

Las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico (ENDES) y los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E): Hacia una estrategia integrada de modernización de la gestión pública.¹

Jose Molinas Vega y Alejandro Medina Giopp.

La calidad, oportunidad y costo-efectividad de los sistemas de gestión por resultados asociados a los planes de desarrollo nacionales serán tan buenos como lo permita la base estadística en las que se sustentan. Las experiencias y recientes desarrollos de sistemas de gestión por resultados en América Latina no se caracterizan por contar con confiables y oportunas bases estadísticas, lo que restringe su efectividad. Fortalecer los sistemas estadísticos nacionales, se constituye entonces en una condición necesaria para su fortalecimiento.

Las recientes iniciativas orientadas a fortalecer la gestión por resultados de la acción gubernamental han corrido paralelas a los esfuerzos por fortalecer los sistemas estadísticos nacionales. Ambos conjuntos de iniciativas deben lograr cada vez mayores puntos de contacto hasta constituirse en una iniciativa integral. No hay posibilidad de tener sistemas eficientes de monitoría y evaluación de resultados de la gestión pública sin confiables y oportunos sistemas nacionales de producción y difusión estadística. Tampoco resulta relevante contar con una oferta estadística de calidad sin un sistema de diseño, monitoría y evaluación que permita a los usuarios tomar decisiones con base a la evidencia.

Existen avances importantes en la región tendientes a constituir sistemas de monitoría y evaluación gubernamental (SM&E); sin embargo, la conexión de dichos sistemas con la producción de los sistemas estadísticos nacionales ha sido débil. Fortalecer esta conexión es uno de los desafíos urgentes para aumentar la eficiencia de la gestión pública.

Estas notas discuten las restricciones que impone a los sistemas de monitoreo y evaluación la debilidad de los sistemas estadísticos en la región y describe las estrategias nacionales de desarrollo estadístico para su fortalecimiento. Se estructura en cuatro secciones: en la primera, se presenta brevemente el contexto regional de la gestión pública y los sistemas de monitoría y evaluación; en la segunda, se caracteriza a los sistemas estadísticos Nacionales; en la tercera, se explica el alcance de las estrategias nacionales de desarrollo estadístico (ENDE), finalmente se presentan algunas conclusiones y lineamientos para futuros análisis.

¹ Ponencia presentada en la Segunda Conferencia Regional sobre Monitoreo y Evaluación, BID-Banco Mundial. Mayo 10-11, 2006, Washington DC.

El Contexto Regional de la Gestión Pública y los Sistemas de Monitoría y Evaluación

Desde inicios de los años noventa la mayoría de los gobiernos de la región latinoamericana iniciaron procesos de modernización de su Administración pública como estrategias para hacer frente a crecientes déficit fiscales y crisis de legitimidad. Uno de los rasgos más destacados en dicho movimiento fue el posicionamiento de la idea de la gestión por resultados para enfrentar uno de los desafíos gubernamentales más comunes: la ausencia de un método eficaz y sistemático para medir el rendimiento de su gestión y evaluar sus resultados. Varias son las razones que dificultan la medición de productividad y la evaluación de resultados en el sector público. Algunas de estas son: (i) la naturaleza propia de algunas actividades gubernamentales que dificultan el uso de medidas e indicadores directos; (ii) la falta de un profundo y continuado interés, por políticos y burócratas de alto nivel, en medir el rendimiento y evaluar la efectividad de sus resultados; (iii) la incapacidad técnica para implementar sistemas de medición de productividad y la evaluación de resultados en el sector público; (iv) la falta de datos necesarios para operar los sistemas de evaluación, entre otras. Ante estas dificultades, los gobiernos han concentrado sus mediciones básicamente en insumos o *inputs* más que en procesos y resultados.

En la mayoría de los países de la región surgió un renovado interés por el uso de herramientas gerenciales para apoyar el desarrollo de la gestión por resultados. Estas herramientas incluyen a la administración por objetivos, presupuesto por resultados, control de gestión, calidad total, reingeniería de procesos y otras como el cuadro de mando integral. Sin embargo, no en todos los casos se lograron las adaptaciones adecuadas al sector público ni los resultados esperados. Bajo esta lógica surgieron iniciativas tales como: la definición de metas ministeriales, la realización de “compromisos de gestión” o “contratos por resultados” entre las agencias prestadoras de servicios y los ministerios o consejos de gobierno. Este renovado interés conforma uno de los rasgos distintivos del movimiento denominado genéricamente como “nueva gestión pública”.

En los últimos años, los sistemas de evaluación de la gestión gubernamental están fortaleciendo los vínculos con los planes nacionales de desarrollo y con especial énfasis a las estrategias de reducción de la pobreza y se están realizando esfuerzos en generar sistemas apropiados que acompañen la descentralización de la gestión pública a niveles regionales y locales. Igualmente, se está trabajando en estrechar los vínculos con los sistemas de evaluación de la inversión pública y en el sistema de gestión presupuestal, con la mira de avanzar hacia el deseado presupuesto por resultados.

Los avances logrados (i) en posicionar a la gestión por resultados como una orientación del quehacer gubernamental que caracterice una gestión pública moderna y eficiente, (ii) en estrechar los vínculos con los planes nacionales de desarrollo, (iii) en integrar los sistemas de monitoreo y evaluación de los gobiernos regionales y locales, y (iv) en vincular la asignación de recursos a los resultados, se encuentran limitados por la fragilidad de la base de información existente. No puede haber gestión por resultados sin medir adecuadamente los resultados. Para que la medición de resultados sea efectiva,

debe basarse en estadística de calidad, oportuna, continua, de suficiente cobertura y costo-efectiva. La base estadística adecuada para medir resultados desafortunadamente no existe plenamente en la mayoría de los países de la región, lo que hace que los sistemas de evaluación no se encuentren plenamente desarrollados, ni que puedan desarrollar todo su potencial. La calidad, oportunidad y costo-efectividad de los sistemas de gestión por resultados asociados a los planes de desarrollo nacionales serán tan buenos como la base estadística en las que se sustentan lo permita.

El contexto de Los Sistemas Estadísticos Nacionales.

La base de información con frecuencia es obsoleta para medir resultados en la mayoría de los países de la región. Existen vacíos de información relevante, fuentes complementarias de información poco integradas, información poco accesible y oportuna. Lo anterior impide la consolidación de sistemas de presupuestación por resultados, de monitoría y evaluación, de diseño de políticas basadas en evidencia y de sistemas transparentes de gestión pública que catalicen la participación ciudadana, entre otros productos emblemáticos que se derivan de la información oportuna y confiable.

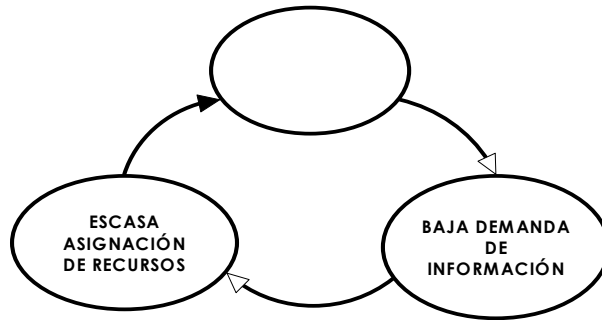
Los sistemas estadísticos nacionales en la región presentan debilidades significativas. Los problemas comienzan en el hecho que la demanda de información estadística frecuentemente no se hace del todo explícita. No existe un análisis sistemático de la información necesaria para satisfacer los requerimientos de los sistemas de gestión por resultados asociados a los planes de desarrollo nacionales. No se logra sistematizar una demanda de requerimientos de información al carecerse de una coordinación efectiva entre los usuarios clave de información y un órgano rector (o coordinador) del sistema estadístico nacional.

Los problemas continúan por el lado de la oferta estadística. No se analiza sistemáticamente la calidad de la producción estadística requerida, ni el costo-efectividad de las distintas operaciones estadísticas. No existen criterios claro de priorización en la producción estadística. En muchos casos, los datos existentes son poco confiables (no se aplican procedimientos técnicos sólidos), la información presenta limitada comparabilidad (no se aplican estándares), la información presenta una cobertura limitada, entre otros problemas.

Existe poca adaptación de la producción a las necesidades de los usuarios clave. Se percibe igualmente una limitada masa crítica de usuarios entrenados en la utilización adecuada de la información existente.

Los Sistemas Nacionales de Estadísticas están muy fragmentados en la región. Esta fragmentación limita los recursos y las capacidades técnicas pues genera un uso ineficiente de recursos ejemplificado por frecuentes duplicidades de información, así como pérdidas de las externalidades positivas derivadas tanto de la gestión en redes como por una masa crítica de usuarios entrenados, si existiesen mecanismos de coordinación que los aglutinen.

La fragmentación del sistema estadístico sumado a la naturaleza de bien público de la estadística, “garantizan” la sub-oferta de los servicios estadísticos. Esto genera un círculo vicioso donde la baja calidad estadística inicial, genera una baja demanda de información, esta baja demanda de información justifica la escasa asignación de recursos a la actividad estadística, y los escasos recursos asignados a las estadísticas garantizan la baja calidad de las mismas.



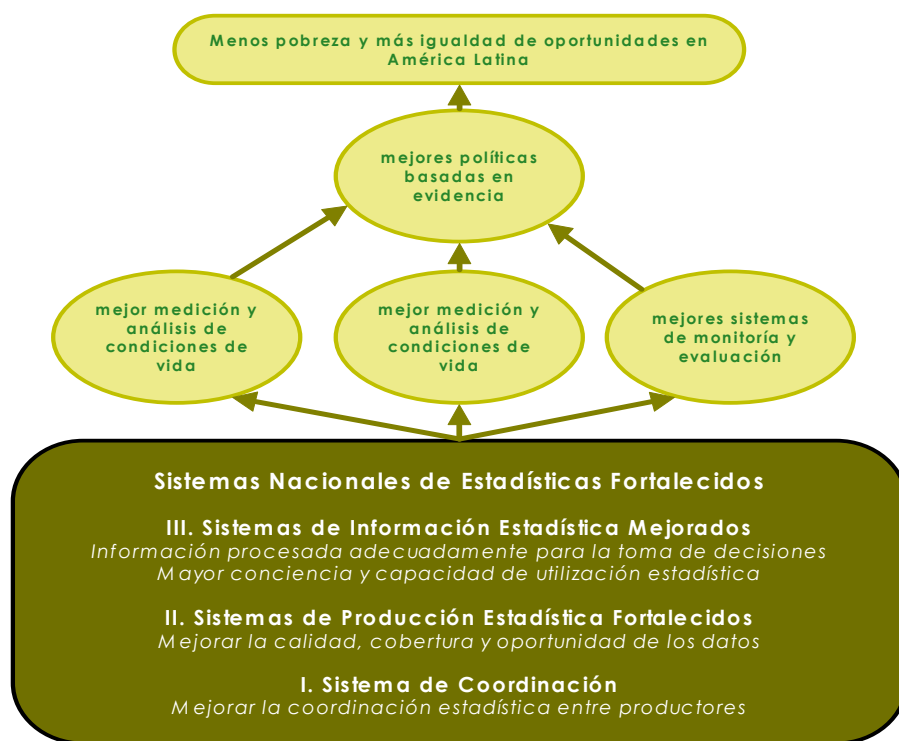
Las estrategias nacionales de desarrollo estadístico (ENDE)

Las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadísticos (ENDE) intentan solucionar los problemas de coordinación, producción e información que caracterizan a los sistemas estadísticos nacionales. El objetivo principal de las ENDE es el de lograr alcanzar en los países sistemas estadísticos relevantes y creíbles. Un sistema estadístico es relevante cuando: (i) contribuye significativamente a mejorar las condiciones de vida de la población, (ii) mejora las políticas públicas basadas en evidencia, (iii) permite caracterizar adecuadamente las condiciones de vida y la situación económica, y (iv) permite monitorear y evaluar adecuadamente las iniciativas públicas.

Un sistema estadístico es creíble cuando: (i) la calidad, cobertura y oportunidad de los datos es adecuada, (ii) las operaciones estadísticas son costos-efectivas, (iii) la información esta procesada adecuadamente para la toma de decisiones, y (iv) los procedimientos estadísticos son transparentes. Un sistema estadístico relevante y creíble es una condición necesaria para un buen sistema de monitoreo y evaluación.

Las estrategias nacionales de desarrollo estadístico (ENDES) contribuyen a mejorar las condiciones de bienestar de la población a través de mejores políticas públicas basadas en evidencia, con una adecuada medición de las condiciones sociales y económicas, así como el apoyo a mejores sistemas de monitoreo y evaluación. Las ENDES buscan (i) explicitar la demanda de información basadas en las necesidades de información para el diseño, monitoreo y evaluación de las principales iniciativas públicas (sistema de información), (ii) priorizar las acciones para solucionar vacíos de información existentes, mejorar la calidad de los datos que alimentaran el sistema de información priorizado, así como mejorar la oportunidad y accesibilidad de la información, y (iii) establecer un sistema de gerencia de redes que garantice una coordinación adecuada entre los demandantes clave de información, entre los productores clave de información y entre la oferta y demanda de información.

En el siguiente gráfico, la parte inferior refleja los componentes de un sistema nacional estadístico fortalecido, y la parte superior los efectos derivados de dicho fortalecimiento para contribuir al logro de menos pobreza y desigualdad.



El *sistema de información* sintetiza la demanda de información requerida en los planes nacionales de desarrollo e incluye los indicadores de resultados sobre los cuales se tomarán decisiones presupuestarias. Posibilita a los tomadores de decisiones contar con información oportuna, confiable y de calidad que les permita el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas de desarrollo con mayor probabilidad de éxito. Constituye un “*entorno habilitante*” para el desarrollo. Los planes nacionales de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza, constituyen documentos base para iniciar la identificación de requerimientos de información. El sistema de información puede generar productos tales como: presupuesto por resultados, sistemas transparentes e integrados de gestión pública, entre otros.

El sistema de producción comprende las metodologías, procesos y marco conceptuales que orientan y guían la producción de estadísticas y que determinan su nivel de calidad y oportunidad, así como también define el costo de su producción. Su objetivo es la mejora de la calidad, cobertura y oportunidad de los datos.

Una mejor práctica observada en algunos países, consiste en la adopción de iniciativas para avanzar hacia la estandarización de los procesos estadísticos que garanticen la calidad, oportunidad y confiabilidad de los datos. Por una parte, el uso de la metodología *Data Quality Assesment Framework* DQAF, desarrollada por el Fondo Monetario Internacional, para fortalecer y mantener la calidad de la producción estadística. Así como también la adaptación de normas internacionales de calidad, del tipo ISO Internacional *Organization for Standarization*, del tipo 9000 y otras series.

Algunos países, realizan otras prácticas relevantes, tales como la estimación prospectiva de las demandas de información estadística, la suscripción de acuerdos con el FMI para adoptar los estándares de difusión de la información estadística, entre otras.

El sistema de coordinación, por su parte, se constituye en el conjunto de incentivos de articulación de los diversos actores que comprenden al Sistema Estadístico Nacional (SEN) y que le orientan a producir. Su orientación principal es la de estrechar vínculos entre las oficinas nacionales de estadísticas y los productores de información a través de diversos mecanismos jurídico-administrativos, tales como: convenios inter-institucionales o sectoriales entre las oficinas de estadísticas y los productores de información; comisiones de trabajo, creación de oficinas sectoriales de estadística, entre otras.

Existe una variedad de mejores prácticas observadas, tales como la conformación de oficinas sectoriales de estadísticas que integran a los principales productores de cada sector sobre la base de los requerimientos de información priorizados, así como mecanismos de coordinación entre las oficinas sectoriales. La mejora de mecanismos de comunicación inter-agencias, la puesta en marcha de los Consejos Nacionales de Estadística que impulse la integración del SEN, y la reorganización de las oficinas de estadística creando o fortaleciendo unidades administrativas de apoyo a la rectoría, entre otras. El proceso de construcción de la ENDE en sí mismo, se constituye en importante proceso de articulación entre productores y usuarios de información.

El liderazgo de las Oficinas Nacionales de Estadísticas en el proceso de consolidación de los mecanismos de coordinación y producción es fundamental, así como en el proceso de facilitar junto a los ministerios más relevantes la caracterización de los requerimientos del sistema de información.

La articulación del SEN a través de la ENDE y los beneficios que se deriven de ésta, tienen como pre-requisito el fortalecimiento institucional de las oficinas nacionales de estadísticas como punto central de la red de productores y su conexión efectiva con los usuarios.

El proceso de elaboración de estrategias nacionales de desarrollo estadístico se ha iniciado en 15 países de la región con el apoyo del Banco Mundial.² Este proceso se ha caracterizado por ser participativo, con protagonismo tanto de productores como de usuarios y de otros actores relevantes del sistema estadístico nacional. De las ENDEs, se derivan los planes estratégicos para el fortalecimiento del sistema y de éstos planes de acción concretos para aumentar la calidad, cobertura, equidad, eficiencia, accesibilidad y sostenibilidad de las estadísticas.

² Seis países en Centroamérica y Panamá:(Culminado) Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Nueve países en América del Sur: Uruguay (Culminado), Colombia (Muy avanzado). En Proceso: Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú y Venezuela. En Preparación: Argentina y Paraguay. En 11 países el Banco Mundial y PARIS21 apoyan conjuntamente el proceso.

Estrategias nacionales de desarrollo estadístico y Sistemas de Monitoría y Evaluación (M&E) de la gestión pública: Posibles Sinergias.

Se debe estrechar el vínculo entre las iniciativas orientadas al fortalecimiento de los sistemas nacionales de producción y difusión estadística y los de monitoría y evaluación (M&E) de la gestión pública. Ambos sistemas han evolucionado de manera desigual y desintegrada. En el diseño de los sistemas de M&E, debe trabajarse conjuntamente con el sistema estadístico nacional y precisarse un plan de trabajo consensuado de mejoramiento sistemático de la base de información necesaria para implementar el sistema de M&E en forma costo-efectiva y sostenible. De hecho, es posible caracterizar los indicadores en tres grupos (Scout 2006)³. El primer grupo se refiere a indicadores que existen, aunque pueden tener debilidades metodológicas (cobertura y calidad); los del segundo grupo no existen aún pero pueden lograrse en un año o dos. Los del tercero son elaborados fuera del sistema oficial de estadísticas, por la sociedad civil. Son experimentales usualmente combinan datos oficiales con información recogida por ONG's. Los requerimientos de información de los sistemas de M&E deben ser trabajados conjuntamente desde el inicio con el sistema estadístico nacional. Este trabajo conjunto requiere la existencia de una coordinación efectiva por parte de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de una red activa entre productores y usuarios de información.

Imaginemos como resultado de una Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico, por ejemplo, series de tiempo de registros administrativos de educación y salud, con: i) altos estándares de control de calidad, ii) desagregados por área de residencia, etnicidad, condición de discapacidad, municipio barrio, iii) con periodicidad anual, iv) comparables y "combinables" con información censal, mapas probabilísticos que combinen encuestas de hogares y censos, y otros registros administrativos de actividad económica y servicios públicos, v) fácilmente accesible "on line" y vi) con una comunidad de usuarios amplia, activa y técnicamente capaz. Esta situación se traduciría en un sistema de aprendizaje en el diseño de políticas públicas, basadas en evaluaciones de impacto relevantes, creíbles y costo-efectivas.

Para contribuir a dicha integración, resulta relevante: i) visualizar al sistema estadístico nacional como un sistema de aprendizaje y retroalimentación, constituido por tres subsistemas en constante interacción: información, producción e integración, ii) establecer mecanismos permanentes de interacción entre las ONE y los principales usuarios de información, así como participar en los procesos de definición de planes nacionales de desarrollo, estrategias de reducción de pobreza, y otros, que permitan caracterizar los requerimientos del sistema de información, iii) establecer vínculos permanentes entre las Oficinas de Estadísticas y las unidades encargadas de operar los sistemas de evaluación de la gestión pública, tales como: Gabinetes Sociales, Comisiones de Planeamiento y Presupuesto; Gabinete Económico o Consejos y Comisiones Presidenciales, entre otras, iv) establecer procesos de armonización

³ Scott, Christopher (2006). Monitoreo del Desarrollo Nacional. Exposición en el marco del taller de indicadores realizado en Managua los días 2y 3 de Marzo bajo la iniciativa de fortalecimiento del sistema nacional de monitoreo y mejora de las estadística básicas liderada por *Oxford Policy Management* (OPM). Managua, Nicaragua

metodológica en los procesos de producción estadística de los diversos productores del sistema y coordinar su aplicación, iv) contar con una estrategia de difusión y mercadeo social, entre otras.

La integración entre ambos conjuntos de iniciativas provocará sin duda una nueva generación de novedades gerenciales que reflejen la práctica de la gestión por resultados en la acción gubernamental, lo que podrá fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia. Todo ello valdrá la pena si se traduce en mayor efectividad de las políticas públicas para el desarrollo.

El quehacer estadístico debe ser reconocido como un proceso transversal de la gestión pública, de gran importancia. Del mismo modo que la función pública, las adquisiciones y la gestión financiera del Estado, la formación de estadísticas forma parte fundamental del proceso de formación de políticas públicas y determina en buena medida su efectividad.

