienen modelos de medición avanzados para el mercado laboral aplican este método continuo y lo combinan con un buen sistema de registros de la seguridad social.

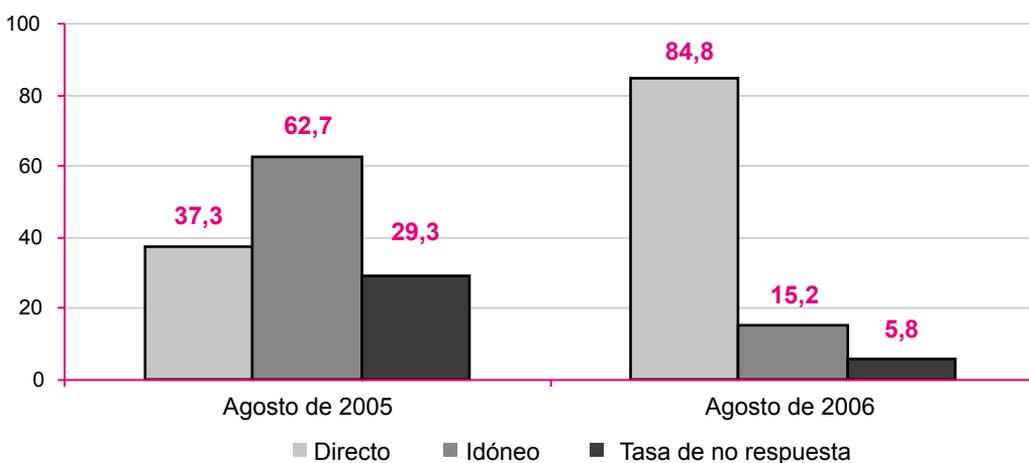
Informante directo versus idóneo. Esta característica que hoy tienen las encuestas a hogares del DANE, es decir, el uso de un informante directo en vez de un informante idóneo, se aplicaba antes solo en las encuestas de condiciones de vida (ECV); de manera que el mayor efecto de este uso es la baja tasa de rechazo de esas encuestas y, consecuentemente, baja tasa de no respuesta en las variables de la misma.

Considerando esos beneficios en la ECV, por haber usado el informante directo y no idóneo, y debido a que una de las críticas generalizadas sobre la encuesta de mercado laboral del DANE, hasta antes del 2006, estaba relacionada con la alta tasa de no respuesta en variables como el ingreso laboral, las horas de trabajo, y la afiliación a la seguridad social, en 2006 se dio un paso trascendental que fue el diseño de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), con apoyo del programa Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida (MECOVI) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En este diseño se estableció el uso del informante directo en la encuesta de mercado laboral (GEIH).

Efectivamente, antes de 2006 el porcentaje de encuestas que se obtenían de un informante directo —esto es, que cada persona de un hogar responde su propia encuesta— oscilaba entre el 30% y el 40%; es decir, entre un 60% y 70% era respondido por un informante idóneo: esto es, que una persona del hogar responde las preguntas de las otras personas de ese hogar. Consecuentemente, se obtenían tasas de no respuesta para el ingreso en promedio

del 25%. Sin embargo, después del 2006 y de manera paulatina, las encuestas se responden en más de un 95% por informante directo, y las tasas de no respuesta para el ingreso se han reducido a menos del 3%. Entre otros beneficios de este buen nivel en la respuesta de los ingresos, se logró suprimir el ajuste del ingreso por cuentas nacionales, que generaba enormes sesgos en la medición de pobreza monetaria del país.

Gráfico 1. Porcentaje de respuestas en la Encuesta de Hogares para la variable Ingreso, según tipo de informante y la tasa de no respuesta



Fuente: DANE-Misión de expertos para evaluación de cambios en la GEIH-2007.

Innovación tecnológica y producción de información

La GEIH fue la tercera operación estadística —después del IPC y del Censo de Población y de Vivienda— en usar dispositivos móviles de captura para realizar las entrevistas; lo cual se constituye en un gran avance por la mayor trazabilidad del proceso, los controles en terreno y la mayor oportunidad en la producción de resultados.

Otro de los desarrollos más importantes de la GEIH ha sido la ampliación en la producción de informes temáticos, mediante la inclusión

de manera permanente de las preguntas que permiten calcular, por ejemplo, la informalidad. De esta manera, al igual que pasó con la tasa de desempleo, ocupación y demás variables básicas del mercado laboral, mediante la técnica de acumulación de muestras, se ha logrado para trimestres móviles, entregar resultados de manera permanente sobre la dinámica de la informalidad, la seguridad social, la inactividad, y el mercado laboral para jóvenes, así como por sexo.

Cobertura geográfica

Tal como se mencionó al inicio, el mayor logro en la producción de resultados de la GEIH, desde el punto de vista geográfico, se logró en 2013, al poder entregar resultados para las 32 capitales de departamento; es decir, se incluyeron las ocho capitales de los nuevos departamentos.

Desde el inicio de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), 1976 a 2000, luego con la Encuesta Continua de Hogares (ECH), 2001 a 2005, y desde 2006 a la fecha con la GEIH, una línea de mejoramiento continuo ha sido incluir ciudades en la cobertura geográfica de la investigación, todo mediado por la hipótesis de que estos aumentos mejoran la precisión de los agregados; que la dinámica del mercado laboral en Colombia tiene características locales o por lo menos regionales; y finalmente, en función de la disponibilidad de recursos.

Efectivamente, el ejercicio de las encuestas a hogares en el DANE entrega los primeros resultados desde el año 1976, con una combinación de coberturas y frecuencias; esto es, por trimestres se media Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Mientras que al semestre se agregaba Bucaramanga, Manizales y Pasto.

Desde 1979, se empieza la inclusión de municipios para completar áreas metropolitanas, Floridablanca y Girón en Santander, primero. En 1981 se incluye Yumbo en el Valle del Cauca, Caldas, La Estrella, Sabaneta, Girardota, Copacabana, y Barbosa en Antioquia. En 1982 se incluye Villamaría en Caldas y Soledad en el Atlántico. De igual manera, desde 1982 se hace medición en Pereira y Dosquebradas en Risaralda; Ibagué y Montería desde 1983.

Este proceso de inclusión de ciudades prosigue en la historia de la encuesta de hogares, logrando hitos en 1997 cuando se completan 11 capitales de departamento; posteriormente 13 capitales en 2001, año en el cual se alcanzó otro avance muy importante: esto es, las primeras cifras sobre el mercado laboral con el carácter de nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso, así como cifras del mercado laboral por departamentos con la acumulación de muestras anuales. Ya entrados en los finales de la década de 2000, se logra en 2006 resultados para el mercado laboral de 24 capitales de departamento, alcanza, como se mencionó antes, las 32 capitales en 2013.

La evolución en la cobertura geográfica se resume en la siguiente tabla.

Tabla 1. Evolución Cobertura Geográfica Encuesta de Hogares.

Periodo	Ciudades	Cabecera	Resto	Departamento	Regiones	Nacional
1974	4					
1986	7					
1997	11					
2001	13	X	x	24	X	X
2006	24	X	X	24	X	X
2013	32	x	X	24	X	X

Fuente: DANE-IPC, 2008.

Conclusión

Efectivamente, la encuesta de hogares que inició el DANE en los setenta resulta bastante diferente a la que hoy día se aplica; y con seguridad, considerando la experticia de los funcionarios que lideran estas investigaciones en el DANE, se preocuparán por innovar lo necesario en los próximos años.

En este sentido, el futuro de la encuesta de hogares estará determinado por las necesidades de información que, sobre la materia, determinen para el país, escenarios como por ejemplo el proceso de acceso a la OCDE, o lo vertiginoso de la integración de Colombia al circuito económico mundial. En materia tecnológica, con seguridad se abrirá paso la posibilidad de resolver las encuestas a través de internet, a la par con la mayor penetración de estas tecnologías y quizás, por qué no, a través de los smartphone. Geográficamente, la nueva frontera para abordar la constituye el sector rural del país, donde debieran plantearse nuevas definiciones sobre ocupación y desocupación, acordes con las características de este sector.

Todo esto sin dejar de trabajar para fortalecer los sistemas de información derivados de los registros administrativos que pueden ofrecer gran parte de la información sobre el mercado laboral colombiano, considerando que se siga profundizando la formalización del mercado laboral.

Finalmente, sobre la base del desarrollo de las encuestas a hogares, del fortalecimiento de los registros administrativos sobre la materia y de la información sobre vacantes por el lado de la demanda, debiera lograrse en los años venideros el funcionamiento óptimo del SINIDEL, sistema de información sobre demanda laboral insatisfecha (Ley 1429), incluyendo la prospectiva necesaria para generar las señales necesarias al aparato educativo y buscando las sinergias necesarias con el aparato productivo.

Bibliografía

DANE, 20 Años de Encuestas de Hogares en Colombia, DANE. Santafé de Bogotá, D.C. julio de 1991.

....., Informe Mecovi – Para El Mejoramiento E Integración De La Encuesta De Hogares En El DANE, 2007.

.....Metodología de la Gran Encuesta Integrada de Hogares.2006.

Gómez, Luis C. (2001). Ampliación de la Muestra Maestra de Hogares, documento integral. DANE. Bogotá, diciembre de 2001 (informe técnico).

Gómez, Luis C., Castillo, L. y Duque, N. S. (1997). La Muestra de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) y elementos de la Muestra Maestra Nacional de Población. DANE. Bogotá, enero de 1997 (informe técnico).

Gómez, Luis C., y Duque Nelly. S. (2000). Adecuación de la Muestra Maestra de Hogares para la Encuesta Continua. Modernización de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH). DANE. Bogotá, 28 de febrero de 2000 (informe técnico).



El complejo análisis de la informalidad empresarial

y laboral. Una brújula en el camino del desarrollo

Autor:

Juan Carlos Guataquí R.

Ex Subdirector del DANE, economista de la Universidad Nacional de Colombia, con maestría en Teoría y Política Económica de dicha institución, MSc en Economía y PhD en Sociología de la Universidad de Warwick, Inglaterra.

Resumen

En este artículo se considera y analiza el concepto de informalidad, tanto en el análisis teórico y empírico como en sus implicaciones sobre el desarrollo de los institutos nacionales de estadística. Desde la perspectiva de un país en desarrollo se consideran sus implicaciones y se sugieren elementos de análisis hacia el futuro.

A modo de iniciación alegórica, los 60 años de existencia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística no deben tomarse simplemente como una recopilación de documentos, metodologías, lineamientos y fotografías de los seres humanos que los emitieron. Debemos recordar que la estadística, fundamento motivador del DANE, tiene dos características estructurales: es dinámica y es humana. No es de mi interés retomar los fundamentos de las motivaciones cuantitativas de la sociedad, los astros, las cosechas, el ganado, la población. En este artículo abordaré el aspecto cualitativo de elementos relativamente recientes del análisis sobre la economía del desarrollo.

En estos términos, resulta importante originar estos aspectos en el análisis del contexto económico y social de los años cincuenta y sesenta. El concepto de transición demográfica (Thompson, 2003) se había unido a las teorías de migración de Lewis (1954), con el fin de ofrecer una teoría consolidada en la cual la expresión del avance económico de los países, en su transición del subdesarrollo al desarrollo, implicaba transformaciones demográficas en las tasas de mortalidad y natalidad, acompañadas de transiciones migratorias urbano/rurales. El paradigma de este tipo de consideraciones fue el modelo de migración Harris-Todaro, el cual ha sido el criterio de referencia del desarrollo económico por más de 25 años,

lo cual se refleja en el libro de texto de formación económica *Economic Development*, de autoría de Michael Todaro (el cual alcanza a la fecha su décima primera edición).

En este contexto, ciertos elementos se consolidaron como hechos estilizados del desarrollo económico. La interacción entre el papel y el tamaño del sector informal, como elemento amortiguador/regulador/dinamizador del crecimiento económico. Este criterio de análisis, el sector informal, se constituyó así en un elemento clave a considerar en la esperada transición hacia el crecimiento.

Colombia y el DANE no han sido en lo absoluto ausentes o ajenos a este proceso. El país hizo parte del proceso latinoamericano de diseño, aplicación y análisis de encuestas de hogares de comienzos de los sesenta. Eventualmente dicho proceso, a partir de un análisis conjunto, reveló la incapacidad estructural de capturar el comportamiento de cierto componente del mercado de trabajo, «asociada a las relaciones laborales pre-modernas» (Guataquí et al., 2010). A partir de dicha identificación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) apoyó en sus países miembros el desarrollo de instrumentos, metodologías y estudios sobre el sector informal, con mayor énfasis en el marco del Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe (PREALC), de dicha organización.

Durante más de veinticinco años, la definición de informalidad que se trató de analizar fue la denominada Informalidad por Sethuraman (Thomas, 1995), de acuerdo con la cual la informalidad se concentra en las denominadas unidades de pequeña escala, dedicadas a la producción económica a pesar de evidentes trabas en financiación y acumulación de capital. Estas unidades tenían, por ende, características definidas de tamaño, sector y relación

con la economía agregada. La reducción y la transición de la informalidad así definida se constituyeron, por consiguiente, en preceptos fundamentales de la agenda económica hacia el desarrollo, y por lo tanto su medición adquirió importancia estructural.

Esta definición ha sido ampliamente aplicada y analizada en Colombia y en varios países, en gran parte como resultado de los lineamientos del proyecto PREALC. No obstante, las megatendencias de globalización y flexibilización laboral, los procesos de ajuste económico y la desindustrialización modificaron de forma tan evidente la estructura de los mercados laborales que la OIT, con motivo de la realización de su XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en el año 2003, trató de vincular, como lineamientos conceptuales, los aportes del Grupo consultivo de Delhi, en términos de su definición de empleo informal, la cual giraba más en torno a la calidad del empleo.

Los estudios que sobre informalidad laboral en Colombia se han desarrollado en los tres primeros lustros del siglo XXI, y que han tenido como insumo básico de información las encuestas de hogares del DANE, han venido abordando de forma creciente la comparación entre la definición de informalidad laboral OIT-PREALC y la derivada del Grupo de Delhi. Entre dichos estudios se pueden destacar Nuñez (2002), Flórez (2002), Ribero (2003), Ortiz y Uribe (2004), García (2005, 2009), Mondragón-Vélez et al. (2010) y Guataquí et al. (2010). Todos estos estudios han utilizado información compilada por el DANE, y todos ellos, a excepción del estudio de Ribero (ob. cit.), que utiliza información de la Encuesta de Calidad de Vida 1997, utilizan información procesada a partir de la Encuesta de Hogares del DANE, en sus diferentes encarnaciones (ENH, ECH, GEIH).

Algunos aspectos concluyentes

El análisis de la informalidad laboral ha estado íntimamente asociado a la escuela de estudios de desarrollo económico generada a partir de

los trabajos de Arthur Lewis, en particular su renombrado trabajo «*Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*» (1954). En

este estudio se considera el proceso evolutivo de una economía en desarrollo en el cual el sector capitalista se desarrolla absorbiendo la fuerza de trabajo de un sector de subsistencia. El exceso de oferta laboral de este último sector pasa a aportar al desarrollo del sector capitalista y de la economía como un todo, sin que ello implique presiones salariales al alza. Una vez las variaciones de empleo entre sectores se ven compensadas, la acumulación de capital del sector capitalista permite incrementos salariales (el Punto de Quiebre de Lewis).

El trabajo de Lewis constituyó una fértil semilla para toda una cosecha de estudios del desarrollo que se derivaban de sus criterios fundamentales. La columna vertebral de ellos fue la genealogía derivada de Lewis, pasando al modelo de migración de equilibrio de Lee (1966), con vasos paralelos comunicantes al modelo de migración de Harris y Todaro (1970).

En esta tradición, la existencia de un sector informal/de subsistencia es una característica intrínseca al estado de subdesarrollo, aunque no se abordan las razones por las cuales dicho sector existe. Este sector parece estar más

asociado al componente rural de la economía, y por ende la migración campo/ciudad es un elemento sobresaliente del camino hacia el desarrollo.

La receta hacia el desarrollo podría por ende considerarse aplicable. Estimular la migración campo/ciudad y el desarrollo de los sectores económicos activos en el componente urbano de la economía. No obstante, implícitamente, la importancia del sector informal en el camino hacia el desarrollo implica la medición del tamaño de dicho sector. No es casual que el auge de la receta de desarrollo que implica el modelo coincida con las recomendaciones de su medición.

El DANE ha sido partícipe, aportante y metodológicamente sostén y crítico de esta historia. El Censo de 1963 nos ofreció un país mayoritariamente urbano, ya no rural. La encuesta de hogares, en su versión ENH, ofreció material para el análisis de la informalidad 1996-2000. La nueva oleada de estudios sobre informalidad laboral ha utilizado material de las versiones ECH-GEIH.

Epílogo

La evidencia empírica sobre los condicionantes del crecimiento sugiere que la transición informalidad-formalidad no es un sine qua non del proceso de crecimiento y desarrollo económico. El análisis de la informalidad la-

boral debe ser interno, como elemento de la búsqueda de bienestar nacional y no como un peldaño que el país debe ascender de cara a la convergencia prometida del crecimiento económico.

Bibliografía

Flórez, C. (2002). *The Function of the urban informal sector in employment*. Evidence from Colombia 1984-2000, Documentos CEDE, 4.

García, E. (2009). *Evolución de la informalidad laboral en Colombia: determinantes macro y efectos locales*. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación.

Guataquí, J., García, A., Rodríguez, M. (2010). *El perfil de la informalidad laboral en Colombia*. Perfil de Coyuntura Económica, 16.

Harris, J., Todaro, M. (1970). *Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis*. American Economic Review, 60 (1).

Lee, ES. (1966). *A Theory of Migration*. Demography, 3.

Lewis, A. (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. The Manchester School, 22(2).

Mondragón-Vélez, C., Peña, X. (2010). *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia Economía*, The Journal of LACEA, 11 (1).

Núñez, J. (2002). *Empleo informal y evasión fiscal en Colombia*. Archivos de Economía DNP, 210.

Ortiz, C., Uribe, J. (2004). *Características de la Informalidad Urbana en las diez principales áreas metropolitanas de Colombia: 1988-2000*. Documentos de Trabajo CIDSE, 80.

Ribero, R. (2003). *Gender dimensions of non-formal employment in Colombia*. Documentos CEDE, 4.

Thomas, J. (1995). *Surviving the City: The Urban Sector in Latin America*. Pluto Press.

Thompson, W. (2003). *Encyclopedia of Population 2*. Macmillan Reference.

Todaro, M. Smith, S. (2011). *Economic Development*.



El DANE y la calidad estadística:

un camino de avances y logros.

Autora:

Ana Zoraida Quintero Gómez

Coordinadora de Calidad Estadística de la Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización del DANE. Administradora de Empresas de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Alta Gerencia en Economía Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: azquinterog@dane.gov.co

Resumen

La puesta en marcha del aseguramiento de la calidad en la estadística en Colombia empieza a mostrar avances en el mejoramiento y en la credibilidad del productor de la información estadística. Su desarrollo y consolidación se han dado a partir de la investigación en el tema, y los resultados obtenidos de su aplicación en las entidades productoras de estadísticas pertenecientes al Sistema Estadístico Nacional.

El fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN) se ha convertido en una responsabilidad fundamental para el DANE tan importante como la producción de las estadísticas demográficas, económicas, sociales y ambientales que demanda el país.

El DANE, como rector y coordinador del SEN y tal como lo ordena la ley (decretos 262 de 2004 y 4178 de 2011), ha definido un conjunto de instrumentos que apuntan a mejorar la calidad de los procesos para la generación de estadísticas, basados en principios como la pertinencia, la oportunidad, la comparabilidad y la credibilidad, con el fin de lograr una mayor inserción de Colombia en la comunidad inter-

nacional al implementar no solo recomendaciones importantes de la Organización de Naciones Unidas sino de otros organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), a la cual Colombia aspira a ser parte.

En efecto, la ONU ha insistido en un conjunto de recomendaciones para elevar la calidad y credibilidad de la producción estadística como elemento indispensable en el fortalecimiento de valores y prácticas democráticas, en los que la información es soporte para las mejores decisiones de política pública en materia económica, demográfica, social y ambiental por parte del Estado. En esta forma, la informa-

ción estadística se convierte, para la sociedad en general, en un acervo fundamental para la gobernabilidad y el desarrollo colectivo.

Al ser un organismo técnico de producción de estadísticas oficiales, el DANE, en el año 2006, emprendió la misión de desarrollar acciones e instrumentos que permitieran fortalecer el Sistema Estadístico Nacional. Una primera aproximación se registró con la expedición del Decreto 3851 el 2 de noviembre de 2006, por el cual se organiza el sistema de aseguramiento de la calidad, almacenamiento y consulta de la información básica colombiana. Durante los años 2007 y 2008 se realizaron las primeras evaluaciones de calidad estadística en cabeza del Centro de Altos estudios (CANDANE).

Entre 2009 y 2010, se crea el proyecto de Planificación y Armonización, obteniendo recur-

sos de inversión; situación que permitió consolidar en un área técnica su desarrollo. Seguido por la estructuración de tres instrumentos que de manera articulada han venido dando fundamento a la consolidación de un Sistema Estadístico, funcionando bajo las mejores prácticas internacionales de calidad estadística que sirven de base para la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

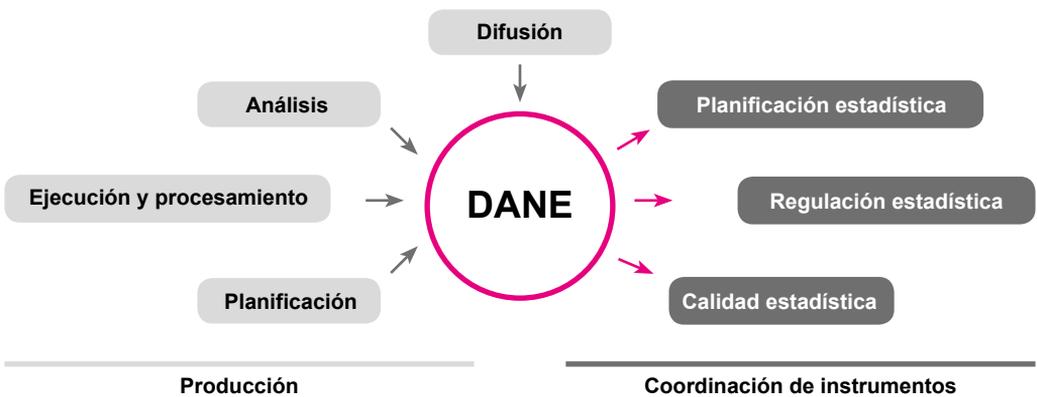
Colombia cuenta ya con un conjunto de estrategias, instrumentos y mecanismos que potencian la coordinación y el mejor funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional a través de la planificación, la regulación y la calidad estadística. Todo ello ha venido siendo articulado por el DANE, pensando en el imperativo de que el país cuente con la mejor, más oportuna y más confiable información estadística requerida para su desarrollo en todos los aspectos.

El papel del DANE en el SEN

En el siguiente diagrama se sintetiza el papel y fundamento articulador de los instrumentos

de fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional.

Diagrama 1. El papel del DANE en el contexto del SEN: sus instrumentos.



Fuente: Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización.

La *planificación estadística* se plantea como un proceso concertado entre los integrantes del Sistema Estadístico Nacional, para definir y priorizar las estadísticas que requiere el país, con el fin de mejorar el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas y apoyar la toma de decisiones en la gestión gubernamental y privada.

En términos de *regulación estadística* se tiene un conjunto de procesos, aspectos y mecanismos mediante el cual los integrantes del SEN adoptan una serie de principios, normas y estándares estadísticos que permiten la armonización, comparabilidad, agregabilidad, calidad e integración de las estadísticas oficiales en Colombia.

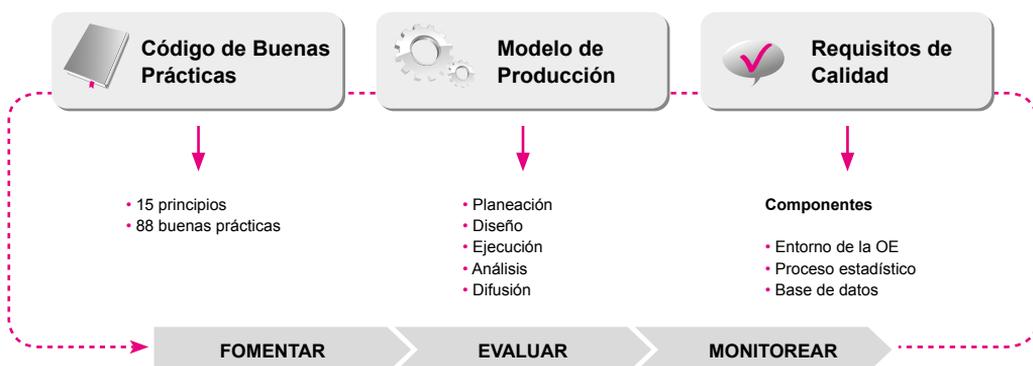
La *calidad estadística* se define como el conjunto de procesos mediante los cuales se garantiza que todos los productores de estadísticas del país se rijan por normas de rigor técnico en el proceso estadístico, en atención a las buenas prácticas internacionales de producción, los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales promulgados por las Naciones Unidas y el Código Nacional de Buenas Prácticas. El horizonte es que tales prácticas profundicen y amplíen la credibilidad, la confiabilidad, la comparabilidad y la transparencia en la producción de la información estadística.

Un modelo de calidad estadística para Colombia

La calidad de la información, y específicamente de las estadísticas, se han convertido en elemento esencial que incide en la organización de aquellas instituciones orientadas a satisfacer adecuadamente las exigencias de los ciudadanos y usuarios y, sobre todo, de su propia supervivencia, como bien lo promueve la organización OECD. El modelo de calidad, que se explica enseguida, es parte medular de los mecanismos desarrollados en Colombia para avanzar en el camino del fortalecimiento de la producción estadística.

Como se observa en el diagrama 2, el modelo de calidad se enfoca en irradiar sistemáticamente tres pilares de la calidad estadística: código de buenas prácticas; un modelo estándar de producción estadística; y un conjunto de requisitos de calidad. Este conjunto puede implementarse a través de actividades de fomento, ejecución de evaluaciones del proceso estadístico con miras a la certificación de la calidad del proceso estadístico y en actividades de monitoreo a la implementación de los planes de mejoramiento.

Diagrama 2. El modelo de calidad estadística para Colombia.



Fuente: Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización.

Evolución y resultados

En la vía de la difusión y del posicionamiento, el DANE continúa trabajando en la mejora y difusión del quehacer del aseguramiento de la calidad. Ha sido evidente que desde el año 2007 el componente de las evaluaciones de calidad se ha convertido en la línea de trabajo con mayor actividad. Se ha valorado por parte de las directivas del DANE que esta iniciativa es el camino directo para poder conocer la producción de estadísticas del Sistema Estadístico Nacional y, sobre todo, brindar apoyo técnico en su mejoramiento.

Es decir, que con la verificación del cumplimiento de los requisitos de calidad en el proceso estadístico, el país inicia un proceso de reconocimiento de hasta dónde la producción de estadísticas cumple con los atributos de calidad establecidos internacionalmente, tales como: pertinencia, precisión, puntualidad y oportunidad, accesibilidad, interpretabilidad, coherencia, integridad y consistencia.

Lo anterior se ha logrado gracias a que desde el año 2009 y hasta la fecha se inicia la consolidación conceptual y logística con los siguientes hitos: actualización de la metodología, según experiencias internacionales (Desap de Eurostat, Reino Unido, FMI, Statcan, ISO 20252:2006), y mejora en instrumentos de medición cuantitativa y cualitativa de la calidad del proceso estadístico. En 2010 se implementa el software especializado para la evaluación de la base de datos y se establece que se conformarán Comisiones de Expertos Independientes compuestas por un experto temático, un experto de proceso estadístico y un experto estadístico con diferenciación para cada operación estadística.

En 2011 se expide el Decreto 4178, donde se reasigna al DANE «la coordinación y la certificación de las buenas prácticas en el proceso de producción estadístico»; se expide la Resolución 691, donde se reglamenta el proceso de evaluación incluyendo un costo y se ajustan los requisitos de calidad, haciendo énfasis

en la utilidad de la OE (operación estadística) para los usuarios y en la difusión oportuna y clara. Así mismo, se invita al DANE a participar en el Grupo de Expertos de Naciones Unidas (compuesto por Canadá, China, Egipto, Francia, Indonesia, Italia, Japón, México, Nigeria, Noruega, Sudáfrica, Suiza y Ucrania) para la elaboración de un Marco Nacional de Garantía de la Calidad.

En 2012 se constituye el grupo de monitoreo a la implementación de los planes de mejoramiento, se incorpora la aplicación de encuesta a usuarios estratégicos de las operaciones estadísticas objeto de evaluación, se implementa la visita in situ para verificar aspectos del diseño muestral y se inicia la línea del fomento de la calidad en operaciones estadísticas.

Como consecuencia de un proyecto sistemático de mejoramiento de la calidad de las estadísticas del país, se sintetizan en la tabla 1 los resultados alcanzados por el DANE en los últimos 6 años en materia de generación y desarrollo de evaluación de operaciones estadísticas.

Por otra parte, a partir de las evaluaciones y certificaciones de calidad se ha venido acompañando a las entidades en la implementación de sus respectivos planes de mejoramiento, situación que permitirá a corto, mediano y largo plazo visualizar mejoras reales en la producción de estadísticas en Colombia. En efecto, en este momento se está realizando seguimiento a 53 planes de mejoramiento, de los cuales 7 corresponden a operaciones que fueron evaluadas en el 2010, 15 en el 2011 y 31 en el 2012.

En el proceso de seguimiento a las operaciones evaluadas en el 2010 y 2011 se tiene que: 4 operaciones han terminado el plan de mejoramiento; 8 operaciones tienen un nivel de cumplimiento mayor al 75%; 9 operaciones tienen un nivel de cumplimiento entre el 75% y 50%; y 2 operaciones estadísticas tienen un

Tabla 1. El modelo de calidad estadística para Colombia.

Año	Sectores	Número de OE Evaluadas
2007	Industria, Comercio y Servicios, Índices de Precios y Costos, Medio ambiente, Administración Pública.	39
2008	Educación y Servicios Públicos Domiciliarios.	6
2009	Comercio, industria y servicios, Construcción y vivienda, Nivel, calidad y condiciones de vida, Construcción y vivienda, Índices de precios y costos, Administración Pública, Agricultura, ganadería y pesca, Cultura, deporte y recreación.	20
2010	Comercio, industria y servicios, Minero-energético, Demografía y población, Mercado laboral y transporte.	10
2011	Comercio, industria y servicios, Minero-energético, Salud, Servicios públicos domiciliarios, Justicia, Agricultura, ganadería y pesca y Nivel, calidad y condiciones de vida.	20
2012	Comercio, industria y servicios, Minero-energético, Salud, Servicios públicos domiciliarios, Justicia, Agricultura, ganadería y pesca y Nivel, calidad y condiciones de vida.	34
Total OE evaluadas		129

Fuente: Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización.

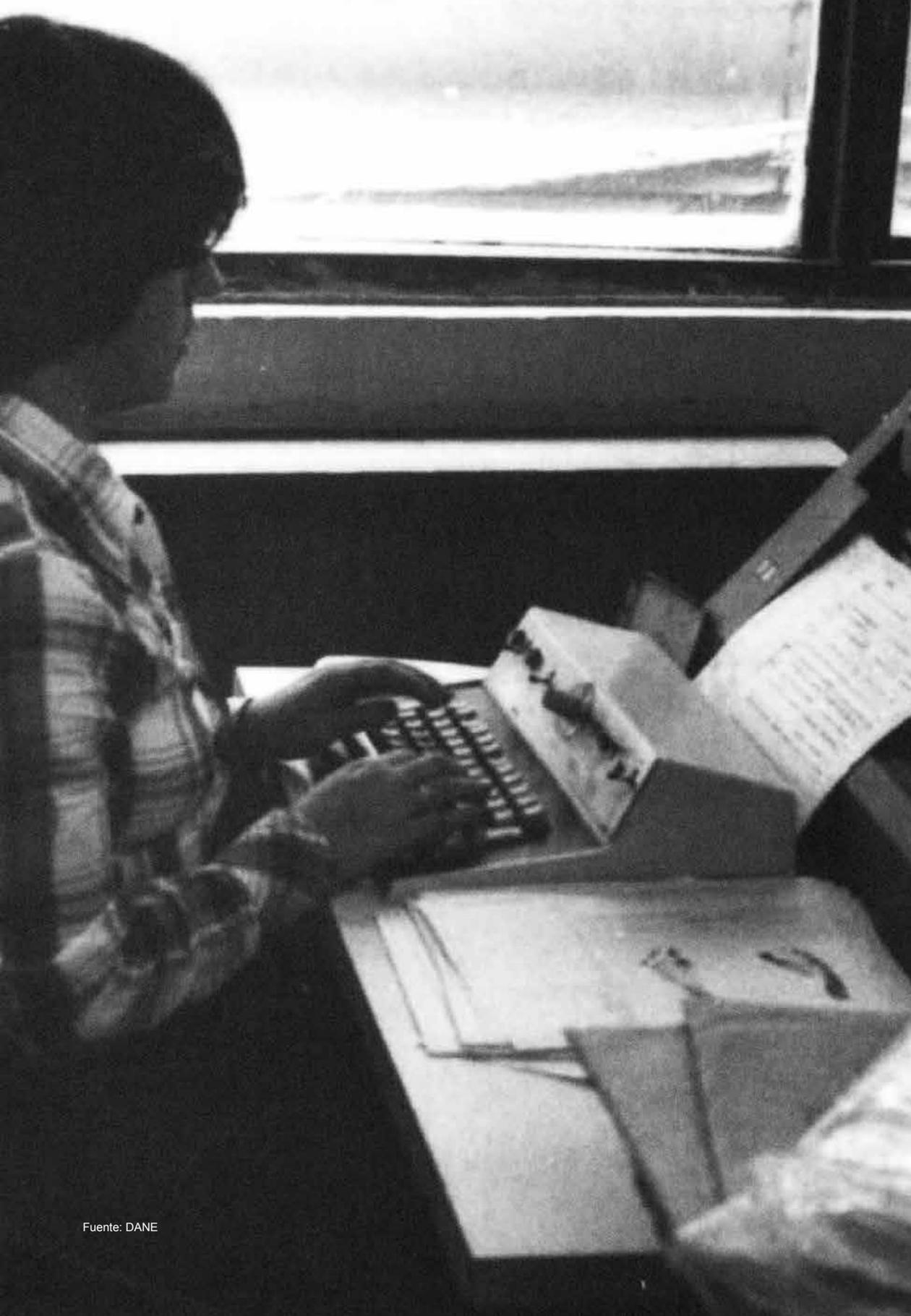
nivel de cumplimiento entre del 25% y el 50%. Por su parte, en el proceso de seguimiento de las operaciones evaluadas en el 2012, 3 operaciones presentan un nivel de cumplimiento

de los planes de mejoramiento entre el 25% y el 50%, y las restantes 28 tienen un nivel de cumplimiento menor al 25%.

Conclusión

Con los desarrollos que acaban de presentarse en el camino del fortalecimiento estadístico del país, y particularmente con el diseño e implementación de los instrumentos de calidad, el país puede mirar con optimismo el futuro de la producción estadística. Todos los miembros del Sistema Estadístico Nacional cuentan hoy con estos instrumentos y deben apropiarse de sus fundamentos y particularidades, más aún cuando estos están plenamente alineados con las recomendaciones de Naciones Unidas y

que en efecto generarán de manera progresiva calidad y credibilidad de la producción estadística, como pieza fundamental para un mejor diseño, monitoreo e implementación de políticas públicas en materia económica, demográfica, social y ambiental. El camino de la calidad estadística se ha iniciado en Colombia y el DANE está al frente de él, en cumplimiento de su función misional como organismo técnico de producción de estadísticas oficiales reconocido nacional e internacionalmente.



La evolución de la cooperación

internacional en el DANE en el marco del contexto internacional

Autor:

Daniel Rodríguez Rubiano

Asesor de la Dirección del DANE para temas de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, con especialización en Opinión Pública y Mercadeo Político de la Universidad Javeriana. Correo electrónico: drodriguez@dane.gov.co

Resumen

Hasta el año 2005 el DANE se había caracterizado por ser principalmente un receptor de cooperación por parte de países desarrollados, es decir que sus actividades en ésta área se habían centrado en la Cooperación Vertical o Ayuda Oficial para el Desarrollo. Sin embargo, como resultado del Censo General 2005, primer Censo de Población y Vivienda en utilizar dispositivos móviles de captura, el DANE empezó a recibir numerosas solicitudes de cooperación principalmente de América Latina y el Caribe, por lo que fue necesario crear procedimientos para el tema de cooperación y relaciones internacionales que incluyeran una estrategia de cooperación sur-sur o cooperación horizontal, así como, apoyar la implementación de estándares internacionales y las políticas del gobierno en ésta materia.

Las primeras actividades de cooperación del DANE se remontan a visitas puntuales de institutos de estadística de países como México, Brasil, Venezuela, Perú y República Dominicana, entre otros, los cuales visitaron el Departamento Administrativo con el objetivo de conocer la metodología utilizada en el Censo 2005, los dispositivos móviles de captura y el software diseñado para la recolección de información.

Posteriormente otros países como Ecuador y Guatemala quisieron conocer la experiencia

del DANE en el uso de dispositivos móviles de captura en diferentes tipos de encuestas como las encuestas de hogares y las encuestas económicas. Por ello, y ante la creciente demanda de solicitudes de cooperación, en el año 2006 los directivos del DANE decidieron conformar un equipo de trabajo dedicado exclusivamente a la gestión de proyectos de cooperación, tanto de oferta como de demanda, así como el posicionamiento internacional del departamento.

Un primer paso fue el acercamiento con las instituciones del Estado responsables de la cooperación internacional del país, como lo son el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es la entidad que define las políticas en esta materia, y la Dirección de Cooperación de Acción Social (hoy en día Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC), entidad responsable del seguimiento técnico a los proyectos de cooperación.

Como resultado de estos contactos, el DANE empezó a implementar los lineamientos de la estrategia nacional de cooperación internacional, y las acciones y preceptos incluidos en la Declaración de París sobre la eficacia de ayuda al desarrollo.

La Declaración de París y sus preceptos básicos

En el marco del Foro de Alto Nivel para el Desarrollo celebrado en París en el año 2005, los ministros de los países desarrollados y en desarrollo, y los directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, acordaron una serie de acciones tendientes a garantizar la eficacia de ayuda para el desarrollo debido a los escasos recursos disponibles y a la necesidad de garantizar avances relevantes en temas fundamentales como las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La Declaración de París tiene cinco preceptos básicos a saber:

- **Apropiación:** hace referencia a que son los países demandantes de la cooperación quienes definen sus necesidades con base en sus planes nacionales de desarrollo y no los organismos internacionales.
- **Alineación:** los oferentes de cooperación (dependiendo de sus políticas internas y sus mandatos) se alinean con las necesidades identificadas por los países.
- **Armonización:** los oferentes de cooperación armonizan sus acciones con el objetivo de no duplicar esfuerzos y sacar el mejor provecho de los escasos recursos disponibles para actividades de cooperación internacional.

- **Gestión orientada a resultados:** los recursos de cooperación internacional se ejecutan a través de proyectos bajo el enfoque de resultados medibles.

- **Mutua responsabilidad:** los receptores y los oferentes de cooperación son responsables de la ejecución y eficacia de los proyectos de cooperación.

Colombia se adhiere formalmente a la *Declaración de París* a finales de 2007 y, en enero de 2008, el Gobierno emite la Directiva Presidencial 001 en la cual solicita a las instituciones del Estado alinearse con la estrategia nacional de cooperación bajo el enfoque de lo establecido en la *Declaración de París*.

Con la Directiva Presidencial, el DANE alineó sus solicitudes de cooperación con los bloques temáticos definidos en la Estrategia Nacional de Cooperación 2006-2010, los cuales hacen referencia a Bosques, Reincorporación a la Civilidad, Desarrollo Productivo y Alternativo y Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los Derechos Humanos, Programas Regionales de Desarrollo y Paz, y Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria.

Accra y Buzan: seguimiento a la *Declaración de París*

Dos nuevos Foros de Alto Nivel para el Desarrollo se realizaron en los años 2008 y 2011, en Accra y Buzan, respectivamente; tenían como objetivo principal hacer seguimiento a la implementación de los principios de la Declaración de París tanto por parte de los oferentes como de los receptores de cooperación.

Como resultado de la reunión de 2008 se elaboró el Plan de Acción de Accra, el cual resaltó la importancia de que sean los países quienes definan sus necesidades de cooperación y no los oferentes de cooperación quienes impongan planes y «fórmulas mágicas» que han funcionado en un país pero que no necesariamente funcionarán en otro. En este marco surge la recomendación de priorizar las actividades de cooperación sur-sur o cooperación horizontal por encima de las actividades de cooperación vertical o Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

La principal ventaja de la cooperación sur-sur consiste en un intercambio de experiencias entre países con niveles de desarrollo similares, con antecedentes históricos parecidos y con algunas similitudes culturales.

El DANE durante los últimos años ha priorizado tanto la oferta como la demanda de cooperación sur-sur. En el caso de demanda de cooperación el Departamento firmó en el año 2011 un Convenio Marco de Cooperación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) para trabajar en áreas como: la generación de productos cartográficos censales; el fortalecimiento de las estadísticas agropecuarias; el manejo de registros administrativos; la cuenta satélite de trabajo no remunerado; y la adecuación de metodologías y procedimientos para el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras.

En el caso de la oferta de cooperación el DANE también ha priorizado la cooperación sur-sur dando asistencia técnica a la mayoría de los

países de América Latina en temas como: uso de dispositivos móviles de captura (DMC) en encuestas y censos, sistematización de la Cuentas Nacionales (trimestrales y anuales), implementación de Programas de Aseguramiento de la Calidad Estadística, entre otros.

En el marco del Foro de Alto Nivel para el Desarrollo del año 2011, los participantes elaboraron un documento titulado *Alianza de Buzan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Dicho documento menciona la importancia de enfocar la cooperación en resultados concretos y de avanzar en la elaboración de planes y proyectos de mediano plazo, que sean sostenibles y que permitan ser evaluados a través de diferentes tipos de indicadores.

Lo anterior está relacionado con la necesidad de dejar a un lado las actividades puntuales como visitas de expertos o intercambios de experiencias de una semana, para desarrollar proyectos con objetivos definidos, con problemas por resolver y resultados medibles. Alineados con estas recomendaciones, en el DANE se han establecido procedimientos – específicamente en lo que se refiere a oferta de cooperación– que buscan que la asistencia técnica dada a otras instituciones genere unos impactos medibles en los países receptores.

Por ejemplo, en el tema de Cuenta Satélite de Cultura, en la cual se ha tenido una demanda creciente de cooperación durante los últimos años, se tiene una estrategia conjunta de trabajo entre la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales del DANE, el Grupo de Emprendimiento Cultural del Ministerio de Cultura y el área de cooperación del DANE, mediante la cual se otorga cooperación sur-sur a aquellos países que presenten un plan de implementación de mediano plazo, el cual adicionalmente debe garantizar la participación activa de la institución productora de la estadísticas oficiales, el Ministerio de Cultura y, en los casos que sea necesario, de la entidad productora de las Cuentas Nacionales.

La actualidad de la cooperación en el DANE

Como resultado del trabajo de coordinación por parte del área de Cooperación Internacional del DANE y del trabajo técnico de las direcciones y oficinas asesoras, el DANE se ha convertido no solo en uno de los principales oferentes de cooperación en materia estadística junto con el Instituto Brasileiro de Geografía e Informática (IBGE) y el INEGI de México, sino también en uno de los principales aliados de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) en materia de cooperación Sur-Sur.

Con el objetivo de sistematizar las lecciones aprendidas en materia de cooperación sur-sur, durante los últimos años, el DANE, junto con APC, se encuentra trabajando con el Instituto del Banco Mundial para el intercambio de conocimiento (WBI Knowledge Exchange) en la generación de modelos de emprendimiento que consisten en la sistematización de experiencias de cooperación sur-sur exitosas y de

interés a nivel internacional, que posteriormente podrán ser consultadas y aplicadas por cualquier país que considere que dicha experiencia o modelo se adapta a sus necesidades.

Colombia ha sido uno de los países que ha liderado en el marco de los Foros de Alto Nivel para el Desarrollo el tema de la cooperación sur-sur, motivo por el cual en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 ha priorizado y ha señalado la necesidad de ampliar la oferta de cooperación del país a países de Asia y África. En este sentido el DANE, con el apoyo de APC, viene desarrollando desde el año 2012 un proyecto de Cooperación con el Instituto Nacional de Estadística de Mozambique (INE), que tiene como objetivo principal fortalecer a dicha institución en los temas relacionados con difusión y cultura estadísticas y fortalecimiento del INE como rector de las estadísticas en Mozambique.

En conclusión

En la medida en que se han establecido nuevos lineamientos para la cooperación internacional, el DANE ha ido modificando sus procedimientos en esta materia con el objetivo de garantizar el acceso de la institución a las mejores prácticas en estadísticas, así como garantizar la difusión y la asistencia técnica en términos de experiencias exitosas que ha desarrollado el DANE y que pueden ser replicables o modelos a seguir en otros países.

Durante los próximos años el DANE seguirá consolidándose en el escenario internacional como un oferente efectivo de asistencia técnica y uno de los principales actores de cooperación sur-sur en estadística. Actividades que se verán fortalecidas e incrementadas con el ingreso –en un futuro próximo– del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Estadísticas, confianza y governabilidad democrática en un mundo globalizado

Autor:

Fernando Cepeda Ulloa

Ex ministro de Gobierno, de Comunicaciones, Consejero Presidencial y viceministro de Desarrollo Económico. Se ha desempeñado en varias embajadas, ha sido profesor universitario. Actualmente es consultor. Doctor en Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Posgrado en Ciencia Política del New School For Social Research de Nueva York, Estados Unidos. Correo electrónico: fcepedaulloa2@gmail.com

Resumen

Las estadísticas y las cifras en general han tomado creciente relevancia a medida que el mundo se democratiza y se globaliza. En este sentido, la información veraz y oportuna está en el centro de los acontecimientos. Un mayor número de usuarios reclaman acceso a la información. Es por esto por lo que las Autoridades Estadísticas se ven en la obligación de ofrecer a nacionales y extranjeros información veraz, oportuna, inteligible y pertinente, pues, de no ser así, las consecuencias pueden comprometer la confianza y la gobernabilidad democrática. El DANE, conocido por su profesionalismo e independencia, sobresale en el nivel mundial.

Las estadísticas, los números y las cifras han tomado cada vez más relevancia a medida que el mundo se globaliza. En este sentido, la información veraz y oportuna está en el centro de los acontecimientos, pues cada vez más un mayor tipo de usuarios tienen acceso a la información. Es por esto que las Autoridades

Estadísticas se ven en la obligación de ofrecer a sus nacionales y extranjeros información veraz, oportuna, inteligible y pertinente, pues de no ser así las consecuencias pueden llegar a ser lamentables. En este sentido el DANE ha sobresalido, pues es conocido por su profesionalismo e independencia a nivel mundial.

De Wall Street a Sotaquirá

Cuando los campesinos de Sotaquirá y los indígenas de Ipiales confrontan las cláusulas de los Tratados de Libre Comercio suscritos por Colombia, es evidente que estamos viviendo en un mundo globalizado. Y si es así de claro, entonces es indispensable reconocer que las reglas de juego de este nuevo orden económico y financiero internacional nos afectan a todos. Y no de cualquier manera, sino vitalmente.

Es bien probable que cuando estalló la crisis financiera global de 2008 las repercusiones en Bogotá o Buenos Aires hubieran sido percibidas de similar manera en Wall Street o en la City de Londres. Era la globalización, esta vez en la perspectiva de los centros financieros más poderosos del mundo.

En los dos casos, las estadísticas, los números, las cifras eran muy relevantes. En el fondo de estas crisis, al parecer inconexas, había una queja implícita en los dolientes que sufrían estas dos diferentes situaciones: no nos contaron toda la verdad; no conocíamos la gravedad de las cifras; no sabíamos lo que

estaba implícito en las nuevas reglas de juego; no estábamos conscientes de cómo nos iban a perjudicar.

La gobernabilidad democrática, bien pronto, se ve gravemente afectada por estos fenómenos. Aparte de la perplejidad y desconfianza iniciales que se apoderan de los ciudadanos, estos sentimientos negativos se magnifican cuando comienzan a desaparecer entidades financieras que parecían inmovibles (y hasta insospechables...), cuando se derrumban gobiernos, caen ministros, gerentes, etc. O como en la protesta agraria colombiana, cuando estas actitudes negativas contaminan de preocupación a todos los ciudadanos: se paralizaron muchas actividades, empresas grandes y pequeñas sufrieron y hasta la rutina en los colegios y universidades se vio perturbada.

Es innegable. El impacto sobre la gobernabilidad democrática será de variadas formas y en tiempos sucesivos, con resultados más o menos catastróficos.

El valor de la información

La información veraz y oportuna está en el meollo de estos acontecimientos. La crisis global del 2008 desató una fuerte incredulidad con respecto a los juegos resultantes de la ingeniería financiera. Y los Tratados de Libre Comercio, aquí en esta parte del mundo, pasan a ser mirados con reservas, suspicacias y temores, no ya por los entendidos sino por personas que madrugan a ordeñar las vacas, a vigilar sus cultivos, a recoger las mandari-

nas, las cebollas o a desenterrar las papas. Los gobiernos, los inversionistas, los ahorradores y la gente en general reclaman una información que sea inteligible y pertinente.

Y es, entonces, cuando las Autoridades Estadísticas se ven en la ineludible obligación de ofrecer a sus nacionales y a extranjeros una información veraz, oportuna, inteligible y pertinente.

El antivalor de la desinformación

Se sabe que en Grecia no ocurrió así y, luego, cuando un nuevo Jefe de la Autoridad Estadística buscó recobrar el camino de la verdad y la objetividad se produjo una crisis nacional que lleva varios años y que le acarreó graves riesgos personales a ese valeroso funcionario. En Argentina, el mundo prefirió no prestar más atención a estadísticas que ya no ofrecían credibilidad alguna.

En España, la crisis se ahondó cuando se supo que el entonces Primer Ministro no había dejado conocer la realidad sobre la situación financiera de las Regiones.

Et sic de coeteris...

Autonomía, independencia, profesionalismo

En consecuencia, hay un clamor universal (con voces disonantes, claro está) para que las Autoridades Estadísticas en cada país gocen de la mayor autonomía e independencia y se distingan por su profesionalismo a toda prueba para que su trabajo de recolección, producción y diseminación de estadísticas responda a los más altos Códigos de Conducta, hoy bien conocidos.

Es que la confianza como valor máximo de la gobernabilidad democrática se erosiona gravemente cuando el comportamiento de la Autoridad Estadística deja de ser transparente o se presta a controversias o duda. La Autoridad Estadística tiene que ser impecable y tiene que mostrar, también, que es impecable.

Reconocimiento al DANE

Es impensable que Colombia pueda acceder a la OECD, la institución que administra las mejores prácticas de la gobernabilidad democrática en el mundo, si su Autoridad Estadística no es creíble. Por fortuna, el riguroso estudio que esa institución realizó en Colombia para decidir formular la invitación para que recorriéramos el itinerario que nos debe llevar a ser miembros plenos, tuvo como uno de sus referentes principales la valoración certera sobre el profesionalismo, y la independencia de la Autoridad Estadística colombiana (DANE). Así se reconoció públicamente cuando se explicaron las circunstancias que llevaron a esa honrosa invitación. Tanto el ex ministro de Ha-

cienda, Juan Carlos Echeverry, como el actual ministro, Mauricio Cárdenas, públicamente mencionaron esta característica del DANE como una de las principales motivaciones. Fue un reconocimiento a la respetable tradición que caracteriza el desempeño del DANE y a la confianza que le profesan.

Chile, por ejemplo, en su nueva iniciativa legislativa para buscar mayor autonomía para su Autoridad Estadística menciona en la respectiva Exposición de Motivos que el DANE es un modelo digno de ser imitado. El documento lleva la firma del presidente Sebastián Piñera.

En busca de la mayor excelencia

Por eso está muy bien que el director del DANE, doctor Jorge Bustamante, ya en el 2012, antes de la mencionada invitación de la OECD, y con la colaboración de varios congresistas, el senador Camilo Sánchez, el representante Simón Gaviria, el senador Juan Manuel Galán y el equipo directivo del DANE, se haya empeñado en buscar opciones legales e institucionales para que el DANE sobresalga aún más como una de las Autoridades Estadísticas más autónomas, independiente y profesionales en el mundo.

Este sería un notable logro que tendría grandes repercusiones como un incentivo real para la inversión extranjera y la de los ahorradores colombianos. La gobernabilidad democrática en Colombia saldría ampliamente fortalecida. La formulación de políticas públicas y el proceso decisorio democrático se enriquecerían enormemente y sus objetivos serían mucho más realistas y adecuados a las aspiraciones de los diversos sectores.

Un bien público protegido

Hay que decirlo con claridad. Las estadísticas son un bien público y como tal están protegidas por la Constitución colombiana. Y ello quiere decir que su recolección, producción y diseminación deben estar presididas por las más altas pautas de honestidad, rigor y serie-

dad. Y, por supuesto, deben estar al alcance de todos los ciudadanos, deben ser inteligibles, pertinentes y oportunas. La tradición que ha caracterizado al DANE debe llevarlo a niveles de excelencia aún más exigentes. Así se convertirá en una entidad emblemática.



Fortalecimiento de la actividad estadística oficial en Colombia:

un propósito del Proyecto de Ley Estadística

Autores:

Carlos Arturo García Prieto

Asesor de la Dirección General del DANE. Economista de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a doctor de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Correo electrónico: cagarciap@dane.gov.co

Ramón Ricardo Valenzuela

Asesor de la Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización (Dirpen) del DANE. Economista de la Universidad Central con especialización en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: rrvalenzuelag@dane.gov.co

Resumen

Un moderno diseño legislativo en Colombia, en términos de la Estadística oficial, deberá contemplar unos mínimos reglamentarios como son los de establecer el Sistema Estadístico Nacional, coordinado, regulado y liderado por el DANE, como autoridad en la materia, que de manera independiente articule a todos los productores de estadísticas oficiales en el país. De igual forma, especificar los procesos técnico-institucionales que permitan la coherencia, articulación y gestión del sistema, tales como la planificación, la regulación y el aseguramiento de la calidad de los procesos de producción estadística; y por último, definir taxativamente lo que es una estadística oficial y los requerimientos que para tal resultado deban surtirse.

La crisis económica internacional de 2008-2013, particularmente la europea, ha puesto de manifiesto la pérdida generalizada de confianza del público en las cifras oficiales, a las que se les adjudica algún tipo de responsabilidad, entre otras, debido a falencias regula-

torias. Por lo cual, organismos como las Naciones Unidas, OCDE, FMI y Eurostat se han pronunciado en diferentes foros internacionales en el sentido de promover el fortalecimiento de la institucionalidad estadística.

En este sentido, una Ley Estadística que regule las estadísticas oficiales en Colombia y organice el Sistema Estadístico Nacional (SEN) es un esfuerzo importante que apunta a modernizar la estadística oficial del país y a establecer los arreglos institucionales necesarios para asegurar su credibilidad y calidad soportada en estándares internacionales.

En sintonía con recientes desarrollos institucionales en el mundo, particularmente en América Latina con los casos mexicano y chileno, una ley de este tipo tiene carácter estratégico para la competitividad de los países, con importantes efectos positivos en la calidad de gobierno, la democracia, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública.

Proyecto de Ley Estadística: aspectos y propósitos

El Gobierno Nacional y el Legislativo vienen trabajando conjuntamente para presentar en la próxima legislatura una propuesta de Ley Estadística de Colombia, basada en los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, en las recomendaciones de las Naciones Unidas y Eurostat, y en los desarrollos normativos de países elite como Canadá, Reino Unido, Países Bajos, Japón, México, Chile, Francia y España en materia estadística. Dicha propuesta incorpora, entre otros, los siguientes aspectos y propósitos:

- Fortalecer los mecanismos legales, financieros, técnicos e institucionales que permitan la planificación, producción y difusión de las estadísticas oficiales que se requieran en el país.
- Mejorar el uso, acceso y aprovechamiento intensivo de los registros administrativos como insumo potencialmente útil para la producción de estadísticas oficiales.
- Ampliar la protección de las fuentes y los informantes, al igual que la forma como los ciudadanos y agentes de la

sociedad (sector privado, academia, medios de comunicación y opinión pública, en general) adquieren derechos, y se sujetan a obligaciones puntuales en relación con la producción, el acceso, uso y manejo de tal información.

- Acoger los principios y mejores prácticas estadísticas promulgadas e impulsadas principalmente por las Naciones Unidas, Eurostat y la Cepal.
- Incorporar desarrollos institucionales y técnicos en materia de organización de las estadísticas oficiales, para soportar todo tipo de acuerdos multilaterales en los que Colombia es, o intenta, ser parte.
- Contribuir a una mayor integración del país en la economía y política internacional, asimilando la experiencia de todo un abanico de países que se constituyen en referentes importantes como son Chile y México, los cuales han abordado exitosamente estrategias legales similares.

Principales innovaciones

Colombia cuenta con una importante tradición y reconocimiento internacional en la generación de estadísticas oficiales debido a su calidad y credibilidad; como por ejemplo,

el premio regional a la innovación y desarrollo estadístico del Banco Mundial otorgado al DANE por el IPC-98 en 2007. Los ajustes en la institucionalidad estadística propuestos en

este Proyecto de Ley buscan avanzar en la modernización y fortalecimiento de algunos aspectos nodales de la organización estadística nacional, en concordancia con los desarrollos de varias experiencias exitosas a nivel mundial, principalmente la mexicana, y algunas recomendaciones internacionales de Naciones Unidas y Eurostat. En tal sentido, este Proyecto logra avances significativos en los siguientes aspectos:

- Frente a los sujetos obligados, define un universo de aplicación para el conjunto del Estado, en relación con la producción estadística, y no solo respecto del ejecutivo. Universo que en la actual legislación no existe.
- Define los principios aplicables a las estadísticas oficiales y al Sistema Estadístico Nacional a la luz de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales emitidos por Naciones Unidas, así como un código de buenas prácticas estadísticas. En contraste con la discrecionalidad que existe actualmente para la aplicación de la legislación vigente.
- Define y caracteriza a la estadística oficial, y establece los requisitos técnicos para garantizar la calidad y credibilidad de las estadísticas oficiales. En este sentido, una estadística producida por uno de los miembros del Sistema Estadístico Nacional, para que sea considerada como oficial, deberá surtir procesos que garanticen su importancia estratégica para el país y su rigor técnico.
- Potencia el uso estadístico de los registros administrativos para la generación de estadísticas oficiales; teniendo en cuenta los parámetros definidos por la autoridad estadística del país (en nuestro caso, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística), y con el fin de garantizar el rigor técnico

y la calidad de las estadísticas producidas.

- Teniendo en cuenta los requerimientos internacionales y nacionales, garantiza la elaboración y la periodicidad de los censos de población, de vivienda y agropecuario. En contraste con la actual situación, donde la realización de estos proyectos de gran envergadura está sometida a la voluntad política del momento y a la volatilidad presupuestal.
- Establece los instrumentos técnicos necesarios para el desarrollo articulado y coherente de la actividad estadística en un único cuerpo legislativo (Planificación, Normas y Estándares y Aseguramiento de la Calidad), para lograr los atributos deseados en estadísticas oficiales (credibilidad, comparabilidad, pertinencia, acceso, etc.). Lo anterior está en concordancia con parámetros y buenas prácticas internacionales.
- Fortalece la planificación estadística bajo criterios de viabilidad técnico-económica. Dicha planificación es entendida como el instrumento técnico para la definición de prioridades estadísticas del país articulando a los principales actores institucionales.
- Establece un marco normativo para el SEN, y define las reglas de juego mínimas para su efectivo funcionamiento y operación. Para ello, se cuenta con la autoridad estadística; y con la coordinación, regulación y especificación de los roles de cada integrante del sistema. En la actualidad, desde la perspectiva jurídica, Colombia es uno de los pocos países de Latinoamérica que no tiene un Sistema Estadístico Nacional formalmente establecido.

- Define de manera tácita las funciones de la autoridad estadística nacional, en torno a la coordinación y regulación del SEN.
- Establece institucionalmente los servicios estadísticos, para garantizar una coordinación efectiva con la autoridad estadística nacional.
- Crea un espacio institucional de carácter consultivo con la participación de productores y usuarios, con el propósito de legitimar la actividad estadística nacional.
- Amplía el espectro de protección (es decir, la reserva de los datos de las fuentes) a personas naturales y jurídicas que intervienen en el proceso estadístico, y especifica el deber de confidencialidad en el tiempo.
- Define los parámetros para la documentación y publicación de las estadísticas oficiales, de tal forma que los usuarios y la ciudadanía tengan garantías de acceso equitativo a dicha información; para evitar así asimetrías de información cuando se produce una divulgación previa y con intereses puntuales.
- Establece los criterios para garantizar la preservación de la memoria institucional de las estadísticas oficiales y sus procesos estadísticos.
- Fortalece los criterios para sancionar infracciones relacionadas con la actividad estadística, enfatizando en la sanción simbólica y ética. Todo ello para garantizar la coherencia y la credibilidad en el Sistema Estadístico Nacional.

Conclusiones y observaciones

Las actuales dinámicas y exigencias globales de ordenamiento institucional y regulatorio de los estados en materia estadística hacen viables iniciativas legislativas como la aquí presentada. En los últimos cinco años, factores como la crisis económica europea y norteamericana, la adaptación de los países emergentes a nuevas consideraciones de competitividad de sus economías, los requerimientos mundiales de bienestar social cada vez mayores, disminución de la pobreza y lucha contra la corrupción son sin duda ambientes propicios para la creación y mantenimiento de instituciones políticas de alta calidad, cuyo pilar no es otro que la garantía de datos oficiales creíbles y de calidad, bajo responsabilidad de un organismo estadístico autónomo y con independencia profesional.

La iniciativa de una Ley Estadística para Colombia tan solo constituye un primer paso para

cimentar una institucionalidad estadística que mejore la confianza del público en las estadísticas oficiales; para ello se deberán atender, entre otros, derroteros como:

- Cumplimiento irrestricto de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales y de las buenas prácticas estadísticas por parte de los integrantes del Sistema Estadístico Nacional.
- Fortalecimiento de la autonomía técnica y presupuestal de la autoridad estadística nacional.
- Funcionamiento pleno del Sistema Estadístico Nacional donde se articulen coherentemente fuentes, productores y usuarios de las estadísticas oficiales.



CAUCA



CANDANE conversó con los tres últimos directores del DANE e indagó por distintas opiniones respecto a su gestión, la situación actual de la entidad y la futura.

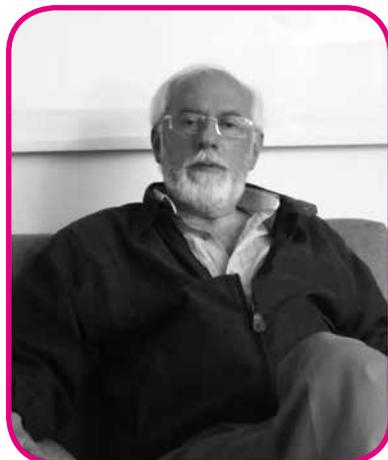
Entrevista realizada por Carolina Avendaño Pabón,
Coordinadora de Difusión y Publicaciones CANDANE, DANE

Héctor Maldonado Gómez

Director del DANE 2007 – 2008

Economista de la Universidad Nacional, con posgrado en Economía y Demografía de la Universidad de Chile y el CELADE, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la CEPAL.

Además de dirigir al DANE ocupó el cargo de subdirector y director general de Análisis Socioeconómico del DANE, también participó como asesor de la entidad durante el Censo 2005 y la Encuesta de Calidad de Vida 2003. Adicionalmente fue director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Javeriana, director del posgrado en Estudios de Población de la misma universidad y director de Investigaciones Catastrales en el IGAC. Tiene amplia experiencia en el sector académico, como profesor de las universidades del Rosario, Javeriana, Nacional, Los Andes, Externado de Colombia y Gran Colombia.



Fuente: DANE

Actualmente es consultor en diversos temas.

1. ¿Recuerda cómo fue invitado a trabajar como director del DANE?

Yo trabajé en el DANE seis veces. Como anécdota, mi primer trabajo en el DANE duró un día. Álvaro Velásquez Cook, director del DANE, me ofreció puesto para dirigir el nuevo Índice de Precios. Después de pensarlo mu-

cho tiempo, acepté y fui el primer día; cuando llegué en la tarde a la casa me dijeron que Augusto Cano, decano de economía de los Andes, me estaba buscando con urgencia. Tan pronto hablé con él me ofreció puesto en la

universidad y acepté, por eso mi primera experiencia fue de solo un día.

En mi nombramiento como director fue diferente. El presidente Uribe necesitaba a alguien que no fuera conocido suyo y no encontraba; como yo había sido subdirector y siempre muy interesado en el DANE, se armó entre los colegas la idea de postularme.

Encargaron de la dirección al viceministro de hacienda y a través del DNP le hicieron llegar mi hoja de vida. Él no me conocía por el DANE sino por haber sido director del Departamento de Economía de la Universidad Javeriana; él me entrevistó; pidió consejo de otra gente.

En ese momento el presidente Uribe, con el desespero, dijo: «busquen a alguien que sea académico, que tenga apoyo de los académicos», porque ellos fueron los que criticaron la tarea de Rojas. Y justamente eran ellos los que estaban promoviendo mi nombre, o sea que era implícito que sí. La otra condición era que conociera la entidad bien; ahí ya les sobran dedos de la mano para encontrar a alguien. La última condición era que hubiera mostrado capacidad gerencial, y como yo había sido subdirector del DANE, director general de Análisis Económico, director de Catastro en el Distrito, en el IGAC había sido director de investigaciones y había tenido varios cargos directivos en la Universidad Javeriana, pues mostraba cierta capacidad directiva.

2. ¿A quién recuerda especialmente durante su periodo en el DANE, quién le impactó?

Marión de Libreros. Ha trabajado siempre en el DANE, tiene muy buena formación académica, ha sido profesora, ha estudiado en el exterior, ha trabajado con el Banco de la República, es la persona que más conoce todos los problemas estadísticos del país. Maneja muy

bien los distintos temas; el hecho de trabajar en cuentas nacionales hace que se participe en muchos campos. Fue asesora mía cuando tuve mi primer cargo en el DANE, hicimos buenas migas y siempre ha sido así.

Cuando yo fui director había un comité para cada investigación, para cuentas nacionales, para industria, etc. Y en muchas de las investigaciones cuando tenían problema, ahí estaba el comité.

Esa comisión de pobreza que hicimos con la directora de Planeación era muy difícil que se objetara el resultado, porque no era un técnico del DANE y uno de Planeación. Ahí estaba Manuel Ramírez, ex decano de la Universidad de los Andes; Jorge Iván González, ex decano de economía de la Universidad Nacional; Santamaría, el actual director de Planeación Nacional; Carlos Eduardo Vélez, del Banco de la República; un representante del BID y uno de la CEPAL. Se podía hacer preguntas, cuestionar cosas, pero difícilmente se cuestionaba la idoneidad de quienes lo hicieron.

Héctor Maldonado. Sobre la importancia de los comités temáticos en las decisiones relacionadas con metodologías estadísticas.

3. De acuerdo con su experiencia como director del DANE y viendo a la entidad en perspectiva y desde afuera ¿Qué características considera usted que debe tener el DANE ideal?

- El DANE debe ser independiente. Debe haber continuidad de parte del director y de la gente. ¿Cómo se logra eso? con la permanencia.
- Debe haber una comisión nacional de estadística, independiente del director, conformada por unos técnicos de excelente nivel, que siempre van a juzgar y a opinar primero sobre las me-

todologías. La metodología del IPC es buena o es mala. Es algo comparable a la junta del Banco de la República. La idea sería que tuviera autonomía y no dependa del director.

La comisión debería evaluar las metodologías y evaluar cuando hay conflicto, por eso debe ser externa al DANE. Por ejemplo un conflicto como el que hubo entre Rojas y el presidente, o entre Caballero y el presidente, o de Rojas con la academia; yo me pregunto: «Quién dirime esos conflictos: ¿el que grite más duro?»

Pero esa comisión no se puede meter en temas muy operativos, pues no se trata de que pueda entorpecer al DANE. Estudia la metodología de cualquiera de las investigaciones que hace el DANE, y se define en acuerdo con la entidad si se hacen reformas y en cuánto tiempo. Pero no puede estar controlando todo lo que hace, solo en situaciones de conflicto y solo previo una organización. Se puede basar mucho en trabajos que haga la academia.

- Tener un programa de capacitación organizado, sistemático. En Statistics Canada, por ejemplo, todos los funcionarios que llegan a trabajar allá en algún momento tienen que hacer el TDDE. Ese curso, por ejemplo, es de más de tres meses de tiempo completo, de día y noche; al que va a hacer

Hay dos tipos de capacitación: una que es ver cómo se vinculan profesionales de un nivel alto. Es el caso de la propuesta de reforma de la nómina que nosotros dejamos hecha: ahí no solo se necesita, tal como se hizo recientemente, vincular a la planta a los contratistas; eso había que hacerlo, muchos de esos contratistas deben quedar en la nómina, pero también aprovechar para buscar gente de muy alto nivel.

Esa es una formación analítica, otra que es la específica. Cuando yo estaba en la subdirección organizamos con el instituto de estadística de Statistics Canada, la asesoría para montar un curso que se llamó TDDE. Primero mandamos a varios funcionarios a que hicieran ese curso en Canadá, y después ellos vinieron a montar el curso aquí. Cuando yo estaba en la dirección hicimos el TDDE en CANDANE. Y lo hicimos latinoamericano, también precisamente con CANDANE, con representantes de los otros países andinos.

Héctor Maldonado. Sobre su visión de cómo debe ser la capacitación en el DANE.

el TDDE incluso lo sacan de la sede y tiene que ver cómo arregla sus cuestiones familiares para estar allá tiempo completo, y el curso es duro.

- Tener un tamaño de la nómina adecuado: hay ciertas cosas que se pueden hacer con contratistas, como la recolección; otras no.

4. ¿Cuáles fueron sus principales aportes al DANE?

El diseño y realización del Censo de Población del año 1983 y de la Encuesta de Ingresos y Gastos. Se hizo el plan de trabajo con la inclusión de la nueva base de las cuentas nacionales y de la trimestralización, entre otras cosas. Se hizo la nueva base y las cuentas trimestrales, con datos desestacionalizados, cosa que el DANE nunca había hecho; esa fue otra modalidad que introdujimos. Se hizo el nuevo índice de precios al consumidor con varias innovaciones metodológicas. En general realizamos muchos esfuerzos en la parte estadística como tal.

Eso en cuanto a lo que son las estadísticas. Se hizo la nueva base y las cuentas trimestrales, y se dejó listo todo para hacer la retroposición, de tal manera que de nuevo fuéramos capaces de empalmar series para hacer una serie más larga, cosa que antes tenía que hacerla el consumidor.

En casi todos los proyectos tuvimos mejoras importantes. En la Encuesta de Hogares había el lío del cambio de metodología que las hacía no comparables, y nosotros empalmamos las series. Las estadísticas de pobreza eran un conflicto y el Gobierno se resistía a que lo hiciera el DANE; después del manejo con un comité se logró que la investigación quedara de nuevo en la entidad. La encuesta agropecuaria nos la había quitado el Ministerio de Agricultura; nosotros logramos que volviera al DANE.

Hicimos mejoras sustanciales en DIRPEN, la cartografía se actualizó. En capacitación volvimos a hacer el TDDE y se propuso una reforma de la planta del DANE para que tuviéramos alguna mejoría.

CANDANE conversó con los tres últimos directores del DANE e indagó por distintas opiniones respecto a su gestión, la situación actual de la entidad y la futura.

Entrevista realizada por Carolina Avendaño Pabón,
Coordinadora de Difusión y Publicaciones CANDANE, DANE

Ernesto Rojas Morales

Director del DANE,
primer periodo 1967-1971
segundo periodo 2004-2007

Ingeniero civil de la Universidad Nacional, fue síndico y además director de la especialización en Administración de Empresas de la misma universidad. A los 29 años fue director del DANE, durante la administración de Carlos Lleras Restrepo; 33 años después de dejar el cargo, el presidente Álvaro Uribe lo invitó a dirigir de nuevo la entidad en el año 2004.

Rojas también fue concejal de Bogotá, senador de la República, representante a la Cámara y consejero presidencial del Gobierno de Virgilio Barco.

Actualmente coordina el proyecto de una Universidad Virtual con un grupo de intelectuales.



Fuente: DANE

1. ¿Recuerda cómo fue nombrado la primera vez para ser director en 1967?

Recibí un llamado del doctor Carlos Lleras. Alguien le había presentado mi hoja de vida que, además, era muy corta; algo le habría impresionado a él. Me citó a su despacho a las 10 de la mañana y a las 12 del día estaba nombrado.

Eso fue después de una breve entrevista en la que curiosamente estaba el expresidente Misael Pastrana; el presidente Lleras me pidió la autorización para nombrarme de inmediato. Yo tenía 29 años.

1. ¿Y cómo fue esa invitación para volver a dirigir al DANE en 2004, 33 años después de haber dejado la dirección?

Yo había participado ayudándole al presidente Uribe a analizar las encuestas de predicción de votos; no hice encuestas directamente sino que tomaba unas hechas por diferentes encuestadores y empecé a analizarlas. Algún día se le ocurrió preguntarme si creía con base en esas cifras que él iría a ganar en la primera vuelta; hice un análisis más o menos sencillo de los diferentes escenarios, teniendo en cuenta que eran diferentes los encuestadores y metodologías comparables pero no idénticas; me dio que sí que iba a ganar, le di un porcentaje y me equivoqué como en dos décimas.

El presidente me pidió que volviera al DANE; yo le dije: «Presidente, yo ya fui director del DANE. No me haga perder el curso; yo lo aprobé porque lo hice bien». Él no se rió [risas]. Eso fue antes de posesionarse. Después de eso no volvimos a hablar del tema. Luego, cuando el doctor César Caballero renunció, me volvió a llamar; me dijo que ahora sí no me

podía negar, y ya entendí que él estaba realmente en una dificultad ante la opinión pública. Sin imaginarme qué podía encontrar después de cuarenta años, le dije que sí.

Tú vas adonde el radiólogo te entrega la radiografía y te dice «esto quiere decir tal cosa». Lo mismo pasa con las estadísticas; si uno entrega la estadística es-cueta sin decir qué significa, cualquiera puede darle una interpretación diversa, por eso creamos en el año 67 la Dirección de Análisis, que fue desapareciendo. En ese sentido, por ejemplo, las publicaciones de CANDANE son parte de un ente pensante.

Ernesto Rojas. Sobre su iniciativa de crear en el DANE espacios en donde se analizaran las estadísticas y su concepción de que la entidad se dedicara no solo a la producción de datos sino también al análisis.

3. ¿A quién recuerda especialmente durante su periodo en el DANE, quién le impactó?

En mi primer periodo en el DANE comenzaba el auge de la sistematización, aparecieron los primeros ingenieros de sistemas. Me acuerdo mucho de dos personas que puedo destacar, que forman un poco el contraste. Uno que fue un ingeniero muy notable que después fue director del DANE, Alfonso González Caro. Él es de las personas que recuerdo, con más capacidades y de los primeros en convertirse experto en informática; le dio un gran impulso al DANE porque creó la medición de pobreza. En ese momento se trajo el computador más avanzado que tenía el país en ese momento, de circuitos integrados; fue inaugurado en el año 70 en el DANE.

La otra persona, por contraste, un contraste amable, digamos, es el poeta Luis Vidales, un famoso poeta autor de un libro muy importante e interesante de consultar, *La Historia de la Estadística en Colombia*, que escribió a mi solicitud. Cuando yo llegué y encontré un poeta pensé: ¿qué hace un poeta en el DANE? Mi primera impresión fue decirle que se retirara, pero cuando comprobé la calidad humana y la calidad literaria, lo que hicimos fue pedirle que nos ayudara a hacer lo que él sabe hacer, porque lo tenían haciendo estadísticas; «usted dedíquese a escribir», le dije.

Ese era el contraste entre lo muy técnico que era Luis Alfonso González y lo nada técnico que era Luis Vidales. También recuerdo mucho a Álvaro Pachón, de los mejores demógra-

fos; es una persona de esas que puede uno llamar genial, muy imaginativo, PhD en ingenierías, una persona muy especial.

El DANE estableció en 1968 la huella plantar, esa fue una iniciativa del DANE para acostumbrar a los padres a que el hijo cuando nacía primero se le presentaba al Estado. Cuando se estableció la huella plantar, para estimular que fuera noticia se ofreció un premio al niño que naciera el 12 de octubre de 1971. Ese día se iniciaba el sistema, como alusión a la festividad de la raza. El primer niño que nazca después de las 12 de la noche en Colombia llevará el número 1 de la nueva numeración y será el primero que tenga huella plantar y tendría un premio que conseguimos que le donara el sector privado que sería una casa y una beca.

Todos estuvimos de acuerdo en que había que comprobar en persona quién era el niño. Me sugirieron ir al sitio donde más bebés nacen, que es en la Clínica San Pedro Claver del Seguro Social: nacen cerca de 50 niños cada día. Me tocó ir a presenciar a mí todo. Estaba en la sala de parto; muchas mujeres simultáneamente haciendo trabajo de parto. Anunciaron que ya había asomado la cabeza una niña, y yo pienso que es la ganadora; en esas me dicen: «Hay un niño que nació después de la niña y ya sacó la cabeza». No sabía cuál de los dos era el ganador; el niño comenzó después, pero ya nació y estuvo fuera y le cortaron el cordón umbilical antes que el otro. Pero como la niña estaba ahí tuvimos que conseguir puestos de consolación para el segundo puesto, para que no se sintiera afectada esa niña. Ese primer niño se llamó John Larry Restrepo, yo fui padrino de él después.

Ernesto Rojas. Declaraciones sobre la iniciativa del DANE de crear la huella plantar.

4. De acuerdo con su experiencia como director del DANE y viendo a la entidad en perspectiva y desde afuera ¿Qué características considera usted que debe tener el DANE ideal?

- Primero, que por ley se fije un porcentaje del presupuesto nacional destinado a las estadísticas. Es decir, a medida que crece el presupuesto nacional también crece el presupuesto del DANE o del sector de las estadísticas. Esto lo independiza de cualquier interés dentro del Gobierno de limitar el crecimiento o estorbar iniciativas del

DANE. Así la entidad tiene su independencia financiera, como cuando las mujeres casadas trabajan y pueden tomar sus decisiones, no afectadas por la independencia económica del esposo.

- Segundo, que el director del DANE tenga un periodo fijo, así como lo tie-

nen los magistrados, para que no haya presiones de ningún lado. Lo mismo que los miembros de la junta monetaria del Banco de la República; eso les da mucha independencia.

- Por último, que haya una junta de aseguramiento de la calidad, tanto de la calidad de las estadísticas del DANE

como de la calidad de las estadísticas de otras entidades. Hecho con personas totalmente independientes, en el concierto internacional la organización del DANE es mirada con envidia porque depende directamente del presidente y no de un ministerio, por lo que tiene muy pocas interferencias.

5. ¿Cuáles fueron sus principales aportes al DANE?

Gracias al apoyo del presidente Lleras pudimos traer el primer computador de circuitos integrados que llegó al DANE; ocupaba toda una ala del primer piso: muy avanzado, pero también muy grande. Lo mismo las máquinas de impresión, que era otra de las limitantes que tenía el DANE cuando producía estadísticas; no tenía cómo publicarlas porque dependía de la Imprenta Nacional, y no se nos autorizaba comprar impresoras porque había que fortalecer la Imprenta Nacional. Excepcionalmente el presidente me autorizó comprar las rotativas que aún existen en el taller de ediciones, que eran cuatro litográficas y una de formas continuas. Eso nos permitía que una vez que teníamos resultados, las publicaciones se demoraban una semana en estar impresas; eso mejoró mucho la actualidad de las cifras.

Además el DANE tuvo una nueva figura ante la opinión pública: el hecho de que podíamos introducir cifras oportunas; que teníamos muestras que daban datos de la coyuntura, no solamente datos de estructura; trajimos las

cuentas nacionales que las estaba haciendo antes el Banco de la República; trajimos una asesoría francesa de la oficina de estadísticas de Francia, y otra de la oficina de comercio de los Estados Unidos.

El presidente Lleras me dio un respaldo muy decidido, fue la primera vez que llegó un director del DANE al consejo de ministros. Me dio su libro famoso La Estadística Nacional, para que lo leyera y extrajera todo su pensamiento en esa materia, en la que describía como funcionaba la estadística nacional cuando funcionaba en la contraloría y su visión tecnológica; él había traído las primeras tabuladoras tecnológicas y permitió traer el primer computador de circuitos integrados que llegó al DANE.

Ernesto Rojas. Sobre el apoyo de Carlos Lleras a su gestión y su interés por las innovaciones tecnológicas.

CANDANE conversó con los tres últimos directores del DANE e indagó por distintas opiniones respecto a su gestión, la situación actual de la entidad y la futura.

Entrevista realizada por Carolina Avendaño Pabón,
Coordinadora de Difusión y Publicaciones CANDANE, DANE

César Augusto Caballero

Director del DANE 2002 – 2004

Politólogo y especialista en Gestión Pública de la Universidad de los Andes. Magister en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, Inglaterra.

Caballero fue decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Empresariales de la Universidad Autónoma de Manizales, coordinador del programa Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo local del PNUD, asesor entre otros del Alcalde Mayor de Bogotá (1990) y del Director de Planeación Nacional (1995).

Actualmente es Gerente de la firma Cifras y Conceptos y columnista de los diarios Portafolio, La Patria y el Universal, y Bloguero de la Silla Vacía.



Fuente: DANE

1. ¿Recuerda cómo fue invitado a trabajar como director del DANE?

Lo tengo absolutamente claro. Estaba en Ipiales dictando una conferencia sobre temas de desarrollo económico y había viajado porque trabajaba en ese momento para uno de los operadores de la ID, era consultor en tema de desarrollo económico local y había estado vinculado a la campaña del presidente Uribe.

Inicialmente me llamó José Roberto Arango (en esa época alto consejero presidencial) y me preguntó si yo estaría dispuesto a aceptar la dirección del DANE, le dije inmediatamente que sí, después de eso me llamó directamente el presidente Uribe, me dio mucha alegría el nombramiento.

Lo mejor de dirigir al DANE fue descubrir una entidad llena de información, una entidad que realmente es muy importante. Yo recuerdo que en algún momento recibí un plan de divulgación de los cerca de 88 productos que tenía el DANE, una de las cosas que me impresiona a mí es que el país no sabe todo lo que tiene el DANE, normalmente la gente ve el IPC, las cuentas nacionales y la tasa de desempleo.

*Pero el censo de vivienda, el censo de licencias, los censos agropecuarios que se han hecho, el avícola, los otros productos que tiene la entidad me parece que son extraordinarios. **Yo me sentía como niño en dulcería, cada vez que abría uno de esos pequeños cuartos donde había otro estudio.** El tema de censos y demografía, la información que se encuentra sobre afros, sobre indígenas. **Yo me sentía muy contento realmente, cada vez que encontraba la posibilidad de poder ir tomándole el pulso a la sociedad colombiana.***

Cesar Caballero. Recordando los aspectos positivos de su experiencia en el DANE.

2. ¿A quién recuerda especialmente durante su periodo en el DANE, quien le impactó?

Primero a Álvaro Suárez, cuando yo llegué al DANE él llevaba 20 años allí, había hecho una carrera completa y tuve la fortuna de que fue mi director de DIMPE, creo que es uno de los grandes técnicos del DANE. Creo que Eduardo Freire es un gran tipo, es un personaje, un señor. Carmela Serna, que ya no está en la entidad pero me parece que es una mujer muy comprometida. Luz Amparo Castro una

persona muy chévere. La gente que ha estado en la imprenta recuerdo cuando empezamos a hacer el programa del Danecito, la felicidad de las personas de la imprenta para atender a los niños y mostrar la entidad. No recuerdo los nombres pero sí recuerdo la cara de alegría y la voluntad que le pusieron todos ellos para hacer una cosa que era un poquita extra a su cotidianidad.

3. De acuerdo con su experiencia como director del DANE y viendo a la entidad en perspectiva y desde afuera ¿Qué características considera usted que debe tener el DANE ideal?

- Lo central es que yo buscaría un esquema de autonomía muy parecido al del Banco de la República, donde el

gobierno nacional buscara una junta directiva y que el DANE le respondiera a esa junta directiva.

- Fortalecería al FONDANE para que tuviera más autonomía económica, y haría una cosa de entrada clarísima, toda la información del DANE debe ser pública. Los colombianos ya pagamos a través de los impuestos para esos

temas, el DANE solo debería cobrar cuando realmente esté entregando productos con valor agregado, distintos a los cuales la entidad ya fue financiada por impuestos.

4. ¿Cuáles fueron sus principales aportes al DANE?

- Yo traté de hacer un esfuerzo comunicativo importante y de visitar las regiones.

- Creo que nosotros hicimos una muy buena encuesta de calidad de vida.

- Nosotros bajamos al país del mito de que Soacha tenía un millón de personas, y con-

tamos 364.00 personas y nadie dudo de ese dato, nadie, y eso es un logro.

- Y construir socialmente la información estadística.



Alberto Charry
Lora †
1952 - 1967



Ernesto Rojas
Morales
1967 - 1971



Álvaro Velásquez
Cock
1971 - 1978



Humberto Gallego
Gamboa
1978 - 1982



Alberto Schlessinger
Vélez
1982 - 1984



Mauricio Ferro
Calvo
1984 - 1986



Luis Alfoso
González Caro †
1986 - 1990



Rodolfo Uribe
Uribe
1990 - 1994



María Luisa
Chiappe de Villa
1994 - 1996



Edgardo A.
Santiago Molina
1996 - 1999



René Verswyvel
Villamizar
1999 - 2000



María Eulalia
Arteta Manrique
2000 - 2002



César Augusto
Caballero Reinoso
2002 - 2004



Ernesto Rojas
Morales
2004 - 2007



Héctor Maldonado
Gómez
2007 - 2010



Jorge R.
Bustamante
2010 - 2013



Mauricio Perfetti
del Corral
Desde 2013

El 14 de octubre de 1953,
bajo el gobierno del General Gustavo Rojas
Pinilla, el DANE fue creado por decreto como
departamento administrativo.

Durante estos **60 años**, ellos han sido los
17 directores responsables de manejar
y orientar la entidad para convertirla en lo que
es hoy en día.



DANE
Para tomar decisiones
Departamento Administrativo Nacional de Estadística

60
AÑOS
1953 — 2013



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**