

#### IV. DELIMITAR PRIORIDADES

“Lo ideal sería que las prioridades se determinasen conforme al análisis de costos y beneficios de las distintas posibilidades de utilizar recursos que son escasos. [...] Aunque, con la excepción ya señalada, el costo de los proyectos, puede, en principio, determinarse y medirse, rara vez cabe decir lo mismo de sus beneficios... [porque] las estadísticas son productos intermedios, no productos finales. El beneficio de una serie de estadística está en función de sus efectos sobre las decisiones de política general y la importancia de estas. Por lo general es muy difícil expresarlos en términos concretos y asignarles un valor significativo. En segundo lugar, el proceso de determinación de beneficios es tanto más difícil en la medida en que las series forman parte de un sistema cuyos diversos elementos son interdependientes y el valor de cada uno de los cuales se ve realizado por la disponibilidad de los otros... O sea, que no es posible calcular con precisión la fijación de prioridades y la asignación de recursos entre posibilidades concurrentes en la esfera de las estadísticas, sino que aquéllas deben determinarse... conforme a juicios y percepciones basados en experiencias anteriores... con objeto de hacer que las prioridades y las asignaciones conexas de recursos sean los más racionales y equilibradas posible”.<sup>54</sup>

##### A. ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES DE LOS USUARIOS

226. En el capítulo precedente se hizo hincapié en el hecho de que para satisfacer las demandas de algunos usuarios es necesario un conocimiento especializado de los sectores correspondientes (por ejemplo, la salud y la educación). También se señaló la necesidad de mantener una relación especial con las grandes empresas (multinacionales, con varios emplazamientos y con actividades diversas) cuya participación en el PIB del país a veces puede ser muy importante. Estas consideraciones tienen diversas implicaciones para el organismo de estadística. En el presente capítulo se examinará de qué manera esta variedad de requisitos da lugar a un plan de acción que asegure un equilibrio entre la oferta y la demanda de información.

##### **Recuadro 7. ¿Es necesaria una dependencia de planificación?**

Esto no ha sido tema de análisis reciente o de intercambio sistemático de experiencias en las últimas reuniones internacionales. Sin embargo, es una cuestión importante que puede tener gran incidencia en los organismos de estadística más grandes y complejos. Es muy fácil enumerar las ventajas y desventajas. Si existe una dependencia de planificación especializada, los expertos sustantivos de la oficina dedicarán menos tiempo a la planificación y mejorarán las posibilidades de control, la coherencia en las representaciones y la facilidad para verificar la coherencia interna en materia de ejecución. Pero también se multiplicarán considerablemente los riesgos de que el sector sustantivo del organismo considere que las actividades de planificación “son responsabilidad de otro” y nunca se llegue a internalizarlas como es debido. En algunos casos, la solución ha sido adoptar un régimen mixto, en que la dependencia de planificación es responsable de los aspectos formales de esta actividad y cumple funciones de secretaría de la iniciativa (o comité) de planificación; los aspectos sustantivos de la planificación quedan enteramente en manos de aquellos cuyas actividades deben planificarse. Naturalmente, en las organizaciones mixtas que se acaban de describir, el costo de la planificación aumenta, pero lo mismo ocurre con las probabilidades de que se realicen con seriedad.

<sup>54</sup> *Manual* de 1980, pág. 71.

227. En el párrafo citado se describe un proceso circular. Si bien se han realizado varios intentos por establecer un “cálculo de prioridades”, ninguno ha logrado aceptación plena. El criterio empleado fue ponderar varios atributos, tales como la importancia del pedido (utilizando una unidad de medida arbitraria); el costo de una respuesta integral; el costo de una respuesta parcial de corto plazo; los efectos que podría tener sobre otras actividades del organismo de estadística, y las consecuencias de rechazar el pedido de información estadística sobre la decisión o la política pertinentes (usando también una unidad de medida arbitraria). Los puntajes derivados de estos atributos se utilizarían para compilar una clasificación jerárquica de las prioridades. Sin embargo, hasta el momento no se ha demostrado la utilidad de este proceso, y si bien en este tipo de método se emplearía un conjunto de factores consistente y explícito, no por ello las conclusiones son menos arbitrarias.

228. Los jefes de estadística no pueden dejar de establecer un orden de prioridades para las actividades que debe realizar el organismo. Afortunadamente, las prioridades no cambian de un día para otro. Las actividades de un organismo de estadística son constantes. De hecho, de un año a otro, el organismo no modificará su programa más que en una pequeña proporción de sus recursos totales (un 5 por ciento puede ser una estimación generosa), con excepción de las iniciativas de gran escala como los censos de población, de agricultura y de actividades económicas. Además de estos esfuerzos, es probable que el organismo de estadística siga midiendo, en períodos sucesivos, la variación de los precios al consumidor, la tasa de producción industrial, el monto del comercio internacional de bienes, el tamaño y la situación de la fuerza de trabajo, entre otros. Después de tener en cuenta estas actividades, la asignación de recursos adicionales quedará a la discreción del jefe de estadística, que puede impulsar pequeños cambios de orientación haciendo mayor hincapié en una actividad o en otra.

229. De todos modos, no todas las actividades realizadas regularmente por el organismo de estadística son estáticas. En realidad, como parte del trabajo normal de un organismo, se incorporan o eliminan productos del IPC, se reemplazan nomenclaturas utilizadas en la compilación de estadísticas del comercio por otras nuevas y se asegura que los cambios demográficos se reflejen en última instancia en las muestras en las que se basan las encuestas de la fuerza de trabajo, por ejemplo. Además, en muchas oficinas se realizan esfuerzos sistemáticos por mejorar la eficiencia y la productividad con que se llevan a cabo las tareas habituales. Si estos tienen éxito se liberan recursos que pueden asignarse a otras actividades. En consecuencia, el establecimiento de prioridades no deriva tanto del trabajo de evaluación de temas discretos sino de un conjunto de cambios marginales de un programa en curso, al que se le incorporan o eliminan elementos a intervalos periódicos y, en algunos casos, incluso predecibles.

230. Para dirigir este proceso, el jefe de estadística necesita lo siguiente, en mayor o menor medida:

- Información fidedigna sobre lo que los diversos actores consideran deficiencias en la gama de productos estadísticos y una comprensión clara de los motivos por los cuales estas deficiencias afectan negativamente la formulación de políticas;
- Información sobre los problemas incipientes que preocupan al público y sobre los cuales es preciso recopilar información estadística;

- Información sobre el costo de modificar los programas existentes, con inclusión de los costos que supone abordar los dos aspectos señalados arriba;
- Un mecanismo para clasificar las eventuales necesidades.

231. Estos cuatro elementos subyacen en el proceso de planificación y pueden manejarse formal o informalmente. La ventaja de la formalidad no reside tanto en el valor intrínseco de los procedimientos ceremoniosos como en el hecho de que trasmite a todos los participantes la imagen de que la planificación de un programa de estadística es una de las actividades más importantes que puede realizar la dirección del organismo, cuando no la más importante.

232. Para fijar las prioridades será necesario hacerlo en un marco. En la actualidad, los marcos se denominan panoramas estratégicos, marcos estratégicos o estrategias institucionales. En la mayoría de los casos, estas denominaciones se refieren a lo mismo: un plan de mediano plazo que permita al organismo adquirir, mantener o modificar las capacidades existentes y al mismo tiempo satisfacer nuevas necesidades.

#### **Recuadro 8. Cómo equilibrar las necesidades**

Al determinar las prioridades, resulta complejo mantener el equilibrio. Por ejemplo: <sup>a</sup>

1. Debe establecerse un equilibrio entre la prestación de servicios a los usuarios que necesitan datos detallados en esferas concretas y los que necesitan datos agregados globales para los análisis macroeconómicos y sociales;
2. Se requiere un equilibrio entre diferentes esferas de temas de estudio. Este equilibrio debe asegurar que se asignen algunos recursos a a) proyectos que se hallan en sus fases iniciales de desarrollo; b) reforzar las esferas débiles, y c) a llevar a cabo, por lo menos, un mínimo de actividades de investigación y análisis;
3. Dentro de cada área de temas de estudio existe un equilibrio entre diferentes proyectos, tanto en sentido general como en el cronológico. Debe sopesarse la importancia de abarcar toda la esfera frente a la necesidad de estadísticas detalladas en parte de ella;
4. Existe el equilibrio entre la oportunidad, la exactitud y la publicación de detalles.
5. Por último, existe el equilibrio entre la necesidad de satisfacer las necesidades de los usuarios y la de no imponer cargas excesivas a los proveedores de los datos primarios.

<sup>a</sup> *Manual de organización estadística: Estudio sobre la organización de servicios nacionales de estadística y cuestiones conexas de administración*, Estudios de métodos, F, N° 28 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.79.XVII.17), p. 61.

233. Las prioridades deben fijarse en este marco, no porque esté de moda, sino porque es la forma más eficaz de asegurar que se formulen con claridad y se consideren como un conjunto y no como partes separadas, lo que podría derivar en la realización de actividades inconsistentes y superpuestas. La alternativa es formular descripciones nítidas de actividades no relacionadas entre sí.

234. Es un hecho generalmente aceptado que se pueden definir con precisión los costos de las actividades estadísticas, pero no sus beneficios. No hay manera de determinar cuánta gente se beneficiará directa o indirectamente con la publicación de una cifra concreta y en qué medida. No obstante, las decisiones del jefe de estadística con respecto a la asignación de recursos significan que la relación entre los costos y los beneficios es más favorable en un sentido que en otro.

235. El problema consiste en evaluar las necesidades y las preocupaciones, con el fin de saber cómo puede beneficiar una estadística determinada a sus usuarios potenciales. Como la utilidad no puede cuantificarse, al menos habría que tener una idea de cuál puede ser esa utilidad.

236. Evidentemente, la definición anterior es más bien abstracta. En la práctica, nada mejor que una actitud inquisitiva mediante la cual se intente relacionar sistemáticamente las nuevas estadísticas propuestas con los interrogantes que, se presume, pueden contribuir a responder. Además, esos interrogantes deben relacionarse con los problemas que preocupan al público en general o al gobierno.

237. Desde el lado de la oferta, es importante realizar un seguimiento de los costos y mantener registros de los costos de los distintos tipos de estadísticas. Como mínimo, el jefe de estadística debería ser capaz de hacer referencia a los costos y los beneficios en términos relativos: por ejemplo, si se gasta  $n$  en la actividad A, debería (o no debería) gastarse  $m$  en la actividad B habida cuenta de los beneficios aparentes (aunque no cuantificables) de A con respecto a B. En los organismos de estadística deberá realizarse un seguimiento estricto de los costos, teniendo en cuenta los factores siguientes:

- La capacidad para determinar el valor de una actividad estadística (por ejemplo, llevar a cabo una encuesta, compilar una cuenta, depurar un archivo administrativo, publicar un boletín de estadísticas) con un nivel de precisión adecuado a los fines de la planificación;
- La capacidad de archivar y recuperar los resultados para poder utilizarlos en la fijación del precio de las actividades futuras;
- La capacidad de detectar usos alternativos de los mismos recursos;
- Un mecanismo para registrar las decisiones y asignar las responsabilidades.

## B. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE EJECUCIÓN

238. Pese a las limitaciones propias de la planificación, la experiencia demuestra que emprender una iniciativa compleja (realizar una encuesta de ingresos y gastos familiares; lanzar una encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo; compilar un cuadro insumo-producto) sin una planificación previa significa iniciar un recorrido plagado de turbulencias inmanejables, con resultados muy inciertos. La incertidumbre es aún más grave si se tiene en cuenta la interdependencia de las tareas del organismo de estadística. Por ejemplo el cuadro insumo-producto no puede compilarse sin una encuesta de compras y ventas entre ramas de actividad, encuesta que no puede realizarse sin una nueva nomenclatura de mercancías, lo que a su vez exige una encuesta sobre la producción, y así sucesivamente. Sin embargo, no es realista tener en cuenta en la planificación todas las relaciones de dependencia y esperar que funcionen con precisión. Más bien, además de una planificación cuidadosa, es preciso asegurar un alto grado de flexibilidad, otorgar cierta libertad de criterio a las oficinas locales y contar con planes alternativos. El arte de planificar operaciones estadísticas consiste en encontrar una manera de organizar todo esto con puntualidad y realismo.

239. En la sección siguiente se examinarán los diversos objetivos y elementos de un plan; la diferencia entre un ejercicio multianual y un plan anual (que es más afín a un presupuesto tradicional); el significado de la rendición de cuentas; y por último, el valor instructivo de un plan una vez evaluados sus resultados.

### *1. Los planes anuales y sus componentes*

240. Los elementos más importantes de un plan son los siguientes:

- Un conjunto bien definido de objetivos que deberán cumplirse al finalizar el período planificado;
- Una descripción de los pasos que deberán seguirse;
- Una lista de las necesidades - el entorno y los recursos - para asegurar la viabilidad práctica de los objetivos;
- Un análisis de las alternativas si los resultados no cumplieran los objetivos.

Además, es preciso tener en cuenta los mecanismos de seguimiento y evaluación.

241. En el capítulo IV del *Manual* de 1980 se dedicó un espacio considerable a describir con detalle una estructura de planificación de tres niveles, compuesta por un sistema de planificación global, basado en un plan a largo plazo de carácter “estratégico”; un plan de mediano plazo de carácter más “táctico”, y un plan a corto plazo “operacional”.<sup>55</sup> La edición 2002 del *Manual* se centra sobre todo en los planes operacionales.

242. Los planes operacionales deben ser anuales por varias razones. El plan sigue el ciclo presupuestario normal, que es anual. Además, al prepararlo anualmente se establece una rutina

---

<sup>55</sup> *Manual* de 1980, pág. 82.

que impide que el plan caiga en el olvido. Si se elaborara con más frecuencia, se consumiría una cantidad exagerada de recursos y se daría una sensación de inestabilidad. Por último, el plan anual debe ajustarse en un esquema de trabajo de largo plazo para evitar que se formule una sucesión de planes anuales desarticulados entre sí y garantizar, manteniendo al mismo tiempo la flexibilidad necesaria, que el sistema estadístico no tenga que enfrentarse a cambios de rumbo que no pueda absorber.<sup>56</sup>

## *2. Ajustes en función del tamaño y las incertidumbres*

243. Muchas oficinas son pequeñas - 100 funcionarios o menos - y su presupuesto es impredecible, ya sea por motivos políticos o porque una parte importante de sus recursos proviene de programas internacionales sobre los que el organismo puede influir muy poco. Si hubiera una iniciativa concertada para medir la pobreza en el plano internacional o para examinar los factores que afectan la fecundidad, la escala de las operaciones necesarias podría llegar a representar una parte muy importante de las actividades totales del organismo. En este contexto, la existencia de un plan multianual podría contribuir a asegurar que los programas internacionales reflejaran las necesidades del país. El principio de contar con un plan quinquenal y un conjunto de objetivos anuales, firmemente imbricados en el plan, es válido tanto para los organismos pequeños como para los más grandes, aunque estos últimos suelen tener un presupuesto mucho más predecible. La diferencia radica en que en las oficinas más pequeñas la ejecución propiamente dicha de una iniciativa puede ser mucho más informal, lo cual incrementa la flexibilidad.

244. Los planes plurianuales tienen varios propósitos, en los que inciden tanto las percepciones como las cuestiones organizativas concretas:

- Lograr que el personal tome conciencia de que su trabajo es parte de un esquema más amplio y no el cumplimiento rutinario de una disposición arbitraria dirigida a medir el desempeño del organismo y de sus dependencias organizacionales;
- Registrar la experiencia con el objeto de mejorar la asignación de recursos en el futuro y la confiabilidad en la realización de las tareas;
- Mejorar la eficiencia del uso de los recursos disponibles;
- Documentar la insuficiencia de los recursos en relación con las tareas impuestas;
- Mejorar la percepción de que el organismo de estadística emplea criterios racionales para organizar sus actividades.

245. En cierta medida, estos objetivos pueden lograrse más fácilmente si la planificación es

---

<sup>56</sup> Suponiendo que el plan anual es parte de un programa quinquenal de mediano plazo, que los recursos son constantes y que el máximo desplazamiento anual de personal admisible es de solo un 5 por ciento, en cifras brutas, al finalizar el período la cuarta parte del personal puede estar realizando actividades muy distintas a las que hacía al principio.

abierta; si una proporción importante del personal participa en la elaboración del plan;<sup>57</sup> y si hay un esfuerzo colectivo por aprender de la experiencia, pasando revista sistemáticamente a las diferencias entre las actividades planificadas y las actividades realizadas. Sin embargo, no hay forma de evitar los costos que conlleva documentar, supervisar el desempeño, registrar los costos y organizar una estructura aglutinada y viable.

### 3. Oficialización

246. Por un lado, la expectativa de que es posible cumplir con total precisión los planes detallados puede producir desencanto con el ejercicio de planificación en su conjunto y llevar a abandonarlo prematuramente. Por el otro, si el plan se introduce en forma excesivamente laxa es posible que nunca se trate con la seriedad necesaria para que funcione adecuadamente. Por ese motivo, en muchos organismos se ha dado a la actividad anual de planificación un carácter oficial y su análisis y aprobación reviste cierta formalidad.

### 4. Planificación y elaboración del presupuesto

247. Quizá resulte sorprendente el hecho de que al instituir un sistema sensato de planificación suele reducirse - y no aumentar - el grado de control de las diversas secciones de una oficina. Solo pueden lograrse objetivos de alto nivel si los directores locales se tienen la libertad suficiente como para modificar los enfoques cuando se producen circunstancias imprevistas. Esto significa que para lograr una planificación eficaz es preciso establecer un enfoque racional en la elaboración del presupuesto, incluida la definición de los cauces jerárquicos que se establezcan.

248. Desde un punto de vista conceptual, la relación entre dos actividades es la siguiente. Se elabora un plan, teniendo en cuenta todas las interrelaciones y esbozando un conjunto de objetivos, un cronograma y las medidas que deberán adoptarse para asegurar que los objetivos se cumplan.

249. En el plan se designará a los funcionarios que deberán dirigir las diversas actividades. Se adjudicará a cada uno de ellos un presupuesto discrecional y la responsabilidad de lograr un equilibrio entre los ingresos y los gastos. Además, esta forma de organización tiene la virtud de que cada funcionario tendrá mayor conciencia de los costos. Si el desempeño en cuanto al cumplimiento de los objetivos se evalúa en función de la eficiencia, los funcionarios tendrán un incentivo para encontrar métodos y técnicas que les permitan cumplir dichos objetivos con los recursos asignados (en lugar de la situación, en cierto modo perversa, registrada en algunos casos, en que los encargados gastan todo lo posible para demostrar su autoridad). En lo esencial, la planificación supone controlar los recursos asignados a los funcionarios, exigiendo de esta manera que logren sus objetivos con las restricciones presupuestarias existentes. Estos criterios son válidos para todas las oficinas, cualquiera sea su tamaño.

---

<sup>57</sup> En el *Manual* de 1980 se lee: “Los principales objetivos de la planificación son los siguientes: [...] hacer que en la fijación de prioridades y la función de integración intervengan todos los funcionarios del organismo estadístico que sea posible” (pág. 82).

### *5. Planificación y rendición de cuentas*

250. Cuanto mayor sea la autoridad discrecional otorgada a los funcionarios de planificación, tanto mayor será la necesidad de que rindan cuentas. En el marco de un plan abierto, con un alto grado de delegación de autoridad y responsabilidad, el jefe de estadística exigirá al personal que le rinda cuentas. Si el personal superior es demasiado inexperto como para llevar adelante su parte del plan del organismo, el jefe de estadística no podrá delegar tan fácilmente la autoridad en materia presupuestaria. Una organización puede considerarse eficiente si el jefe del sistema puede confiar en que sus subordinados le ayudarán a formular y llevar a cabo tanto un plan de mediano plazo como un plan anual.

### *6. Evaluación del plan*

251. Al finalizar el trabajo de planificación (todos los años y, con un criterio más estratégico, cada cinco años) el jefe de estadística debería recibir una evaluación oficial.<sup>58</sup> Esta puede estar a cargo de una instancia ajena al organismo o de una dependencia interna, según las circunstancias políticas, jurídicas y regulatorias. La evaluación puede cumplir varios fines:

- Rendir cuentas al gobierno sobre la labor del organismo;
- Transmitir al personal la sensación de seriedad del proceso;
- Determinar el grado de error del proceso - exógeno (fuera del control del organismo) y endógeno (sujeto a control y a perfeccionamiento) - y tratar de explicar las causas;
- Convalidar o modificar la estrategia del organismo;
- Utilizar los resultados para lograr que la dirección de la organización participe en un diálogo sobre la rendición de cuentas.

252. Para que el proceso sea creíble, la evaluación y la planificación deberán asignarse a instancias diferentes. En realidad, cuanto más distantes sean desde el punto de vista organizativo, tanto mejor. También vale la pena considerar la posibilidad de utilizar la evaluación como una oportunidad de capacitación. Por ejemplo, algunos funcionarios recién contratados pueden desempeñarse como asistentes en una secretaría de evaluación para interiorizar el ejercicio de planificación. No es fundamental crear una secretaría de evaluación como organización permanente. De hecho, sería más bien difícil justificarla y no es probable que tenga trabajo todo el año. Una alternativa es contar con un comité permanente, encabezado por una persona cuyos conocimientos y objetividad no puedan ponerse en duda. Si las circunstancias lo permiten, la evaluación (y otras tareas similares, como las auditorías) pueden ser manejadas en forma permanente por funcionarios superiores jubilados del organismo.

---

<sup>58</sup> Aunque en las oficinas más pequeñas, la evaluación podría ser informal, los esfuerzos necesarios para preparar y difundir los resultados de un proceso formal podrían ser útiles.



### **Conclusiones**

Un organismo de estadística no posee un método objetivo de “cálculo de prioridades”. Para adoptar decisiones con seguridad, el jefe de estadística debe emplear su intuición, su discernimiento, su experiencia y sus conocimientos. Una vez que esto se convierta en un ejercicio habitual, el organismo podrá formular un plan de acción, aunque solo de carácter cualitativo, con los beneficios que ello implica. Es importante implantar un mecanismo eficaz para rastrear, medir y registrar los costos. Para que la labor de planificación sea eficaz, hay que lograr un equilibrio adecuado entre la firmeza en la gestión y la participación del personal. Deberá ser parte de un marco de mediano plazo y considerarse como una definición de las actividades anuales, su costo y las necesidades de recursos correspondientes. El personal que haya participado en la elaboración del plan será responsable de su ejecución. A fin de garantizar la rendición de cuentas y extraer las conclusiones pertinentes, será obligatorio realizar una evaluación *ex post* del plan.