

ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN DE ESTADÍSTICAS CON ÉNFASIS EN **LÍNEAS BASE**

▪EGGE▪

Instituto Nacional de Estadística
Febrero, 2017



Tabla de contenido

Presentación.....	i
1. Antecedentes.....	1
1.1. Mandatos y Compromisos.....	1
1.2. Aprendiendo del camino recorrido y planteando los desafíos	2
1.3. Valorando las buenas prácticas en la gestión del proceso estadístico.....	2
1.4. Observando las tendencias Internacionales en Materia Estadística	3
2. Dónde estamos en la producción del SEN	5
2.1 Número de integrantes actuales del SEN	5
2.2 Disponibilidad de información del Sistema Estadístico Nacional.....	6
2.3 El estado de las capacidades del SEN	6
2.4 La Capacidad estadística para los ODS.....	7
3. Objetivos de la EGGE	8
4. El enfoque de la EGGE	9
4.1 La importancia del proceso estadístico.	9
4.2 Líneas de base de programas Presupuestario y los ODS.....	10
4.3 Enfoque integral y con orientación a la implementación	11
5. Metodología: la organización de las estadísticas del SEN bajo estándares	12
5.1 Concepto del Sistema Estadístico Nacional	12
5.2 Roles y Responsabilidades de los miembros del SEN.....	12
5.3 Los estándares como mecanismos de interacción entre los miembros del SEN	12
6. Hoja de ruta	14
6.1 Fases.....	14
6.2 Cronogramas de Trabajo	15
7. Recursos	17
8. Sistema información, seguimiento y evaluación.....	17

Presentación

El Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Guatemala se integra por las instituciones del Gobierno que producen estadísticas oficiales, el ente rector del mismo es el Instituto Nacional de Estadística (INE). Entre las instituciones que producen estadísticas y recolectan registros administrativos se encuentran los Ministerios de línea, secretarías y organizaciones descentralizadas; entre los usuarios se encuentran centros de investigación, universidades, organismos internacionales, el sector privado y la opinión pública en general.

Para efectos de integrar el SEN, el INE como ente rector presenta la Estrategia General para la Gestión de Estadísticas –EGGE-, con énfasis en líneas base, en atención a distintos mandatos que requieren una orientación específica al respecto. La EGGE tiene un carácter general al orientar la forma en que las instituciones deben gestionar su Estrategia Específica de Gestión Estadística –EEGES- a efecto de atender gradualmente las necesidades de información.

De esa cuenta, la Estrategia General para la Gestión de Estadísticas lleva al INE a potenciar su rol rector y a las organizaciones a facilitar la producción y uso de estadísticas.

1. Antecedentes

Entre los antecedentes de la EGGE se encuentran los mandatos específicos, entre los cuales sobresale la Ley Orgánica del INE, y los ejercicios previos de estrategias de desarrollo estadístico, formuladas en años previos.

1.1. Mandatos y Compromisos

La normativa en la cual se desarrolla el SEN incluye la relacionada a su administración y a los fines específicos que deben cumplirse, a continuación se listan los basamentos generales, a los cuales deben adherirse aquellos específicos que constan en normas ordinarias y reglamentaciones específicas.

De la Ley Orgánica del INE

El mandato general del INE requiere la coordinación del SEN y a ello se suman dos disposiciones específicas para efectos de línea base que se describirán más adelante. En términos generales, corresponde al INE proporcionar la metodología para que las organizaciones públicas desarrollen el proceso estadístico.

De la Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos para cada año <LAP>

La Ley General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio 2017 en su artículo 18 indica que para mejorar la medición de la efectividad de los programas presupuestarios se deberán elaborar líneas basales. Para ello, el citado artículo mandata al INE a realizar actividades para la integración del SEN y le requiere publicar la información disponible en el marco del SEN, en enero de 2017, y al mes de marzo de dicho año, presentar un programa de expansión para el cumplimiento gradual de lo indicado. De igual manera indica, que será fundamental la realización de los censos de población y vivienda.

Del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural <CONADUR>

El artículo 6 del punto resolutivo 15-2016 del CONADUR mandata al INE para que en la primera reunión del CONADUR del año 2017 se presente la metodología, la cual indica que como mínimo debe contener:

- La Línea base y las desagregaciones requeridas para los indicadores que cuenten con información.
- El mecanismo o ruta que deberá atenderse para asegurar para que cada uno de los indicadores cuente con información desagregada que permita dar cuenta de los matices diferenciados, en que se genera el desarrollo de los distintos grupos sociales y territorios.
- El detalle de las acciones y los mecanismos de coordinación que se necesita realizar para la generación de información de aquellos indicadores que actualmente no cuentan con ella.
- El cronograma de trabajo detallado, que incluya: qué, quién, cuándo, cómo y qué debe realizarse.

Lo anterior, corresponden a disposiciones administrativas en materia de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De la Política General de Gobierno 2016 - 2020

En la Política General de Gobierno se dictan las directrices y lineamientos que complementan el marco legal y administrativo de las instituciones públicas, con el fin de que la gestión y las acciones del Gobierno se orienten hacia un horizonte común. En aras de la eficiencia y permitir la rendición de cuentas, se establecen las metas que deben ser logradas por la institucionalidad pública¹. Las metas específicas pueden consultarse en la citada política.

1.2. Aprendiendo del camino recorrido y planteando los desafíos

En el plano de instrumentos de política, se pueden mencionar como antecedentes la visión del SEN de 1988 y la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico del año 2006 «ENDE».

En el primero, se plantea la integración del SEN por oficinas públicas y la rectoría del SEN por parte del INE; estableciendo una forma de gestión descentralizada operacionalmente y centralizada normativamente, creando para su aplicación las Oficinas Sectoriales de Estadística; dicha organización se puede decir que sigue el modelo burocrático tradicional, sin abordar el problema de la coordinación.

En ese mismo orden de antecedentes, el proceso de la ENDE se realizó en 2006 y planteó un diagnóstico. Al utilizar otras herramientas de planificación, en la ENDE se plantearon 6 objetivos estratégicos, entre ellos: i) la coordinación, ii) la credibilidad; y, iii) la articulación al marco vigente. El plan de acción se estimó con un costo de Q. 2.1 millones en el 2008².

De estos dos casos, en 35 años se ha transitado de un modelo formalmente descentralizado a una visión con coordinación centralizada. De ambos casos quedan cosas por potenciar y mejorar.

1.3. Valorando las buenas prácticas en la gestión del proceso estadístico

Se han realizado distintos diagnósticos sobre el uso de información en Guatemala y sobre el rol de las estadísticas en la toma de decisiones.

Las Oficinas coordinadoras sectoriales de Estadística (OCSE) implementadas en el INE han generado distintos aprendizajes en términos de la gestión del proceso estadístico³, a continuación, se listan algunos aspectos sobresalientes.

En la planificación se han establecido algunas buenas prácticas, por ejemplo: i) el trabajo hecho con la OCSE de Educación ha complementado la información disponible con estadísticas de educación superior; ii) en salud, el Ministerio asumió la vigilancia activa de defunciones de mujeres en edad fértil y con su esfuerzo se obtuvo el numerador y del INE se obtuvo el denominador de la razón de mortalidad materna.

¹ Política General de Gobierno 2016 – 2020. Disponible en el sitio de Segeplan.

² Instituto Nacional de Estadística. 2006. Estrategia Nacional de Desarrollo. Disponible en <http://www.paris21.org/sites/default/files/2515.pdf>.

³ El proceso estadístico suele referirse a la planificación, al diseño, la implementación, el análisis y la disseminación, que incluye el acceso.

En materia de implementación, han existido prácticas importantes: i) la generación y uso del manual de estandarización de variables generales de Violencia en Contra de la Mujer (año 2015), y especialmente la capacitación a los delegados departamentales en el proceso de sistematización de la información de Violencia Intrafamiliar; ii) la codificación de información con programas automatizados a nivel internacional, tal como se realiza con la 10ª Clasificación Internacional de Enfermedades y la Clasificación internacional Normalizada de Educación –CINE-; y, iii) estándares estadísticos en la generación de información en accidentes de tránsito con el Departamento de Tránsito de la PNC⁴.

En la fase de análisis, la vinculación de la demanda y oferta en empleo y el establecimiento de comités de usuarios, ha permitido analizar la producción bajo distintos criterios, ejemplo de ellos es el comité de pobreza creado para analizar los resultados de la ENCOVI 2014.

Entre los aspectos transversales, se encuentran prácticas como los memorandos de entendimiento y la integración de equipos de distintas disciplinas. Sin embargo, las barreras principales a nivel del sistema han radicado en el marco legal y en el esquema de coordinación. Se ha encontrado que las fallas de coordinación radican en que los reglamentos de la ley no se perciben como legítimos y en muchos casos el sistema de coordinación no favorece la misma⁵.

1.4. Observando las tendencias Internacionales en Materia Estadística

Las tendencias en la gestión del proceso estadístico se refieren principalmente a la adopción de instrumentos de estandarización y calidad. Entre los estándares disponibles se pueden mencionar como casos: i) Quality Framework for OECD Statistics; ii) Código de buenas prácticas de las estadísticas en América Latina y el Caribe; iii) Guías para el aseguramiento de la calidad. iv) The Generic Statistical Business Process Model, siendo este último un estándar de proceso estadístico utilizado en unas 50 instituciones alrededor del mundo.

En términos de líneas de base, se ha discutido la forma de calcularlas y especialmente su utilidad. Por ejemplo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística ha evidenciado la importancia de separar la visión de líneas bases como una comparación ex ante y ex post a una visión de líneas base en el contexto de la evaluación, lo cual permite plantear de forma diferenciada la lógica de las líneas base y su utilidad⁶. Una vez discutido el enfoque inician un conjunto de actividades para su construcción técnica, por ejemplo el uso de estándares como los DDI y Dublín Core e incluye actividades como:

- Identificación y consolidación de la información disponible. Se puede seguir un estándar de identificación como Nesstar Publisher (software proporcionado para tal fin).
- Documentación y validación, siguiendo el programa de registro.
- Difusión, generalmente mediante un archivo nacional.

⁴ Este aspecto de estándares también ocurrió en el Índice de precios al consumidor ya que se adoptaron 12 clasificaciones de gasto en el año 2000, contempladas en la Clasificación Internacional del Consumo Individual por Finalidad

⁵ INE, 2016. Minuta de reunión de encuentro de OCSE, levantamiento de principales problemas. Actividad realizada en el marco de la coordinación de oficinas.

⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. S/f. Línea base de Indicadores.

En el mercado de información, actualmente se han observado tendencias que afectan la gestión del proceso estadístico para las Oficinas Nacionales de Estadística «ONE» y por ello configuran un desafiante contexto, por ejemplo:

- **Masificación de datos personales:** Ha proliferado el uso de bases de datos personales, tal como ocurre en hospitales, por ejemplo. Los usos pueden ser variados, desde personalizar los servicios públicos, la atención digital y la transparencia⁷.
- **Más atención al criterio de oportunidad y a la información tipo data:** El Big Data ha impulsado la tendencia de tiempo real. Las estadísticas oficiales reciben presión para modificar la producción con criterios de más oportunidad;
- **Emergencia de comunidades de expertos:** La profesión de científicos de datos será una de las más demandas en el futuro⁸. Distintos estudios muestran que las capacidades del estado se pueden nutrir desde el fortalecimiento de las capacidades del SEN⁹; y,
- **Datos abiertos.** Las estadísticas oficiales enfrentan a mediano plazo el desafío del uso de datos en tiempo real y grandes volúmenes¹⁰. Un fenómeno especial alrededor del mundo es el aumento de la demanda por acceso a la información pública «datos abiertos».

Las estadísticas producidas en el sector público se enmarcan entre otras cosas en las tendencias indicadas, y en ese marco genera valor por distintas vías. En algunas economías se ha estimado que apuntalar la innovación bajo un enfoque de datos lleva a retornos de hasta US\$ 4.5 mil millones, representando el 1.7% del valor agregado de siete principales industrias y que una política de mejoras puede llevar a incrementar este porcentaje en 1%, entre dichos beneficios se incluyen reducción de costos e incremento de beneficios. Indicadores de este tipo ya han sido usados por distintas Oficinas Nacionales de Estadística en el mundo, como un indicador del impacto al que se contribuye¹¹.

⁷ McKinsey Global Institute. Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity. Disponible en <http://bit.ly/2dBwFM0>.

⁸ Artículo de revista disponible en <http://bit.ly/2haXXKe>

⁹ Taylor, M. 2016. La Economía Política de la Capacidad Estadística. Banco Interamericano de Desarrollo

¹⁰ Statistics New Zealand (2015). Statement of Strategic Intentions for Statistics New Zealand: 2015–19. Wellington: Statistics New Zealand. Available from www.stats.govt.nz.

¹¹ Sapere Reserch Group & Covec. 2015. Data Driven Innovation in New Zealand. Recuperado el 10 de noviembre. Disponible en sitio <http://bit.ly/2h2pOfh>

2. Dónde estamos en la producción del SEN

El análisis situacional que a continuación se presenta parte de analizar el total de integrantes del SEN, prosigue con exponer los aspectos principales de los productos del SEN y concluye con los resultados de evaluaciones de capacidades.

2.1 Número de integrantes actuales del SEN

El Sistema Estadístico Nacional es el complejo orgánico de todas las dependencias del Estado, y de las entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas y de las municipalidades. Desde esta perspectiva, una aproximación a la dimensión del SEN se presenta en el Cuadro No.1, en él se muestra que posiblemente existan 123 organizaciones, sin incluir en dicho conteo a las municipalidades. Dado el censo de oficinas y la delegación de integrantes, a diciembre de 2016 se habían computado 33 representantes.

Cuadro 1. Entidades del Sistema Estadístico Nacional con enlace asignado

Sector		Enlaces Designados	Total de Instituciones
Gobierno General			
	Administración General:		
	Organismo Judicial		1
	Organismo Legislativo		1
	Órganos de Control Jurídico Administrativo	4	16
	Órganos de Control Político		2
	Presidencia, Ministerio de Estado, Secretarías, y otras Dependencias del Ejecutivo	21	35
	Entidades Autónomas no empresariales	1	19
	Entidades de Seguridad Social	1	2
	Entidades Descentralizadas no Empresariales	4	21
Empresas Públicas			
	Empresas Públicas Financieras:		
	Empresas Públicas Financieras Monetarias	2	3
	Empresas Públicas Financieras no Monetarias		2
	Empresas Públicas No Financieras		21
	TOTAL	33 (NOMBRADOS)	123 (POTENCIALES)

Fuente: Elaboración propia con base al censo de oficinas y datos administrativos de enlaces.

2.2 Disponibilidad de información del Sistema Estadístico Nacional

Con el objetivo de conocer el alcance de la información disponible dentro del marco del Sistema Estadístico Nacional SEN, se llevó a cabo un Censo Nacional de Oficinas de Estadística del Sector Público, dando como resultado que la información disponible es variada.

El cuadro 2 muestra que los registros administrativos son los principales productos estadísticos reportados a final de 2016. Treinta y dos productos y servicios estadísticos fueron informados como registros administrativos representando el 50.8% del total reportado. Nueve bases de datos fueron reportadas asociadas en su mayoría al INE.

Cuadro 2. Resumen estadístico de productos y servicios reportados

Categoría	Total de productos por categoría
Registros Administrativos	32
Informe	13
Base de datos	9
Índice	5
Servicio Estadístico	3
Material cartográfico	1
Total general	63

Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Oficinas de Estadística e información interna INE.

El cuadro muestra también que el material cartográfico es de baja utilización, a pesar de la tendencia global hacia la georreferenciación.

Si bien existen importantes cualidades de la información, como serían su periodicidad y usuarios, es oportuno considerar que en el estado de desarrollo del SEN no es oportuno ahondar en dichos elementos.

2.3 El estado de las capacidades del SEN

A finales del año 2016, el INE llevo a cabo el Censo Nacional de Oficinas de Estadística del Sector Público, cuyos resultados muestran una aproximación a la infraestructura estadística de que se dispone, con la información que proporcionaron al menos 26 instituciones que respondieron el cuestionario; aunado a este ejercicio, en enero del año en curso y contando con el apoyo técnico del BID (iniciativa TASC)¹² se realizó un taller (integrantes SEN y personal INE) para medir la capacidad institucional del SEN y la capacidad operativa del INE en aspectos relacionados con la planificación de censos o encuestas, muestreo, diseño de cuestionarios, cartografía, entre otros.

Con los dos ejercicios citados, se cuenta con un insumo importante para fortalecer aquellas áreas que así lo requieran, así como en la definición de estrategias que consoliden el sistema estadístico.

¹² Tool for Assessing Statistical Capacity. BID.

Cuadro 3: Resultado Evaluación de Capacidades INE

	Capacidad Institucional	Módulos Operacionales	Resultados de la Capacidad Institucional del SEN		
Puntos INE	41.1	59.3	Ámbito Legal y Normativo	54.8	
			Confidencialidad y Protección de Datos	31.3	
			Planificación y Estructura de la Organización	40.4	
			Recursos Humanos, Técnicos e Institucionales	31.2	
			Coordinación de Partes Interesadas	49.5	
			Resultados Globales	41.1	

Sobre la base de 100 pts. como mayor puntaje

Fuente: Elaboración propia

Estos resultados constituyen una línea base sobre la cual definir las áreas que deben ser fortalecidas.

2.4 La Capacidad estadística para los ODS

Durante el primer semestre del 2016, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, diseñó un cuestionario enfocado básicamente en evaluar la capacidad estadística que tienen los países de la región, para producción de los indicadores que respondan al cumplimiento de los ODS¹³.

En ese sentido, el INE a través de las Direcciones Técnicas y el personal asignado para el efecto, procedieron a llenar el respectivo cuestionario, tomando en cuenta, la información estadística disponible y que es generada por el INE mediante la ejecución de censos, encuestas o registros administrativos, así como la que a criterio del personal técnico del INE puedan proporcionar las instituciones miembros del Sistema Estadístico Nacional SEN. En la matriz siguiente y de manera agregada se muestran los resultados preliminares en torno a las capacidades nacionales en materia estadística y que en su oportunidad se compartieron con CEPAL.

Cuadro 4: Resultados agregados de evaluación de indicadores de línea base

Se Produce el indicador	No se produce el indicador pero se puede producir con las fuentes de información existentes.	No se produce el indicador y no se puede producir a partir de las fuentes de información existentes		Sin información	TOTAL INDICADORES
		Se tiene alguna información pero es necesario mejorarla o complementarla para producir el indicador	No se tiene información para producir el indicador		
38	61	81	58	3	241

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE

¹³ “Los ODS también son una herramienta de planificación y seguimiento para los países, tanto a nivel nacional como local. Gracias a su visión a largo plazo, constituirán un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación”. Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3. Objetivos de la EGGE

La EGGE tiene por objetivos generales:

- Organizar la producción y disseminación de estadísticas del SEN a efecto de aumentar el valor de la información.
- Potenciar la sinergia del SEN para que bajo la observancia de estándares se provea de información oportuna y útil en la toma de decisiones.

De forma específica, la EGGE tiene los siguientes objetivos:

- Articular el SEN para brindar gradualmente información oportuna para el seguimiento de los programas presupuestarios dado el establecimiento de líneas base.
- Organizar el SEN para atender las necesidades de información para el seguimiento de los ODS.
- Integrar el SEN para atender de la mejor forma las necesidades de información.

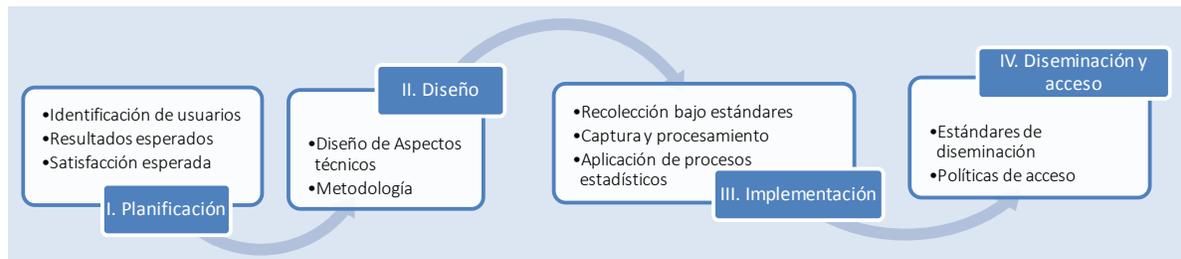
4. El enfoque de la EGGE

El enfoque de la EGG se basa en la propuesta de gestión del proceso estadístico, su objetivo consiste en organizar la información que satisfaga las necesidades específicas para las políticas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las líneas base del presupuesto y otras demandas.

4.1 La importancia del proceso estadístico.

El proceso estadístico se refiere al proceso secuencial de planificación, diseño, implementación y diseminación que tiene por objeto proveer estadísticas bajo estándares.

Gráfica 1. Fases y aspectos básicos del proceso estadístico



Fuente: Elaboración propia basada en DANE (2013)

Las tendencias en la gestión del proceso estadístico se refieren principalmente a la adopción de instrumentos de estandarización y calidad. En general distintas oficinas de estadística han adoptado estándares de manejo de información. El cuadro siguiente muestra aspectos sobresalientes por cada caso. Sobresalen iniciativas puntuales, por ejemplo, estándares de tabulación, y los sistemas integrados que engloban varias etapas y herramientas de Gestión.

Cuadro 5: Ejemplos de estándares por país y tipo. Países seleccionados

Países Casos Tipos de Estándar	Nueva Zelanda ^{/1}	Canadá ^{/2}	Inglaterra ^{/3}	Colombia ^{/4}
Estándares de producción	Respuesta a demandas de consumidor con estándares, métrica de 80%.		Estándares internacionales / Code of Practice for Official Statistics.	Estándares completos de conceptos, de metodología y gestión.
Certificaciones	100% de certificaciones en haber adoptado estándares.			
Proceso		Generalized Tabulation Tool y Estándares de calidad.		

Fuente: Elaboración propia en base a 1/ Statement of Strategic Intentions for Statistics New Zealand: 2015–19. 2/ Corporate Business Plan Statistics Canada- 2016/2017 to 2018/2019. 3/ ONS Strategy 2013–2023. Office for National Statistics. England. 4/ <http://www.dane.gov.co/>

4.2 Líneas de base de programas Presupuestario y los ODS

El artículo 18 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio 2017 establece que para mejorar la medición de la efectividad de los programas presupuestarios se deberán elaborar líneas basales. Para tal efecto, el INE publicará la información disponible y al mes de marzo deberá presentar un programa de expansión para tal efecto.

En términos de líneas de base, se ha discutido la forma de calcularlas y especialmente su utilidad. Por ejemplo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia ha evidenciado la importancia de separar la visión de líneas bases como una comparación ex ante y ex post a una visión de líneas base en el contexto de la evaluación, lo cual permite plantear de forma diferenciada la lógica de las líneas base y su utilidad¹⁴. Una vez discutido el enfoque inician un conjunto de actividades para su construcción técnica, por ejemplo el uso de estándares como los DDI y Dublín Core.

En el caso de Guatemala, la SEGEPLAN ha avanzado en definir un proceso que permita mayor información sobre líneas base en el marco de la gestión y presupuesto por resultados. De esa cuenta, las propuestas de mejora en materia estadística, deberán anclarse a dichos proceso.¹⁵

De acuerdo a la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN-, los lineamientos para la definición de las líneas de base para los indicadores que forman parte de las prioridades nacionales de desarrollo, incluyendo los priorizados en el marco de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible, son:

- Las líneas de base constituyen la primera medición a partir de la cual se comenzarán a medir los resultados alcanzados por el país a lo largo de la vigencia de la Agenda.
- A efectos de atender de manera objetiva el principio de “no dejar a nadie atrás”, la definición de la línea de base deberá plantearse no solo a nivel nacional, sino también considerar las distintas desagregaciones, que permitan dar cuenta de los matices diferenciados en que se genera el desarrollo para los grupos sociales y territorios (condición étnica, área geográfica, grupos de edad, sexo, territorio, y otras que características que requieran de manera particular los indicadores).
- Para cada uno de los indicadores se deberá definir la ficha técnica respectiva, la cual deberá atender los requerimientos técnicos y las buenas prácticas reconocidas a nivel internacional.
- El instituto Nacional de Estadística, a más tardar en el mes de marzo de 2017, deberá realizar un diagnóstico que permita identificar la disponibilidad de información estadística con que cuente el país para medir los indicadores que forman parte de las prioridades nacionales de desarrollo, incluyendo las definidas en el marco de la Agenda ODS.

¹⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. S/f. Línea base de Indicadores.

¹⁵ Estrategia de Programación y Formulación Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015 y presupuesto multianual 2015 – 2017.

- El diagnóstico deberá dar prioridad a los indicadores que forman parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que serán objeto de revisión en el Informe Voluntario que presentará el país en abril del año 2017 (ODS 1, 2, 3, 5, 9 y 14)¹⁶, además de los definidos en el marco de la Política General de Gobierno, los cuales deberán quedar definidos 15 días antes a la fecha establecida.
- Para aquellos indicadores que cuenten con información estadística, el año base que se considerará para comenzar a medir los resultados será el 2015, o el más próximo a este, siempre y cuando no exceda del año 2010.
- En el caso de que la información con que se cuente, sea anterior a 2010, las instituciones, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y la SEGEPLAN, deberán proceder con la respectiva actualización.
- Aquellos indicadores que no cuente con información estadística, las instituciones, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y SEGEPLAN, procederán a realizar los acuerdos necesarios para generar la información, dejando definido la forma, los mecanismos y el cronograma de trabajo.

4.3 Enfoque integral y con orientación a la implementación

Dadas las diversas demandas de información, la EGGE se enfoca en la integralidad, es decir a ser multipropósito en función de distintas necesidades de información. En ese marco, también se enfoca a la implementación y de esa cuenta busca articularse al proceso de planificación y presupuestario.

¹⁶ Objetivos priorizados indicados por SEGEPLAN: OD1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas, OD2 Poner fin al hambre, lograr la mejora alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, OD3 Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos, OD5 lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, OD9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible OD14 Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

5. Metodología: la organización de las estadísticas del SEN bajo estándares

La metodología parte de definir el SEN como un sistema complejo, prosigue a la definición de sus integrantes y continua hacia la forma de interacción de los mismos, el cual se basa en la mejora del proceso mediante la definición de estándares.

5.1 Concepto del Sistema Estadístico Nacional

El SEN se define como un sistema que interactúa dinámicamente para producir información de valor, sustentar decisiones y permitir diálogos para intervenciones y políticas más efectivas.

- **Es un sistema** pues engloba al conjunto de organizaciones que integran el SEN, respeta las diferencias entre los procesos estadísticos de cada organización, pero busca la coherencia que permita lograr el fin deseado. La complejidad se evidencia por la multiplicidad de integrantes.
- **Es orgánico** pues plantea la armonía bajo la coordinación del INE, dadas ciertas prácticas como la adopción de estándares y políticas de manejo de datos. El segundo aspecto son los roles y atribuciones en el sistema, los cuales son complejos pues son diferenciados. Inicialmente está el rol rector del INE y su relación al normar, facilitar y articular el SEN, las cuales son comunes a todos los integrantes, dejando flexibilidad en la implementación; posteriormente están las relaciones que los integrantes tienen con y entre los involucrados y las responsabilidades que por sí mismos tienen.
- **Busca potenciar** el valor de la información pues su fin principal es que los datos se transformen en información para la toma de decisiones, es decir que se pase de la data fría a su utilidad en distintas intervenciones y políticas.

5.2 Roles y Responsabilidades de los miembros del SEN

El Decreto Ley 3-85 establece como atribución del INE el establecer la política nacional en relación con las actividades estadísticas que se realicen en el país y supervisar y coordinar la planificación, la organización y funcionamiento del SEN.

Conforme al reglamento institucional, corresponden al INE el supervisar y evaluar las operaciones que desempeña el SEN.

A las instituciones integrantes del SEN, corresponde seguir las disposiciones que emita al INE, orientación que también afecta a la producción estadística del INE.

5.3 Los estándares como mecanismos de interacción entre los miembros del SEN

Para cumplir con este componente y garantizando que las estadísticas que se utilicen para la construcción de los respectivos ODS, cumplan con un conjunto mínimo de estándares (definiciones, nomenclaturas, clasificaciones, metodología, etc.) aplicadas al proceso estadístico, el INE establecerá estándares en la guía del proceso.

Un ejemplo de gestión de los mismos está en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, en este caso: i) se establecen estándares de conceptos, ii) estándares de recopilación de prioridades; iii) estándares de metodologías en el proceso y iv) estándares de publicaciones.

Entre los estándares disponibles se pueden mencionar como casos: i) Quality Framework for OECD Statistics; ii) Código de buenas prácticas de las estadísticas en América Latina y el Caribe; iii) Guías para el aseguramiento de la calidad. iv) The Generic Statistical Business Process Model. Este es un estándar de proceso estadístico utilizado en unas 50 instituciones alrededor del mundo e incluye etapas desde la identificación de necesidades hasta la evaluación de la satisfacción al usuario.

6. Hoja de ruta

Considerando la metodología, la hoja de ruta busca articularse al proceso de planificación y presupuesto. Inicialmente se presentan las fases de la hoja de ruta, reconociendo lo ya transitado y posteriormente se muestran a detalle las actividades, considerando las fases previamente establecidas.

6.1 Fases

Las fases incluyen la preparativa y diagnóstica de la EGGE, continua hacia lo específico de la gestión con los integrantes del SEN y plantea la fase de soporte y articulación del proceso presupuestario y planificación. Y concluye con la fase de expansión, estas últimas consideradas en la EGGES.

Fase diagnóstica y de integración del SEN (Mayo 2016 – Ene 2017). En esta parte se resumen las actividades preparatorias de integración del SEN y abarcaron desde el mes de mayo de 2016 hasta enero de 2017.

Fase de soporte al proceso presupuestario y de planificación (Ene 2017 – julio 2017). Esta fase plantea el soporte necesario que se debe brindar al proceso de planificación y presupuesto, se espera que las líneas base sean útiles en el marco de dicho proceso, especial atención tienen las líneas base de los ODS priorizados, algunas metas presidenciales y algunos proyectos presupuestarios. La EGGES se espera brinde el estado actual de líneas base y señale las brechas y las necesidades de apoyo para su implementación.

Fase de expansión y uso (julio– diciembre 2017, 2018 y 2019). Dado que como resultado de la EGGES a julio de 2017 se tendrá un sustento a los programas y se habrá cumplido con información de las metas priorizadas, durante el segundo semestre se continuará en el fortalecimiento de información a efecto de continuar gradualmente la producción y avance en los próximos tres años.

Fase de Seguimiento y Evaluación. Esta etapa comprende distintas actividades y está a lo largo de todo el proceso.

6.2 Cronogramas de Trabajo

Considerando las fases indicadas, a continuación se describen las actividades principales.

	Descripción	Responsable	Fecha Inicio	Fecha fin
Fase Diagnóstica y de Integración del SEN				
Integración del SEN				
1	Nombramiento de delegados de cada institución	Instituciones	nov-16	feb-17
2	Censo de Oficinas de Estadística	INE	oct-16	nov-16
3	Reunión con Delegados	INE-Instituciones-SEGEPLAN	Nov-16	abr-17
4	Reunión de coordinación con Rectores	INE-MINFIN-SEGEPLAN-Otros	Nov-16	feb-17
Diagnóstico				
5	Diagnóstico de información de ODS	INE	may-16	julio-16
6	Diagnóstico de capacidad de SEN	INE	ene-17	ene-17
Fase de soporte al proceso presupuestario y de planificación				
Metodologías y marcos conceptuales				
7	Preparación de la Metodología e Instrumentos de Apoyo a las Instituciones	INE	Feb-17	Mar-17
8	Elaboración de documento para la gestión de estadísticas Institucionales – requerimientos mínimos –	INE	feb-17	mar-17
9	Preparación de guías y documentos técnicos (metodología, estándar, buenas prácticas, otros)	INE	feb-17	mar-17
10	Validación y publicación de guías con las instituciones	INE, SEN	feb-17	mar-17
Capacitación				
11	Diseño de programa de capacitación y certificación temática	INE	mar-17	Jul-17
12	Plan de implementación con apoyos técnicos INE	INE	mar-17	Jul-17
13	Jornadas de capacitación	INE/Instituciones	mar-17	Jul-17
14	Acompañamiento técnico en la gestión estadística institucional	INE	mar-17	dic-17

	Descripción	Responsable	Fecha Inicio	Fecha fin
Formulación de Estrategia Especificas de Gestión de Estadísticas EEGES				
15	Formulación de EEGES	Instituciones	feb-17	jul-17
16	Instituciones priorizadas** presentan situación de las estadística e indicadores para informe voluntario de país – línea bases, indicadores, otros	SEGEPLAN/Instituciones/INE	Feb-17	Mar-17
Fase de Uso y Expansión				
17	Evaluación (dada aprobación / no aprobación de presupuesto)	INE/Instituciones	Ago-17	Dic-2017
18	Sub Fase Uno de expansión	INE/Instituciones/SEGEPLAN/MINFIN	Ago-17	Dic-17
19	Sub fase dos de expansión (articulación al nuevo proceso de planificación y presupuesto)	INE/Instituciones/SEGEPLAN/MINFIN	Ene-2018	Dic-2018
Seguimiento y evaluación				
20	Metodologías de evaluación de adopción de estándares	INE	abr-17	dic-17
21	Publicación de resultados de evaluación (siguiendo DAFIM y Rankin SEGEPLAN)	INE	mar-17	dic-17
22	Modificaciones y/o ajustes a la Estrategia General de Gestión de Estadísticas	INE	jul-17	dic-17
Coordinación				
23	Establecimiento de un comité coordinador	INE/SEN	ene-17	mar-17
24	Células de trabajo - por tipo	INE/SEN	feb-17	dic-17
25	Incidencia para la formación de personal e institucionalización	INE/SEN	ene-17	dic-17
26	Articulación a política, evaluación de uso e indicadores globales	INE/SEN	ene-17	dic-17

** Tomar en cuenta que las instituciones responsables para generar los ODS priorizados deberán presentar este plan para marzo 2017, con el fin de atender los compromisos nacionales relacionados con el Informe Voluntario (ODS 1, 2, 3, 5, 9 y 14) indicado por SEGEPLAN.

Los plazos son estimados y sujeto a cambios de acuerdo a las condiciones.

7. Recursos

Cada institución realizará los ejercicios de presupuesto, gestión y asignación de los recursos necesarios para cumplir con los compromisos correspondientes en materia estadística. El INE complementariamente gestionará los apoyos técnicos y financieros con la cooperación internacional y donantes, que fortalezcan al SEN y al INE propiamente. Distintos programas de apoyo elaborará el INE en su rol rector y de punto focal en materia estadística para los ODS.

8. Sistema información, seguimiento y evaluación.

La compleja gestión del Sistema Estadístico Nacional (SEN) requiere de la implementación de un sistema de información para el seguimiento y evaluación¹⁷ del nivel de adopción de los estándares de producción y calidad estadística, bajo los criterios del INE.

Este sistema de información debe integrado por los siguientes subsistemas informativos:

- **Categorización:** clasificación de las entidades que conforman el SEN, de acuerdo a nivel de adopción de estándares de producción y calidad estadística.
- **Gestión:** indicadores de medición de la efectividad de la estrategia de gestión del SEN.
- **Evaluación y seguimiento:** mecanismos de medición, evaluación y verificación de los estándares de los procesos estadísticos.

De este sistema de información se publicaran reportes periódicos que permitan evaluar el nivel de adopción de estándares de producción y calidad estadísticas de sus miembros.

El INE podrá modificar y adaptar la estrategia conforme su rol rector.

¹⁷ Enfoque multinivel, atender las Dinámicas locales y aceptar que la complejidad implica resultados diferentes.