

MI/260.6

INDEC  
Instituto Nacional de  
Estadística y Censos  
de Argentina



SEMINARIO REGIONAL SOBRE  
COORDINACION DE LA ESTADISTICA NACIONAL  
BUENOS AIRES, 28 de junio al 1° de julio de 1988

24 JUN 1988

TEMA 2: POLITICA NACIONAL DE ESTADISTICA, PLANES Y  
PROGRAMAS ESTADISTICOS

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POLITICA NACIONAL  
DE ESTADISTICA Y EL PLAN ESTADISTICO.  
LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA EN LA FORMULACION DE SU PLAN

*Documento 6*

Autor: Jaime ROBLES GUILLEN  
INE  
GUATEMALA

Organizado con la colaboración del Ministerio Francés  
de Asuntos Extranjeros, del INSEE, de la CEPAL y del CIENES.

SEMINARIO REGIONAL SOBRE COORDINACION  
DE LA ESTADISTICA NACIONAL

Buenos Aires, 28 de Junio al 10. de Julio de 1988



24 JUN. 1988

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POLITICA NACIONAL  
DE ESTADISTICA Y EL PLAN ESTADISTICO

LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA EN LA FORMULACION DE SU PLAN

JAIME ROBLES GUILLEN 1/

---

1/ El autor es consultor del Departamento de Cooperación Técnica de Naciones Unidas, a cargo del proyecto GUA/84/015 de "Desarrollo del Sistema Estadístico Nacional" en Guatemala, ejecutado por el DTCD/CEPAL.

## INDICE

	Página
I. Introducción.....	1
II. Consideraciones Generales.....	2
III. La experiencia de Guatemala.....	4
1. Antecedentes.....	4
2. El Plan Estadístico Nacional.....	7
A. Diagnóstico del SEN.....	8
B. Política Nacional de Estadística.....	11
C. Metas Globales.....	16
D. Programa Estadístico Nacional.....	18
IV. Ejecución del Plan Estadístico Nacional.....	19
V. Instrumentos de Recolección de Datos del Plan.....	21
VI. Identificación de Necesidades Estadísticas.....	24
VII. El Presupuesto Financiero para el Plan.....	27

## I. INTRODUCCION

Es indudable que para examinar el tema de la Política estadística y del Plan Nacional de Estadística como mecanismos de importancia para lograr la eficiencia de un Servicio Nacional de estadística, difícilmente se puede dejar de vincularlos con el resto de aspectos que participan en la organización y funcionamiento de un Servicio Estadístico. Sin embargo, para efectos de contribuir a ampliar el conocimiento de estos temas y propiciar su utilización adecuada, se presentan algunos comentarios sobre principales aspectos que deben de tenerse en cuenta, cuando se trata de formularlos e incorporarlos como mecanismos esenciales de un servicio nacional de estadística; asimismo se presenta como ilustración práctica la experiencia de Guatemala, en la formulación de su política estadística nacional y la elaboración de su plan estadístico nacional.

Todavía son pocos los países de la región que han venido utilizando éstos mecanismos en forma específica para orientar el desarrollo de sus estadísticas nacionales. El problema es, que a pesar de éstas experiencias muchos países de la región presentan niveles dispares de avance en el uso de éstos mecanismos y consiguientemente en la funcionalidad de sus sistemas estadísticos nacionales, que no han podido adecuarse a las condiciones y nuevas exigencias crecientes del mercado de usuarios de estadísticas y al mismo tiempo al mantenimiento de la continuidad de sus actividades.

Realmente existe poca documentación técnica en la región sobre la aplicación y perfeccionamiento de éstos mecanismos para la planificación estadística, que no han permitido su aplicación más frecuente o han limitado su incorporación como instrumentos directrices para orientar la actividad estadística nacional. Es importante señalar que la adopción de éstos instrumentos por los servicios de estadística no sólo constituyen mecanismos de apoyo para lograr un desarrollo armónico



y racional de la actividad estadística nacional, sino que además constituyen elementos eficaces para coordinar y optimizar los esfuerzos de los organismos de estadística que integran un Sistema Estadístico Nacional.

En suma, la importancia de examinar la formulación de políticas estadísticas nacionales y la elaboración de planes estadísticos nacionales, responde a la necesidad de lograr su difusión y aplicación más ampliamente en los servicios estadísticos nacionales a fin de facilitar y perfeccionar la conducción de los mismos, para responder adecuadamente a los requerimientos permanentes de información de la sociedad en su conjunto, y para la toma de decisiones y la gestión de las actividades tanto del sector público como privado. Sin embargo, es conveniente señalar que éstos mecanismos contribuyen a lograr tales propósitos en la medida que son formulados y diseñados sobre situaciones reales entorno donde son aplicados.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

La actividad estadística nacional que está íntimamente ligada a la problemática y complejidad del desarrollo de los países en sus diversos aspectos económicos y sociales, asimismo como apoyo a los Gobiernos, instituciones y empresas, que tienen la responsabilidad de ejecutar programas, identificar alternativas para la solución de los problemas en las diferentes esferas del quehacer nacional, evaluar el impacto de las políticas y decisiones gubernamentales, formular planes y demás acciones vinculadas con la conducción de la actividad pública y privada; tiene necesidad de adecuar permanentemente sus mecanismos para traducir los intereses dinámicos de una sociedad en programas estadísticos, capaz de cumplir con los principales objetivos de los servicios estadísticos nacionales.

Por esta característica, cuando se trata de formular políticas y elaborar planes estadísticos para reorientar y planificar los sistemas estadísticos nacionales, se debe tener en cuenta los diversos aspectos que inciden en el área de información en el entorno del país, por ejemplo, el ámbito de

los objetivos político-económicos, los mecanismos de gestión que utiliza el Gobierno, la capacidad operativa institucional de la administración pública, y otros, que en alguna medida contribuyen a determinar lineamientos para formular dichas políticas y planes con un carácter real y operativo. En este contexto, los aspectos que son convenientes tener en cuenta, son:

- a) El Sistema político y de Gobierno del país  
Existen diferencias de intereses entre países democráticos, socialistas, comunistas, civiles, militares y otros.
- b) La naturaleza del sistema económico utilizado  
Estos pueden ser de economías capitalistas, socialistas, mixtas, y otros.
- c) Los sistemas de planificación utilizados para el desarrollo  
Como los de planificación indicativa, centralizada, etc.
- d) El grado de desarrollo estadístico del SEN.  
Pueden ser con sistemas estadísticos desarrollados, de desarrollo intermedio o con sistemas estadísticos en desarrollo.
- e) La situación de la capacidad operativa del SEN  
Es decir los recursos materiales y financieros dedicados a la actividad estadística nacional, recursos humanos calificados, equipos etc.
- f) Planes de Gobierno de corto y mediano plazo y los requerimientos institucionales de información estadística.

Del análisis de estos aspectos y otros que por la naturaleza del país se deben de considerar, se identificarán los lineamientos adecuados para formular y diseñar las políticas estadísticas y planes estadísticos nacionales que servirán de instrumentos de orientación de la actividad estadística para el corto y mediano plazo.

Es indudable, que una planificación de la actividad estadística nacional concordante con cada uno de éstos aspectos señalados ofrece una mejor oportunidad y aproximación a satisfac-

cer los requerimientos reales de los diversos estratos de usuarios estadísticos de un país y garantiza una posición de mayor prestigio del organismo estadístico en los niveles de decisión gubernamental.

### III. LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA

La descripción de la experiencia de Guatemala en la elaboración de su plan estadístico nacional y la formulación de su política estadística nacional solo tiene como finalidad ilustrar a los participantes del Seminario, en las principales actividades que se tuvieron que realizar a la luz de la situación del país en sus diversos aspectos de organización político-económica y las características que presentaba en su composición y grado de desarrollo, de la información estadística nacional. En ningún caso se pretende exponer esta experiencia como una metodología general.

#### 1) ANTECEDENTES

En el año 1985, el Gobierno de Guatemala decidió iniciar la organización y desarrollo de su Sistema Estadístico Nacional, el que si bien estuvo creado por la ley desde muchos años anteriores, sin embargo nunca logró implementarse con una concepción de sistema integrado, ya que al igual que en muchos países en desarrollo solo alcanzó a establecer un conjunto de oficinas periféricas de estadística en los diversos sectores administrativos y una oficina Central de Estadística, operando cada una en forma desarticulada y respondiendo principalmente a necesidades de información institucional, antes que a una política y un plan estadístico nacional que orientara la actividad estadística del país en forma integrada.

Las estadísticas sectoriales presentaban grandes disparidades en desarrollo; habían sectores que no contaban con datos básicos, los usuarios no participaban en la identificación de las necesidades estadísticas, ni en la elaboración de los programas estadísticos, los registros administrativos comúnmente utilizados como fuente estadística, estaban desvinculados

de esta actividad, no existía un programa integrado de encuestas y censos, el personal estadístico era poco calificado, los recursos presupuestales eran insuficientes y en general existía una falta de credibilidad en la calidad y uniformidad de la información estadística existente y de sus instituciones productoras de las mismas.

A partir de 1986 el INE DE Guatemala, creado el año anterior, da comienzo a las acciones propiamente dichas para organizar el Sistema Estadístico Nacional. El Gobierno es civil y democrático, con un sistema de economía "capitalista" y un sistema de planificación indicativa como instrumento para encarar el problema de su desarrollo económico-social, en el aspecto estadístico, puede considerarse a Guatemala con un sistema estadístico nacional en proceso de desarrollo.

En este entorno y con el apoyo del proyecto GUA/84/015 del INE/PNUD/DTCD/CEPAL el INE comienza las actividades pertinentes para diseñar y formular la política estadística nacional y la elaboración del plan estadístico del país. Como actividad preparatoria, primeramente se logra incorporar en la nueva ley estadística un mandato específico, que señala: "El INE tiene por objeto formular y realizar la política estadística nacional, así como planificar, dirigir y supervisar las actividades del SEN", por otra parte, la ley también señala que el órgano directivo máximo del INE debe Aprobar el Plan Nacional de Estadística, que contendrá los programas estadísticos de corto, mediano y largo plazo". Cabe señalar, que en el aspecto legal es fundamental que se especifique claramente la función del INE, la obligación y atribución que tiene ante los demás organismos del SEN, en la formulación de políticas estadísticas y la elaboración del plan estadístico nacional como instrumento orientador y directriz de las estadísticas nacionales.

De otra parte, se organizaron reuniones informales sectoriales de motivación entre los órganos del SEN de cada sector administrativo, para analizar el estado de situación de sus es



tadísticas, los problemas que enfrentan y recomendar mecanismos de integración y apoyo institucional de parte del INE. Como resultado de estas reuniones se acordó efectuar el "Inventario Estadístico Nacional" para todos los organismos de estadística del país y propiciar la elaboración de un plan estadístico nacional que permitiera orientar y coordinar la actividad estadística nacional.

Fue importante lograr acuerdos conjuntos, ya que la implementación de un plan estadístico involucra a todos los organismos del SEN, norma sus actividades y compromete la responsabilidad de la producción estadística en sus respectivos sectores administrativos. De otra parte, fue conveniente coordinar cada etapa del plan con cada sector para facilitar su aprobación y especialmente para lograr una disposición favorable y un ambiente natural de coordinación en cada organismo estadístico, para ejecutar los proyectos estadísticos identificados en el plan.

También como actividad prioritaria, el INE organizó un programa de cursos de capacitación estadística para el personal del SEN, donde como un componente de los mismos, en el área de organización estadística, se destacó la necesidad e importancia de disponer de políticas estadísticas y planes estadísticos como instrumentos técnicos normativos de la actividad nacional, sectorial y regional. Simultáneamente, se incorporó como parte de la estructura orgánica del INE, el funcionamiento de una oficina de Planificación Estadística, con funciones específicas para elaborar el plan estadístico, difundirlo y coordinar su ejecución en los órganos del SEN.

Todas estas actividades constituyeron acciones preliminares, pero que fueron de gran trascendencia para lograr la participación de los organismos de estadística del SEN en la formulación de la política estadística nacional y en la preparación del plan estadístico nacional.

## 2) EL PLAN ESTADISTICO NACIONAL

La elaboración del plan estadístico nacional constituyó la primera experiencia en esta actividad para el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Por este motivo los procedimientos y métodos que se utilizaron para su ejecución, fueron diseñándose y estableciéndose en función de las características que presentaba el país en los diferentes aspectos que tienen que tomarse en cuenta para desarrollar un proyecto de esta naturaleza.

El plan elaborado para Guatemala consta de cuatro componentes fundamentales que son:

- A. Diagnóstico del Sistema Estadístico Nacional
  - a) Base legal
  - b) Organización y funcionamiento: a nivel central, sectorial y regional.
  - c) Producción y difusión estadística: a nivel central, sectorial y regional.
  - d) Recursos humanos, materiales y financieros
  
- B. Política Nacional Estadística
  - a) Objetivos Generales
  - b) Lineamientos de Política
  - c) Acciones
  
- C. Metas Globales
  - a) Descripción, órganos responsables y asignación de prioridades.
  
- D. Programa Estadístico Nacional
  - a) Proyectos Estadísticos
  - b) Acciones Estadísticas

Estos componentes considerados en el plan constituyeron la base principal para organizar, elaborar y orientar el desarrollo de las estadísticas nacionales de Guatemala. Entre estos, cabe destacar la incorporación de la política nacional de

estadística como parte del plan; asimismo la especificación de las metas globales y la descripción de los proyectos estadísticos en el programa estadístico nacional.

Es de señalar, que cada componente fue desarrollado respondiendo a la realidad guatemalteca y considerando principalmente la naturaleza de la organización administrativa del SEN, que a la fecha se encuentra en proceso de consolidación.

A continuación, se presenta una referencia resumida del alcance de cada componente del plan.

#### A) Diagnóstico del Sistema Estadístico Nacional

Comprende el primer componente principal del plan y tiene por finalidad caracterizar la situación del SEN en los aspectos: legales, organización, funcionamiento, producción estadística, difusión, recursos humanos, recursos materiales y financieros, en los niveles central, sectorial y regional. El diagnóstico se realizó en base al Inventario Estadístico Nacional levantado en el SEN, los programas anuales de trabajo del INE y la revisión de las leyes estadísticas vigentes en el período de análisis del SEN.

En el aspecto legal, se contaba con una nueva ley estadística promulgada en 1985, que ya incluía atribuciones específicas para el INE respecto a la formulación, aprobación y supervisión del plan estadístico nacional y de la política estadística y su adopción por parte de los órganos del SEN, también establecía mecanismos administrativos para coordinar su implementación en los sectores.

En el aspecto de organización y funcionamiento del Servicio Estadístico Nacional, era necesario identificar las características y número de los organismos que formaban el SEN en cada sector administrativo y verificar la clase de mecanismos de coordinación existente entre ellos y con el INE. También era importante determinar si la estructura orgánica del INE y del resto de oficinas del SEN

satisficían los requisitos mínimos operacionales para garantizar la ejecución del plan.

El INE contaba como parte de su nueva estructura orgánica con una oficina de Planificación Estadística, una Comisión Nacional de Estadística como órgano consultivo y una Junta Directiva como órgano ejecutivo máximo, la cual estaba conformada por los Ministros de Estado de los sectores económicos, un representante del Banco Central, de los Gremios Empresariales Privados, y de las Universidades del país.

El Inventario Estadístico realizado en el SEN, reveló que existían un poco más de 122 oficinas productoras de estadística en todo el sector gubernamental, pero que efectuaban su actividad estadística en forma aislada sin coordinación y por lo general orientadas sólo para atender sus necesidades de información institucional, sin el concepto de integración con otros sectores. Para superar en alguna medida esta situación fue necesario que el INE promoviera la formación de Comisiones Estadísticas Sectoriales en cada Ministerio, con un coordinador principal, a fin de asegurar una organización estadística mínima para que se encargara de implementar el plan estadístico en los respectivos Ministerios y las instituciones descentralizadas del sector público.

En el aspecto de producción estadística, fue esencial conocer el nivel de producción de los datos estadísticos básicos y derivados de cada sector, la calidad, cobertura temática, la omisión de series estadísticas, las metodologías y normas estadísticas utilizadas, los mecanismos e instrumentos directrices usados por el SEN, para el desarrollo estadístico en el corto y mediano plazo, la forma de asignación de prioridades y de responsabilidades para la elaboración de las estadísticas, etc., que permitieran formular los lineamientos de política sobre bases reales.



Se identificó 1,018 series estadísticas que se producían en el SEN, de las cuales sólo 836 series eran publicadas en diferentes períodos con un atraso significativo y sin ningún tipo de análisis de los datos presentados.

En la difusión, era preciso establecer el grado de utilización por los usuarios de los datos estadísticos existentes en el SEN, los medios utilizados para difundir la información, las características y número de los usuarios. Asimismo obtener una estimación de costo-beneficio de la producción estadística y una apreciación del nivel de satisfacción de los usuarios de las estadísticas nacionales.

En este aspecto se observó que muchas investigaciones estadísticas nunca fueron publicadas ni difundidos sus resultados a través de algún medio de difusión.

En el aspecto de los recursos humanos pertenecientes al SEN, era un factor fundamental que también interesaba conocer ya que se consideró que todo intento de programa para mejorar y organizar el SEN, sería muy difícil de ejecutar si no se cuenta con el personal estadístico capacitado en cantidad y calidad suficiente. Al respecto, se puede mencionar que en Guatemala no existe un Centro Superior dedicado a la capacitación estadística y en las Universidades no se cuenta con la carrera profesional respectiva; el poco personal técnico disponible en el SEN sólo tiene entrenamiento estadístico eventual proporcionado por instituciones internacionales pero de períodos cortos, existiendo un escaso número de estadísticos profesionales.

En 1987, trabajaban en el INE alrededor de 365 personas, de las cuales sólo 13 eran profesionales pero ninguno con la especialidad de estadística. De este total, 10 desempeñaban cargos directivos y/o administrativos.

En el aspecto de los recursos materiales y financieros, era necesario conocer la capacidad operativa de los organismos estadísticos del SEN, el nivel de aprovechamiento de los recursos disponibles, las características de los equipos de procesamiento, de oficina; de impresiones, etc. Se identificó que existía una gran heterogeneidad en la implementación de las oficinas de estadística del SEN y en la parte financiera este era insuficiente y además un alto porcentaje del mismo (87.2%) estaba dedicado principalmente al rubro de sueldos y salarios.

Toda esta información identificada en el diagnóstico -- proporcionó datos claves para formular la política estadística, para seleccionar prioridades y la estrategia a seguir en la implementación del plan estadístico nacional.

#### B) La Política Nacional de Estadística

Constituye el segundo componente principal del plan estadístico nacional y su enunciación se realizó mediante la descripción de 6 objetivos generales, concordantes con la situación de las estadísticas nacionales y las aspiraciones de los principales usuarios del Sistema Estadístico Nacional. Para cada objetivo general se establecieron lineamientos de política, que permitieran orientar el desarrollo de la actividad estadística del país y la formulación de los programas estadísticos en sus diversos niveles: nacional, sectorial y regional, para el corto y mediano plazo.

También fue necesario incluir como parte de este marco directriz global de las estadísticas nacionales un conjunto de acciones que deberían ejecutarse por cada lineamiento de política estadística. Estas acciones, constituyen la estrategia a seguir para lograr los objetivos generales de la política estadística nacional.

### b.1) Objetivos Generales

Representan enunciados sobre los aspectos más significativos de la problemática estadística nacional y que se pretenden alcanzar en un período determinado. Para el caso de Guatemala los objetivos fueron:

- Consolidación del Sistema Estadístico Nacional a nivel central, sectorial y regional.
- Integración y racionalización de las actividades estadísticas, a fin de lograr el uso eficiente de los recursos disponibles y evitar la dispersión de los esfuerzos por los órganos del SEN.
- Producción de estadísticas confiables y oportunas para el mejor conocimiento de la realidad nacional, la planificación del desarrollo y la toma de decisiones gubernamentales.
- Configuración y desarrollo de sistemas de información estadística para apoyar la gestión de los órganos del sector público y privado.
- Capacitación y perfeccionamiento estadístico concordante con las necesidades del SEN.
- Ejecución de estudios e investigaciones estadísticas en los diferentes sectores económicos - sociales vinculados con la información.

### b.2) Lineamientos de Política

Los lineamientos de la Política Nacional de Estadística, están representados por aquellos enunciados más precisos sobre las áreas de actividad que se deben efectuar para el logro de cada objetivo general.

Como ilustración, se presentan aquellos lineamientos de política establecidos con respecto al primer objetivo general del plan de Guatemala, esto es, - "Sobre consolidación del Sistema Estadístico Nacional", los lineamientos fueron:

- Adecuar y mejorar la estructura orgánica y funcional del INE y del resto de las oficinas estadísticas del SEN.
- Adoptar mecanismos y disposiciones administrativas y legales para lograr la efectiva coordinación entre el SEN y las demás organizaciones del Estado, cuyas actividades den origen o requieran información estadística.
- Preparar acciones orientadas a formalizar con los organismos del Estado la utilización de los registros administrativos como fuentes de información estadística.
- Promover y estudiar el mejoramiento y adecuación periódica de la legislación del SEN y de cada uno de sus organismos que lo conforman.
- Evaluar permanentemente la marcha del SEN en base al seguimiento y análisis de los planes estadísticos, adoptando las medidas correctivas necesarias.
- Adoptar medidas pertinentes para obtener un adecuado apoyo técnico y financiero que permita el desarrollo de las actividades estadísticas del SEN y optimizar el uso de la cooperación técnica nacional e internacional.

De esta misma forma, se especificaron en el plan estadístico nacional los lineamientos para cada uno del resto de los objetivos generales que se indicaron en el punto b.1) de este informe.



### b.3) Las Acciones

Se refieren a la parte de la política estadística, que describe en forma específica las tareas por ejecutar en relación con cada uno de los lineamientos de política asociados a los objetivos generales.

Constituyen en cierta forma la "estrategia" que se debe seguir para la consecución de los objetivos.

La ejecución de dichas acciones debe corresponder al esfuerzo coordinado de más de una oficina estadística del SEN, para lo cual es necesario una asignación de responsabilidades entre ellos. Esta etapa requiere de la más estrecha coordinación que debe realizar el INE con los demás órganos del SEN.

A continuación se presenta un esquema para ilustrar la relación entre los objetivos generales de la política estadística, los lineamientos de política y las acciones propiamente dichas.

Objetivos, lineamientos y acciones	Oficinas responsables
1. Consolidación del Sistema Estadístico Nacional ( <u>1er. Objetivo del plan</u> ) 1.1 Adecuar y mejorar la estructura orgánica y funcional del INE y del resto de oficinas del SEN. ( <u>1er. lineamiento de política del objetivo</u> )	

(Continúa en la sig. página)

Objetivos, lineamientos y acciones	Oficinas responsables
------------------------------------	-----------------------

Continuación...)

1.1.1 Acciones

- |  |   |
|--|---|
| - Propiciar la formación de Comisiones Sectoriales de Estadística en los Ministerios.  | - Area de Planificación del INE y Ministerios.                                |
| - Promover la designación de oficinas coordinadoras Sectoriales de Estadística en cada Ministerio.   | - Area de Planificación del INE y Ministerios.                                |
| - Gestionar para las oficinas Estadísticas del SEN el nivel jerárquico apropiado para cumplir con lo establecido en el plan estadístico nacional.          | - INE y Ministerios   |
| - Integrar el "Consejo Nacional de Coordinación Estadística" para dirigir la actividad estadística del SEN.  | - INE/Comisiones Sectoriales u oficinas Coordinación Sectorial de Estadística |
| - Promover la reubicación del personal técnico estadístico y profesional del Sector público para apoyar a las oficinas del SEN en la elaboración del plan. | - INE/Comisiones Sectoriales de Estadística.                                  |

### C) Metas Globales del Plan

Las metas globales representan el tercer componente importante del plan y están identificadas mediante la descripción del conjunto de estadísticas básicas e indicadores económicos y sociales que debe disponer el país en el mediano plazo y que se lograrán a través de la implementación de las tareas estadísticas consideradas en el Programa Estadístico Nacional que constituye el instrumento operativo "propriadamente dicho" del plan.

Las metas globales que se formularon para Guatemala estuvieron orientadas principalmente a satisfacer las necesidades mínimas de información requeridas en la planificación del desarrollo, teniendo en cuenta el nivel estadístico del país, asimismo, para apoyar la toma de decisiones en el sector público y en especial, atender la demanda del Programa de Indicadores de Corto Plazo; y del Sistema de Información para la Gestión Pública, y para coadyuvar al funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, además de otras necesidades específicas de cada sector.

Para facilitar la identificación de las metas globales del plan en relación con los diversos sectores, se adoptó una clasificación de 24 sectores estadísticos para describir dichas metas de modo tal que cubrieran el ámbito total del SEN. En cada sector se especificó las variables e indicadores estadísticos respectivos, asociándole la oficina responsable de su ejecución, la periodicidad que debería tener, la cobertura geográfica con que se requería cada información, la prioridad asignada en el plan y el período de su ejecución.

Los 24 sectores estadísticos propuestos en el plan, fueron: "Geografía", "Población", "Vivienda", "Educación y Servicios Educativos", "Salud y Servicios de Salud"; Agricultura, Ganadería, Silvicultura, caza y pesca", "Mi

nería e Hidrocarburos", Electricidad, Gas y Agua", "Industria Manufacturera", "Construcción", "Comercio Interno", "Transporte y Almacenaje", "Correos, Telecomunicaciones, Radio y Televisión", "Servicios Financieros y Seguros", "Gobierno", Seguridad Social", "Orden y Seguridad Pública", "Sector Externo", "Situación laboral, Empleo, Remuneraciones y Precios", "Sistema de Cuentas Nacionales", "Turismo", "Cooperativas", "Cultura y Deportes".

El esquema utilizado para presentar las metas globales en cada Sector Estadístico incluido en el plan, fué el siguiente:

Descripción de las variables e indicadores	Oficina responsable	Periodicidad	Cobertura geográfica	Prioridad	Período de ejecución
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

En la primera columna, además de describir el sector también se incluía los sub-sectores identificados en cada uno de ellos y las variables e indicadores específicos - que se deberían investigar; en la segunda columna figura como "Oficina responsable" aquella que debe ejecutar las tareas para producir la información descrita; en la columna de "Periodicidad" corresponde al período (s) que debe producirse la información: anual, semestral, trimestral, mensual, semanal, eventual; en la columna de "Cobertura" se refiere al límite geográfico que debe abarcar la información: país, región, departamental, municipal, local; en la columna de "prioridad", se asigna 1 ó 2 según los requerimientos identificados y en la última columna del "período de ejecución", corresponde al período en el cual debe producirse la información. También se indica con un signo adecuado aquellas variables que no se producen a la fecha, pero que es necesario que se produzcan.



#### D) Programa Estadístico Nacional

Es el último componente principal del Plan Estadístico Nacional, está compuesto por los "proyectos estadísticos" y las "Acciones Estadísticas" que deben ejecutarse en el período para el cual fue formulado el plan.

Los resultados de éstos deben conducir al logro de las metas globales planteadas en el plan.

Para efectos del plan, se denominó "Proyecto Estadístico" al conjunto de tareas sistemáticas y ordenadas que se deben efectuar, para obtener como resultado final un "producto estadístico" ó "datos estadísticos" ó "información estadística".

En cambio, se denominó "Acción Estadística" al conjunto de tareas técnico-administrativas que contribuyen directa o indirectamente al desarrollo de la actividad estadística, pero que no necesariamente producen como resultado final "datos estadísticos".

La relación de "proyectos" y "acciones" estadísticas es conveniente presentarlos agrupados según una clasificación institucional que identifique a los integrantes del SEN y también a los diferentes sectores administrativos. En el caso del programa de Guatemala, se describen los proyectos y acciones estadísticas separadamente para el INE, los Ministerios de Estado, y los demás órganos autónomos pertenecientes al sector público, que integran el SEN.

Además cada "proyecto" y "acción estadística" tiene asociado según el caso, la unidad de medida que permita verificar el logro del resultado, las metas anuales que se deben alcanzar en el período, la periodicidad que debe tener cada resultado, la cobertura geográfica que representa, la oficina estadística responsable de la ejecución y/o producción del resultado de cada proyecto ó acción y una columna de observaciones, para indicar alguna información importante que permita una mejor interpretación de los datos.

Es de reconocer que la definición de "proyecto estadístico" y de "Acción estadística", no son sino mecanismos para tratar de diferenciar las actividades que conducen como resultado final a obtener datos específicos de una determinada variable o indicador, de aquellas actividades que como resultado final proporcionan apoyo y/o complementan las tareas estadísticas, pero no conducen necesariamente a la obtención de datos; por ejemplo: la preparación de metodologías, evaluación estadística, diseño de nuevos indicadores, elaboración de manuales estadísticos preparar reglamentos etc.

No obstante, que en la descripción de la elaboración del plan estadístico nacional de Guatemala, se ha señalado un resumen de las principales actividades que se tuvieron que efectuar para lograr su formulación y diseño, sin embargo a continuación se presentan algunos comentarios en otros aspectos importantes en relación con la aplicación de dicho plan.

#### IV. EJECUCION DEL PLAN ESTADISTICO NACIONAL

La ejecución del plan estadístico nacional, específicamente en un sistema estadístico nacional descentralizado, es la etapa más importante y donde se debe evidenciar la utilidad de contar con un instrumento de esta naturaleza para orientar el mejoramiento y desarrollo de las estadísticas nacionales. Esta etapa del plan requiere una gran capacidad de concertación o coordinación del órgano central de estadística con los demás organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional.

Es esencial en esta fase, diseñar y establecer mecanismos administrativos adecuados por parte del órgano central de estadística, para lograr estimular en los respectivos sectores la decisión de adoptar el plan estadístico nacional, como marco directriz para reorientar y organizar sus propias estadísticas institucionales o Sectoriales. Entre éstos mecanismos se puede mencionar algunos como:

- Ofrecer asesoría técnica del órgano central de estadística, para elaborar conjuntamente con los responsables de las estadísticas sectoriales en cada institución, el plan estadístico sectorial respectivo donde se debe incorporar los "proyectos" y "acciones estadísticas" del plan nacional vinculados con el sector.
- Establecer e identificar la red de organismos estadísticos sectoriales que deben de participar y tener asignado la parte del plan estadístico nacional en sus respectivos sectores. Celebrar acuerdos y convenios de cooperación entre el órgano estadístico central y los organismos periféricos sectoriales para ejecutar coordinadamente los proyectos estadísticos prioritarios y de interés mutuo.
- Propiciar la formación de Comisiones Estadísticas Sectoriales permanentes para la coordinación y Supervisión de la ejecución de sus respectivos planes estadísticos sectoriales.
- Establecimiento de mecanismos de comunicación entre los órganos del SEN para un aprovechamiento conjunto de los recursos materiales y presupuestales y la cooperación técnica internacional vinculados con la elaboración de los "proyectos estadísticos" del plan estadístico nacional.
- Funcionamiento de un "Consejo de Coordinación Estadística del SEN" para supervisar el cumplimiento del plan estadístico nacional.
- Respecto al seguimiento de la ejecución del plan, es necesario simultáneamente a la formulación del plan estadístico nacional, diseñar y establecer las metodologías de evaluación del mismo, en períodos apropiados y concordante con las características de los proyectos y acciones estadísticas a desarrollar.

Esta etapa es de vital importancia, para asegurar el cumplimiento del plan y especialmente para permitir la toma de decisiones oportunamente, de aquellos proyectos estadís

ticos que por alguna circunstancia o limitaciones materiales o administrativas no puedan garantizar su cumplimiento en los períodos establecidos. Entre los principales mecanismos que se deben diseñar para esta etapa se pueden mencionar:

- La elaboración de formularios uniformes para evaluación del plan. Conteniendo los aspectos mas relevantes que conviene analizar de cada proyecto.
- Establecimiento de normas de evaluación del plan y preparación de informes de la marcha de los proyectos asignados a cada oficina responsable de su ejecución.
- Adopción de mecanismos entre los órganos del SEN para resolver conjuntamente con el órgano central de estadística los incumplimientos del plan..
- Participación de las autoridades superiores de cada sector administrativo, en los casos que el nivel de incumplimiento lo requiera y/o las características de los aspectos que incidieron en el atraso u omisión de la ejecución de los proyectos estadísticos.

#### V. INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS

Una vez aprobado el contenido del plan estadístico nacional y establecido los mecanismos administrativos y de coordinación entre los organismos del Sistema Estadístico Nacional, para ejecutar el plan en sus respectivas áreas de competencia administrativa, es necesario identificar con precisión los instrumentos para la recolección periódica de los datos estadísticos que señala el plan en cada sector.

En este aspecto basta recordar que existen dos instrumentos principales para la recolección de los datos, que son:

- a) Las encuestas directas y b) Los registros administrativos.

Para ejecutar el plan, es conveniente identificar aquella información estadística del plan que se puede obtener mediante cada uno de estos procedimientos, tomando en cuenta el costo



y las condiciones de oportunidad y calidad que requiere cada clase de información.

Las recomendaciones que se presentan sobre estos aspectos serán importantes, en la medida que se apliquen en países que se encuentran con estadísticas en proceso de desarrollo o desarrollo intermedio y/o en países con estadísticas desarrolladas. Efectivamente, en el último grupo de países principalmente el problema es de normalización estadística, ya que los mecanismos de información están bien definidos e integrados y las funciones de los órganos estadísticos y administrativos establecen la responsabilidad y participación de cada institución en el plan y programa estadístico; en cambio en el grupo de países con estadísticas en proceso de desarrollo es necesario no sólo asignar responsabilidades y prioridades a las estadísticas que debe producir cada institución con respecto al plan sino también determinar los procedimientos estadísticos que conviene utilizar para la producción de los datos.

Las encuestas directas, constituyen los instrumentos más adecuados para la recopilación de los datos del plan ya que se pueden diseñar y planificar la medida de los requerimientos específicos. En general, existen encuestas de distinta frecuencia, pero es importante que deben estar integradas de tal forma que los datos obtenidos en cada encuesta puedan complementar los de los otros y para que esto ocurra, es necesario que las encuestas se basen en conceptos y definiciones compatibles en el campo de aplicación, la cobertura, la unidad estadística utilizada, las clasificaciones empleadas, el período de referencia y las clases de datos que deben recopilarse.

La mayor parte de países, tienen un monto de recursos destinados para realizar encuestas en los diversos sectores. Lo importante en estos casos, es establecer un programa de encuestas que por su frecuencia de ejecución vaya generando una base fidedigna sobre las principales características de los campos de aplicación, identificados como esenciales para el entorno del país estudiado. Existen encuestas "anuales" que por



lo general constituyen el eje central de un sistema estadístico sectorial y contiene información amplia y encuestas "esporádicas" especialmente orientadas para obtener información específica sobre aspectos principales del campo de aplicación investigado o para actualizar los registros de las unidades de estudio en cada sector, entre éstas se encuentran los censos o aquellas mas frecuentes que la anual que tienen una cobertura mas restringida.

Los registros administrativos sectoriales, no necesariamente están diseñados con fines estadísticos, pero constituyen fuentes estadísticas muy importantes en la medida que se logre coordinar y adecuar su contenido y definiciones administrativas existentes a los requerimientos de información estadística; además de que los procedimientos utilizados en la administración de los registros sea uniforme y coherente con las características que debe reunir la información. Existe una relación muy estrecha entre registros administrativos de los organismos estatales poco eficaces y la condición de países menos desarrollados.

En muchos países sería casi imposible que los organismos estadísticos pudiesen recopilar los datos que se obtienen vía los registros administrativos. Por otra parte, los costos para obtener esa información es menor mediante dichos procedimientos que teniendo que efectuar una encuesta específica.

De allí, que es conveniente realizar los mayores esfuerzos por parte del órgano central de estadística, para efectuar convenios y trabajos conjuntos con los organismos administrativos respectivos, a fin de obtener gradualmente un mayor acceso a la información de dichas fuentes y la supervisión de los mismos en cuanto a la oportunidad y calidad. También ofrecerle asesoramiento técnico, para la revisión, mejoramiento de los datos y su procesamiento, de modo tal que permita una mejor utilización de la información para el organismo administrativo y simultáneamente para el organismo estadístico, teniendo como base el plan estadístico nacional.

En suma, reconociendo las limitaciones y problemas inherentes que presenta la utilización de los registros y sistemas administrativos como fuente de información estadística, es recomendable lograr la cooperación de los organismos vinculados a tales instrumentos para facilitar con el menor costo posible y utilización de menos recursos, la obtención de los datos estadísticos que requiere inicialmente ser completados en el plan.

#### VI. IDENTIFICACION DE NECESIDADES ESTADISTICAS

En la elaboración de un plan estadístico nacional para un país, un problema central es identificar y detectar las estadísticas que debe contener dicho plan y los mecanismos o procedimientos adecuados que se tienen que utilizar para lograr dicho propósito. Las dificultades son mayores en la medida que se trate de países con sistemas estadísticos en proceso de desarrollo, ya que en éstos por lo general los usuarios de las estadísticas no definen clara y concretamente sus necesidades de información, y requieren del apoyo de los técnicos estadísticos para traducir sus problemas en información, además en estos casos las necesidades principalmente están determinadas por los requerimientos del Estado antes que por las empresas o instituciones de estudios e investigación.

En los países con sistemas estadísticos de desarrollo intermedio y desarrollados, los problemas de detección de necesidades estadísticas para el plan están vinculados principalmente con la ampliación y mejoramiento de las estadísticas que se vienen produciendo tradicionalmente y con la incorporación de nuevos requerimientos de estadísticas de parte del

Estado, los gremios empresariales y las instituciones de investigación de los diversos campos económico y social.

Pues bien, en cualquiera de los casos es necesario tener en consideración ciertos mecanismos principales que el órgano central de estadística debe utilizar cuando tiene que enfrentarse a la detección de necesidades de información para elaboración del plan estadístico nacional. Primeramente, es conveniente efectuar una evaluación crítica de las estadísticas existentes y establecer su grado de utilidad y uso y la conveniencia de seguir produciéndolas, asimismo según la importancia del usuario que generalmente es el Estado, conviene analizar los planes del Gobierno en sus diversos niveles en cada uno de los sectores y temas de interés y detectar los requerimientos de información en forma específica, también es necesario considerar los marcos estadísticos integrados como el Sistema de Cuentas Nacionales y otros del área de estadísticas sociales y demográficas; en muchos países es importante y se debe tener en cuenta los modelos econométricos y de simulación que son utilizados en áreas específicas o globales y que demandan información específica; del mismo modo es conveniente analizar los requerimientos de datos de los sistemas de información para la gestión pública nacional o sectorial, que se viene incorporando en muchos países como instrumentos eficaces de evaluación de la administración, de otro lado y en la medida de las posibilidades del órgano estadístico, también debe revisarse algunas de las principales leyes vinculadas con necesidades de información, las solicitudes

des en materia de datos de los gremios empresariales e instituciones de estudio, y de todas aquellas organizaciones sectoriales, regionales o áreas de desarrollo de carácter permanente, que generalmente requieren información de un nivel especial a su campo de aplicación.

De todos estos marcos de información es indudable que se pueden detectar los datos esenciales que conviene incluir en el plan estadístico nacional, pero teniendo presente de establecer un equilibrio entre el interés de satisfacer todas las necesidades de los usuarios y la capacidad de los proveedores de datos primarios de poder proporcionar la información seleccionada. Esta fase requiere de una gran coordinación y de gran experiencia y conocimiento del medio del personal estadístico encargado de la formulación de las estadísticas que debe contener el plan estadístico.

Otro aspecto de trascendental importancia que debe tenerse presente en la composición del plan, es el período y la prioridad que necesariamente tiene que asignarse a cada tipo de información identificada en el plan, para lo cual también es necesario desarrollar una gran capacidad de coordinación por parte del órgano central de estadística del SEN.



## VII. PRESUPUESTO FINANCIERO PARA EL PLAN

El desarrollo de la actividad estadística nacional todavía no constituye en los países de la región, una actividad relevante y de alta prioridad en los planes y proyectos del Gobierno, y como resultado de esta posición en la esfera gubernamental se le asigna presupuestos insuficientes para lograr el mejoramiento de esta actividad. Dicha situación pone en evidencia un aspecto importante y limitante para la aplicación de un plan estadístico, que los organismos centrales de estadística deben encarar con mayor énfasis y nuevas modalidades para obtener de sus respectivos Gobiernos un apoyo más sustantivo en la asignación de sus presupuestos, de modo que les permita cumplir con la ejecución de los proyectos y acciones estadísticas incluidos en sus planes nacionales.

Las principales causas que se pueden señalar y que han originado esta actitud restrictiva en los presupuestos de parte de los organismos de decisión del Gobierno, hacia los servicios estadísticos nacionales son las siguientes:

- a) La ausencia de un plan estadístico nacional que presente un esquema integral de los requerimientos de información estadística del SEN, b) La imagen poco favorable que presentan los organismos de estadística ante las autoridades gubernamentales y la falta de comprensión de éstos, la importancia de la información para la Gestión Pública, c) La respuesta inapropiada de los organismos del SEN, a los requerimientos de información estadística del Gobierno para atender los aspectos de la coyuntura económica y social.
- d) La limitada participación de los técnicos estadísticos en los diversos organismos de asesoría y decisión gubernamental, e) Los mecanismos de difusión inadecuados que utilizan los organismos del SEN, para hacer conocer su producción estadística en los niveles superiores del Gobierno, etc.

Analizando cada una de estas causas y otras, que siguen las



características de cada país respecto a los servicios estadísticos nacionales, los organismos centrales de estadística deben diseñar estrategias convenientes, para lograr una posición adecuada y de mayor prestigio en los niveles altos de decisión del Gobierno y de este modo facilitar una asignación presupuestaria suficiente para ejecutar sus programas estadísticos.

Un instrumento importante de negociación para obtener una mejor asignación presupuestaria en las esferas respectivas del Gobierno, es contar con un plan estadístico nacional que muestre un esquema completo e integral de los "proyectos estadísticos" esenciales que se tiene que ejecutar en cada sector y los resultados que se van a obtener como apoyo al sector público.

Simultáneamente es conveniente que los órganos estadísticos realicen acciones para elevar el nivel de su "imagen institucional" mediante diversas modalidades y preparación de "informes gerenciales" vinculadas con las políticas sectoriales de corto plazo y su difusión selectiva a las autoridades superiores de decisión en el sector público; también es importante, lograr la participación de los técnicos estadísticos calificados en las "Comisiones Técnicas" los "Comités", los "Consejos Superiores de Desarrollo", y demás organismos de decisión de las diversas instituciones del sector público, para obtener una adecuada comprensión en las autoridades del rol esencial de la información estadística para la gestión pública y la necesidad de su apoyo para el financiamiento de los proyectos estadísticos vinculados con su sector; en otros casos, es de gran impacto diseñar sistemas de información sectoriales y/o nacionales computarizados utilizando la información estadística generada por el SEN y ponerla al servicio de las máximas autoridades de cada sector, como instrumentos técnicos de consulta sobre la actividad bajo su responsabilidad; éstos mecanismos producen un vínculo permanente y de dependencia entre el organismo estadístico y el usuario que

por lo general se traduce en un apoyo espontáneo para la actividad estadística.

Así como estas recomendaciones, se pueden identificar otras en base al análisis de la imagen particular del organismo central de estadística y del SEN en el ámbito gubernamental en el respectivo país, para elaborar el prestigio de la actividad estadística nacional. También es conveniente realizar los esfuerzos necesarios para lograr que el órgano central del SEN tenga una posición importante en los órganos de decisión del presupuesto nacional.

Indudablemente estas acciones no garantizan la obtención de un presupuesto suficiente para la ejecución de un plan estadístico nacional pero sí contribuyen a lograr una mejor comprensión y apoyo de las autoridades superiores gubernamentales en la asignación de los recursos a los organismos del SEN.

De otra parte, una fuente financiera para incrementar el presupuesto del SEN es la utilización eficiente de la cooperación técnica internacional. Sobre este aspecto se puede señalar, que en pocos países de la región los organismos centrales de estadística tienen a su cargo el manejo y coordinación a nivel del país de la cooperación técnica internacional en materia de estadística; por lo general dicha actividad está a cargo del organismo de planificación nacional, que representa el órgano competente para canalizar la cooperación de los diversos organismos internacionales y la cooperación horizontal con los países amigos.

Es necesario que en este aspecto el órgano central de estadística, asume un rol de coordinador nacional de la cooperación técnica internacional en el SEN; para lo cual puede firmar convenios con el órgano de planificación, a fin de lograr por delegación, cumplir con las mismas funciones en la cooperación internacional para la actividad estadística nacional.

Lograr una función de esta naturaleza por el organismo -

central de estadística, no solo le permite obtener una ma yor utilización del apoyo internacional para el desarrollo de la actividad estadística nacional sino que también lo vincula directamente con los organismos internacionales especializados y con los países interesados a prestar su cooperación en esta área. Además permite al órgano cen tral de estadística, incrementar su capacidad de coordinación entre los organismos del SEN y racionalizar el uso de de la cooperación técnica internacional, en función de las prioridades establecidas en el plan estadístico nacional.

En suma, es claro que para lograr la aplicación y ejecución de un plan estadístico nacional en cualquier tipo de organización del SEN, se requiere de un gran soporte presupuestal de parte del Gobierno y el reconocimiento del mismo, de la importancia que representa para el país lograr el desarrollo del Sistema Estadístico Nacional. Pero reconociendo las limitaciones financieras actuales de los países de la región, para apoyar la actividad estadística nacional, la cooperación técnica internacional adquiere un soporte complementario de vital importancia y que conviene aprovechar en forma óptima. En este contexto, el orga nismo central de estadística debe ocupar un rol principal no solo para la gestión y obtención presupuestal global que requiere la ejecución del plan estadístico, sino también para la distribución y aprovechamiento racional de los presupuestos asignados para el Sistema Estadístico Na cional (SEN).