

Statistical Commission
Thirty-sixth session
1-4 March 2005
Item 7(a) of the provisional agenda
Statistical capacity-building

Background document
Available in Arabic, English, French
Portuguese, Russian, Spanish

Spanish version

**MAKING THE CASE:
NATIONAL STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF STATISTICS (NSDS)**

Prepared by the Partnership in Statistics for Development
in the Twenty-first Century (PARIS 21)



Exposición de argumentos: Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico (ENDE)

Borrador 5

Secretariado PARIS21

12 de octubre de 2004

La finalidad de este documento es de exponer los argumentos a favor de la adopción de un enfoque estratégico para el desarrollo de las estadísticas nacionales, ubicado al interior de los procesos de políticas, tales como las Estrategias de Reducción de la Pobreza y los enfoques sectoriales. Este demuestra por qué los gobiernos, la sociedad en general y la comunidad internacional necesitan buenas estadísticas, y por qué es beneficioso un enfoque estratégico.

¿Por qué las buenas estadísticas son importantes para el desarrollo?

Todos los gobiernos necesitan buenas estadísticas, pero esta necesidad es aún más importante en los países en desarrollo. Debido a que los recursos son muy limitados, es esencial que estos sean utilizados de manera eficaz y eficiente. Para ello se necesitan buenas estadísticas. Existe un consenso internacional creciente en que el desarrollo, en muchos países, especialmente los más pobres, ha fallado en el pasado, debido a que los esfuerzos de desarrollo no se concentraron en los **resultados**. Más recientemente, la Segunda Mesa Redonda Internacional sobre la Gestión para los Resultados del Desarrollo, llevado a cabo en Marrakech, Marruecos, en febrero de 2004, enfatizó este punto, reconociendo que *"gestionar para los resultados del desarrollo implica concentrarse en los resultados e impactos deseados (por ejemplo, la reducción de la pobreza), para luego identificar los insumos y acciones necesarios para su logro. Este implica igualmente establecer líneas de base e identificar objetivos e indicadores iniciales de rendimiento, para evaluar los avances durante la implementación y a la finalización del programa"*.

En comparación con la década anterior, o incluso antes, se da hoy mayor énfasis, tanto en los países en desarrollo como en la comunidad internacional, a la **definición de políticas sobre la base de hechos**. Al ser las estadísticas por naturaleza información empírica, este proceso es intensivo en estadísticas. Las buenas estadísticas constituyen la base para un buen proceso de toma de decisiones, ayudan a los gobiernos a identificar el mejor curso para las acciones, resolviendo problemas complejos. Estas son esenciales para gestionar la entrega efectiva de servicios básicos, y son un requerimiento central e indispensable para la rendición de cuentas y para la transparencia. Las buenas estadísticas son un componente central de la buena gobernanza. Estas constituyen igualmente una base sólida para el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de los marcos de políticas nacionales, como las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), y para la monitorización de los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). **Las buenas estadísticas, por consiguiente, forman parte del entorno habilitante del desarrollo:** estas miden los insumos, resultados, consecuencias e impactos, suministrando evaluaciones fiables sobre indicadores económicos y sociales clave, cubriendo todos los aspectos del desarrollo, desde las mediciones de los resultados económicos y de la inflación de precios, hasta el bienestar de los individuos.

¿Por qué las estadísticas?

"Las estadísticas son los ojos de los responsables políticos", Keith Muhakanizi, Director de Asuntos Económicos, Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de Uganda.

"Ustedes pueden ayudarnos a nosotros, los políticos, a salvar vidas, si nos proporcionan estadísticas basadas en hechos", Dr. Katele Kalumba, Ministro de Finanzas y de Desarrollo Económico, Zambia.

"Los datos sanos representan un arma clave en la batalla contra la pobreza", Tadao Chino, Presidente del Banco de Desarrollo del Asia.

"Si puede medirlo, puede gestionarlo", Robert Kaplan y David Norton, 'La organización concentrada en la estrategia'.

¿Por qué es necesario un enfoque estratégico para el desarrollo estadístico?

Las estadísticas oficiales son producidas por los sistemas estadísticos nacionales (SEN), compuestos de productores, recopiladores, analistas y usuarios de datos. En los países en desarrollo, sin embargo, varios de estos sistemas nacionales no están en la capacidad de satisfacer las necesidades de los usuarios. Las buenas estadísticas no cuestan poco, y en muchos países los sistemas estadísticos se encuentran mal financiados y sus rendimientos no son los apropiados. Si no se mejoran los sistemas, la falta de buenos datos estadísticos limitará el desarrollo económico y social. La necesidad de mejoras está ampliamente reconocida, pero los recursos son limitados, y es difícil optar entre prioridades en conflicto. Debe tomarse decisiones cuidadosas sobre la mejor manera de desarrollar las estadísticas con mayor eficacia y eficiencia. Y a menudo se requiere efectuar reformas a lo largo de todo el sistema. Estas pueden facilitarse mediante el diseño y la implementación de planes estadísticos estratégicos, los cuales son integrados en los procesos de políticas nacionales y cubren todos los sectores y usuarios de datos. Estas *Estrategias Nacionales para el Desarrollo Estadístico (ENDE)* constituyen un marco y un plan de acción sólidos para el desarrollo de la capacidad estadística, para satisfacer las necesidades de datos, tanto actuales como futuras. En particular, el objetivo consiste en alinear la estrategia de desarrollo estadístico con programas y estrategias más amplios de desarrollo nacional concentrados en la pobreza. En muchos países, los procesos de preparación de las estrategias de reducción de la pobreza y de gestión para la obtención de resultados significan una importante oportunidad, no solo para identificar las necesidades de datos, sino también para poner de relieve las áreas prioritarias, donde se necesita inversiones y mejoras. El enfoque de la estrategia de reducción de la pobreza suministra igualmente una valiosa comprensión de la manera como estas estrategias deben prepararse e implementarse.

Una estrategia nacional para el desarrollo estadístico debe:

- **Insertarse en los procesos de políticas de desarrollo nacional, constituyéndose sobre lo ya existente.**
- **Ser el resultado de procesos participativos inclusivos, dirigidos y apropiados de manera nacional, los cuales recurren igualmente a las normas, recomendaciones y experiencia internacional.**
- **Constituir la base para el desarrollo sostenible de las estadísticas, con una calidad "adecuada para el fin".**
- **Evaluar el estado actual del SEN y proporcionar una visión y un plan estratégico para las estadísticas nacionales, abordando las limitaciones y procesos institucionales y organizacionales, incluyendo los recursos, así como los sistemas y resultados estadísticos.**
- **Definir un programa integrado de desarrollo estadístico, que cubra a todos los sectores y usuarios, que desarrolle la capacidad para entregar resultados, que esté priorizado y calendarizado, pero que tenga la suficiente flexibilidad como para hacer frente al cambio.**
- **Perfilar los requerimientos financieros, para las decisiones sobre el financiamiento de las estadísticas: respondiendo a las necesidades de los usuarios, pero siendo realistas sobre los recursos.**
- **Servir como un marco coherente para el apoyo internacional al desarrollo estadístico.**

¿Cuáles son las buenas estadísticas?

La prueba de fuego de las buenas estadísticas es su calidad y accesibilidad, y la eficacia con la cual estas son producidas. Las buenas estadísticas oficiales deben tener varias características. Fundamentalmente, las estadísticas oficiales solamente son buenas en la medida en que satisfagan las necesidades de los usuarios. Las estadísticas oficiales deben estar a la disposición de una amplia gama de usuarios públicos y privados, y deben contar con la confianza de los mismos en la objetividad y fiabilidad de sus resultados. Las buenas estadísticas deben igualmente tener la amplitud y profundidad de cobertura necesarias para satisfacer todas las necesidades de políticas y para informar al público, a fin de que este puede evaluar la eficacia de las acciones gubernamentales. Los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas constituyen una guía clara sobre el papel de las estadísticas oficiales, sobre lo que se necesita para garantizar el profesionalismo de los productores de datos, y la manera como infundir confianza y confidencialidad a los datos que estos producen.

La planificación estratégica para las estadísticas no es algo nuevo, y un cierto número de países ya han venido trabajando en el desarrollo de sus sistemas estadísticos, algunos con apoyo internacional. Pero, de manera general, las inversiones en sistemas estadísticos fueron insuficientes en la mayoría de los países en desarrollo. Las estadísticas oficiales, como el mantenimiento de la ley y el orden, son "bienes públicos", lo que quiere decir que estas deben ser financiadas principalmente por los contribuyentes. Incluso en las economías de mercado más desarrolladas, solo una pequeña proporción del costo de la buena marcha del sistema estadístico puede ser financiado mediante la venta de resultados estadísticos o de servicios de consultoría. Puesto que un uso clave de los datos estadísticos es de informar al proceso de gobierno, y el valor de los datos aumenta en la medida de la extensión de su uso, casi todos los países han optado por financiar sus sistemas estadísticos mediante el presupuesto nacional. Pero en muchos países en desarrollo, se necesitará el apoyo de socios para el desarrollo, para complementar la inversión gubernamental en el desarrollo de la capacidad estadística.

ENDE como catalizador del cambio

Una serie de países han demostrado ya que puede mejorarse las estadísticas mediante una ENDE integral, integrada al proceso de políticas nacionales. Este enfoque estratégico puede ayudar a poner las estadística al servicio de la formulación de las políticas de desarrollo nacional y para alinear los recursos necesarios para mejorar la capacidad estadística con las necesidades prioritarias. Los planes de mejoras pueden cubrir la totalidad del sistema estadístico nacional o concentrarse en áreas específicas, donde se necesite el desarrollo de la capacidad. En algunos casos, por ejemplo, las estrategias se concentraron inicialmente en aspectos organizacionales. Otros estuvieron concernidos con las áreas prioritarias, como el seguimiento de la pobreza. Pero, cualquiera que sea el núcleo de los planes, el proceso de planificación estratégica y la definición de prioridades deben colocarse en el contexto de la globalidad del sistema estadístico nacional.

Recientemente han habido una serie de iniciativas internacionales para ayudar a mejorar la disponibilidad de los datos estadísticos, pero estas tendían a concentrarse en indicadores específicos o simplemente en un tipo de actividad, como las encuestas de hogares. Mientras que, en muchos casos, estos programas pudieron mejorar la disponibilidad de datos, a menudo estas mejoras no fueron sostenidas. Un problema básico fue que muchos de estos programas fueron diseñados para satisfacer necesidades inmediatas de datos, más que para desarrollar capacidades a largo plazo. En algunos casos, en particular con los programas iniciados por donantes, existió un débil compromiso y apropiación por parte del país, y en realidad la capacidad se redujo, puesto que se desvió recursos escasos de otras actividades. En otros

lugares, se creó sistemas paralelos de recolección de datos, duplicando esfuerzos y desperdiciando recursos escasos. Relativamente pocas actividades formaron parte de un programa correctamente coordinado y priorizado, resolviendo problemas organizacionales e institucionales, al mismo tiempo que producían datos estadísticos. No obstante es vital continuar con muchas de estas actividades, es igualmente importante que los países en desarrollo retomen el control y que el apoyo internacional sea colocado al interior del contexto de una ENDE. Al interior de la comunidad internacional, estos asuntos fueron abordados en el documento de las Naciones Unidas "Algunos principios guía para las buenas prácticas en la Cooperación Técnica para las Estadísticas", un código de prácticas para la asistencia internacional.

En muchos países, los recursos financieros son muy limitados, por lo que las actividades estadísticas deben ser cuidadosamente priorizadas. Al mismo tiempo, debe mejorarse la argumentación para la obtención de recursos adicionales. Los usuarios tienen un papel significativo que jugar en estos dos procesos. Una ENDE bien diseñada puede ayudar a desarrollar la confianza en los procesos y resultados del sistema estadístico nacional, así como a romper el círculo vicioso del rendimiento y la financiación insuficientes. Esta debe constituir un marco para la financiación, tanto nacional como internacional, y para la coordinación del apoyo proveniente de los socios del desarrollo.

¿Cómo la ENDE se adapta a otras iniciativas existentes en cada país?

El reconocimiento de la necesidad de enfoques estratégicos no es algo nuevo. Una serie de iniciativas tempranas estuvieron orientadas a satisfacer estas necesidades y contribuyeron al desarrollo del enfoque. Entre estas se encuentra el *Plan de Addis Abeba para la Acción para las Estadísticas en los años 90* (preparado por la Comisión Económica para el África de la ONU), basada alrededor de los *planes de desarrollo estadístico nacional orientados al usuario e impulsados por la demanda*. Una ENDE efectiva tomará en cuenta, y se constituirá, sobre el trabajo y las iniciativas existentes en cada país. Por ejemplo, muchos países iniciaron ya la mejora de sus sistemas estadísticos, como un componente esencial de sus ERP y para monitorizar los ODM. La ENDE puede adoptar diversas formas, dependiendo del nivel de desarrollo de cada sistema estadístico y de sus necesidades y perspectivas.

Algunos marcos y herramientas de evaluación internacionales para apoyar la preparación de una ENDE:

- ◆ El Sistema General de Difusión de Datos del FMI (GDDS), en el cual ya participa un gran número de países, se constituye sobre los principales elementos de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de la ONU, alrededor de cuatro aspectos clave (i) pertinencia, cobertura, oportunidad y periodicidad de los datos, (ii) calidad, (iii) integridad del proceso de producción de datos, y (iv) acceso del público a los datos. Este cubre un conjunto de datos reconocidos como esenciales por todos los países y que abordan asuntos críticos para la recopilación y difusión de datos, incluyendo planes explícitos de mejora, para alinear los procedimientos nacionales con las mejores prácticas.
- ◆ El marco del Programa Estadístico Multianual, desarrollado por la Oficina Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat), se utiliza en diversos países de Europa del Este y de Asia Central, como un mecanismo de planificación multianual, para priorizar el uso de los recursos nacionales y de la asistencia internacional;
- ◆ El Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos (DQAF), desarrollado por el FMI y constituido a partir del GDDS, proporciona un marco integrado y flexible para la evaluación de la calidad de los datos utilizados para las políticas macroeconómicas y sociales;
- ◆ Los indicadores de desarrollo de la capacidad estadística de PARIS21, basados en el DQAF, constituyen un medio para que los países identifiquen las fuerzas y debilidades de sus sistemas estadísticos nacionales y para monitorizar sus avances en el desarrollo de la capacidad estadística.

Todos estos enfoques cuentan con una planificación estratégica a la base, y los países deben procurar hacer uso de toda la pericia y experiencia con la que cuenten. Los suscriptores existentes del GDDS, por ejemplo, podrán utilizar el marco básico de evaluación del GDDS como fundamento de una estrategia nacional estadística, incluyendo una base para la definición de prioridades para mejorar las estadísticas bajo condiciones de recursos muy limitados y para indicar dónde se necesitará asistencia técnica y financiera externa. La participación de los países en la GDDS es una buena señal, para los usuarios de datos y los socios del desarrollo, de que el país asume las estadísticas con seriedad y que ya está emprendiendo las acciones necesarias para resolver los puntos débiles. Los países que trabajan de manera estrecha con Eurostat, o que desean invertir en su capacidad estadística mediante un crédito o subvención del Banco Mundial, bajo el programa STATCAP, podrán utilizar la ENDE como la base para el desarrollo de un plan de inversión o de un programa de cooperación.

Notas conclusivas

En resumen, los gobiernos, la sociedad en general y el sistema internacional necesitan buenas estadísticas. Estas son parte necesaria del entorno habilitante para el desarrollo, pero muchos sistemas estadísticos nacionales no están en la capacidad de satisfacer sus necesidades de datos, existentes o futuras. El enfoque de la ENDE proporciona un mecanismo efectivo para desarrollar la capacidad estadística, sobre una base sostenida, como parte de la política de desarrollo nacional general. **El valor agregado de una ENDE reside en que esta define una planificación estratégica y un conjunto de prioridades en el contexto de la totalidad del sistema estadístico, cubriendo todos los sectores y usuarios de datos, así como asuntos organizacionales e institucionales esenciales.** Esta se constituye sobre el trabajo existente y constituye un marco coherente para las decisiones de financiación por los gobiernos y para coordinar las contribuciones de los donantes externos.

Se exhorta a los gobiernos nacionales a lanzar su proceso de ENDE. El primer paso consistiría en desarrollar un "mapa de ruta" para las fases de diseño, definiendo las etapas y procesos principales, incluyendo la consecución del aporte político de alto nivel. Se exhorta a los **socios del desarrollo** (multilaterales y bilaterales) de los países **a reflejar estos procesos en sus programas de asistencia y colocar su apoyo a las estadísticas al interior del contexto de las estrategias nacionales para el desarrollo estadístico.**

Para mayor información sobre la ENDE, incluyendo una guía para el diseño, sírvase consultar el sitio web de PARIS21, www.paris21.org.