

¿A quién le importa saber?

La economía política de la capacidad
estadística en América Latina

Eduardo Dargent
Gabriela Lotta
José Antonio Mejía y
Gilberto Moncada



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

¿A quién le importa saber?: la economía política de la capacidad estadística en América Latina / Eduardo Dargent, Gabriela Lotta, José Antonio Mejía y Gilberto Moncada.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-308-1 (Rústica)

978-1-59782-309-8 (Digital)

1. Statistics-Government policy-Latin America. 2. Economics-Latin America-Statistical methods. 3. Latin America-Statistical services-Planning. I. Dargent, Eduardo, 1974- II. Lotta, Gabriela Spanghero. III. Mejía, José Antonio. IV. Moncada, Gilberto. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. HA37.L35 A58 2018
IDB-BK-186

Clasificación JEL: D73, H11, H77, H83, N46, P48

Palabras clave: administración pública, capacidad estadística, economía política, modernización del estado, Oficinas Nacionales de Estadística, política basada en evidencia, política comparada, sistema estadístico nacional

Código de publicación: IDB-BK-186

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Colaboradores externos:

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti

Diagramación: The Word Express, Inc.

Índice

Sobre los autores	v
Prefacio	vii
Prólogo	ix
Capítulo 1.	
Introducción	1
Capítulo 2.	
Marco teórico de la capacidad estadística	9
Capítulo 3.	
El Índice de Capacidad Estadística Nacional	19
Capítulo 4.	
Síntesis de los estudios de casos: procesos y factores de economía política	23
Capítulo 5.	
Análisis de la economía política de la capacidad estadística	73
Capítulo 6.	
Conclusiones y recomendaciones	95
Referencias	99
Anexo 1: El Índice de Capacidad Estadística Nacional por país	105
Anexo 2: Factores determinantes de la capacidad estadística	109

Sobre los autores

Eduardo Dargent es profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Director de la maestría de Ciencia Política de la misma universidad. Es abogado (PUCP), tiene un master en Filosofía Política de la Universidad de York, Reino Unido, y un doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Texas en Austin. Sus temas de investigación son la política de las políticas públicas, la economía política, el Estado en América Latina y los partidos políticos. En 2015 se publicó su libro *Technocracy and Democracy: The Experts Running Government* (Nueva York: CUP). Actualmente trabaja en un proyecto sobre la pequeña minería de oro en Bolivia, Colombia y Perú en el contexto del *boom* de recursos, y en otro proyecto sobre la regulación de transgénicos en la Región Andina.

Gabriela Lotta es profesora de Políticas Públicas (grado y maestría) de la Universidad Federal del ABC (UFABC), Brasil. Tiene un doctorado en Ciencia Política (Universidad de São Paulo, USP), y una maestría en Administración Pública (Fundación Getulio Vargas, FGV). Es coordinadora del Núcleo de Estudios de la Burocracia (NEB) de la UFABC, profesora de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), y coordinadora del área de Estado y Políticas Públicas de la Asociación Brasileira de Ciencia Política (ABCP). Sus temas de investigación abarcan burocracia, gestión gubernamental, y análisis de políticas y de organizaciones públicas. Ha trabajado como consultora en instituciones del gobierno brasileño, instituciones de investigación e instituciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

José Antonio Mejía actualmente se desempeña como Especialista Líder en Modernización del Estado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y sus temas comprenden el fortalecimiento de las capacidades estadísticas, la información sobre seguridad pública y la violencia de género. Cuenta con una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown y otra en Economía de la Universidad George Washington. Entre 2008 y 2012 fue Vicepresidente de la Primera Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI).

Antes de dicho nombramiento trabajó durante 13 años en el BID, donde coordinó el Programa MECOVI.

Gilberto Moncada es economista especializado en el desarrollo técnico e institucional de los sistemas estadísticos nacionales, con amplia experiencia en América Latina. Ha sido Gerente General de Cuánto S.A., una firma consultora peruana, y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde coordinó el Programa MECOVI. También fue jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú; estadístico regional para América Latina de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO), y consultor del Banco Mundial. Más recientemente se desempeñó como Especialista Senior en Modernización del Estado del BID. Tiene una maestría en Economía de la Universidad de Georgetown/ILADES, Santiago de Chile.

Prefacio

Este libro forma parte de una iniciativa de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) emprendida en 2015 para explorar la economía política de la capacidad estadística en América Latina y el Caribe. Su propósito es evaluar los factores institucionales y técnicos que inciden en el fortalecimiento y el funcionamiento de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN), en particular sobre las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE). Este esfuerzo de investigación busca responder las siguientes preguntas: ¿Por qué algunos países tienen una mayor capacidad estadística que otros? ¿Cuáles son los factores determinantes de la economía política que condicionan el aumento de la capacidad estadística en los países de la región? Más aún, ¿cuál es el beneficio de contar con buenas estadísticas y cuál es el costo de las malas estadísticas?

Esta iniciativa de investigación se inserta en los esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe para impulsar políticas públicas orientadas a resultados y basadas en datos confiables y evidencia empírica. Se enmarca en una agenda más amplia del Banco orientada a apoyar el fortalecimiento de las estadísticas nacionales para mejorar la calidad y el impacto de las políticas públicas. La información es poder. “Scientia potentia est”: el conocimiento es poder, decía Thomas Hobbes en el *Leviatán* (1688). Esto es cada vez más el caso en las sociedades hiperconectadas y en la nueva economía digital, ya que ambas se basan en la explotación de los datos, que han vuelto a convertirse en bienes intangibles.

Más específicamente, este estudio busca en particular mejorar el conocimiento sobre la producción y el uso de los datos públicos por parte de los gobiernos de la región para promover la efectividad, eficiencia y transparencia de las políticas públicas, en el contexto dinámico de la “revolución de los datos”. Esta iniciativa ha desarrollado un marco conceptual para contextualizar la importancia del fortalecimiento institucional estadístico dentro del proceso de formulación y evaluación de las políticas públicas, y más ampliamente de la capacidad institucional del Estado. Propone marcos metodológicos e indicadores de capacidad estadística para analizar los efectos de los factores de economía política sobre la institucionalidad estadística. Las propuestas conceptuales surgidas se han aplicado, a manera de estudios de casos, en 10 países de la región.

Esta línea de investigación responde a la convicción del BID de que las estadísticas oficiales y los datos de calidad facilitan el desarrollo a través de la toma de decisiones informadas. Por ello, se necesita comprender los factores que las afectan. Las estadísticas permiten una gestión pública basada en la evidencia e inciden en mejores políticas públicas y resultados de la gestión; promueven la transparencia y los gobiernos abiertos en el contexto de una mayor demanda de datos abiertos, y facilitan el seguimiento de las metas del desarrollo sostenible de la agenda 2030. “En Dios confiamos, el resto debe traer datos”, nos recordaba William Edwards Deming, el famoso estadístico estadounidense que supo entender la importancia del buen tratamiento de los datos y el valor de buenas estadísticas. Por ello, el Banco busca impulsar la capacidad estadística de la región a través del fortalecimiento de la institucionalidad estadística, y de una mayor producción de estadística básica de calidad, mediante la promoción de una amplia diseminación y uso de las estadísticas, y con el apalancamiento de innovaciones tecnológicas en el sector.

Desde esta perspectiva, se espera que los resultados generados por esta iniciativa de conocimiento, y que en este estudio se presentan desde una perspectiva integral y comparativa, contribuyan a entender mejor las causas de la variación en la producción y el uso de la información estadística en los países de la región, y sirvan para lograr una mayor comprensión acerca de cómo los gobiernos producen estadísticas, por qué las utilizan en mayor o menor grado, y cómo podrían producirlas y diseminarlas mejor en el futuro. En este sentido, este estudio pretende estimular el debate sobre los retos que impone poner en práctica el diseño de una política basada en evidencia en los países de la región y orientar las acciones del Banco para apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad estadística.

Quisiera agradecer muy especialmente a los coordinadores de esta iniciativa: José Antonio Mejía y Gilberto Moncada, así como a los autores y a quienes han colaborado con este volumen por sus valiosos aportes: Juan Carlos Feres, Philip Keefer, Marcelo Leiras, Javier León, Jorge Enrique Muñoz, Janine Perfit, Ben Roseth, María Inés Vásquez y Karla Yee Ameza. Además, me gustaría agradecer a los autores de los estudios de casos que fueron los insumos de este libro, incluidos los 10 casos emblemáticos: Máximo Aguilera, Martín Alessandro, Luis Beccaria, Eduardo Dargent, Luis Carlos Jemio, Mauricio León, Gabriela Lotta y Diego Silva.

Carlos Santiso

Jefe de la División de Innovación para Servir al Ciudadano
Sector de Instituciones para el Desarrollo

Prólogo

Existe consenso acerca de que las estadísticas son indispensables para el diseño y monitoreo de las políticas públicas. Sin embargo, en varios países de América Latina la institucionalidad estadística es todavía débil. Esta debilidad institucional se manifiesta a través de Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) con escasez de recursos humanos, tecnológicos y financieros, autonomía limitada y debilidad técnica, lo cual no les permite producir estadísticas bajo criterios comunes y de manera integrada.

Los incentivos para fortalecer la capacidad estadística no siempre están alineados dentro de los gobiernos, ya que existen *trade-offs* que afectan el desarrollo de políticas encaminadas a fortalecer las estadísticas del país. Por ejemplo, si bien los gobiernos necesitan datos para tomar decisiones mejor informadas, los mismos datos pueden ser utilizados como una herramienta para pedir cuentas a los gobernantes y así reducir su discrecionalidad. En otros casos, más que la intención de no rendir cuentas o mantener débiles los sistemas estadísticos, lo que se observa es desinterés por parte del gobierno, ya que el tema estadístico no es una prioridad o se desea evitar conflictos con otros órganos estatales (por ejemplo, los bancos centrales) que se pueden oponer a efectuar reformas de los sistemas estadísticos.

Dado que en la región también existen países que cuentan con ONE reconocidas por su profesionalismo y autonomía, este libro tiene por objetivo entender por qué algunos Estados lograron desarrollar sistemas estadísticos de calidad mientras que en otros dichos sistemas se mantienen débiles. ¿Qué factores explican la heterogeneidad de la capacidad estadística que se observa en la región? ¿Cuáles son los factores de economía política más relevantes para el desarrollo positivo o el debilitamiento de las ONE?

Para responder estas preguntas, el libro desarrolla un marco conceptual que aplica el estudio de la capacidad del Estado a las instituciones responsables de la producción estadística en los países, las ONE en especial, y propone el análisis de algunos factores de economía política que influyen en el desarrollo de la capacidad estadística de un país. Dentro de estos factores se encuentran la existencia de áreas técnicas del Estado que demandan estadísticas para llevar a cabo sus funciones;

las demandas externas de datos sobre los países y la ayuda internacional que reciben las ONE; el papel que desempeñan los presidentes en los países; el efecto de las crisis económicas y políticas; y la presencia de una sociedad civil y de empresas que demandan estadísticas de calidad.

A partir de la aplicación de este marco conceptual en 10 países de la región, a la manera de estudios de casos, el libro ofrece una serie de recomendaciones para contribuir al fortalecimiento de la capacidad estadística nacional. La principal recomendación indica que es esencial contar con una política clara y transparente de disseminación y difusión de datos. Ello contribuye al desarrollo de una masa crítica de usuarios, dentro y fuera del gobierno, que estén dispuestos a reclamar si es que el flujo de información se interrumpe o modifica. Los estudios de casos demuestran la importancia de contar con un marco legal que promueva la autonomía técnica y de gestión de las ONE, pero la aplicación del mismo depende de que existan usuarios dispuestos a exigirla.

El Banco Interamericano de Desarrollo es un aliado de los sistemas estadísticos nacionales, y de las ONE en particular, y con su trabajo busca contribuir de manera continua al fortalecimiento de la capacidad estadística de los países de América Latina y el Caribe. Por ello, se espera que los resultados y recomendaciones de esta investigación, que aproxima un mayor conocimiento sobre los factores que determinan los avances en materia de estadísticas en la región, ayuden a poner en marcha acciones desde los países en favor del desarrollo estadístico.

Santiago Levy

Vicepresidente de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo

Introducción

En el contexto global, la necesidad de contar con datos estadísticos pertinentes ha estado claramente presente en la agenda de desarrollo. Fue parte central de la “Second International Roundtable on Managing for Development Results”, realizada en Marrakech (2004) y del “High Level Forum on Aid Effectiveness”, que se llevó adelante en Busan (2011), y además tuvo un importante rol en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). En el marco de la agenda de desarrollo post-2015, el tema vuelve a ocupar un lugar medular, pero con énfasis en la necesidad de impulsar la capacidad estadística de los países, la cual abarca: la habilidad de producir información (relevante, oportuna y de calidad), el uso que se hace de esos datos y el alineamiento entre la oferta y la demanda de estadísticas.

La capacidad estadística de los países está muy relacionada con la posibilidad de tomar decisiones de política sustentadas en evidencia y con la gestión pública basada en resultados. Hay un amplio consenso en cuanto a que la disponibilidad de mejores estadísticas oficiales, la transparencia de las mismas y su uso apropiado conducen a políticas públicas más adecuadas y, en consecuencia, a que estas políticas arrojen mejores resultados. No obstante, a menudo se utilizan criterios muy distintos de los relacionados con la política basada en la evidencia para tomar decisiones públicas, como el poder y la influencia de intereses sectoriales y particulares, la corrupción, la ideología política, la arbitrariedad y las decisiones basadas en anécdotas. La formulación de políticas basadas en la evidencia es la mejor manera de tomar decisiones plenamente compatibles con un proceso político democrático que se caracterice por la transparencia y la rendición de cuentas. Según Head (2010), avanzar hacia la gestión basada en la evidencia requiere tres precondiciones:

i) personal calificado y entrenado en el análisis de datos y la evaluación de políticas públicas; ii) incentivos políticos para el uso de evidencia en la formulación de políticas, e iii) información de alta calidad en las áreas relevantes de análisis. Por su parte, la gestión pública por resultados es un modelo que incorpora el uso de evidencia en el contexto del ciclo integrado de gestión, en el cual los sistemas estadísticos sustentan el pilar de monitoreo y evaluación.

Para lograr estadísticas de calidad es a su vez necesario contar con una Oficina Nacional de Estadística (ONE) competente¹. Según las Naciones Unidas, un sistema estadístico es robusto solo cuando cuenta con un organismo rector independiente, técnica y financieramente, capaz de: i) producir censos y encuestas por muestreo de manera regular; ii) emitir certificaciones de calidad para todos los procesos estadísticos que se lleven a cabo en el sistema; iii) coordinar y regular toda la producción de estadística oficial del país; iv) planificar y ejecutar a mediano y largo plazo un esquema de producción que atienda las necesidades de los usuarios del interior del país y de la comunidad internacional; v) divulgar ampliamente la información de manera oportuna; iv) autoevaluarse de manera regular; y vii) proponer planes de acción para mejorar su servicio al ciudadano (Naciones Unidas, 2003).

Si bien en la región de América Latina existe un alto consenso entre los especialistas, organismos de desarrollo y técnicos estatales sobre la importancia de las estadísticas para el diseño de las políticas públicas, se observa considerable heterogeneidad en los niveles de capacidad estadística de la región, ya que en algunos casos se ostenta una alta capacidad y en varios otros las ONE son débiles. Ello se manifiesta a través de un Sistema Estadístico Nacional (SEN)² y una ONE con escasez de recursos humanos, tecnológicos y financieros, autonomía limitada y debilidad técnica, lo que no permite producir estadísticas bajo criterios comunes y de manera integrada.

Así, se percibe que los incentivos para fortalecer la capacidad estadística no siempre están alineados dentro de los gobiernos, esto es, existen *trade-offs* que afectan el desarrollo de la política sobre

¹ En el estudio, el nombre genérico de ONE hace referencia a los institutos nacionales de estadística, oficinas nacionales de estadística, y direcciones generales de estadística y censos que existen en la región.

² El Sistema Estadístico Nacional (SEN) se define como el conjunto de principios, fundamentos, estructuras, recursos y organizaciones responsables de las estadísticas de un país.

estadísticas. Por ejemplo, los gobiernos necesitan datos para tomar decisiones mejor informadas, pero esos mismos datos pueden ser utilizados como una herramienta para que los ciudadanos pidan cuentas de las decisiones de sus gobernantes y de este modo reducen su discrecionalidad. En consecuencia, las mejores y más transparentes políticas estadísticas pueden ir en contra de los intereses de los gobernantes, creando incentivos para que estas oficinas se mantengan débiles. En otros casos, lo que se observa, más que un interés por conservar una capacidad estadística reducida, es un amplio desinterés en el tema, sin que ningún actor ponga la reforma en la agenda nacional. Los gobiernos pueden tener otras prioridades, o considerar que una reforma del sistema estadístico sería costosa, que tomaría mucho tiempo y que no arrojaría beneficios políticos tangibles. O incluso, como se verá en los casos bajo estudio, los gobiernos pueden ver limitados sus impulsos reformistas por órganos estatales que se oponen al fortalecimiento de las ONE para no perder su control sobre la estadística existente. Al contrario, también hay casos de un importante fortalecimiento de las ONE y una creciente legitimidad de las mismas. Es claro que la conciencia y el reconocimiento de la relevancia de la capacidad estadística para lograr políticas públicas mejores y más transparentes no ha dado lugar al fortalecimiento uniforme de las ONE en la región. En varios países las ONE permanecen débiles y con recursos limitados, mientras que en otros sí ha habido un fortalecimiento de estas instituciones.

El presente estudio tiene por objetivo entender esta variación regional y explorar por qué algunos Estados desarrollaron oficinas estadísticas fuertes y con estándares de calidad, mientras que en otros dichas oficinas se han mantenido débiles, pasando por resultados intermedios diversos. ¿Qué factores explican la heterogeneidad que se observa en la región? ¿Qué explica que en algunos casos los Estados den prioridad a reforzar sus ONE? ¿Cuáles son los factores de economía política más relevantes para el desarrollo positivo o negativo de las ONE? ¿Qué papel han desempeñado los burócratas y directivos de las ONE en su propio desarrollo institucional?

En esta publicación se busca responder a estas preguntas a partir de 10 estudios de casos nacionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana) en los que se aplicó un nuevo marco teórico y metodológico generado para valorar la capacidad estadística desde una perspectiva cualitativa integral y comparativa. Para realizar este análisis, un aspecto previo y

necesario era conocer en forma más precisa la capacidad estadística de los países bajo estudio, pues esta medición es la que permitirá evaluar de forma más sistemática el contraste entre los casos y dar más sustento a la evaluación cualitativa efectuada en cada uno. Desarrollar y aplicar una medición integral de todas las dimensiones de la capacidad estadística ha sido un desafío de todo estudio que se haya centrado en explorar dicha capacidad. Las metodologías existentes ofrecen mediciones parciales de la capacidad estadística, ya sea desde la producción y el desempeño, o desde la disponibilidad de recursos y habilidades para implementar y sostener las actividades estadísticas. En estas páginas, los estudios de casos cualitativos se complementan sobre la base de un indicador desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Índice de Capacidad Estadística Nacional (ICEN), que evalúa diversas dimensiones de esta capacidad.

En la actualidad no existe una investigación comparativa sobre los factores determinantes que inciden en la capacidad técnica y en la institucionalidad estadística de los países. Esta publicación sienta las bases para llenar ese vacío mediante el análisis sistemático de los resultados de la aplicación del marco metodológico en 10 países. Ello permite evidenciar una serie de factores determinantes que explican las trayectorias observadas, y plantear algunas hipótesis que podrán profundizarse en futuras investigaciones y compararse con procesos similares en otros países en desarrollo. Aunque en todos los casos se considera información acerca de los sistemas estadísticos nacionales, aquellos tienen como enfoque central las ONE, al ser los órganos centrales de producción y coordinación estadística cuya autonomía y capacidad determinará en gran medida la calidad estadística del país.

En este trabajo se busca integrar dos literaturas académicas: la que se refiere a la capacidad del Estado y la que se enfoca en la relevancia de las estadísticas para las políticas públicas. Como se precisa en el capítulo 2, existe una gran cantidad de literatura sobre los elementos que determinan la capacidad del Estado, tanto para explicar la heterogeneidad observada entre países en desarrollo (comparaciones nacionales) como estudios que exploran estos distintos niveles de capacidad al interior de los propios Estados. En América Latina ambos temas han recibido atención en los últimos años. Una serie de trabajos ha buscado explicar cómo países con similares niveles burocráticos en la época de la colonia, desarrollaron capacidades muy diversas en el siglo XIX e inicios del XX (Kurtz, 2012; Saylor, 2014; Soifer, 2016). También se ha estudiado

qué es lo que explica la existencia de islas de eficiencia e instituciones profesionales en Estados que tienen muchas otras áreas afectadas por la corrupción, la debilidad administrativa y el clientelismo.³ Como se detallará más adelante, estos últimos estudios suelen apuntar a diversos factores de economía política para explicar el desarrollo de la capacidad estatal en los organismos estatales, entre otros: nivel de competencia política, influencias y presiones internacionales, presión de actores con poder económico, la existencia de demandas sociales o una alianza con actores de la sociedad civil.

En lo que respecta a la segunda serie de estudios, como se menciona al inicio de la sección, también existen diversos trabajos sobre la importancia de la estadística y del hecho de que los países cuenten con unas ONE capaces y autónomas. Sin embargo, hay escasa literatura especializada sobre la manera en que los elementos de la economía política que se examinan en la primera serie de estudios sobre la capacidad estatal interactúan para influir o determinar la capacidad estadística de un país.

En este trabajo se busca establecer esta relación, mostrar cómo la literatura sobre el desarrollo de capacidad en los organismos del Estado y su énfasis en la economía política pueden ayudar a entender los procesos observados en los casos de estudio y a la vez nutrirse de estos casos para plantear nuevos hallazgos. Los antecedentes del presente libro abarcan una serie de estudios teóricos efectuados por el BID en 2015 y 2016, los cuales se orientaron precisamente a motivar ese diálogo, resaltando la relevancia de la capacidad estadística para la buena política pública y posibles estrategias de reforma para lograr el aumento de dicha capacidad. Primero, un proyecto que desarrolló un marco conceptual sobre la capacidad estadística y su relevancia (Taylor, 2016). Asimismo, una propuesta de medición de esta interacción (Alessandro, 2017). En estos trabajos se plantean una serie de hipótesis sobre distintos factores de economía política que podrían favorecer o afectar la capacidad estadística, evaluada esta según los recursos, la autonomía y la capacidad de coordinación de las ONE. Sobre estos documentos se basó la realización de los 10 estudios de casos.

Esta publicación tiene como objetivo principal analizar de manera comparativa los estudios de casos para sistematizar el conocimiento sobre el modo en el que distintos elementos de la economía política

³ Véanse, entre otros: Boylan (1998); Geddes (1990); Evans (1992, 1995); Graham et al. (1999); Bersch, Praca y Taylor (2014); Dargent (2015).

inciden en la capacidad estadística de los países. Se pone énfasis en aquellos elementos que permitan explicar las diferencias de niveles entre países, y el avance (o retroceso) en el tiempo en un país particular. Así, el trabajo se enfoca en aspectos que contribuyan a entender la forma en la que ha evolucionado la capacidad estadística de los países seleccionados, buscando aquellos rasgos comunes y las diferencias que expliquen sus distintos grados de desarrollo estadístico.

Además de señalar una serie de procesos históricos comunes que, en general, han aumentado la capacidad estadística en la región en los últimos años, se identifican los principales factores de economía política que explican la existencia o no de cambios que fortalezcan a las organizaciones estadísticas.

Como se verá más adelante, se confirman y precisan varias de las hipótesis recogidas en los estudios preliminares, se descarta la relevancia de otras, y se proponen nuevas. Así, se identifican tres tipos de procesos históricos comunes que han afectado la capacidad estadística en la región en las últimas décadas: los cambios en el Estado, la exigencia de transparencia y los apuros fiscales. Con respecto a los factores de economía política, cabe resaltar cinco: 1) la existencia de áreas técnicas del Estado que requieren estadísticas para desarrollar sus funciones; 2) las demandas externas sobre los países y la ayuda internacional que reciben las ONE; 3) el papel que desempeñan los presidentes y sus proyectos políticos; 4) el efecto de las crisis económicas y políticas, y 5) la existencia de una sociedad civil y de empresas que demanden estadísticas de calidad. Además, un aporte adicional es complementar estos factores más deterministas con información de los casos que ponen de relieve la importancia de la acción estratégica de directores y burócratas para construir dicha capacidad.

Teniendo en cuenta estos objetivos, la publicación se estructura del modo en que se explica a continuación. El capítulo 2 se basa en los estudios previos de Taylor (2016) y Alessandro (2017) para presentar un marco teórico de la economía política de la capacidad estadística, precisando las hipótesis que guiaron el estudio. En el capítulo 3 se detalla la metodología de medición de la capacidad estadística, el ICEN, y sus resultados en los 10 países analizados. En el capítulo 4 se sintetizan los 10 estudios, resaltando las enseñanzas de cada uno con respecto a los procesos y factores de economía política que determinan el desarrollo (o no) de capacidad estadística. En el capítulo 5, que constituye el núcleo del trabajo, se analizan los factores de economía política y

otros que explican las trayectorias de los países en cuanto a su capacidad estadística desde la década de los sesenta. El análisis se realiza en tres niveles: i) procesos históricos comunes en América Latina que han afectado de forma general y positiva el desarrollo de la capacidad estadística en las últimas décadas; ii) factores de economía política, y finalmente iii) relevancia de la agencia burocrática para desarrollar dicha capacidad. Se observa cómo cada uno de estos procesos y factores intervienen en la construcción de capacidades en términos de los recursos de las ONE, su grado de autonomía y su habilidad para coordinar el sistema estadístico. Por último, en el capítulo 6 se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Si bien son varias las lecciones que deja el trabajo, se considera que un aporte tanto teórico como práctico muy relevante es la considerable importancia de la demanda de estadísticas de calidad como factor determinante positivo de la creación de capacidad de las ONE. Esta demanda puede provenir de otros organismos del Estado que requieran estadísticas para cumplir con sus funciones, gobiernos subnacionales cuyos recursos se distribuyen en base a censos o mediciones de pobreza, empresas que usan la información para tomar decisiones, organizaciones de la sociedad civil (OSC) o la prensa. Estos actores demandan estadísticas de calidad y si las ONE establecen una relación fluida con ellos a través de políticas de transparencia y acceso a la información pueden convertirse en aliados de las ONE. Asimismo, dichos actores aumentan la legitimidad de las ONE y constituyen una barrera frente a gobiernos que pueden intentar reducir su capacidad estadística. Incluso, en el estudio se observa que algunas ONE refuerzan estos vínculos de manera estratégica, como una táctica para institucionalizar su capacidad, lo cual puede ser repetido por reformadores interesados en fortalecer a las ONE en el mundo en desarrollo. Entonces, una de las lecciones más importantes del estudio es revelar esta dimensión de la demanda de estadísticas como un factor determinante clave de la capacidad estadística en la región.

Marco teórico de la capacidad estadística

El estudio de la capacidad estatal se ha extendido en los últimos años en la ciencia política y la política pública. En América Latina la literatura sobre capacidad estatal ha trascendido los temas más macro, por lo general vinculados a responder cómo y por qué los Estados de la región desarrollaron distintos niveles de capacidad estatal en el siglo XIX y en los albores del siglo XX (Kurtz, 2013; Saylor, 2014; Soifer, 2015) para enfocarse en las causas que explican por qué existen distintos niveles de capacidad estatal al interior de los propios Estados.

Esta literatura, especialmente la vinculada a la política pública y al desarrollo, ha avanzado en los últimos años en explicar cómo las capacidades estatales afectan el funcionamiento del Estado y la calidad de las políticas públicas. En esa línea de trabajo, una serie de estudios del BID sobre la política de las políticas públicas exploran la relación entre una mejor capacidad estatal y la calidad de las políticas, y ofrecen lecciones extraídas de los procesos de reforma estatal que han intentado reforzar y profesionalizar al Estado (entre otros, Stein y Tomassi, 2006; Scartascini, Stein y Tomassi, 2008; Chuaire, Scartascini y Tomassi, 2014). Asimismo, hay una vasta literatura teórica y empírica en política comparada y políticas públicas que estudia cuáles son los factores determinantes para el desarrollo de las capacidades estatales, como el fortalecimiento de su burocracia, los instrumentos de gestión, las capacidades de planificación, entre otros (Scott, 2005; Head, 2010).

Estos estudios apuntan a diversos factores de economía política como clave para explicar en general la amplia heterogeneidad de los niveles de capacidad de los Estados de la región, con especial énfasis en la comprensión de aquellos casos en que el desarrollo de dicha capacidad

ha sido positivo. Entre estos factores, se destacan: competencia política (Geddes, 1994; Ríos Figueroa, 2007); interés del Poder Ejecutivo en avanzar con determinadas reformas (Geddes, 1990); presión internacional (Schrack, 2009, 2013; Dargent, 2014); influencia y demanda de grupos de interés y de la sociedad civil (Evans, 1995; Kaufman y Nelson, 2004; Evans, Huber y Stephens, 2017; Briks y Botero, 2014; Augusto et al., 2017); presión de actores económicos (Boylan, 1998; Silva, 1993); impacto de las crisis (Kaplan, 2013), etc. Como se verá en la sección de análisis, esta bibliografía resulta muy relevante al momento de explorar los factores determinantes del aumento de la capacidad estadística en los casos de estudio. Los hallazgos dialogan con estos trabajos y confirman la importancia de varios de estos factores.

Parte de esta literatura encuentra una relación directa entre el desarrollo de sistemas estadísticos de calidad y el desarrollo de mejores capacidades estatales (Taylor, 2016). Así, estos estudios proponen que el fortalecimiento de la capacidad estadística no es solo un resultado de tener un Estado más profesional, sino que es en sí mismo una estrategia importante y necesaria para fortalecer a los Estados. Como señalan distintos autores, los gobiernos pueden beneficiarse de diferentes maneras con el fortalecimiento de la capacidad estadística (Taylor, 2016, Krätke y Byiers, 2014; Goodstadt, 2006). En primer lugar, los sistemas estadísticos pueden proporcionar datos necesarios para basar la formulación de políticas, hacer elecciones justificadas y, por lo tanto, utilizar mejor los recursos públicos. De este modo, posibilitan el brindar información de calidad para mejorar el desempeño de la administración, además de fortalecer la credibilidad en torno a ciertas políticas. Asimismo, pueden servir para controlar el accionar de la burocracia. La producción de estadísticas fiables también permite al gobierno hacer una evaluación de la economía y tomar mejores decisiones económicas, impulsando determinados sectores o verificando el impacto de las medidas adoptadas sobre ellos.

Al mismo tiempo, como apunta Taylor (2016), las organizaciones productoras de estadística contribuyen a nutrir a la sociedad, al mercado y a las fuerzas políticas con la información necesaria para su funcionamiento, lo que permite la toma de decisiones más asertivas incluso sobre la acción del Estado. Por último, la producción estadística puede servir para fortalecer la propia democracia, proveyendo información relevante para evaluar de forma veraz y transparente el desempeño de los políticos y el impacto de las políticas.

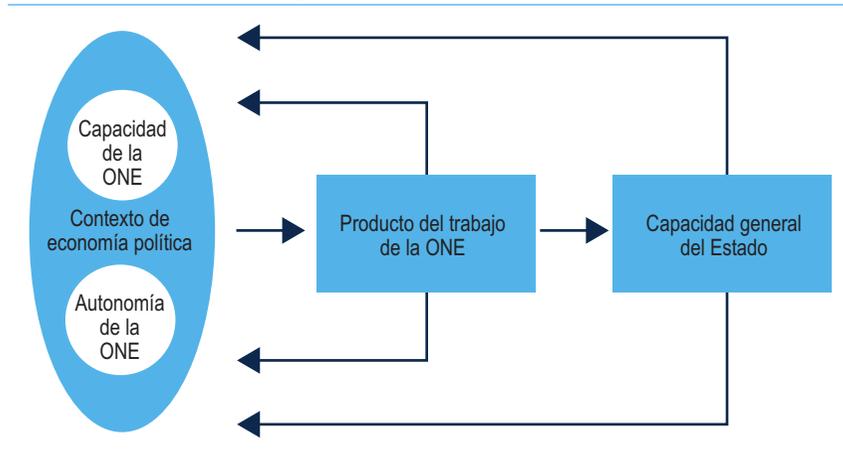
La producción de estadísticas que puedan reforzar las capacidades estatales depende de la calidad, confiabilidad y periodicidad de la información. Por ello, el trabajo de las organizaciones que producen estadísticas debe basarse en elementos como la oportunidad, la eficiencia, la modernidad, el profesionalismo y la independencia (Taylor, 2016). Para que esto suceda, apunta el autor, es importante que la ONE cumpla con las normas internacionales y atienda los estándares de producción estadística, garantizando rigor y adecuación metodológica para tener una credibilidad incuestionable.

Así, el desarrollo de capacidades estatales presupone, entre otras cosas, invertir en la producción de estadísticas relevantes y confiables que informen el proceso de toma de decisiones, sea de actores de la burocracia, de la política, de la sociedad o del mercado. Eso significa que haya capacidad para proveer datos relevantes a quien los demanda. Para ello, se presupone la construcción de capacidad estadística. Al mismo tiempo, la inversión para crear un sistema estadístico con altas capacidades técnicas, autonomía y recursos también presupone un mínimo de capacidades estatales por parte de los Estados, y un mínimo de inversiones a largo plazo para su generación y sostén, de modo de asegurar su permanencia.

Taylor (2016) señala que el camino para construir una ONE que tenga beneficios efectivos sobre las capacidades generales del Estado es un proceso a largo plazo, dependiente e influido por la propia capacidad y autonomía del Estado, pero, al mismo tiempo, por la economía política de un contexto más amplio. El nivel de capacidad estatal con el que cuenta un país es, sin duda, un factor determinante del nivel de capacidad estadística, pero no lo explica en su totalidad. El esquema 2.1 representa este proceso de interdependencia e influencia mutua entre la construcción de las capacidades del Estado y la capacidad estadística.

El concepto de capacidad estadística que se despliega en estos trabajos y que se adopta aquí se basa en el concepto de capacidad del Estado. Este abarca un conjunto de atributos administrativos o burocráticos, como la existencia de una burocracia profesionalizada, autonomía frente a las interferencias políticas y capacidad de coordinación entre distintos actores. Beccaria (2017: 3) define la capacidad estadística como “la existencia de una estructura o sistema permanente que disponga de los recursos necesarios para generar de manera sostenida datos estadísticos relevantes y de calidad, y para difundirlos adecuada

Esquema 2.1: Mapa conceptual del impacto de las ONE sobre la capacidad general del Estado



Fuente: Taylor (2016).

y oportunamente”. La capacidad estadística abarca diferentes aspectos, y sus elementos básicos son los siguientes: “(i) que la oficina estadística cuente con suficientes recursos presupuestarios, humanos y tecnológicos para su trabajo; y (ii) que el marco institucional del sector proteja la independencia técnica y favorezca la coordinación de las distintas entidades productoras de estadística oficial” (Alessandro, 2017). Es preciso analizar la presencia o la falta de capacidad de coordinación caso por caso, en la medida en que esta depende de un marco institucional que la estimule y permita la elaboración de metodologías y formas de acción conjunta. Por su lado, y de forma similar, Taylor (2016) señala las siguientes tres dimensiones de la capacidad estadística:

- Las capacidades del sector de estadística de ofrecer los productos de su trabajo de manera eficiente y eficaz.
- La autonomía de las instituciones, o el grado en que el sistema estadístico “es capaz de producir esta información y hacerla pública sin interferencias de las autoridades y los políticos”.
- Los recursos humanos y presupuestarios disponibles, que sean suficientes para producir las estadísticas necesarias y periódicas para la toma de decisiones.

Asimismo, a partir del análisis de tres estudios de casos preliminares (Colombia, México y República Dominicana), Alessandro (2017) propone

tres dimensiones para evaluar la economía política de la capacidad estadística: autonomía, coordinación y recursos. Estas son similares, o engloban, a las dimensiones tratadas por Taylor, aunque en este caso a la autonomía y a los recursos se les añade la capacidad de ejercer una coordinación efectiva de los diversos componentes del sistema estadístico. El índice de capacidad estadística desarrollado para este estudio evalúa dichas dimensiones.

De la revisión precedente queda clara la importancia de que los Estados inviertan en la construcción de capacidad estadística como elemento que viabiliza la propia capacidad de los Estados. También se hace evidente que la capacidad estadística se refiere no solo a lo que las ONE son capaces de hacer, sino también a la forma en que lo hacen en términos de autonomía y capacidad de coordinación. Para realizar bien su labor, las ONE tienen que poder limitar las presiones políticas o socioeconómicas sobre su trabajo, así como tener la autoridad efectiva para dirigir los distintos componentes del Estado que contribuyen con su labor.

A pesar de la evidencia sobre la importancia de contar con sistemas estadísticos profesionales y de la existencia de un amplio consenso entre expertos y élites políticas sobre su relevancia, los estudios sobre la capacidad estadística en América Latina muestran que todavía hay una considerable distancia entre estos modelos ideales y la realidad. Si bien algunos países han logrado avanzar en forma considerable en la construcción de su capacidad estadística, otros todavía están bastante atrasados en este sentido. En una región cuyas sociedades comparten muchas similitudes, estas diferencias sugieren que la heterogeneidad se explica a través de la propia constitución, inversión y actuación de los Estados en su capacidad estadística, y que no depende solamente de causas como el nivel de desarrollo del país o la calidad burocrática alcanzada.

¿Qué factores y procesos pueden explicar los diversos niveles de capacidad estadística de la región? A este respecto, Taylor (2016) argumenta que hay dos motivos, o dos tensiones político-económicas, que pueden provocar diferentes inversiones en la capacidad estadística y conducir a la heterogeneidad. El primero se refiere a las dificultades más generales de construir capacidades estatales, y está atado a la propia debilidad de muchos de los Estados de la región. Los Estados sin capacidad de inversión, por ejemplo, o con burocracias menos constituidas o estables, tendrían mayor dificultad para invertir y componer

su capacidad estadística. Como se ha indicado, la capacidad estadística está sin duda relacionada con el nivel de capacidad estatal general de un país y no es sorprendente que Estados débiles también tengan ONE débiles. La capacidad estatal de un país es un factor determinante potencial de la capacidad estadística que se puede esperar encontrar. Si bien esta relación forma parte importante de la explicación, más adelante se mostrará que no alcanza para dar cuenta de toda la variación de capacidad encontrada.

El segundo motivo se refiere a la falta de voluntad política de algunos dirigentes para tener información y datos más transparentes, que puedan servir para vigilar a las administraciones en cuanto a lo que se ha realizado o no. Esta segunda tensión se refiere a la rendición de cuentas: “mientras que los datos estadísticos pueden ayudar a mejorar la precisión y la fiabilidad de la toma de decisiones en los sectores público y privado, los datos pueden exponer las deficiencias de las políticas del gobierno y dar lugar a exigencias de cambio” (Taylor, 2016). Esta falta de voluntad señalada por Taylor también puede deberse al simple desinterés, al hecho de que el desarrollo de capacidad estadística no se considere prioritario, y no a un deseo de ocultar información o evitar la transparencia. Una razón común en América Latina, donde las declaraciones con frecuencia están lejos de las prioridades reales de los gobernantes. La preocupación por otros aspectos lleva a los gobernantes a dirigir recursos a otras reformas o a resolver emergencias, dejando de lado otros temas esenciales. Simplemente, el tema no alcanza relevancia en la agenda de los gobernantes: aunque los Estados tienen la capacidad de hacer más, no necesariamente temen al efecto de un sistema más transparente, pero no le otorgan prioridad, lo que Slater y Kim (2014) han descrito como *standoff-states*, una conducta común en países en desarrollo, donde el Estado solo actúa cuando tiene necesidad o presión para hacerlo.

Esta doble tensión ha provocado avances muy desiguales en cuanto a la capacidad estadística de los diferentes países. Ya sea por los costos que implica, por evitar la rendición de cuentas, o sencillamente por no considerarlo un tema prioritario, los políticos suelen prestar poca atención a la reforma y al fortalecimiento del sector estadístico.

¿Qué factores influyen en la construcción de la capacidad estadística? Alessandro (2017: xi) propone que el análisis del desarrollo de la misma debe llevarse a cabo a partir de un análisis de la economía política, que permitiría “identificar para cada caso el espacio existente para

fortalecer dichas capacidades y también sugerir opciones que amplíen ese espacio”.

La idea central de un análisis desde la economía política es que se busca explicar cómo, a partir de la interacción entre actores con distintos intereses y bajo reglas e instituciones diferentes, surgen acuerdos que llevan al marco institucional vigente. Así que es importante mirar a las instituciones, y comprender cómo ellas condicionan el accionar de los individuos y de las organizaciones, llevando a determinados equilibrios. “Por lo tanto, las interacciones entre los actores, y de estos con el marco institucional (en la medida en que las instituciones son reforzadas o modificadas por la conducta de los actores), son clave para entender esta clase de fenómenos” (Alessandro, 2017: 9).

Los análisis de economía política empiezan con una mirada más histórica y estructural del contexto político y de las políticas. Así, se considera la posibilidad de que haya una dependencia de trayectoria en algunas situaciones o decisiones políticas. La tarea siguiente de un análisis de este tipo pasa por identificar el marco institucional vigente, considerando las instituciones como las reglas formales e informales que crean incentivos o sanciones para ciertos comportamientos y, por lo tanto, constriñen a los actores (North, 1990). Hay que tomar en cuenta no solo a las instituciones específicas del sector de estadística, sino también a las instituciones más generales del país, como el sistema político, por ejemplo. Así, para un análisis de la economía política, deben contemplarse: instituciones más generales del Estado (las del régimen político, el sistema de gobierno, el sistema electoral, las atribuciones del Ejecutivo y del Legislativo, las relaciones entre el Estado central y los gobiernos subnacionales, etc.); instituciones del sector estadístico (normas y reglamentos que definen los actores, sus responsabilidades y sus competencias), y reglas informales que regulan el comportamiento (Alessandro, 2017).

Sobre la base de la literatura en la materia y del análisis preliminar de tres casos (México, Colombia y República Dominicana), Alessandro presenta una serie de hipótesis centradas en la interacción de los diferentes actores del Estado y de la sociedad y la forma en que estos elementos de la economía política pueden afectar la capacidad estadística. Como se verá más adelante, estas hipótesis sirvieron de base para realizar la evaluación de la capacidad estadística en los estudios de casos. Las hipótesis planteadas por Alessandro (2017) sugieren la forma en la que la capacidad estadística se ve influida por los siguientes cinco

elementos: las instituciones y actores del sistema político, las características generales de la administración pública, la política burocrática del sector estadístico, la participación de actores externos y las características de actores individuales.

Respecto de los actores, cabe considerar no solo a los actores del Estado (políticos y burócratas), sino también a los de la sociedad, la academia, el mercado, los organismos internacionales y la prensa. Como se explicará posteriormente, estos actores son cruciales para la capacidad estadística, ya que demandan estadísticas de calidad, limitando la posibilidad de revertir los niveles de calidad y transparencia alcanzados.

Acerca de los actores estatales, hay que tomar en cuenta que no siempre coincidirán en cuanto a las mejores políticas o la necesidad de fortalecer determinadas oficinas a cargo de estas funciones. Señala Alessandro (2017): “En ese contexto, es probable que la preferencia de cada actor no remita a una posición única al interior de la administración sino que varíe según su ubicación institucional (*where you stand depends on where you sit*)”. El “tira y afloja” (*pulling and hauling*) entre los individuos que componen estas organizaciones conduce a las decisiones que adopten las administraciones públicas: “Lo que un gobierno hace en una instancia determinada puede ser entendido sobre todo como el resultado de un proceso de negociación entre actores posicionados jerárquicamente en el gobierno” (Allison y Halperin, 1972: 43). En el sector estadístico, estas dinámicas involucran a las diferentes entidades que tienen responsabilidad en la producción y difusión de estadísticas oficiales. La competencia por la jurisdicción sobre la producción y/o coordinación de dichas estadísticas se vincula con el modo en que, entre esas entidades, se distribuyen poder, recursos presupuestarios, reputación profesional y control sobre información sensible para otros actores, entre otros aspectos. También es importante comprender los recursos disponibles para los actores, su relevancia y sus relaciones.

Las hipótesis propuestas por Alessandro (2017) sirvieron de base para el análisis de los casos de este estudio y en la sección analítica se presentarán los resultados que han surgido de los mismos, incluyendo nuevos factores de economía política, que se suman así a los desarrollados inicialmente. Asimismo, de los estudios de casos surge una serie de procesos históricos comunes a la región que también tendrán relevancia para explicar el aumento, por lo general progresivo, de la capacidad estadística en América Latina. Finalmente, los casos proporcionaron rica información en un aspecto más difícil de teorizar pero fundamental para

entender las trayectorias: la relevancia de la agencia burocrática tanto para aprovechar oportunidades para fortalecer la capacidad de las ONE como para no hacerlo. En general, se propondrá que, dadas sus características, las ONE tienen mayor potencial que otras áreas del Estado para desarrollar capacidad y estos espacios podrían ser mejor aprovechados por reformadores dispuestos a explotar estas ventajas.

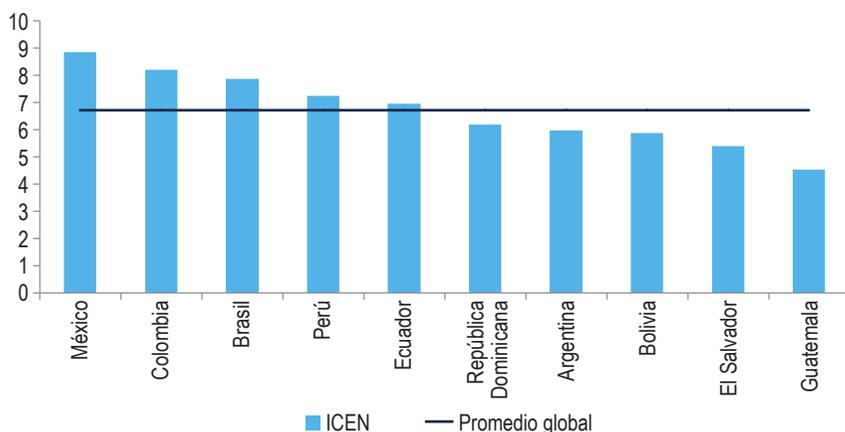
Sin embargo, antes de presentar los casos y abordar esta explicación es necesario conocer con mayor precisión qué tipo de heterogeneidad existe en la capacidad estadística de los países de la región, así como demostrar que dicha heterogeneidad no depende solamente de la capacidad estatal de los países bajo estudio. A continuación, se presenta la medición del ICEN en los casos, lo cual permitirá un análisis comparado basado en información más precisa y objetiva.

El Índice de Capacidad Estadística Nacional

El Índice de Capacidad Estadística Nacional (ICEN) desarrollado por el BID es una herramienta diseñada para medir de forma cuantitativa la capacidad de los sistemas estadísticos de los países de América Latina. Beccaria (2017) define la capacidad estadística como “la existencia de una estructura o sistema permanente que disponga de los recursos necesarios para generar de manera sostenida datos estadísticos relevantes y de calidad, y para difundirlos adecuada y oportunamente”. Sobre la base de esta definición se desarrolla el ICEN. Se trata de una medición compuesta de cuatro dimensiones principales: recursos, normas y prácticas institucionales, metodologías y difusión. La primera se refiere a los recursos financieros (presupuesto), humanos (empleados y salarios), tecnológicos (*softwares*) y físicos (equipos, infraestructura) con los que cuenta una ONE para producir la información. Estos son centrales, debido a que en cantidades adecuadas otorgan capacidad operativa a las oficinas. En segundo lugar, las normas y prácticas institucionales son aquellas que regulan la existencia y organización de la ONE y del sistema en su conjunto, así como su rol de coordinador y articulador del mismo. Las metodologías, que componen la tercera dimensión, hacen referencia a las técnicas mediante las cuales se recoge y procesa la información siguiendo estándares internacionales validados, controles de calidad, y métodos que generen información coherente y comparable de forma longitudinal y transversal. Finalmente, la dimensión de difusión se refiere a las metodologías usadas para hacer accesible la información a los diversos usuarios, de forma transparente, oportuna y resguardando la confidencialidad de los datos.

Para medir el ICEN se aplicaron cuestionarios a diferentes actores en los 10 países. Un cuestionario fue llenado exclusivamente por

Gráfico 3.1: Índice de Capacidad Estadística Nacional, países seleccionados, 2015-16



Fuente: Elaboración propia.

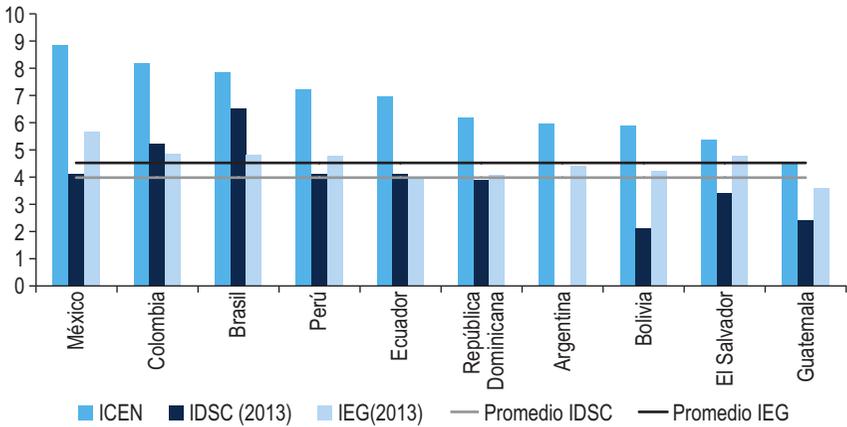
funcionarios de la ONE, mientras que otros fueron aplicados a funcionarios del Sistema de Estadística Nacional (SEN), académicos, periodistas y usuarios del sector privado. La información provista por estos dos tipos de actores, productores y usuarios permitió estimar de forma más integral la capacidad de los sistemas estadísticos nacionales. El puntaje resultante se encuentra en un rango de 1 a 10, donde 1 indica un bajo nivel de capacidad y 10 uno muy alto.¹

Con los resultados de la medición, realizada en 2015 y 2016, se obtuvo el siguiente *ranking* de países (véase el gráfico 3.1): México, Colombia y Brasil poseen los puntajes más altos y ocupan los tres primeros lugares con puntajes superiores a la media (6,69). Perú, Ecuador y República Dominicana se encuentran en posiciones más intermedias bastante cercanas al puntaje promedio. Por su lado, Argentina, Bolivia, El Salvador y Guatemala ocupan las posiciones más bajas del *ranking*, con puntuaciones inferiores al promedio de los 10 países.

Según estos resultados, pueden hacerse observaciones interesantes. Primero, en general y como es esperable, el ICEN de los países corresponde a los niveles generales de capacidad estatal observada en los mismos. Efectivamente, para los 10 casos, es posible encontrar una

¹ Los detalles técnicos del ICEN pueden encontrarse en el anexo 1 de este trabajo y en Beccaria (2017).

Gráfico 3.2: Capacidad estadística, desarrollo del servicio civil y efectividad del gobierno por país



Fuente: Elaboración propia.

correlación significativa, positiva y fuerte entre el ICEN y el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) implementado por el BID, que mide la capacidad burocrática de los Estados. Lo mismo sucede si se relaciona el ICEN con el Índice de Efectividad del Gasto (IEG). Ello permite corroborar que los países que ostentan elevados puntajes en los dos primeros, muestran también niveles elevados de capacidad estadística (véase el gráfico 3.2).

Sin embargo, también es posible observar países en los que la capacidad estadística es superior al nivel que cabría esperar según la capacidad de sus Estados. Los casos en los cuales las diferencias no son abrumadoras son los de Brasil, El Salvador y Guatemala, pero los que representan mayor distancia a favor de la capacidad estadística son Colombia, Perú, Ecuador y México. Esto indicaría que las ONE poseen un potencial propio de desarrollo de capacidad que las acercaría a las “islas de eficiencia” o instituciones con niveles técnicos y de autonomía superiores al promedio general del Estado (ministerios de Economía, bancos centrales o ministerios de Relaciones Exteriores) (Evans, 1992; Centeno, 2009; Bersch, Praça y Taylor, 2013). En efecto, como se verá en la sección de análisis, estos organismos comparten con las ONE los vínculos internacionales que son una fuente importante de fortalecimiento, pero sobre todo son funcionales a las demandas de información de las instituciones especializadas, lo cual repercute positivamente

en el desarrollo de su propia capacidad. Así, en general, las ONE en varios casos constituyen posibles excepciones de fortaleza en entornos en promedio más débiles y, lo que es más importante para este estudio, observar las ventajas de dichas instituciones por su posición estatal para alcanzar mayor capacidad permite identificar posibles estrategias de desarrollo de capacidad estadística en los casos en que se decida impulsar procesos de reforma.

Un aspecto adicional a considerar es que la coyuntura previa a la medición puede haber afectado la posición de al menos dos países. En Colombia la medición se realizó después de que se efectuara una serie de cambios y reformas para mejorar la capacidad estadística, lo cual podría haber subido los puntajes de los entrevistados al abrirse una visión optimista del futuro. Del mismo modo, si bien la ONE de Argentina sufrió un claro debilitamiento en años anteriores, parecería que los puntajes obtenidos castigan a una institución que, desde una mirada de más largo plazo, siempre ha contado con mejores niveles de capacidad y mayor reconocimiento internacional que los asignados por los entrevistados, pero que justo terminaba una etapa complicada.

En suma, en esta sección se han descrito brevemente: la herramienta usada para medir la capacidad estadística de los países (el ICEN), sus componentes y su forma de aplicación. Asimismo, se ha presentado el *ranking* de países obtenido. Se observa que, como es de esperarse, este *ranking* se encuentra asociado con los niveles de capacidad generales de los Estados, pero al mismo tiempo se confirma que en algunos casos los niveles de capacidad estadística son superiores a lo que se esperaría por su entorno. Como se detalla a continuación, se propone que, dadas sus condiciones y entornos, las ONE suelen (y más aún, pueden) desarrollar mayor capacidad que el promedio de sus entornos estatales. En la siguiente sección, se describen brevemente los estudios de casos a fin de resaltar los aspectos más relevantes de los análisis efectuados. Posteriormente, en la sección principal del trabajo, se analizan de forma comparada los factores que explican el alto o bajo nivel de capacidad estadística de los países en estudio.

Síntesis de los estudios de casos: procesos y factores de economía política

CAP.

4

En este capítulo se presentan resúmenes analíticos de los estudios de casos realizados en 2015 y 2016 siguiendo la metodología desarrollada por Alessandro (2017). En ellos se indica el año en que fueron realizados y su autor. Las síntesis se basan en los resúmenes ejecutivos preparados por los autores encargados de la investigación en cada país, y se complementan con información de los casos cuando resulta pertinente para el análisis que se realizará en la siguiente sección.¹ Aunque se incluye una breve síntesis del ámbito histórico de estos casos, se busca privilegiar el análisis de los procesos y factores que —de acuerdo con los autores de cada estudio— han afectado de forma negativa y positiva a la capacidad estadística de cada país. En la siguiente sección se tratan dichos factores y su relevancia.

Argentina – INDEC: Los costos de la intromisión del Ejecutivo en la capacidad estadística²

En Argentina el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es la oficina de estadística encargada de la coordinación del SEN. El INDEC fue creado en 1968 en un escenario de gobierno de facto que estableció el marco general del sistema estadístico nacional. El caso argentino es un caso *sui generis* en la región de América Latina y el Caribe (ALC), dado que el país pasó de tener un SEN estable y sólido en los años noventa y primeros años de la década de 2000 a un rápido debilitamiento de

¹ La información más completa de cada caso está en los reportes por país.

² Este apartado está basado en el trabajo de Diego Silva (2016).

la capacidad estadística en la última década, producto de la intervención del Poder Ejecutivo. A consecuencia de esta intervención, el INDEC cuenta con escasos y frágiles recursos humanos, tecnológicos y físicos, y con un marco institucional débil para garantizar el fortalecimiento del SEN. En la actualidad se intenta reconstruir la organización hacia sus niveles técnicos anteriores.

Existen distintos hitos en la construcción de capacidad estadística en Argentina, cada uno de los cuales puede ser comprendido por diferentes dinámicas. La creación del INDEC a través de la Ley 17622 de 1968 fue el resultado de un proceso de maduración de la capacidad estadística nacional y marcó un hito en el proceso de consolidación de un SEN en años en que el entorno internacional recomendaba este tipo de esfuerzos. La ley apareció en el contexto de un gobierno de facto y como iniciativa del Ejecutivo. En términos estadísticos, era una institución avanzada para su época, que mantuvo un rigor técnico y considerable hermetismo durante los años setenta. Estos primeros años evidencian autonomía técnica. La ley estadística consagraba la centralización normativa y la descentralización ejecutiva, lo que se convertiría en el elemento principal de la relación del INDEC con las oficinas estadísticas provinciales.

En el año 1983, con el regreso a la democracia, el sistema estadístico nacional se fortaleció más, con un aumento de la transparencia de la institución. En el INDEC de los años ochenta había funcionarios con un alto nivel técnico, pero se observaba un rezago en cuanto a las herramientas tecnológicas y una limitada capacidad de coordinación. Durante este período las instituciones de la democracia comenzaron a interactuar con el INDEC y cambió el hermetismo característico de los gobiernos de facto. Además, se fortalecieron las relaciones con usuarios de información dentro del Estado, con organismos internacionales y con la academia.

La década de 1990 estuvo marcada por las mejoras de la producción y difusión de estadísticas coyunturales, que eran demandadas por un nuevo contexto de economía política en el país. El proceso de desestatización de la economía y privatización de activos públicos significó el crecimiento del papel del sector privado. Así, se desarrollaron una diversidad de indicadores de coyuntura que no se habían desarrollado en décadas anteriores (industria, construcción, comercio, servicios, entre otros). El INDEC se vio abocado a responder a estas demandas y a captar esos nuevos fenómenos en la economía mediante

la profesionalización de sus funcionarios, y a través de la especialización y la mejora tecnológica del instituto. Nuevos usuarios como el sector privado y el periodismo especializado comenzaron a recurrir a la información de coyuntura. En sintonía con el contexto de reformas de la gestión pública, se iniciaron procesos de cambio en las formas de contratación del personal, el cual pasó de formar parte de una planta permanente a convertirse en transitorio. Así, se generaron espacios para la precarización laboral y la descompensación del sistema de calidad del personal.

El período comprendido entre 2006 y diciembre de 2015 marcó un debilitamiento acelerado de la capacidad estadística a través del proceso denominado “intervención”. La presión del Ejecutivo por la producción y publicación de resultados que fueran de la mano con el discurso político y la narrativa de gobierno llevó a que se ejerciera presión sobre el INDEC. Dada la fragilidad institucional, fue posible poner en marcha un proceso de debilitamiento de la capacidad estadística del INDEC a través de la modificación de las formas de operación del instituto. Con fines políticos, se reemplazaron funcionarios técnicos, de planta y de carrera por profesionales ideológicamente afines al gobierno en la estructura del instituto (desde cuadros directivos hasta cuadros menores) y se planteó el concepto de “estadísticas militantes” como las estadísticas producidas en función de un proyecto político. Estos cambios dieron lugar a un trastorno en la producción estadística nacional. La información provista por el INDEC dejó de ser creíble y se convirtió en una fuente de uso banal de la información en los medios de comunicación. A través de la popularización, el INDEC comenzó a ser citado de manera más recurrente con menor calidad en el debate. Se afectó la estructura técnico-científica tradicional, se invirtió la pirámide de los funcionarios a cargo de la producción estadística y se cambiaron los roles. Sectores de la oposición intentaron desde el Legislativo visibilizar el problema a través de múltiples estrategias, pero no pudieron revertir la situación, dadas las mayorías oficialistas en el Congreso.

El gobierno nacional que tomó posesión en diciembre de 2015 declaró en Emergencia Administrativa al Sistema Estadístico Nacional y al INDEC (Decreto 55/2016 del 8 de enero de 2016). En ese marco surgió la nueva dirección que ha tomado el INDEC desde diciembre de 2015, con la cual se busca recuperar la capacidad estadística en corto tiempo, dado que existen las condiciones necesarias para hacerlo, incluyendo

el apoyo político al más alto nivel.³ El nuevo liderazgo del INDEC planteó la recuperación de las estadísticas más deterioradas vía la reversión del proceso anterior, es decir, fortaleciendo nuevamente las capacidades técnico-científicas perdidas del instituto. El regreso de profesionales con el conocimiento y las capacidades necesarios ha sido fundamental para fortalecer en muy poco tiempo la capacidad estadística.

El caso de Argentina sugiere algunas conclusiones esenciales que, como se verá, también son aplicables a otros países de la región. En primer lugar, queda clara la relevancia de algunos procesos históricos para el desarrollo de la capacidad estadística en general. Así, un Estado que buscó responder a los desafíos del desarrollo en los años sesenta, al que se le demandó mayor transparencia al volver a la democracia, y que debe atender una serie de demandas de política pública vinculadas al desarrollo del mercado o políticas de descentralización marca hitos en el desarrollo de la capacidad estadística.

Además, esto indica cómo las tendencias más generales e históricas del sistema político y de la administración pública de un país influyen en las prácticas específicas del sector estadístico. La intervención del INDEC, y su posterior reconstrucción, solo se comprenden como parte de las tendencias generales de la economía política tanto para fortalecer como para debilitar la administración pública en Argentina. Y, como se mencionaba antes, en este país estos cambios están muy relacionados con el tipo de actitud del Ejecutivo en su relación con el aparato estatal. El debilitamiento del INDEC es una muestra de un patrón de debilitamiento administrativo común en dicho país.

Asimismo, en lo que atañe a factores más centrados en la economía política, el caso ilustra lo negativo que puede ser para una institución contar con presidentes poderosos que ven en la estadística un medio para reforzar su posición y poner en marcha ciertas políticas. En este caso, la oposición política a presidentes mayoritarios no fue una barrera para limitar la politización. Esa oposición no pudo afectar el control sobre una institución dependiente del Poder Ejecutivo. Asimismo, queda demostrado el papel fundamental del personal técnico calificado: la falta

³ El gobierno de Argentina que tomó posesión en diciembre de 2015 estableció 100 prioridades agrupadas en ocho objetivos, entre las cuales la prioridad 83 se refiere a la recuperación de las estadísticas públicas como parte del objetivo de modernización del Estado argentino (véase <http://www.casarsoda.gob.ar/objetivosdegobierno/>).

de vinculación al instituto de personal técnico calificado no solo debilita las capacidades institucionales de producción estadística sino también la defensa de las estadísticas como bien público. El regreso del personal técnico calificado ha sido uno de los factores clave en la reconstrucción del INDEC durante 2016.

Cabe además señalar el papel de los medios de comunicación. En una primera instancia, como usuarios especializados para el fortalecimiento de las estadísticas; luego, como críticos ante procesos de debilitamiento estadístico, y, finalmente, como caja de resonancia de los problemas de este debilitamiento. Este tipo de presión por una ONE autónoma y de calidad contribuye a resaltar cuando se retrocede en dicha calidad estadística.

En este caso también se observa cómo la necesidad de fortalecer la credibilidad ante actores internacionales (organismos y/o inversionistas) puede ser una palanca importante para mejorar el funcionamiento del sistema estadístico. Como se detalla en el recuadro 4.1, las críticas internacionales a la calidad de las estadísticas producidas dejaron en claro que el problema no era secundario o una exageración de la oposición política o la prensa.

Finalmente, otro punto interesante que el caso también muestra es el rol de las crisis en la construcción de la capacidad estadística. Las crisis, como el nivel de deterioro del INDEC, pueden ser asumidas como ventanas de oportunidad para introducir reformas que bajo otras condiciones

RECUADRO 4.1: VISIBILIDAD INTERNACIONAL

El caso de Argentina muestra cómo la intervención del Poder Ejecutivo en el INDEC tuvo en sus comienzos una motivación principalmente nacional: influir en el índice de precios al consumidor con vistas a mostrar cifras positivas en un año electoral. Sin embargo, lo que podría haber sido meramente un asunto interno tomó dimensiones globales, y se materializó, entre otras formas, cuando en el año 2012 la reconocida revista *The Economist* anunció que dejaría de publicar las cifras oficiales de inflación de Argentina por considerarlas no creíbles. Por parte de los organismos multilaterales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) aplicó una moción de censura al país en febrero de 2013 subrayando la importancia y magnitud del problema de credibilidad de los datos oficiales producidos por el INDEC. La moción de censura del FMI fue retirada en noviembre de 2016, y *The Economist* ha vuelto a publicar las cifras de inflación del INDEC a partir de mayo de 2017.

podrían quedar relegadas a un segundo plano. Actualmente, el tema de la producción estadística en Argentina se ha politizado, y ha aumentado la atención política y social que se le da al mismo.

Bolivia – INE: Los objetivos de desarrollo del milenio y la descentralización como catalizadores de la capacidad estadística⁴

Bolivia ha experimentado un significativo desarrollo de su capacidad estadística en los últimos 30 años. La construcción de esta capacidad ha sido un proceso continuo, con fluctuaciones, de mejora y fortalecimiento de las capacidades de las instituciones que forman parte del SEN, pero también ha estado marcada por ciertos hitos que representaron cambios importantes en el funcionamiento del sistema y en las atribuciones y competencias de las diferentes instituciones que lo componen. Como se verá en el análisis que se presenta a continuación, en muchos casos el desarrollo de la capacidad estadística ha estado vinculado a la demanda de información por parte de los que elaboran las políticas públicas, demanda resultante de la necesidad de diseñar y evaluar estas políticas y sus efectos. Así, las políticas vinculadas tanto a la descentralización como a los programas de alivio de la pobreza, algunos promovidos y financiados por la cooperación internacional, han sido conducentes al fortalecimiento del SEN en Bolivia.

En 1976 se realizó el segundo censo de población y vivienda, 26 años después de haberse llevado a cabo el primero. En ese mismo año se promulgó la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística (SNIE), DL 14100 del 5 de noviembre. La norma estableció al Instituto Nacional de Estadística (INE) como “órgano ejecutivo y técnico del Sistema; como entidad descentralizada con autonomía administrativa y de gestión, dependiente del Ministerio de Planeamiento y Coordinación”. El INE tiene la responsabilidad de dirigir, planificar, ejecutar, controlar y coordinar las actividades estadísticas del SEN, además de promover el uso de registros administrativos, tanto en oficinas públicas como privadas.

La crisis económica ocurrida a finales de la década de 1970 y primera mitad de la década de 1980 puso en evidencia la debilidad existente en las estadísticas referidas al área fiscal. La cobertura de las estadísticas

⁴ Este apartado está basado en el trabajo de Luis Carlos Jemio (2016).

fiscales al momento de ocurrir la crisis solo incluía las operaciones del gobierno central, y no se disponía de información sobre las operaciones de las prefecturas y municipios, por lo que no era posible obtener una medida precisa de la magnitud de las operaciones del sector público no financiero (SPNF) consolidado. Los datos sobre las operaciones de las prefecturas departamentales y municipalidades se encontraban dispersos y en forma poco estandarizada, por lo que no era posible agregarlos y consolidarlos.

A partir de 1988 el INE se encargó de elaborar las cuentas nacionales, antes a cargo del Banco Central de Bolivia (Decreto Supremo Núm. 21855 del 14 de enero de 1988). La razón principal por la que se produjo este cambio fue la percepción de las autoridades de esa época con respecto a que las actividades del banco central debían concentrarse exclusivamente en mantener la estabilidad monetaria del país y controlar la inflación. Durante la primera mitad de los años ochenta, la economía boliviana atravesó una profunda crisis, que se caracterizó por un elevado déficit fiscal, hiperinflación y caídas continuas del producto interno bruto (PIB).

Hasta 1992 los censos nacionales de población y vivienda no se realizaban en forma periódica. El censo de 1992 en Bolivia se implementó después de 16 años de la realización del censo anterior. Diversos factores explican este rezago, entre ellos la gran inestabilidad política vivida a finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980; la crisis económica de la primera mitad de los años ochenta y la escasez de recursos por parte del Estado boliviano experimentada durante prácticamente toda esa década. La realización del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 1992 fue financiada casi en su totalidad por la cooperación internacional. La elaboración del CNPV se ha constituido como una de las principales actividades del INE y, como se verá, una de las causas de su fortalecimiento institucional.

A partir del CNPV de 1992 los censos se han llevado adelante cada 10 años, siguiendo las recomendaciones internacionales de Naciones Unidas. Uno de los factores que explican este cambio es sin lugar a dudas el hecho de que las autoridades del gobierno, los organismos de financiamiento internacional y la sociedad civil reconozcan la importancia de contar con información demográfica para la planificación del desarrollo.

Pero, lo que resulta más interesante para el análisis, y que constituye otro factor que también ha incidido en la mayor continuidad de

la realización de los CNPV, es el proceso de descentralización administrativa que se viene implementando en Bolivia a partir de la década de 1990. Hay una serie de disposiciones relativas a la asignación de rentas a los gobiernos subnacionales y relacionadas con la representación política que requieren información estadística precisa de la población de los departamentos, y para ello es necesario contar con censos más frecuentes y profesionales.

Así, se aprobaron la Ley de Participación Popular (Ley Núm. 1551, del 20 de abril de 1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (Ley Núm. 1654, del 28 de julio de 1995), las cuales transfirieron a los gobiernos departamentales (gubernaciones) y municipales mayores atribuciones y responsabilidades en la inversión y la gestión pública. Para el cumplimiento de sus nuevas y mayores atribuciones por parte de los municipios, la Ley Núm. 1551 (artículo 20) establece varios cambios que fortalecen a las municipalidades y apoyan la necesidad de datos estadísticos del censo de población para hacer las transferencias financieras a las mismas. De este modo, se determinan la obligatoriedad de realizar el censo nacional de población cada 10 años por parte del INE, y una vinculación de sus datos al funcionamiento gubernamental y de las municipalidades.

Así, una serie de temas centrales de la política subnacional y de representación nacional toman como referencia los datos de población del CNPV y generan a nivel político-regional una demanda muy grande de información poblacional actualizada y precisa. El INE tiene la responsabilidad de ejecutar esta tarea, lo que significa un importante influjo de recursos financieros, materiales, logísticos y tecnológicos para la institución.

En estos años también se fortaleció el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Las cuentas nacionales representan un registro contable de toda la economía en su conjunto, y para su elaboración se debe integrar información proveniente de todos los sectores de la economía, lo cual incluye estadísticas y precios de la producción sectorial, exportaciones, importaciones y balanza de pagos, estadísticas del sector público, encuestas a hogares (lo que abarca encuestas de empleo y de presupuestos familiares), censos de población y vivienda, censo agropecuario, censo de establecimientos económicos, estadísticas monetarias y financieras, etc. De esta forma, la institución responsable de compilar las cuentas nacionales adquiere en forma natural un papel central y rector en el SEN.

Otro aspecto que explica el gradual fortalecimiento del INE es el desarrollo a lo largo de los últimos 30 años de programas contra la pobreza que demandan la producción de información estadística, varios de ellos promovidos y apoyados por la cooperación internacional. Como una medida de emergencia para mitigar los efectos del programa de ajuste aplicado en 1985, se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE). A partir de la década de 1990, una vez que se consolidó la estabilidad macroeconómica, se buscó delinear una estrategia de lucha contra la pobreza, con la reasignación del presupuesto hacia sectores del área social y mediante la ejecución de programas sociales, para lo cual se crearon el Fondo de Inversión Social (FIS), sobre la base del FSE, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) (Antelo, 2000).

En la década de 1990 Bolivia se benefició del programa de alivio de la deuda externa implementado dentro de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), la cual estuvo condicionada a la elaboración y el cumplimiento de la denominada Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP, 2001). Los recursos del alivio de la deuda que estaba obteniendo el país al acceder a este programa debían utilizarse en el cumplimiento de la EBRP. En esta coyuntura, los organismos de financiamiento y cooperación internacional, multilateral y bilateral desempeñaron un papel protagónico para definir algunas políticas, y demandar y precisar la información requerida para hacer un control del cumplimiento de las metas planteadas en la EBRP. Esto se relaciona con el hecho de que el alivio de la deuda por parte de estos organismos estaba condicionado al cumplimiento de las metas de reducción de la pobreza planteadas en la EBRP. El mayor énfasis de las políticas públicas en el área social, y en la lucha contra la pobreza en particular, generó una mayor demanda de información detallada y relevante sobre el sector social. Esta información debía cubrir las diferentes áreas del sector social: salud, educación, vivienda, nutrición, servicios básicos, etc. Además, debía tener una cobertura regional de todo el territorio boliviano, con representatividad a nivel departamental y municipal. La información provendría de tres fuentes principales: i) encuestas a hogares; ii) censos de población, y iii) registros administrativos generados por instituciones públicas y privadas.

La cooperación internacional también ha acompañado este proceso de fortalecimiento de la capacidad estadística. Así, por ejemplo,

en el período 1999–2002 se desarrolló el Programa de Mejoramiento de Encuestas y de la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), con el apoyo de organismos multilaterales como el BID, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el objetivo de obtener información sobre las condiciones de vida de los hogares bolivianos, necesaria para la formulación de las políticas públicas.

Más recientemente, nuevas demandas de instituciones del Estado que requieren información también contribuyeron al fortalecimiento del SEN. Por ejemplo, a partir de 2006 el gobierno comenzó a implementar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien para el período 2006–11, aprobado mediante Decreto Supremo Núm. 29272 el 12 de septiembre de 2007. Para apoyar la ejecución del PND, se creó el Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIEP), de modo de hacer el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de los planes de desarrollo del país, mediante una “red de información para la planificación del desarrollo” (Marco de Referencia del SPIEP, 2009). En 2009, con el objeto de adecuar la producción de información estadística a los objetivos del PND, el INE elaboró su Plan Estratégico Institucional PEI 2010–14, el cual es coherente con los objetivos y filosofía del PND y con el SPIEP. Otras entidades del sector público también solicitan información para el diseño y análisis de las políticas económicas, como la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), la Unidad de Análisis Productivo (UDAPRO) y el Centro de Investigaciones Sociales (CIS).

A pesar de estos avances, el INE todavía acumula algunos problemas para enfrentar toda la demanda de información proveniente del gobierno y de la sociedad civil; especialmente adolece de la falta de recursos adecuados para cumplir todas sus funciones. El INE obtiene un incremento importante de su presupuesto en los años en que la institución realiza un CNPV. Sin embargo, el operativo censal es de tal magnitud que demanda una dedicación casi completa de la institución para realizarlo, lo que incide de manera desfavorable en la producción de otras estadísticas que se generan habitualmente.

Otro problema potencial que enfrenta el INE se refiere a la injerencia política sobre las actividades de la institución, comenzando con la imposición de algunas autoridades políticas sobre los procesos de contratación y despido de personal. Además, también existe el posible

RECUADRO 4.2: LA PRESIÓN DE LOS USUARIOS

El estudio realizado en Bolivia muestra cómo un proceso interno, la descentralización, y un proceso externo, los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), presionaron al Poder Ejecutivo boliviano para que fortaleciera al INE, creando una mayor demanda de datos. Así, una institución con capacidades limitadas tuvo que ser capaz de responder a las demandas de actores políticos regionales, de donantes y de organismos internacionales. Esta demanda constante de información contribuyó a que el INE ganara capacidad estadística, tal y como lo muestra el hecho de que a partir de 1992 se realizan censos de población cada 10 años, en consonancia con las recomendaciones internacionales. La relevancia que han adquirido los resultados de los censos de población para los gobiernos subnacionales se materializó en el conflicto que tuvo lugar entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales de oposición por los resultados del censo de 2012, cuando el Poder Ejecutivo presentó resultados preliminares antes de que el propio INE terminase de revisar la consistencia de los datos. Meses después, estos resultados fueron corregidos en el reporte oficial. Los departamentos afectados hicieron reclamos y la sensación que dejó el proceso fue de improvisación y de limitada autonomía del INE.

Nota: Véanse los enlaces http://www.la-razon.com/nacional/Info-demandas-departamentos-censo_LRZIMA20130814_0026_11.jpg; <http://hemeroteca.correodelsur.com/2013/08/01/25.php>.

inconveniente de una injerencia directa en la publicación o no de algún dato estadístico. Para resolver esta cuestión, la solución propuesta por algunos de los consultados es la institucionalización completa del INE, mediante la aprobación en una ley de la SEN, en la cual se reconozca explícitamente esa condición, se garantice la dotación de recursos para un funcionamiento eficiente, y se conforme un directorio eminentemente técnico que regule las acciones de la institución.

Como se resalta en el recuadro 4.2, la mayor lección que deja el caso boliviano consiste en observar el modo en que los procesos de reforma, como la descentralización, o los procesos internacionales, que demandaban mayor calidad técnica al Estado boliviano, crearon una demanda de datos de calidad que llevó a que el Estado fortaleciera su ONE. Si bien, como también resalta el caso, todavía esta oficina tiene problemas de autonomía y recursos, el hecho de que se haya aumentado esta capacidad ante demandas políticas e internacionales muestra que sí es posible contar con ONE profesionales cuando existen los incentivos para apoyar su fortalecimiento y una demanda concreta relacionada con sus actividades.

Brasil – IBGE: Construir legitimidad dentro y fuera del Estado⁵

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) es la organización nacional de estadísticas brasileña, responsable de coordinar la producción y difusión de las estadísticas nacionales oficiales. El IBGE tiene 80 años de existencia y, desde su creación, viene acumulando un cuerpo profesional altamente calificado, posee mucha credibilidad y confiabilidad, además de tener legitimidad y relevancia ante el mercado, la sociedad y el Estado. La construcción de la capacidad estadística del IBGE puede ser observada en tres períodos distintos que ocurren en paralelo al propio desarrollo del Estado brasileño.

El primer período, que tiene lugar entre 1930 y 1970, se considera el marco fundador de las bases institucionales de la estadística nacional, en la medida en que en ese momento se propusieron los principios y elementos fundamentales que se constituyeron como inspiración para los períodos siguientes. En paralelo con la construcción del Estado brasileño weberiano, el IBGE asumió un papel central consistente en proporcionar información relevante para que Brasil se conociera, invistiéndose de un rol protagónico en la toma de decisiones gubernamentales y de un papel articulador en relación con el sistema nacional. En ese momento se fundó una marca organizacional basada en la respetabilidad de los grandes nombres que brindaron su apoyo y en la alta relevancia que le otorgó el presidente de la república al instituto. También fue un período importante para la construcción de la institución tanto en términos de contrataciones de personal como de creación de unidades organizativas vigentes en todo el territorio nacional, lo que garantizaría la presencia e importancia del IBGE a lo largo del tiempo. Durante este período se creó la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas, que serviría como formadora de profesionales para los institutos de estadística y como divulgadora de investigaciones y metodologías nacionales, y constituiría una base fundamental para garantizar credibilidad y calidad en las actividades del IBGE.

El período siguiente, que se extiende desde la década de 1970 hasta finales de la década de 1980, marca una consolidación esencial en términos de metodologías estadísticas. Es un período fundamental en la construcción de la capacidad estadística nacional, lo cual implica la

⁵ Este apartado está basado en el trabajo de Gabriela Lotta (2016).

consolidación de estadísticas ya existentes y la propuesta de nuevas. Es el momento de renovación del sistema estadístico. Se produce la integración entre diferentes áreas, como geografía y estadística, y se da lugar a nuevas investigaciones, como las de industria y comercio. Las estadísticas económicas pasan a ser imprescindibles para las decisiones nacionales, y el IBGE se convierte en el actor central en este proceso. También se advierte un profundo desarrollo institucional en términos de la mejora de los procesos de trabajo y de la construcción de una marca sólida de estadísticas como base para la planificación nacional.

El tercer período comienza en la década de 1990, cuando Brasil se redemocratiza y establece una nueva Constitución federal basada en los pilares de un Estado de bienestar social. Entonces, el IBGE atraviesa cambios importantes en términos de la capacidad estadística, ya que ahora se comienza a pensar la producción estadística como un elemento esencial para fortalecer la democracia y a ese nuevo Estado proveedor. Por un lado, se observa un perfeccionamiento de los procesos, de la mano de la informatización de la organización y de las metodologías y, por otro, una apertura de la organización para los actores nacionales e internacionales. La aproximación con la prensa, con la academia y con organismos multilaterales es una de las marcas de este período. Se invierte en las capacidades técnicas, con la contratación de nuevos funcionarios de nivel superior. También se perfeccionan los sistemas de desarrollo institucional y de planificación de la organización. Se desarrollan capacidades en cuanto a la relación con la prensa y la transparencia de la información. También hay avances metodológicos e incorporación de nuevas temáticas. El punto fundamental de este proceso es la consolidación de la “autonomía enraizada” (Evans, 1992), de acuerdo con la cual la organización ejerce su autonomía sobre la base de una gran credibilidad y tiene relaciones bien establecidas con actores tanto gubernamentales como del mercado, de la sociedad e internacionales.

El análisis de este proceso de construcción institucional del IBGE demuestra que el desarrollo de sus capacidades está fundamentado en elementos que pasan por la tradición (que construyó un legado garantizando estabilidad y permanencia) y por la renovación (que permitió transformaciones asegurando relevancia y adecuación a los cambios de contexto). Por lo tanto, para explicar sus capacidades hay que comprender cómo las tradiciones se van manteniendo y creando sus

dependencias y, al mismo tiempo, cómo se realizan las transformaciones, promoviendo el desarrollo de la capacidad estadística.

La institución ha pasado por procesos de aprendizaje organizacional, en los que ha tenido bastante éxito. Estos están vinculados a la participación en redes internacionales; a la circulación de la burocracia por diferentes espacios que permiten la renovación de las metodologías, y a la existencia de agentes catalizadores que proponen cambios respetando las tradiciones de la organización y son legitimados en sus propuestas (por ejemplo, antiguos presidentes y gestores del IBGE que lograron promover transformaciones importantes en la institución, basados en un perfil técnico y en fuertes redes externas, y buscando aliados internos para los cambios).

Parte del desarrollo de la capacidad estadística del IBGE puede explicarse gracias a la habilidad de la institución para adaptarse a nuevos contextos, acompañando el crecimiento de la relevancia de las estadísticas nacionales y sus cambios, lo que le ha conferido preeminencia institucional a lo largo del tiempo. La historia del IBGE muestra la presencia de importantes inflexiones institucionales, que permitieron que la institución abarcara nuevas agendas de investigación y enfrentara modificaciones esenciales que le garantizaron relevancia y credibilidad. Es decir, el IBGE ha logrado, a lo largo del tiempo, incorporar nuevas demandas y reconceptualizar su papel en la producción de estadísticas nacionales, entendiendo cuáles son las transformaciones económicas, sociales y políticas de Brasil y cómo se debe conducir la institución ante ellas.

Un segundo elemento clave en el desarrollo de la capacidad estadística se refiere a la construcción de credibilidad y legitimidad institucionales. Entre los factores que permitieron esta construcción se debe señalar la proximidad, desde su origen, de actores de relevancia nacional que han fortalecido la imagen institucional. También contribuye a eso la formación de un cuerpo técnico altamente calificado y estable que valora la institución. Hay asimismo una constante inversión en perfeccionamiento y transparencia metodológicos, con la adopción de los principios internacionales de la estadística. Por último, la credibilidad y legitimidad también se fundamentan en la fuerte inserción en redes internacionales y en el apoyo de otras instituciones que a su vez refuerzan esos valores del IBGE.

La creación de la capacidad estadística también pasa por un proceso de generación de una forma particular de autonomía. Aunque desde su origen el IBGE mostró fuertes marcas de autonomía, entendida

esta como un nivel de aislamiento ante intereses sociales y políticos, este proceso se ha ido transformando a lo largo del tiempo, llevando a la constitución de una “autonomía insertada”. Este concepto habla de instituciones en las que hay una “combinación aparentemente contradictoria entre aislamiento burocrático weberiano e inserción intensa en la estructura social circundante” (Evans, 1992).

En el caso del IBGE se conjugan los factores típicos de una organización autónoma, como la excelencia técnica, la relativa distancia de los conflictos de poder (incluso por estar en otra ciudad, lejos de la capital federal) y el dictado de reglas para el nombramiento de cargos gerenciales, con factores típicos de una organización insertada, como las asociaciones con actores extra-gubernamentales, la participación en redes internacionales, y la relación cercana con actores de la academia, de la prensa y del mercado, etc. Estas dos características permiten, al mismo tiempo, que la organización mantenga su autonomía, pero no se distancie ni rompa los lazos con actores sociales, sino antes bien que mantenga en ellos su fuerza para la propia independencia en relación con la dimensión política. A lo largo del tiempo, el IBGE supo lograr esta situación de autonomía insertada, desarrollando fuertes lazos externos que le permitieron constituir, externamente al gobierno, un fuerte apoyo para garantizar su autonomía en lo referente a la dimensión política. La inversión en la relación con actores externos y el esfuerzo para formar un público calificado (como académicos y de prensa) han fortalecido a la institución y su relevancia nacional.

La idea de autonomía insertada es todavía más evidente con lo que ha sucedido en la institución a partir de 2003. A partir de este año tres de sus cuatro presidentes han sido funcionarios de carrera del IBGE. Esto muestra el reconocimiento de la especialización técnica, y por ende de la autonomía metodológica del servicio civil de carrera de la institución. Además, estos nombramientos generan la noción de “uno de los nuestros” al frente, lo que da legitimidad al liderazgo y facilita el diálogo interno en la institución.

Por otro lado, mientras que a lo largo de las décadas se advierte claramente un fortalecimiento del IBGE, no se puede decir lo mismo del SEN, que —en cambio— se ha debilitado con el tiempo, en términos de coordinación y articulación. Hay dos explicaciones para este proceso. La primera tiene su origen en la economía política brasileña, la cual se cifra en la dificultad de coordinación característica del federalismo brasileño, del presidencialismo de coalición, de la excesiva sectorialización y de la

alta dispersión temática, características que dificultan la capacidad de integración entre diferentes instituciones.

La segunda explicación tiene como base la historia del desarrollo institucional del IBGE: en la medida en que esta institución se estructuró como una organización productora de estadísticas nacionales, en un contexto de alta centralización del Estado brasileño, lo hizo creando una evolutiva autonomía de otros actores, especialmente de los institutos estatales y algunos órganos sectoriales. Así, el protagonismo, la fuerza y la preponderancia del IBGE se tradujeron en un debilitamiento de otros actores y de la capacidad de articulación y coordinación para la producción conjunta de estadísticas en la mayor parte de los temas.

Aunque hay algunas áreas y experiencias exitosas en términos de integración del SEN (como en las cuentas nacionales, por ejemplo), hay todavía espacios importantes para su fortalecimiento. Su efectiva integración y coordinación se plantea como uno de los grandes desafíos de este momento para el IBGE: ser un eficaz articulador y coordinador de la producción estadística nacional, logrando crear sistemas integrados, la utilización de registros administrativos y el fortalecimiento de las instituciones locales de producción estadística a partir de una canalización de sus metodologías.

Como lecciones generales sobre la economía política de la capacidad estadística, el caso brasileño muestra factores y procesos bastante interesantes. En primer lugar, ayuda a comprender cómo el sector de estadísticas se desarrolla en paralelo a las necesidades del Estado, de la sociedad y del mercado, y cómo las transformaciones sociales más amplias son acompañadas por las instituciones de estadística. La capacidad de abarcar nuevas demandas y adaptarse a estas transformaciones (y con ellas aprender) es parte esencial de la explicación del desarrollo de la capacidad estadística.

En segundo lugar, permite advertir cómo la relación con actores ajenos al Estado se vuelve fundamental para entender el accionar de las instituciones de estadística y el desarrollo de sus capacidades. En el caso brasileño, esto queda claro con las relaciones que se forjaron, a lo largo del tiempo, con instituciones internacionales de estadística, con actores del mercado, con actores de la prensa y con actores de la academia. Estas relaciones pueden dar credibilidad, legitimidad y relevancia a la ONE. Pero, sobre todo, son capaces de construir contextos de blindaje político en los que las organizaciones están protegidas no solo por hallarse aisladas, sino por estar “bien relacionadas” con importantes

actores sociales y económicos. El establecimiento de vínculos sociales relevantes a lo largo del tiempo es un elemento esencial para explicar el desarrollo y las características de la capacidad estadística.

En tercer lugar, cabe concluir que el desarrollo de las capacidades institucionales de la ONE no necesariamente impacta en el desarrollo de las capacidades del SEN: precisamente, en este caso ha sucedido lo contrario. En contextos de alta complejidad institucional, con muchos actores diferentes y conflictivos, el fortalecimiento del SEN depende de la conformación de contextos propicios para la negociación y la articulación, y de la existencia de una ONE con gran capacidad para lograr la coordinación entre diferentes actores. Sin embargo, puede suceder que el desarrollo técnico-metodológico de las organizaciones de estadística sea contrario al fortalecimiento de sus capacidades socio-políticas y, por lo tanto, de coordinación, y de este modo se refuerza la ONE en detrimento del SEN.

RECUADRO 4.3: UBICACIÓN Y GEOGRAFÍA

La combinación de la responsabilidad para producir información estadística y geográfica en una misma institución casi no existe en el mundo. Dos de las excepciones están en América Latina: el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de Brasil y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México. Esta característica les permite vincular desde un inicio la información estadística que se produce a un punto geográfico.

Estas dos instituciones tienen otro elemento en común: su sede se encuentra en una ciudad fuera de la capital de su país. En el caso del IBGE en Río de Janeiro, y en el del INEGI en Aguascalientes. La razón histórica de su ubicación es distinta: en Brasil cuando la capital se mudó a Brasilia se consideró muy arriesgado trasladar las grandes computadoras en las que se almacenaban y procesaban los datos del IBGE. En México, después del terremoto de 1985, se dio impulso a la desconcentración del gobierno federal, medida que logró su mayor éxito en la reubicación del INEGI.

Esta separación física tiene implicaciones importantes desde el punto de vista de la interacción de los empleados de estas instituciones con el resto del gobierno federal, y desde una perspectiva de movilidad laboral, pues en sus respectivas ciudades hay una oferta muy limitada de empleos en el sector público federal. La distancia ha contribuido a su independencia y la poca movilidad a su solidez técnica. Claro que también hay una perspectiva negativa, pues la ubicación contribuye a su aislamiento y la limitada movilidad laboral no permite la fertilización cruzada. Independientemente de la perspectiva, ambos factores han contribuido a hacer de las dos instituciones lo que son el día de hoy.

Colombia - DANE: Áreas tecnocráticas y demandas internacionales como oportunidades de fortalecimiento estadístico⁶

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), creado en 1953, es responsable de dirigir la producción y difusión de información oficial básica en Colombia. El DANE es una entidad con un elevado nivel de profesionalización. Sus importantes recursos presupuestarios, humanos, físicos y tecnológicos le permiten generar información estadística de calidad en una variedad de áreas temáticas. A su vez, sus directivos suelen ser profesionales de reconocida solvencia técnica, con antecedentes en la materia. La mayoría de los restantes productores y usuarios de estadísticas en Colombia, tanto al interior del sector público como en la academia y en el sector privado, consideran al DANE como una entidad seria y creíble, aun cuando haya ocasionales dificultades o se lancen críticas a su desempeño. En el contexto de ALC, el DANE es una referencia en cuanto a la creación de capacidades.

Al mismo tiempo, solo recientemente logró impulsar la reforma de una parte del marco institucional del sector estadístico. Desde 1953 el DANE es una entidad adscrita directamente a la Presidencia de la República; no es, por lo tanto, un órgano autónomo o independiente, como lo son otras entidades técnicas de la administración pública colombiana. El cargo de director es de libre designación y remoción por parte del presidente (en la última década, de hecho, han existido tres renunciaciones de directores por desacuerdos con el Ejecutivo). La normativa tampoco menciona requisitos de idoneidad técnica que deba cumplir el director. El SEN recién se estableció a mediados de 2015 como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-18, que le asigna al DANE la función de coordinación y regulación del SEN. Al momento de escribir este documento, esta reforma se encontraba todavía en proceso de reglamentación e implementación.

Las elevadas capacidades del DANE pueden atribuirse, principalmente, a una arraigada tradición tecnocrática en ciertas entidades del Estado colombiano. Desde los años sesenta, organismos como el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República o el Departamento Nacional de Planeación (DNP) han sido reconocidos por su excelencia técnica. A modo de “institución informal”, la regla que generalmente han respetado

⁶ Este apartado está basado en el trabajo de Martin Alessandro (2016).

los sucesivos presidentes ha sido la de seleccionar expertos de alto nivel para dirigir dichas entidades. El DANE, como proveedor de información estadística clave para la toma de decisiones en esos organismos, y en parte al ser “tutelado” por algunos de ellos en ciertos períodos, se ha visto beneficiado por esa tradición tecnocrática. Por lo tanto, las capacidades del DANE pueden entenderse en un marco más general de desarrollo de capacidades en ciertas instituciones técnicas de la administración pública colombiana.

La falta de actualización de la institucionalidad formal ha obedecido a una combinación de factores. En cuanto a la autonomía del DANE, cabe destacar en primer lugar que cualquier iniciativa tendiente a establecerla requeriría un acto legislativo de reforma constitucional.⁷ Aunque las enmiendas constitucionales no son totalmente inusuales en Colombia (se promedian casi dos por año desde la Constitución de 1991), sus exigencias en términos de mayorías al interior del Congreso son superiores a las de una ley. En segundo lugar, dado que la credibilidad del DANE ha sido históricamente elevada, no han existido demandas importantes orientadas a reformar su marco institucional; para la mayoría de los actores relevantes, el DANE funciona suficientemente bien como para movilizarse en pos de una reforma. En tercer lugar, y como suele suceder en ausencia de crisis o demandas externas, los distintos gobiernos han preferido mantener el control directo sobre la entidad. Finalmente, en cuanto a la ausencia (hasta 2015) de una reforma para la creación del SEN, otras entidades productoras de estadísticas (como el Banco de la República) han sido renuentes a que se establezca un SEN coordinado por el DANE, ya que esto institucionalizaría la rectoría de dicho organismo en esta actividad.

La reforma institucional alcanzada en 2015 ha sido consecuencia del proceso de acceso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Como parte de este proceso, el secretariado de la OCDE recomendó en enero de 2015 la pronta adopción de una ley marco estadística que confirmara la independencia profesional y el rol coordinador del DANE. La recomendación de la OCDE habilitó al DANE a impulsar nuevamente una iniciativa de reforma, que en años

⁷ El DANE podría convertirse en entidad autónoma mediante una ley, pero esto implicaría una pérdida de rango para el organismo (en Colombia los departamentos administrativos tienen estatus ministerial). Para mantener su jerarquía, la reforma debería ser de tipo constitucional, como ocurrió con el Banco de la República en 1991.

anteriores no había sido exitosa. Amparado en la necesidad de responder a la OCDE, el DANE consiguió el apoyo del DNP para avanzar en la conformación del SEN y logró además disuadir la eventual resistencia del Banco de la República. Para favorecer las posibilidades de aprobación, se incluyó la modificación institucional como parte del PND 2014-18, en lugar de impulsar una ley específica sobre el tema. La reforma se convirtió en ley en junio de 2015.

El caso colombiano también brinda pistas sobre ciertos factores y procesos de economía política con influencia en el desarrollo de capacidad estadística en las administraciones públicas. Algunos de estos factores son internos a la propia dinámica del sector público; otros provienen de la vinculación internacional de los países. A su vez, algunos de los factores identificados son favorables para el desarrollo de capacidades, mientras que otros las obstaculizan.

Hay dos factores internos a la administración pública: i) la existencia más general de capacidades al interior del Estado y ii) las dinámicas de “política burocrática” entre entidades del gobierno. El sector estadístico opera dentro de las características y tendencias más generales de la administración pública de un país, incluyendo aquellas “instituciones informales” que, aun sin estar codificadas, condicionan la conducta de los actores. De hecho, existe a nivel internacional una correlación positiva moderadamente alta entre las capacidades estatales en general y la capacidad estadística en particular. Por lo tanto, en países (como Colombia) con capacidades estatales comparativamente elevadas, resulta lógico que la capacidad estadística también lo sea. Esto parece ocurrir no solo por un “contagio” del contexto general, sino porque un Estado con altas capacidades demanda información de calidad para su toma de decisiones. Como principal productora de esa información, la ONE se vuelve entonces una entidad de especial relevancia para los encargados de la toma de decisiones. Dado que otras áreas del Estado son “clientes” clave de la producción de la oficina, el nivel de exigencia que esas áreas tengan con respecto a los datos debería influir en el valor que le impriman a su trabajo (los recursos que estén dispuestos a asignarle, el resguardo de su labor técnica, etc.). En síntesis, las capacidades generales del Estado repercuten en la demanda de información de sus directivos, y por esta vía en el desarrollo de capacidad estadística. En el caso de Colombia, la demanda de información de la tecnocracia ubicada en altas posiciones de gobierno, en entidades como el Ministerio de Hacienda, la DNP y el Banco de la República,

ha sido crítica para consolidar las capacidades del DANE, asignándole recursos razonables y protegiéndolo de interferencias políticas notorias. Cabe señalar que estos procesos de fortalecimiento técnico se iniciaron en los años cincuenta y sesenta, especialmente bajo los gobiernos de Alberto Lleras (1958-62) y Carlos Lleras (1966-79), con la intención de darle al Estado colombiano capacidad de responder a los desafíos del desarrollo.

El caso colombiano también revela la influencia de factores externos vinculados a la inserción de los países en ciertas redes de organizaciones internacionales. El proceso de acceso a la OCDE, un foro de países que buscan compartir ciertas “buenas prácticas”, ha implicado para Colombia la necesidad de reformar algunos aspectos de su funcionamiento estatal. Asimismo, como se resalta en el recuadro 4.4, este proceso permitió romper la resistencia de ciertos sectores del Estado a la reforma del DANE. Para los gobiernos, la membresía de estas organizaciones puede ser un “certificado” que atraiga inversiones internacionales y contribuya al crecimiento futuro, o que simplemente aumente la “respetabilidad” del país. El sector estadístico puede ser un beneficiario de estas decisiones de política exterior. En tanto la admisión a estas organizaciones dependa de contar con estadísticas de calidad, puede existir un incentivo importante en los gobiernos para impulsar reformas tendientes a ampliar las capacidades. Por lo tanto, la estrategia de vinculación del país con los organismos internacionales es un factor que influye en el cálculo de los actores políticos internos, con repercusiones indirectas en el sector estadístico.

Finalmente, y aunque la evidencia al respecto es más tentativa, el caso de Colombia apunta a una conclusión que se expone más adelante sobre la importancia de que las propias ONE aprovechen la relación con la sociedad civil para fortalecer su autonomía y capacidad. Como ya se describió en este trabajo, Colombia es un país con una tecnocracia altamente desarrollada, que no solo ocupa posiciones de liderazgo en el sector público sino también en universidades, centros de pensamiento, y organizaciones del sector privado. Por lo tanto, cabría esperar que hubiese una demanda externa al Estado especialmente elevada sobre la cuestión estadística y el fortalecimiento de la ONE. Sin embargo, si bien estos actores son relevantes como consumidores de estadísticas, han tenido una participación escasa en los procesos que se analizan en esta publicación, los cuales han ocurrido principalmente al interior del sector público. Esto apunta a poner evidencia que la sola existencia de

RECUADRO 4.4: EL EMPUJE EXTERNO

En el caso colombiano se parte de una institución técnicamente fuerte, con nivel de ministerio en la estructura del Estado, pero con limitaciones en cuanto a su autonomía y al mandato del DANE para coordinar el sistema estadístico nacional. Se trata de un *statu quo* que permitió mantener la producción estadística a un nivel adecuado, pero que en los últimos 10 años ha llevado a la renuncia de tres directores por desacuerdos con el Poder Ejecutivo y ha dificultado la coordinación de la producción de datos. Esto cambió cuando en el año 2015, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-18, se asignó al DANE la función de coordinar y regular las instituciones del sistema estadístico. Dicho proceso se materializó en virtud de las recomendaciones brindadas por la OCDE, en el contexto de la entrada de Colombia a dicha organización. El objetivo de ingresar a la OCDE impulsó al país a fortalecer el DANE, a fin de responder a los estándares de calidad estadística que demanda dicha entidad.

una comunidad de usuarios es importante, pero no sería una condición suficiente para fortalecer los lazos con los usuarios y desarrollar la autonomía de la ONE. Lo que estaría faltando es una actividad más proactiva de la propia ONE para explotar este espacio a su favor. Si esto ha sido así en Colombia, podría esperarse que lo propio se replique en países con un menor número de usuarios calificados, externos al Estado, de la producción estadística. Parece necesario también que desde la propia ONE se exploten y promuevan estas relaciones.

Ecuador – INEC: Los beneficios y peligros de un presidente interesado en el sistema estadístico⁸

Tal vez la mayor lección que deje Ecuador tenga que ver tanto con las ventajas como con las limitaciones que puede traer para un sistema estadístico el interés de un presidente nacional en el mismo. En Ecuador ha habido un desarrollo limitado de la capacidad estadística desde 1944 en adelante, con un pico de importancia en 1976, cuando se creó el Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC) y el SEN, durante un período de dictaduras desarrollistas. Sin embargo, el principal incremento de la capacidad estadística del INEC tuvo lugar en los períodos de gobierno de Rafael Correa (2007-17) cuando, en parte

⁸ Este apartado está basado en el trabajo de Mauricio León (2016).

gracias a la abundancia de recursos provenientes del *boom* petrolero, se dotó de mayores recursos, funciones y nivel jerárquico a la institución. El fortalecimiento del INEC es indudable, pero entraña retos en cuanto a la consolidación de su capacidad, especialmente en lo relativo a la autonomía del poder político y en un contexto de desaceleración económica, cuando las cifras que produce la institución no sean favorables al gobierno de turno.

El INEC y el SEN fueron creados mediante la Ley de Estadística de 1976, en un período de dictaduras militares desarrollistas y planificadoras. El INEC reemplazó al Instituto Nacional de Estadística que había sido fundado mediante el Decreto Supremo Núm. 595 de 1970, y que a su vez había sustituido a la Dirección General de Estadística y Censos, creada mediante la Ley de Estadística Nacional de 1944. En su devenir histórico, el Instituto ha oscilado entre ser adscrito al Ministerio de Economía en 1944 y al Ministerio de Finanzas en 1998, y ser adscrito a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica en 1970 y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo desde 2007 hasta la actualidad.

La Ley de 1976 estableció que el SEN estuviera “orientado a la investigación, estudio, planificación, producción, publicación y distribución de las estadísticas nacionales que faciliten el análisis económico-social, para los programas de desarrollo” y que estuviera a cargo del Consejo Nacional de Estadística y Censos (CONEC) y el INEC. Las principales competencias del CONEC son dictaminar sobre el Programa Nacional de Estadística (PNE) preparado por el INEC; disponer la realización de los censos nacionales y aprobar su planificación y presupuesto, y autorizar al INEC y a otras entidades del SEN la realización de investigaciones no contempladas en el PNE.

Entre 2007 y 2016 el INEC fortaleció su capacidad estadística de manera considerable. Desde 2007 se llevaron a cabo grandes operaciones estadísticas, como el Censo de Población y Vivienda y el Censo Económico, se facultó el acceso gratuito a través de la página web institucional a las bases de datos de censos, encuestas de hogares y registros administrativos, y se preparó un proyecto de Ley Estadística que no fue aprobado. Sin embargo, en 2013 tuvo lugar un hito clave de reforma que marcó un claro despegue institucional. Esta fase se ha caracterizado por el fortalecimiento del INEC en su rol rector y coordinador del SEN y de la capacidad de análisis e investigación, así como por la actualización y el mejoramiento metodológico de las operaciones estadísticas. Durante

buena parte del período, el INEC contó con mayores recursos presupuestarios, en un contexto de aumento generalizado del gasto público.

Mediante el Decreto Ejecutivo Núm. 77, publicado en el R.O. 81, del 16 de septiembre de 2013, el INEC se reorganizó y pasó a ser una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía técnica, presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Sin embargo, se mantuvo su carácter de entidad adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Asimismo, se elevó el rango jerárquico del director ejecutivo del INEC a nivel de viceministro y se determinó que sería nombrado por el presidente de la república a partir de una terna conformada por el titular de la Senplades. Del mismo modo, se legisló sobre la nueva integración del CONEC: el titular de la planificación nacional o su delegado permanente, quien lo preside; los titulares de los Ministerios Coordinadores o sus delegados permanentes; y el titular del INEC. En consecuencia, se puede señalar que el INEC ganó autonomía relativa, no absoluta, respecto del Poder Ejecutivo, y que pasó a vincularse de manera más sólida al sistema nacional de planificación.

Además, se agregaron funciones a la institución, adicionales a las establecidas en la Ley de Estadística de 1976. Estas nuevas funciones fortalecen el rol planificador y coordinador del INEC sobre el Sistema Estadístico Nacional (SEN). Entre las más importantes se encuentran las siguientes: i) planificar la producción estadística nacional con el fin de asegurar la generación de información relevante para la Planificación del Desarrollo Nacional y su correspondiente monitoreo y evaluación; ii) establecer normas, estándares, protocolos y lineamientos, a los que se sujetarán aquellas instituciones públicas que integran el SEN, e iii) implementar un sistema de certificación del cumplimiento de la normativa de producción estadística para las entidades sujetas al SEN, antes de otorgar el carácter de información estadística oficial. Por último, la reforma establece la obligatoriedad de que las instituciones remitan de forma oportuna y gratuita al INEC sus registros administrativos o catastros. No obstante, a pesar del fuerte liderazgo y de la centralidad del presidente en el gobierno, las autoridades del Banco Central del Ecuador (BCE) y del INEC han tenido margen de maniobra para desplazar ciertos pedidos presidenciales, como el trasladar las cuentas nacionales desde el primero al segundo. El BCE deseaba esto porque tenía un interés especial en conservarlos y el INEC porque lo veía como un proceso técnicamente complejo y dio prioridad a otras reformas estadísticas.

El proceso que explica estos cambios ha estado relacionado con el interés del gobierno de turno (2007-17) por fortalecer los órganos de planificación, donde la estadística desempeña un papel fundamental, en un contexto de abundancia de recursos. En este período se fortaleció el presidencialismo, el gobierno contaba con mayoría legislativa, hubo un *boom* de los precios del petróleo, se recuperó la planificación del desarrollo, se amplió el rol del Estado en la economía y el gasto público, se conformó una nueva *tecno-burocracia*, se eliminó la autonomía del BCE (que había ya sido mermado en sus funciones por la dolarización oficial de la economía en el año 2000), y a todo esto debe agregarse el hecho de que el presidente de la república y varios de sus ministros en puestos clave provenían de la academia. Tanto el Presidente como varios de sus colaboradores habían sido investigadores en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y habían sufrido en el pasado la mala calidad de las estadísticas en el país. Todos estos factores empujaron a un fortalecimiento efectivo de la capacidad estadística.

La mejora del contexto económico y social entre 2007 y 2014 creó un entorno favorable para la autonomía y el fortalecimiento del INEC y el SEN. El *boom* de recursos económicos permitió aumentar el gasto público y facilitó la producción estadística. La disponibilidad de recursos creó también el incentivo para desear levantar información de todo tipo con operaciones estadísticas especiales, principalmente encuestas, descuidándose el fortalecimiento de los registros administrativos.

El rol del Presidente ha sido fundamental en el proceso. El titular del Poder Ejecutivo ha sido un actor importante en el fortalecimiento de la capacidad estadística, como actor político y como actor académico y conocedor de la relevancia de la estadística. En este caso, el incremento del presidencialismo y la mayoría gubernamental en la Asamblea Legislativa no afectaron negativamente la autonomía del INEC, más bien facilitaron la introducción de artículos específicos en varios cuerpos legales que ampliaron la capacidad estadística. Tampoco las afectó la política nacionalista que disminuyó el poder de influencia de organismos internacionales, como el FMI o el Banco Mundial, ya que el intercambio de información no se interrumpió. El Presidente brindó apoyo político y recursos económicos a las autoridades del INEC, pero también influyó como economista y académico impulsando reformas concretas, como el uso estadístico de los registros administrativos, cambios metodológicos y nuevas métricas.

Sin embargo, no hay que perder de vista que estos avances pueden haber estado muy atados a las condiciones económicas positivas mencionadas, y que la cercanía y el apoyo del presidente tienen un carácter dual, especialmente en un contexto económico adverso. Es un desafío garantizar la capacidad alcanzada por el INEC en un contexto económico de menores recursos y con un presidente crítico de la institución. Así, la coyuntura económica adversa de 2015 y 2016, detonada por la caída del precio del petróleo, afectó la disponibilidad de recursos económicos para fortalecer la capacidad estadística nacional y puso en tensión la autonomía técnica del INEC, el BCE y otros actores del SEN en el ámbito de la difusión de estadísticas.

En efecto, en ese contexto en que la economía enfrentó graves dificultades, el Presidente se acercaba al fin de su mandato y a nuevas elecciones, y por lo tanto tuvo lugar una mayor tensión entre la Presidencia y el INEC. Así, el Presidente tendió a minimizar las cifras negativas y resaltar aquellas positivas para defender su gestión e intentar no dar una imagen demasiado alarmista a la opinión pública. Esto tensionó su relación con el INEC, especialmente en lo referente a la difusión de resultados estadísticos, al cuestionarse ciertos formatos de presentación de datos e indicadores de empleo, pero sin que ello afectara la autonomía técnica y metodológica del INEC en la producción estadística. En esta coyuntura también se produjeron retrasos en la publicación de estadísticas políticamente sensibles por parte del BCE, lo cual generó cuestionamientos de parte de los actores no gubernamentales. El punto crítico para la autonomía técnica del INEC y de otros actores del SEN es la difusión estadística en contextos de malas coyunturas económicas o de cercanía a procesos electorales. Aún la autonomía en este aspecto depende en exceso de la posición personal del director de turno.

Una reforma reciente, introducida con el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, ha abierto la oportunidad para fortalecer la autonomía, al desvincular el período del nombramiento del director ejecutivo del ciclo político y al elevar el perfil técnico de este. Sin embargo, aún hace falta establecer normas para las causales de salida de dicho director. Asimismo, es necesario fortalecer el cumplimiento y la obligatoriedad del calendario estadístico como un mecanismo que contribuya a blindar relativamente al INEC de la influencia política para postergar la presentación de datos en coyunturas económicas o políticas complejas. Del mismo modo, debido a la

RECUADRO 4.5: UN CAMPEÓN DEL MÁS ALTO NIVEL

El caso de Ecuador muestra la relevancia del presidente del país para el fortalecimiento de la capacidad institucional. La llegada de un académico usuario de datos con un perfil técnico a la presidencia de Ecuador llevó a una fuerte inversión en el fortalecimiento del INEC. El carácter académico y técnico del Presidente, así como su entorno también académico, fueron cruciales para revertir una debilidad estadística de décadas. Ahora el INEC es una institución respetable tanto a nivel nacional como internacional, en claro contraste con su pasado reciente. Sin embargo, esta dependencia de un presidente que entiende del tema también constituye un riesgo. En Ecuador una crítica frecuente al INEC es que no pudo defender su autonomía en un año electoral frente a los intereses del Poder Ejecutivo, por lo que sin una institucionalización más sólida los avances amparados por la figura del presidente pueden revertirse.

culminación del período de gobierno del Presidente Correa, el INEC dejó de contar con el apoyo político de este actor *sui generis*. En consecuencia, se vuelve trascendental que dicho organismo logre el soporte político del nuevo presidente de la república y de la nueva autoridad que se designe en la Senplades, y que pueda construir mecanismos institucionales para ganar autonomía frente a los actores políticos.

En conclusión, como se resalta en el recuadro 4.5, el caso de Ecuador enseña cómo con voluntad política es posible revertir tendencias de debilidad histórica en las ONE. Sin embargo, la dependencia de un presidente determinado para procesos de este tipo es riesgoso por lo señalado en las secciones introductorias del libro: la transparencia y la autonomía de la ONE pueden chocar con los intereses electorales de los políticos. Así, el reto de Ecuador es sumar al desarrollo logrado hasta ahora mejores niveles de autonomía e institucionalidad de su ONE.

El Salvador – DIGESTYC: La polarización política como barrera para la reforma de la ONE⁹

En El Salvador existe un amplio consenso entre los actores de la comunidad estadística, usuarios públicos, académicos y sociedad civil sobre las grandes debilidades e insuficiencias del SEN y las severas limitaciones técnicas, de recursos y de infraestructura de la Dirección General

⁹ Este apartado está basado en el trabajo de Máximo Aguilera (2016).

de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) como ente rector del sistema estadístico. Esta debilidad impide generar la información estadística que el país requiere, tanto en términos de cobertura como de calidad y oportunidad. El presente caso muestra que un aspecto crucial que limita la posibilidad de ese desarrollo es la polarización entre dos fuerzas políticas. En este caso, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) han llevado a bloquear iniciativas para fortalecer la capacidad estadística.

La historia institucional del sistema estadístico en El Salvador se caracteriza en general por la debilidad, pero con cierto desarrollo previo al conflicto armado interno y al proceso de reforma estructural producido en los años noventa. En 1940 se promulgó la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional, que establece su dependencia del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda. Luego, en 1948 se creó el Departamento de Censos con independencia del Servicio Estadístico Nacional. En 1952 el Departamento Nacional del Censo y la Dirección de Estadísticas se fusionaron, y así dieron lugar a la actual DIGESTYC. En 1955 se promulgó la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional, la cual ha estado vigente hasta hoy.

Las difíciles condiciones generadas por el conflicto interno durante los años ochenta debilitaron el trabajo y la operación de la DIGESTYC. Además, con posterioridad a los acuerdos de paz, en los primeros años de la década de 1990 el país inició un proceso de transformaciones y reformas estructurales que redujo notablemente los recursos destinados a la DIGESTYC y, por ende, su capacidad operativa para cumplir sus funciones. En este período se dejaron de realizar las encuestas económicas y otros operativos estadísticos se redujeron o desaparecieron.

Diversos estudios e informes han llamado la atención sobre este extremo debilitamiento del sistema estadístico nacional y sobre la necesidad que tenía el país de contar con estadísticas oportunas y confiables, como base para el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas y, en general, para la toma de decisiones tanto del sector público como del privado. Asimismo, estos informes incidían sobre la urgencia de adoptar medidas para el fortalecimiento institucional y presupuestario de la DIGESTYC. Sin embargo, hasta la fecha no se ha materializado un cambio significativo del marco legal para la creación de una ONE con independencia técnica y capacidades e infraestructura suficiente para realizar su función de rectoría del SEN.

Entre las principales debilidades del sistema cabe mencionar: i) la desactualización del marco legal-institucional del SEN; ii) el limitado presupuesto; iii) la ubicación institucional de la DIGESTYC como una oficina de un viceministerio del Ministerio de Economía (MINEC) y, como tal, con limitadas atribuciones técnicas, de gestión del personal y de presupuesto; iv) una planta profesional que apenas representa un tercio del total de funcionarios; v) salarios inferiores a los salarios mínimos del sector público para cada categoría ocupacional; vi) la débil integración y coordinación del SEN, lo que limita la adopción de mejores prácticas estadísticas y el mejoramiento continuo de técnicas y estándares factibles de aplicar por los miembros del sistema; vii) la producción de estadística no planificada con los usuarios de la información; y viii) la existencia de estadísticas oficiales que no siempre cumplen con criterios de pertinencia, precisión, oportunidad, puntualidad, coherencia, comparabilidad, accesibilidad y claridad.

Algunos de estos problemas son paliados por la cooperación internacional a través de la capacitación que se brinda a los miembros de la institución o a los proyectos, pero en general la DIGESTYC está lejos de ser una institución con fortaleza suficiente para cumplir sus objetivos y organizar la producción estadística en el país. Así, en El Salvador la estadística es generada por otros organismos. En efecto, los diversos ministerios tienen bajo su responsabilidad la producción de las estadísticas sectoriales, y el Banco Central de Reserva (BCR) es un importante productor de estadísticas en varias áreas y elabora las cuentas nacionales, las cuales aún mantienen una base de cálculo desactualizada (el año base es 1989).

Esta debilidad ha sido una constante en la historia de la institución. A pesar de existir un amplio consenso público, privado, de organismos internacionales y académico sobre la necesidad de modernizar el SEN y crear una ONE como una institución pública autónoma de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y los recursos e infraestructura necesarios para cumplir con su misión, esta agenda de reforma no se ha concretado. Incluso, dos gobiernos de signo político opuesto, el derechista ARENA y el izquierdista FMLN, han elaborado en cada ocasión anteproyectos de ley con ese propósito, los cuales no han llegado a ser presentados a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación. Como se mencionó antes, la polarización política ha llevado a que se bloqueen estos esfuerzos, aun cuando ambos partidos reconocen su importancia.

Una institución que apoya la modernización del SEN es la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN), responsable de desarrollar el Sistema de Planificación Nacional (SPN). La SETEPLAN tiene el mandato para modernizar el marco legal del SEN y la creación del Instituto Salvadoreño de Estadística (ISE), pues el funcionamiento del SPN requiere datos de calidad, amplia cobertura y oportunos con los que hoy no se cuenta. De hecho, se ha redactado un anteproyecto de ley para la creación del Sistema Estadístico Nacional, de modo de modernizar la Ley del Servicio Estadístico que data de 1955, y que las autoridades del gobierno esperan presentar a la Asamblea para que pueda aprobarse durante el mandato del gobierno actual (2014-19). Sin embargo, en la actualidad su margen de maniobra para materializar el mandato de aprobar la reforma del SEN y creación del ISE se ha estrechado fuertemente debido a la crisis de financiamiento del Estado, que ostenta un déficit público elevado y creciente.

¿Qué explica esta continuidad en la debilidad institucional y la resistencia a la reforma? Por un lado, el largo autoritarismo que adoptó el régimen político salvadoreño hasta la década de 1980 consolidó en el comportamiento de las élites políticas y en la gestión del Estado prácticas políticas opuestas a los controles, la rendición de cuentas y la transparencia de los actores que controlan el Estado. Este es un factor de tipo estructural de larga data, pero que condiciona el comportamiento de los actores hasta el presente, y explica en buena medida la baja prioridad que aún mantienen en la agenda de los actores políticos los temas del fortalecimiento del SEN, así como las dificultades que ha tenido la reforma para llevarse a cabo.

Asimismo, es pertinente tener en cuenta que en general las capacidades de gestión del Estado salvadoreño tienen significativas debilidades en la mayoría de las dimensiones definitorias de las capacidades institucionales para la gestión pública, por lo que no es sorprendente que el sistema estadístico las tenga también. Las características y capacidades generales del sector público en el que está inserto el sistema estadístico no representan un factor de estímulo, aprendizaje y apoyo para el desarrollo de capacidad estadística nacionales modernas. Al no existir burocracias capaces, la demanda de información técnica que en otros lugares contribuye a fortalecer las oficinas de estadística no tiene lugar en El Salvador. Es decir, como se ha señalado en otros casos, es difícil esperar una realidad muy distinta en un Estado débil como el salvadoreño: tanto la situación general como la fragilidad de los organismos

estatales, que no demandan calidad estadística, consolidan un sistema estadístico endeble.

Por otra parte, los partidos políticos no tienen un marcado carácter programático; el sistema ha sido caracterizado como un “pluralismo polarizado con dos partidos políticos dominantes”, con una gran distancia ideológica entre ellos, en el eje derecha/izquierda. Este tipo de funcionamiento fuertemente polarizado en lo ideológico genera poco espacio para la definición de políticas de Estado. Así, las demandas técnicas, de la cooperación internacional y de sectores académicos no llegan a concretarse.

Además, los órganos estatales que sí tienen mayor capacidad y relevancia resisten la reforma. Así, el BCR, un actor muy relevante del sistema estadístico y del sistema económico, tiene un potencial conflicto de intereses con respecto a la reforma del sistema estadístico y la creación del ISE, pues a mediano plazo esto podría implicar una drástica reducción de su función estadística y presupuestaria y de personal. Asimismo, el MINEC no se muestra activo en promover la reforma, pues perdería el control de la DIGESTYC, ya que en todos los escenarios se vislumbra que el nuevo Instituto de Estadística no quedaría adscrito a él.

En resumen, en El Salvador, a pesar de declararse la necesidad de fortalecer el sistema estadístico, tradicionalmente débil y opaco por el legado autoritario, hay pocos actores capaces de empujar las reformas. Asimismo, las reformas de mercado tuvieron un impacto negativo al recortar aún más los recursos para el sistema estadístico. En general, la debilidad del Estado no solo hace difícil la posibilidad de contar con burocracias profesionales en el tema estadístico, sino que también limita la demanda de estadísticas por parte de otras agencias estatales, demanda que ha resultado positiva en otros casos. Por lo tanto, no se dispone de recursos, autonomía, coordinación, ni tampoco interés político para fortalecer la institución. La cooperación internacional es un factor positivo, pero limitado frente a estas resistencias. Además, en algunos casos, esta cooperación se centra en obtener estadísticas que son de su interés, pero sin contribuir al desarrollo de capacidad permanente. Por otra parte, la polarización política impide el apoyo y la concertación de políticas programáticas por ambos partidos. Cada partido ha presentado propuestas de reforma de la estadística, y dichas propuestas han sido bloqueadas por sus rivales.

RECUADRO 4.6: LA POLARIZACIÓN POLÍTICA

El caso de El Salvador muestra cómo la polarización ideológica entre dos partidos fuertes debilita el desarrollo y la consolidación de la capacidad estadística. El desarrollo de esta capacidad es un proceso de mediano y largo plazo que requiere acuerdos transversales sustantivos y no reporta beneficios clientelares relevantes. La polarización política hace muy difícil la coordinación en torno a políticas de Estado. Por el contrario, las propuestas del partido contrario son vistas con desconfianza y queda poco espacio para el mediano plazo. En El Salvador, cuando han sido gobierno, los dos principales partidos políticos han presentado propuestas de nuevos marcos legales para fortalecer a la DIGESTYC desde el punto de vista institucional, otorgándole autonomía y un mayor nivel en la estructura del gobierno. Sin embargo, desde la oposición, ambos partidos se han negado a apoyar la propuesta del gobierno de turno.

Guatemala – INE: ¿Quién inicia la reforma estadística en un sistema de partidos débiles y volátiles?¹⁰

En Guatemala los actores de la comunidad estadística, los usuarios públicos, los académicos y la sociedad civil coinciden sobre la falta de apoyo político y financiero para la actividad estadística nacional. Esta situación produce severas limitaciones de recursos, infraestructura y técnicas para el Instituto Nacional de Estadística (INE) como ente rector del SEN, lo cual impide generar la información estadística que el país requiere tanto en términos de cobertura como de calidad y oportunidad. Y no se observa que los partidos políticos, débiles y con alta volatilidad, tengan interés o capacidad para promover esta reforma.

Básicamente, las debilidades del INE de Guatemala pueden resumirse en: i) la falta de recursos financieros y la dependencia de la cooperación externa para la ejecución de importantes operaciones estadísticas; ii) insuficiente personal y desactualización de la escala salarial; iii) ausencia de un Plan de Carrera Administrativa; iv) la dependencia del INE del Ministerio de Economía, lo cual debilita la credibilidad de la institución; v) la limitada jurisdicción y competencia del INE para ejercer su rol de rectoría; vi) las graves falencias de las unidades productoras de estadísticas en los ministerios sectoriales; vii) la inexistencia de un

¹⁰ Este apartado está basado en el trabajo de Máximo Aguilera (2016).

Plan Estadístico Nacional; y finalmente viii) la ausencia de planes institucionales de comunicación, promoción y difusión de la información estadística.

En el equipo directivo del INE se observa una clara conciencia de las fortalezas y debilidades de la institución y del SEN, y de la necesidad de impulsar una reforma que modernice al INE y al SEN, de acuerdo con los estándares y prácticas internacionales. Sin embargo, el INE no cuenta con peso institucional al interior del Estado para impulsar dicha reforma por sí solo.

En lo que respecta a los factores institucionales y políticos que explican esta debilidad, cabe citar la enorme fluidez y volatilidad del funcionamiento del sistema político, que no genera incentivos para que los gobiernos y otros actores políticos relevantes inviertan capital político y recursos en el fortalecimiento del INE y del SEN. En las últimas décadas no ha habido continuidad partidaria entre un gobierno y otro, y al mismo tiempo ha existido una alta volatilidad a nivel de partidos políticos. Estos factores le han impreso una gran inestabilidad programática al sistema político, de modo que no se estimula el diseño ni la implementación de políticas de mediano o largo plazo, y es sabido que la generación de capacidades productivas, especialmente en cuanto al fortalecimiento del marco institucional y de las capacidades metodológicas, es un proceso que demanda tiempo.

Asimismo, el autoritarismo y la dictadura que han caracterizado el desarrollo histórico de Guatemala han consolidado prácticas de opacidad y falta de transparencia y de rendición de cuentas como forma normal de ejercicio del poder, lo cual ha repercutido negativamente en el desarrollo de una cultura estadística. Este contexto no genera incentivos para que los gobiernos asignen una prioridad alta al desarrollo de capacidad estadística y una asignación de recursos significativos a ese propósito. Como en el caso de El Salvador, a esto se suma una administración pública débil, con muy bajos niveles de profesionalismo y meritocracia. El sistema estadístico no es la excepción. Pero esa debilidad también explica que no haya desde otros sectores del Estado una demanda de información precisa y objetiva.

Además, no es solo debilidad: las redes de corrupción a todo nivel, que capturaron los mecanismos principales del Estado para la asignación de recursos, también debilitan a la administración pública y la demanda de mejores estadísticas. En este contexto de corrupción no es esperable que, de parte de los actores políticos, haya acciones orientadas a

la creación de capacidad estadística en el país, en la medida en que estadísticas de mejor calidad, cobertura más amplia y mayor oportunidad de difusión contribuyen a generar las bases para los procesos de rendición de cuentas y transparencia de los actos del Estado y de los actores públicos, todo lo cual es contrario a los intereses de las redes de corrupción. Este es un caso en el que sí es más visible el vínculo entre corrupción y desinterés por las reformas que incrementen la transparencia en el manejo del Estado.

Por otro lado, tampoco se observa que haya un interés de parte de los organismos estatales con mayor capacidad institucional para el desarrollo de la capacidad estadística. El Ministerio de Hacienda es un actor muy relevante en el Estado de Guatemala, con gran poder sobre la asignación de los recursos públicos, y el Ministro de Hacienda es integrante de la Junta Directiva del INE. El ministerio se beneficiaría de la modernización y del fortalecimiento del INE gracias a la generación de mejores estadísticas en el conjunto de las instituciones del SEN para implementar el proceso de gestión presupuestaria por resultados en que se encuentra inmerso. De hecho ha involucrado al INE como coordinador del SEN y como apoyo técnico de las instituciones para la construcción de las líneas de base para el presupuesto por resultados. Sin embargo, eso no ha implicado hasta el momento mayores recursos para el INE.

O incluso más: en algunos casos hay otras organizaciones que se resisten al fortalecimiento del INE. Así, el Banco de Guatemala (BANGUAT) es, por una parte, un actor potencialmente interesado en modernizar el SEN, pues se vería beneficiado con mayores recursos para los productores de estadística y una coordinación del SEN más eficiente, y de esa forma podría contar con una mejora de las estadísticas básicas para la elaboración de las cuentas nacionales. Pero, por otro lado, el fortalecimiento del INE puede representar para el BANGUAT un factor de riesgo, pues en la medida en que se eleven las capacidades técnicas del INE se generarían condiciones propicias para el traslado a dicho instituto de las actuales funciones estadísticas del Banco.

Sin embargo, la cooperación internacional contribuye a que el INE tenga un mejor funcionamiento y a promover una agenda de reforma. La actual vinculación del país con organismos internacionales, como las Naciones Unidas, y el rol de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ha llevado a que se genere presión para que haya más información y transparencia en el Estado y de parte de los actores políticos. Esto puede devenir en un factor positivo en pos de una

cierta movilización para dotar de mayores recursos al SEN de modo que se pueda contar con información más oportuna y de calidad. Además, el apoyo activo y permanente de la cooperación internacional al INE y al SEN es muy bien valorado por la comunidad local, por lo que puede redundar en un elemento positivo para una mayor atención de recursos por parte del Estado para el SEN y para una actualización de la ley estadística. Organismos de financiamiento internacional, como el FMI, han tenido y mantienen una importante influencia y presión para el mejoramiento de las estadísticas nacionales, pero su rol está acotado al ámbito de las estadísticas fiscales y macroeconómicas.

Asimismo, otro factor que podría ser más relevante a futuro para promover un mejor INE es la demanda de mayor transparencia por parte de la sociedad civil, la cual ha sido débil en Guatemala. El sistema autoritario de ejercicio del poder por parte de los sectores dominantes y la fuerte y prolongada represión a los sectores sociales, especialmente a los grupos indígenas, limitaron fuertemente los espacios de participación activa de los organismos sociales como actores políticos relevantes. Sin embargo, las protestas ciudadanas de 2015, en las que se exigía mayores niveles de transparencia al sistema político y al Estado, y terminar con la corrupción, representan un punto de quiebre respecto de esa tendencia anterior. La presencia y acción de estos nuevos actores sociales podrían redundar en una influencia clave para aumentar la capacidad estadística del país y mejorar la disponibilidad de información estadística de calidad como un medio para optimizar la rendición de cuentas de los poderes del Estado y los actores del sistema político de Guatemala.

Finalmente, los académicos de las universidades y los investigadores de diferentes *think tanks* se manifiestan en apoyo a la necesidad de dotar de mayores recursos al INE, especialmente para el reclutamiento de profesionales y técnicos especializados con salarios y condiciones de trabajo apropiadas. Asimismo, abogan por una actualización de la ley del INE en la dirección de una mayor autonomía respecto del gobierno y mayores atribuciones para la regulación del SEN. Sin embargo, estas demandas no han llegado a tomar la forma de acciones conjuntas concertadas, consistentes en el tiempo, por lo cual su efectividad y su poder de influencia sobre los encargados de la toma de decisiones en el gobierno y en el Congreso no han sido importantes.

Hasta el momento, estos factores positivos —la demanda de la sociedad civil y la academia y el empuje de la cooperación internacional— no

RECUADRO 4.7: FALTA DE LIDERAZGO POLÍTICO

El caso de Guatemala apunta a la dificultad de romper la inercia propia de la debilidad estadística ante la ausencia de actores con capacidad de impulsar reformas. Pero en este caso lo que se observa es una inercia basada en la debilidad y volatilidad política del país, a pesar del compromiso y de la capacidad técnica de los responsables del INE. En Guatemala no ha habido en las últimas décadas continuidad partidaria entre un gobierno y otro, y al mismo tiempo ha existido una alta volatilidad en cuanto a los partidos políticos. Así, las agendas de mediano plazo son limitadas y la estadística carece de prioridad entre los partidos. Como muestra de esto cabe mencionar el retraso que se observa en la realización del censo de población, ya que el último se hizo en el año 2002, con lo cual Guatemala era el país que mayor rezago tenía en el continente americano.

alcanzan para promover un cambio sustantivo en el sistema. El sistema estadístico de Guatemala es comparativamente débil y tiene serias dificultades para ser fortalecido. La volatilidad y debilidad de los partidos políticos hace bastante difícil que se puedan concretar esfuerzos de reforma con una mirada de mediano plazo, como son las reformas de los sistemas estadísticos.

México – INEGI: Las crisis como oportunidades de fortalecimiento de la ONE¹¹

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México fue creado en 1983 en un contexto de necesario fortalecimiento del Estado mexicano. Desde entonces, dentro de ALC, México presenta niveles comparativamente muy elevados en las diferentes dimensiones que conforman la capacidad estadística. El INEGI no solo cuenta con amplios recursos presupuestarios, humanos, tecnológicos y físicos, sino que está regulado por un marco institucional prácticamente único a nivel mundial, por el cual la entidad es autónoma respecto de cualquier otro poder de gobierno. La ley estadística también le brinda al INEGI una importante facultad coordinadora del conjunto de la producción de estadística oficial.

Existen distintos hitos en la construcción de capacidad estadística en México, cada uno de los cuales puede ser comprendido por

¹¹ Este apartado está basado en el trabajo de Martin Alessandro (2016).

diferentes dinámicas de economía política. La creación del INEGI en 1983, con características de organismo desconcentrado y con un rol rector del sistema estadístico, tuvo lugar en el contexto de una severa crisis económico-financiera. Para recuperar el flujo de financiamiento internacional, el gobierno electo en 1982 puso en marcha numerosas y profundas reformas. En tal marco de transformaciones, mejorar la credibilidad de las estadísticas producidas por el Estado habría aparecido como un instrumento necesario para fortalecer la confianza internacional en el país. Junto a este factor de contexto, cabe notar que el perfil del nuevo elenco gobernante de esos años, con mayor formación económica que el de sus antecesores, probablemente les permitiera valorar en mayor medida la importancia de contar con estadísticas confiables y de calidad. El ascenso de los “tecnócratas” es coincidente con este fortalecimiento inicial de la capacidad estadística.

A fines de 1994 una nueva crisis económica condujo a la realización de mejoras en la producción y difusión de ciertas estadísticas. En el período previo a la crisis, el Banco de México publicaba de forma muy irregular la información sobre sus reservas internacionales. Como consecuencia, el FMI impulsó la adopción de nuevos estándares para diseminar información macroeconómica, con el propósito de habilitar una detección más temprana de los problemas.

Como manera de recomponer su reputación, el Banco de México adoptó de forma sostenida los nuevos estándares, siendo uno de los líderes mundiales en la materia. También otras áreas del gobierno fortalecieron su producción y difusión de información en ese período. El INEGI, por ejemplo, fue una de las primeras oficinas estadísticas en el mundo en adoptar nuevas recomendaciones internacionales en materia de cuentas nacionales.

Las reformas que concretaron la autonomía del INEGI entre 2006 y 2008 se enmarcan en tendencias más generales del sistema político y de la administración pública mexicana. A partir de la década de 1990, el proceso de democratización política y desconcentración del poder presidencial se expresó en la conformación de organismos autónomos para distintas áreas de política pública, como la banca central, la organización electoral, los derechos humanos y el acceso a la información. En ese momento ingresó en la agenda pública la discusión sobre la autonomía del INEGI. De todas formas, nuevas dinámicas políticas debieron ocurrir para que esa reforma se aprobara. En el año 2000 se produjo la

primera alternancia en el gobierno en más de 70 años. El partido electo se había referido en la campaña a la autonomía del INEGI, aunque ya en el gobierno ese impulso perdió vigor. Sin embargo, la oposición retomó el tema y promovió distintos proyectos de ley en tal sentido. Ante los avances de esos proyectos, y ante la perspectiva de abandonar el poder al final del sexenio presidencial, el oficialismo volvió a tomar el asunto y logró una reforma constitucional que estableció la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y la autonomía de su órgano coordinador, el INEGI.

Aunque la reforma constitucional otorgaba 180 días al Congreso para la sanción de una ley reglamentaria, esto recién ocurrió dos años después, principalmente por desacuerdos entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el INEGI sobre los contenidos de la ley. Hasta entonces, el INEGI era un organismo desconcentrado adscrito a la SHCP. Por lo tanto, la autonomía del INEGI implicaba sin dudas una retracción de las competencias de Hacienda. Para destrabar las objeciones de la SHCP, se acordó un texto que atenuara la autonomía del INEGI enmarcando su asignación presupuestaria dentro de los “techos” fijados por Hacienda, una característica que no comparten los otros órganos constitucionales autónomos en México. También el Banco de México logró matizar el rol rector del INEGI con respecto a su producción estadística. Pese a estas atenuaciones, cabe remarcar que es probable que el carácter del INEGI como un órgano separado y autónomo de cualquier otro poder de gobierno sea único a nivel mundial.

Las crisis pueden actuar como “coyunturas críticas” que generen cambios en instituciones y políticas públicas, al modificar los equilibrios de economía política existentes. El mecanismo para que esto ocurra es una transformación en la estructura de incentivos de los actores. Específicamente, la crisis implicaría, al menos para ciertos actores con influencia en el proceso decisorio, un costo creciente para sus “pagos” en caso de no adoptarse una reforma. La crisis económico-financiera de 1982 condujo al gobierno a una negociación con organismos internacionales para recuperar el financiamiento externo. Como parte de esta negociación, el gobierno buscaba mejorar la credibilidad de la información que producía y difundía; la creación del INEGI como un organismo desconcentrado, con facultades crecientes de coordinación del sistema estadístico, contribuía a tal objetivo. La crisis de 1994 afectó la reputación del gobierno y del Banco de México en particular; para recobrar la confianza internacional, se adoptaron nuevos estándares para generar y

diseminar los datos. Tanto en 1982 como en 1994 la crisis parece haber sido el catalizador de las reformas.

Un segundo factor, que suele ser obviado en los análisis de economía política, abarca las características individuales e ideas de los actores involucrados. En estos análisis, las decisiones son el resultado de equilibrios de poder entre actores cuyos intereses están determinados, en buena medida, por la posición que ocupan en el “juego”. Así, los presidentes suelen estar interesados en tener un control sobre la burocracia (Moe, 2013) y los burócratas suelen estar interesados en ampliar sus atribuciones y presupuesto (Niskanen, 1971). Estas consideraciones son relevantes y explican parte de la dinámica de la “política burocrática” que se analiza en los párrafos siguientes. Pero no parecen explicar todas las acciones de los protagonistas. El elenco directivo que asumió altas posiciones de gobierno en 1982 contaba con una trayectoria académica y profesional muy diferente de la de los gobiernos anteriores. Estaba familiarizado con las estadísticas y valoraba su utilidad para la toma de decisiones, lo que parece haber influido en su interés por mejorar las capacidades para producirlas. Si bien es complejo postular a las ideas como variable independiente de la conducta de los actores, en este caso parece ineludible considerar el perfil técnico del nuevo equipo como un factor explicativo. Cabe notar que el primer presidente del INEGI fue posteriormente secretario de la SHCP.

El tercer factor que emerge del caso mexicano es la influencia de los actores internacionales. En las crisis referidas anteriormente (1982 y 1994), una de las principales preocupaciones del gobierno era reestablecer la credibilidad ante actores externos, como los organismos internacionales de crédito y los inversionistas. Mediante las reformas del sector estadístico, el gobierno buscaba incrementar la confianza de los actores internacionales, con quienes debía encarar delicadas negociaciones para recuperar el financiamiento externo. Estas negociaciones en la arena internacional sirvieron para modificar el cálculo de los encargados de la toma de decisiones respecto del funcionamiento del sector estadístico. En otras palabras, optaron por renunciar a cierto control (sobre la oficina estadística, o sobre la difusión de información macroeconómica) para mejorar su posición negociadora en la arena externa. Sin esta “presión” internacional, posiblemente no habrían adoptado estas medidas.

Un cuarto aspecto relevante es el contexto de democratización que vivió México un poco después que la mayoría de los países de la región.

Las extensas discusiones que derivaron en la autonomía del INEGI pueden comprenderse en un marco de democratización política y desconcentración del poder presidencial, expresado mediante la creación de diferentes órganos autónomos que han sido considerados de manera generalizada como casos de éxito. Las experiencias previas del Banco de México y del Instituto Federal Electoral (IFE) impulsaron la reforma del INEGI. A su vez, el momento preciso de aprobación de la reforma constitucional también parece obedecer a tendencias más generales del contexto político. Luego de la primera alternancia gubernamental en más de 70 años, había llegado al gobierno un partido que, estando en la oposición, había propuesto la reforma. Si bien su entusiasmo por la misma fue matizado una vez en el gobierno, la oposición retomó el tema y avanzó con proyectos propios, induciendo al gobierno a recobrar la iniciativa para evitar que se aprobara un texto menos satisfactorio en su visión. A su vez, la probabilidad de una nueva rotación en el poder también estimuló al Ejecutivo para apoyar la reforma, de modo de blindar al INEGI ante futuras interferencias de otros partidos. También debe mencionarse el carácter minoritario del gobierno en el Congreso para entender por qué el Legislativo avanzó con la reforma aun ante la reticencia del gobierno.

Finalmente, las negociaciones al interior del propio gobierno (la dinámica de “política burocrática”) influyeron en los contenidos específicos que tomó la reforma. Este enfoque postula que los resultados de política pública pueden explicarse en función del “tira y afloja” (*pulling and hauling*) entre los individuos que lideran las distintas organizaciones al interior de la administración pública. Las atenuaciones a la autonomía del INEGI y a su rol normativo en el SNIEG parecen haber obedecido principalmente al “cabildeo” de entidades como la SHCP y el Banco de México, los cuales lograron bloquear la aprobación de la ley reglamentaria hasta que se incorporaron estos artículos. Dada la influencia de ambos organismos en el sistema político mexicano, no resulta sorprendente que hayan podido matizar lo indicado en el propio texto constitucional.

El caso mexicano confirma la relevancia de algunos de los procesos regionales y factores antes señalados para el fortalecimiento del INEGI y relacionados con las resistencias hacia su reforma: las crisis como momentos de oportunidad que impulsan una mayor necesidad de estadísticas de calidad, el papel que pueden desempeñar los políticos con formación técnica, la relevancia de la cooperación internacional,

RECUADRO 4.8: LAS CRISIS COMO OPORTUNIDAD

En el caso de México se observa cómo las crisis pueden favorecer el fortalecimiento de la capacidad estadística al poner bajo la lupa la producción de datos de calidad. En el caso del INEGI, su creación está asociada a la necesidad de contar con más y mejor información después de una severa crisis económica. Se suma a ello la crisis producida por el terremoto de 1985, que dio lugar a su fortalecimiento y reubicación en un entorno favorable para su autonomía. Asimismo, la demanda de estadísticas de calidad por parte de los órganos tecnocráticos fue crucial para reforzar al INEGI en su autonomía, sus recursos y sus capacidades en general. Se suma a esa dinámica de demanda tecnocrática el contexto de la transición democrática del país en la década del 2000, lo que llevó a que los partidos políticos buscaran establecer garantías para asegurar la autonomía y calidad de diversas instituciones, entre ellas el INEGI. Estos procesos llevaron a construir una institución con gran solidez técnica, reconocida a nivel mundial y con un marco legal de autonomía único.

un contexto de democratización y la política burocrática. En el contexto de democratización fue especialmente relevante un proceso de profesionalización de algunas agencias del Estado para brindar garantías de neutralidad a los actores políticos.

Perú – INEI: Cumpliendo con su misión, con dudas hacia el futuro¹²

La agencia encargada de la producción y dirección del sistema estadístico en Perú es el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Este organismo ha evolucionado, en general, de forma progresiva e incremental a lo largo de su historia, siguiendo una trayectoria de mejora continua y estable. Sin llegar a ser un organismo con la fortaleza de otros en el sistema institucional peruano (Banco Central de Reserva, Ministerio de Economía), el INEI sí cuenta con prestigio de profesionalismo y autonomía en el desarrollo de su función, cualidades que lo ponen claramente por encima del promedio de la administración pública peruana.

El SEN de Perú se creó en 1975 durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Este surgió en el marco de la planificación para el desarrollo emprendida por un gobierno militar progresista y que

¹² Este apartado está basado en el trabajo de Eduardo Dargent (2016).

demandaba una enorme producción de información estadística que hasta el momento era pobre, fragmentada y carente de uniformidad. Así, el SEN nació con el objetivo de integrar, coordinar y racionalizar la producción y las normas de las diferentes oficinas de estadística existentes en los niveles de gobierno. El sistema quedó conformado por la Oficina Nacional de Estadística (ONE, posteriormente Instituto Nacional de Estadística, INE), las oficinas sectoriales de estadística de los ministerios, así como las de los organismos públicos descentralizados y gobiernos locales. La ONE se configuró como un órgano público especializado dependiente del Jefe del Instituto Nacional de Planificación y cuya máxima autoridad era el director técnico seleccionado por este. De manera específica, tenía que encargarse de la coordinación y/o ejecución y supervisión de los censos, las encuestas y la producción de estadísticas demográficas e indicadores económicos y sociales.

El INE y el sistema en su conjunto no experimentaron mayores cambios formales con la transición a la democracia en 1980 y durante los años ochenta. No obstante, en la práctica, sí comenzó a asumir un rol más ejecutivo y proactivo que en el período anterior, especialmente gracias al financiamiento internacional. Así, por ejemplo, durante la década mencionada, el INE llevó acabo el VIII Censo de Población y el III Censo de Vivienda (1981), y además diversas encuestas que se realizaron por primera vez en el país. Del mismo modo, durante el segundo gobierno de Belaunde (1980–85), se culminó con el proceso de traspasar las cuentas nacionales al INE gracias a una decisión concertada entre el Banco Central de Reserva y la institución.

La crisis económica por la que atravesó el país durante esa época afectó la capacidad del INE para seguir produciendo y mantener (y mejorar) el desarrollo alcanzado, debido a la escasez de recursos financieros. Asimismo, la decisión del Presidente Alan García de no pagar la deuda externa cortó la asistencia técnica y financiera de los organismos internacionales que había sido tan relevante para la producción estadística. Sin embargo, la necesidad de contar con información para la gestión pública, especialmente en materia social, llevó a que otros organismos como el Banco Mundial auspiciaran la realización de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1985–86. Del mismo modo, la necesidad de conocer con mayor frecuencia la información sobre precios en el país en un contexto de hiperinflación aguda, llevó a que otros organismos se encargaran de producir tal información. En ese período, los niveles de confianza pública en el INE eran bajos. En los años ochenta el INE se

convirtió en el INEI, gracias a que en su misión institucional se incluyó el desarrollo de aspectos informáticos.

Hacia finales de los ochenta y durante los noventa se produjeron importantes cambios en el INEI y el SEN. Primero, se dotó al INEI de mayor autonomía técnica y de gestión a pesar de que iba a seguir dependiendo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Otra innovación destacada fue la creación formal de órganos de asesoría para la institución como el Consejo Consultivo Nacional de Estadística e Informática, formado por representantes que no provienen del sector público, y el Comité de Coordinación Interinstitucional para coordinar las actividades del SEN.¹³ La recuperación económica posterior a la crisis permitió financiar estos proyectos con fondos nacionales y extranjeros, y continuar con los que habían quedado estancados en el período anterior. Sin embargo, los años noventa también le trajeron algunos problemas al SEN. Las medidas de ajuste de 1990 llevaron a cortes presupuestales en los sectores del Estado, y estos recortes fueron especialmente duros en las oficinas de estadística de los distintos ministerios, que fueron desactivadas.

La década de 2000 implicó también un cambio esencial para el INEI. La transición a la democracia en los años 2000–01 marcó la apertura de la institución al escrutinio público en aras de la transparencia. Después de casi una década del gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990–2000), y tras los escándalos de corrupción con los que acabó dicho gobierno, la transparencia se convirtió en un principio clave para la institución, la cual —como otras tantas— buscaba recuperar la credibilidad. En esa línea, se realizaron una serie de tareas de auditoría de las cifras económicas y sociales heredadas y se publicaron las versiones revisadas y, además, se liberaron al público las bases de datos primarios a través de Internet. El proceso de apertura y profesionalización iniciado a partir de la transición democrática del año 2000 dio lugar a un cambio positivo más abrupto.

Ello condujo a una reorganización interna del INEI, que se materializó en el nuevo reglamento de organización y funciones, con especial énfasis

¹³ Véase el Decreto Legislativo 604-1990. Este consejo consultivo está desactivado actualmente. Sin embargo, en 2001 se activó por un período breve con el objetivo de orientar la producción estadística hacia las necesidades de los usuarios. El consejo estaba integrado por gremios empresariales, universidades, sindicatos y organismos estatales, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Reserva (BCR).

en las prácticas de difusión de la información estadística. Este giro radical implicó un cambio fundamental en la manera de concebir la información por parte de los funcionarios: pasó de ser el patrimonio de la institución a convertirse en un bien público. Esta decisión ha producido un gran progreso en la transparencia de los datos, pues actualmente la información se publica de acuerdo con los calendarios indicados y a través de los canales oficiales del INEI (principalmente la página web) y es accesible a los usuarios de forma libre y bajo solicitud. De hecho, luego de la apertura de la información a inicios de la década de 2000, los accesos a la web se han incrementado notablemente, pues pasaron de solo 300.000 visitas en 2001, a más de 2 millones en 2008 (INEI, 2009: 99). También en este período se nombraron consejos consultivos de expertos en el INEI.

Durante los primeros años de la década de 2000 se continuó con la producción y mejora de los diferentes censos y encuestas, y se agregaron nuevos, como el Censo Agropecuario, diferentes censos educativos, censos de comisarías, etc. Finalmente, en 2008, en el marco general de la reforma del Estado peruano, se produjo la transformación del INEI en un organismo técnico especializado. Una de las innovaciones destacadas al respecto es que se estableció que este tipo de organismos debían contar con un consejo directivo. Sin embargo, ni el consejo directivo ni el consultivo se encuentran en funcionamiento en la actualidad, y las comisiones y los comités, con la notable excepción de la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza, se crean de forma coyuntural.

Estos avances son importantes, y muestran un INEI que a través del tiempo se ha fortalecido en forma técnica y que, en general, es considerado un organismo autónomo. Se trata de una institución que genera una opinión positiva casi unánime entre los entrevistados, en cuanto a sus niveles de capacidad y autonomía, e incluso entre la opinión pública, que la coloca entre las mejores agencias estatales evaluadas. Sin embargo, al mismo tiempo, el INEI tiene limitaciones para cumplir su función, entre las cuales cabe mencionar: problemas presupuestales, especialmente relacionados con los salarios; dificultades para ejercer su papel rector, y relativa heterogeneidad en la calidad de sus productos. Así, la imagen del INEI es la de una agencia que cumple sus funciones, pero con obstáculos que pueden incrementarse de no atacarse la fuente que los causa.

En este caso, hay varios factores que explican los avances del INEI, entre ellos: a) las estrategias internas de los actores que han puesto en marcha reglas informales y formales para garantizar la continuidad técnica de la institución; b) la complejidad técnica de las tareas que realizan,

que limita la intervención política; c) el desarrollo de vínculos con actores de la sociedad civil, especialmente expertos en el área de pobreza, que han sido un importante motor para la mejora técnica continua de los productos, así como para la creación de legitimidad y la protección de la institución; d) la demanda interna de información estadística de sectores tecnocráticos del Estado, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o más recientemente el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), y la reciente orientación del Estado hacia una gestión por resultados que requieren evidencia para la evaluación de políticas; y e) los vínculos internacionales que sirven como fuente de recursos y alianzas para la creación de capacidades.

Sin embargo, las capacidades ganadas no han venido acompañadas de un mayor desarrollo profesional, ni de un mayor peso institucional formal y real. El INEI todavía se encuentra por debajo de otras áreas técnicas del Estado peruano, lo que se evidencia en su gran dificultad para ejercer la rectoría del sistema estadístico. Asimismo, la segmentación relacionada con la recopilación de datos y la forma mecánica en que se realizan las tareas para producir información complican la construcción de una visión integral y más innovadora del sistema estadístico. Se identifican tres problemas que atentan contra un INEI que ostente mayor capacidad: a) la falta de recursos, especialmente salarios competitivos, lo que incentiva la fuga de profesionales jóvenes de la institución a otras áreas del Estado o al sector privado, y excluye la posibilidad de atraer a personas con perfiles profesionales más técnicos a todo nivel; b) los mismos mecanismos formales e informales de continuidad técnica que han permitido el blindaje de la institución hacia afuera a su vez disminuyen la posibilidad de realizar innovaciones y renovar la institución, y c) el hecho de que la institución carezca de un peso real, tanto a nivel normativo como político, impide que sea un efectivo rector del sistema estadístico y esté en capacidad de negociar en condiciones de igualdad con las máximas autoridades políticas y estatales para avanzar en sus demandas.

Así, el caso peruano también resalta varios de los factores con un impacto positivo antes señalados: un Estado desarrollista que en los años sesenta reforzó la estadística; la relevancia de un contexto democratizador, lo que permite mayor transparencia; las demandas internacionales al Estado peruano; los recursos de la cooperación; el hecho de que los órganos técnicos del Estado demanden estadísticas de calidad, y los vínculos con actores de la sociedad civil que presionan por un servicio adecuado y a la vez protegen la calidad técnica de la institución. Por el lado de

RECUADRO 4.9: UN ÚLTIMO IMPULSO

El caso peruano muestra cómo las ONE tienen mejores condiciones que permiten un desempeño razonable de sus competencias pero también la dificultad de lograr un salto cualitativo en la calidad estadística y en su consolidación institucional. En los últimos 10 años el INEI ha tenido jefes que provienen de su interior, es decir, técnicos de carrera de la institución. Esto puede interpretarse como un reconocimiento de su autonomía por parte del Poder Ejecutivo. Además, el INEI ha respondido a una amplia demanda de información por parte de sectores tecnocráticos del Estado, lo cual es una afirmación de la confianza en la calidad técnica de los datos que produce. Sin embargo, queda claro que hay problemas que limitan el fortalecimiento del INEI para que se convierta en una institución con mayor relevancia y autonomía. En particular, la debilidad del peso real de la institución, tanto normativo como político, impide que ésta cumpla su rol de coordinación del sistema estadístico y esté en capacidad de negociar en condiciones de igualdad con las máximas autoridades políticas y estatales para avanzar en sus demandas.

los factores que impactan de forma negativa, cabe mencionar las crisis no tanto como posibilidad, sino como limitante del fortalecimiento y las reformas de mercado que, como en el caso de El Salvador, afectan los recursos disponibles. En las condiciones actuales de debilidad partidaria y estabilidad económica, el INEI parece tener sus niveles de capacidad y autonomía garantizados. Sin embargo, un cambio de condiciones en estas dimensiones podría afectar para mal estos niveles de capacidad. Sin duda, la situación actual no permite innovar ni enfrentar retos más complejos en la producción estadística oficial. Evidencia de estas limitaciones salió a la luz en los problemas que ocurrieron durante el censo de población y vivienda del año 2017, que mostró un INEI con dificultades para generar confianza entre la población y mostrar eficiencia.

República Dominicana - ONE: Liderazgo continuo y vetos al interior del Estado¹⁴

La Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de República Dominicana nació en la década de 1940. Su historia puede dividirse en tres etapas. La primera se caracteriza por el desarrollo progresivo de capacidades en

¹⁴ Este apartado está basado en el trabajo de Martin Alessandro (2016).

la materia. Desde su origen en la década de 1940, la ONE (inicialmente denominada Dirección General de Estadística) fue ampliando su producción de distintos indicadores estadísticos hasta finales de la década de 1970 o comienzos de 1980. Por ejemplo, se realizaban encuestas de los sectores manufacturero y turístico. En este período se publicaron anuarios y boletines estadísticos en una diversidad de áreas temáticas, y esto sobresale como una institucionalidad relativamente de avanzada si se considera el contexto dominicano de la época, que se caracterizó por estar bajo dominio de un régimen autoritario.

En los años ochenta y comienzos de los noventa, las capacidades de la ONE se vieron debilitadas. En un contexto de crisis económica, la ONE se convirtió en una variable de ajuste fiscal, dado el relativo desinterés gubernamental por la cuestión estadística (o, incluso, la renuencia a producir datos que pudieran ser utilizados para monitorear la gestión de gobierno). Esto limitó de forma significativa la inversión dedicada a la producción estadística. Basta advertir que los datos del censo de 1981 tardaron aproximadamente cinco años en difundirse, por la escasez de recursos para procesarlos y publicarlos. Junto a ello, la gran politización en el funcionamiento de la ONE afectó la credibilidad de su ya escasa producción. En este período, por sus propias necesidades de contar con información confiable, el Banco Central asumió la realización de estadísticas de producción, fuerza laboral y precios al consumidor, entre otras, lo cual profundizó el debilitamiento de la ONE, que prácticamente dejó de realizar encuestas de cualquier tipo. La falta de credibilidad y de recursos se retroalimentaron mutuamente en una espiral que redujo a la ONE a un papel marginal en la producción estadística dominicana.

A comienzos de la década de 2000 se inició un período de recuperación de capacidades en la ONE. La realización del censo de 2002 motivó una inyección de recursos presupuestarios para la Oficina, especialmente por el consenso sobre los serios problemas registrados durante la ejecución del censo anterior, de 1993. Esta ampliación de recursos y la asunción en 2004 de un nuevo liderazgo, portador de una mayor visión sobre el área y una comprensión técnica de sus desafíos y posibilidades, permitieron la lenta recuperación de capacidades. Esto fue apuntalado por la influencia de organismos internacionales, que promovieron ante el gobierno la necesidad de fortalecer a la débil entidad estadística para mejorar los indicadores existentes sobre el país. Gradualmente, la Oficina fue ampliando su producción estadística y robusteciendo su credibilidad ante otros productores y usuarios de información, de modo de

realizar (de forma todavía parcial) una tarea de coordinación del sistema estadístico.

En la última década, la ONE experimentó cambios importantes en su funcionamiento y en su producción. La obtención de recursos mediante la cooperación internacional permitió iniciar la realización de encuestas de hogares, en operación desde 2005. La ampliación de recursos también habilitó la contratación de personal calificado y la creación de la Escuela Nacional de Estadística para mejorar la capacitación del personal. La definición de un plan estratégico para el sector, la celebración de encuentros interinstitucionales con entidades del sistema estadístico, y la mayor transparencia en la difusión de los datos han sido otros cambios relevantes de la ONE desde entonces. Actualmente la ONE implementa la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) y la Encuesta Nacional de Actividad Económica (ENAE); ha realizado recientemente la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI), el Directorio de Empresas y Establecimientos, el Registro Nacional de Establecimientos, y el Precenso Agropecuario; calcula el Índice de Costos Directos de la Construcción de Viviendas (ICDV) y el Índice de Precios al Productor (IPP), y ha definido una nueva línea y metodología oficial de medición de la pobreza monetaria.

Así, en los últimos 10 años, República Dominicana ha registrado una sustancial evolución de su capacidad estadística. Los recursos humanos, financieros, tecnológicos y físicos del SEN, y particularmente de la ONE, se han ampliado de manera significativa. La ONE cuenta hoy con profesionales de reconocida especialización y con recursos presupuestarios razonables para desarrollar una producción estadística superior a la de décadas previas en cantidad y calidad. A su vez, ha podido operar mayormente con independencia respecto de las autoridades políticas del gobierno. Existe un importante consenso entre distintos productores y usuarios de estadísticas sobre el fortalecimiento de las capacidades y la credibilidad de la ONE.

Al mismo tiempo, la ONE no ha logrado impulsar una modificación del marco institucional vigente en el sector estadístico, que difiere de las “buenas prácticas” en la materia. La Ley 5.096 de 1959 no establece pautas de autonomía técnica, presupuestaria y operativa para el funcionamiento de la ONE; esta Oficina continúa siendo un organismo dependiente de la administración central del Poder Ejecutivo. Tampoco se determinan los requisitos que debe reunir el director nacional,

y continúa todavía en proceso de implementación la obligatoriedad de seleccionar al personal por concurso, dispuesto por la Ley de Función Pública de 2008. Finalmente, la norma no establece un SEN que formalice instrumentos para coordinar a los organismos productores de estadísticas oficiales, ni asigna en él un rol de rectoría para la ONE. Por lo tanto, subsisten brechas y duplicaciones de esfuerzos en la generación de estadísticas.

Los avances para obtener recursos y, como contrapartida, el estancamiento en el marco institucional revelan que la creación de capacidades no es un proceso uniforme. La ONE ha conseguido fortalecer sus recursos humanos y presupuestarios, que son atributos imprescindibles en todo aspecto de las capacidades estatales. Sin embargo, el marco institucional no garantiza la autonomía en el funcionamiento de la entidad ni la coordinación con otros organismos, que son también dimensiones constitutivas de las capacidades. Por lo tanto, el caso del sector estadístico dominicano muestra que las “capacidades estatales” incluyen una diversidad de atributos que no necesariamente se mueven en conjunto.

Los avances en términos de recursos pueden atribuirse a una serie de factores, entre los cuales se destaca especialmente el liderazgo de las autoridades que asumieron su cargo en 2004. La designación de un director de la ONE reconocido en la comunidad estadística y con un importante respaldo del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) habilitó la posibilidad de que la Oficina desempeñara un rol cada vez más destacado, así como la implementación de una visión estratégica más definida en la entidad y la captación de recursos de organismos internacionales. La continuidad de estos directivos en sus cargos ha sido importante para el desarrollo de la institución. Otros factores, como los mayores requerimientos de información para el seguimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y de los compromisos internacionales (ODM, objetivos de desarrollo sostenible [ODS]), la influencia de ciertos organismos multilaterales, y una tendencia más general hacia el fortalecimiento de la administración pública dominicana, también han contribuido al desarrollo de capacidades.

La dificultad para modificar el marco institucional se explica sobre todo por factores de “política burocrática”. En República Dominicana, el Banco Central (BCRD) es un actor fundamental en la producción de estadísticas oficiales, siendo responsable no solo de las cuentas nacionales sino también de generar indicadores del mercado laboral y el índice de precios al consumidor (IPC), entre otros. El BCRD asumió muchas de

RECUADRO 4.10: CONTINUIDAD EN EL LIDERAZGO INTERNO

El caso de República Dominicana muestra como la consolidación técnica de una oficina de estadística se relaciona no solo con la permanencia de los cuadros profesionales, sino también con la continuidad del liderazgo al frente del organismo. En el caso de la ONE, el contar con un solo director por más de 10 años permitió impulsar la creación de un equipo técnico con una estructura organizacional fuerte. Además, le dio la oportunidad de tener una voz constante en el contexto de la búsqueda de recursos dentro del gobierno, y personificar la defensa ante los embates intra-burocráticos de otras instituciones del gobierno dominicano que no compartían la visión de tener a una ONE fortalecida.

estas responsabilidades a partir de la notoria debilidad de la ONE en las décadas de 1980 y 1990. A su vez, el BCRD es un actor altamente influyente en el proceso general de políticas públicas del país, especialmente por su reputación de custodio de la estabilidad macroeconómica, un asunto crucial luego de la severa crisis bancaria de 2003-04. En dicho contexto, ha resultado difícil avanzar con una modificación institucional que fortalezca la coordinación del sector, dados los graves desacuerdos entre la ONE y el BCRD sobre las características de una eventual reforma. Dos proyectos legislativos sobre la organización del sistema estadístico, impulsados por ambas instituciones, han sido bloqueados en el Congreso por el “empate” entre los impulsores de uno y otro.

Si la reforma del marco institucional se enfocara en aquellos aspectos de aparente acuerdo entre ONE/MEPyD y el BCRD, se podría avanzar para construir una coalición de apoyo a una actualización de la normativa. De todas formas, este acuerdo dista de ser probable en el contexto inmediato, dado el impulso del BCRD para una reforma contraria a la promovida por ONE/MEPyD. De hecho, una reforma en tal sentido podría debilitar la incipiente coordinación del sistema estadístico.

El caso de República Dominicana muestra cómo la debilidad estadística puede mejorarse en forma consistente gracias a la continuidad y habilidad de liderazgos burocráticos y de las estrategias que estos logran utilizar para construcción institucional. Asimismo, aparecen factores también resaltados en casos anteriores que pueden ayudar a fortalecer a una ONE (demandas internacionales) o que pueden debilitar su capacidad de proponer cambios en el sistema (como la política burocrática).

Análisis de la economía política de la capacidad estadística

CAP. 5

El análisis comparado que se realiza a continuación busca explicar tanto las tendencias generales que se observan en la región con respecto a la capacidad estadística como las particularidades que se detectan en los casos estudiados. Como se adelantó en la introducción, se proponen tres niveles de análisis. El primer nivel resalta los procesos históricos comunes a América Latina que, en general, explican la mejora gradual de la capacidad estadística de los países de la región a través del tiempo. Estos procesos se han clasificado en tres grupos: los cambios en el Estado, la exigencia de transparencia y los apuros fiscales. Dentro de esta tendencia general, también se resalta cómo algunos de estos procesos tuvieron un impacto diferenciado en los países bajo estudio.

El segundo nivel de análisis presenta los factores de economía política que se consideran relevantes para el desarrollo de la capacidad estadística. Se plantean cinco factores como muy relevantes para explicar la heterogeneidad que se observó en los casos de estudio: i) la existencia de áreas técnicas del Estado que demandan estadísticas para cumplir con sus funciones; ii) las demandas externas sobre los países y la ayuda internacional que reciben las ONE; iii) el papel del presidente del país; iv) el efecto de las crisis económicas y políticas, y v) la existencia de una sociedad civil y empresas que demandan estadísticas de calidad. En diálogo con las hipótesis que guiaron el estudio, pero tras precisarlas o ampliarlas con la revisión de los casos, en este capítulo se resalta cómo estos factores son relevantes para explicar la construcción de capacidad estadística así como para mantenerla en el tiempo.

En el apartado de medición de la capacidad estadística ya se ha señalado un primer factor muy relevante para determinar el nivel de

capacidad de una ONE nacional: la capacidad burocrática general del país. Este punto también ha sido resaltado por Alessandro (2017). No es sorprendente que algunas ONE tengan un nivel parecido al de sus entornos burocráticos, dados los similares recursos, problemas y niveles de institucionalidad burocrática de estos países. Pero, como se ha resaltado antes, se propone que las ONE tienen condiciones especiales que las hacen más propensas a ganar capacidad que el promedio de sus burocracias. No siempre ese potencial se concreta, pero esa posibilidad es mayor en estas agencias que en otras. El entorno burocrático no logra explicar del todo la variación observada. El segundo nivel de análisis precisamente profundiza en estos factores de economía política que ayudan a explicar estos casos en que las ONE han logrado un mayor desarrollo de capacidad que sus entornos así como los casos en que se encuentran debajo del promedio.

El tercer nivel de análisis busca ir más allá de los factores de economía política. El ejercicio comparado y el análisis detallado de los casos permiten apreciar que no toda la variación de los niveles de capacidad estadística queda capturada por estos factores de economía política. En los casos se observa cómo hay también espacio para la acción de los propios líderes y burócratas de la ONE en su intento de construir mejores instituciones. Por ello, esta sección del capítulo propone factores asociados al fortalecimiento de la institucionalidad, los cuales se refieren a la acción estratégica de estos líderes y burócratas.

Obviamente los niveles de análisis anteriores determinarán el espacio que tienen dichos líderes para desarrollar estas estrategias. El éxito de los actores se explica en parte en virtud de esas condiciones favorables o desfavorables. Pero es también cierto que dentro de ese espacio hay mejores estrategias para lograr una institucionalidad que garantice la continuidad. Los casos son ricos en la exploración de dichos procesos. Así, se observa que algunos casos en los que hubo condiciones favorables no siempre fueron aprovechados por la burocracia de la ONE para incrementar su capacidad. Y, al contrario, se descubre cómo en otros casos la construcción de institucionalidad también ha pasado por saber aprovechar esas oportunidades.

Estos tres niveles de análisis enriquecen la interpretación de los hallazgos del estudio y ofrecen lecciones para los interesados en impulsar procesos de reforma en países de América Latina y el mundo en desarrollo en general. Un ejemplo referido a los recursos con los que cuenta una ONE, aspecto clave de la capacidad estadística, permite mostrar la

relevancia de estos tres niveles. Los procesos históricos comunes identificados en América Latina dan lugar, en la mayoría de los casos, a un aumento de recursos que fortalecen a las ONE a fin de poder contar con estadísticas de calidad. A su vez, los factores de economía política que se presentan también pueden dar lugar a un aumento en la asignación de recursos de la ONE; por ejemplo, al tener que responder a demandas tecnocráticas o a demandas internacionales para producir mejores estadísticas. Y, finalmente, los actos estratégicos de los líderes y burocracias de la ONE, aprovechando las oportunidades que se les presentan para presionar o negociar mejoras, pueden también ser exitosos para conseguir más recursos, o asegurarlos. Se puede hacer un ejercicio similar con los factores que han llevado a contar con mejores marcos legales que favorezcan la autonomía y capacidad de coordinación de las ONE.

De esta manera, el marco de análisis permite discutir tendencias generales en la región y ordenar las hipótesis de economía política, priorizando la relevancia de algunos factores para el surgimiento de la capacidad estadística y para institucionalizar su continuidad. Y al tratar algunos mecanismos de agencia, el análisis es más sensible al talento y a la contingencia, elementos que pueden resultar de utilidad para los encargados de la reforma y los funcionarios, como se discute en las conclusiones.

Procesos históricos comunes en América Latina: contexto general

Los casos muestran que hay tres grandes factores que contribuyen al fortalecimiento o debilitamiento de las ONE y que tienen que ver con un contexto más general de cambios en América Latina: los cambios en el Estado, la exigencia de transparencia y los apuros fiscales.

Acerca del primer factor, los cambios más generales del Estado, los casos muestran que los grandes procesos de reforma del Estado desde distintos paradigmas tuvieron un impacto en la capacidad estadística. Así, en la mayoría de los países de la región, el surgimiento o fortalecimiento de instituciones estadísticas se inició con los procesos de construcción de Estados con mayores competencias, usualmente asociados al período conocido como desarrollismo (Evans, 1992). Estos procesos de construcción estatal requerían contar con información estadística confiable para el cumplimiento de las nuevas funciones de los Estados, información inexistente en países que no habían avanzado en su

capacidad estadística. De acuerdo con el ejemplo de los países más desarrollados, se hizo necesario contar con sistemas estadísticos dirigidos por oficinas especializadas. Para adoptar las nuevas políticas desarrollistas se requieren más censos especializados, ya no solo censos de población, y garantizar que todos ellos sean más frecuentes. Del mismo modo, también se trabaja en las cuentas nacionales y, aunque no siempre estuvieron a cargo de las nuevas o reforzadas oficinas de estadística, se fortalece la capacidad general estatal para producir dichos datos.

En este proceso de formación del Estado desarrollista se va construyendo una especialización propia de las ONE, contratando y formando funcionarios para que ejerzan funciones especializadas que no eran comunes entre los funcionarios públicos. De este modo, se desarrolla capacidad estadística con el aporte de recursos técnicos, financieros y humanos que permiten que estos organismos empiecen a trabajar de determinada manera, por lo general en concordancia con una comunidad internacional más amplia. Todo ello requiere más personal capaz de aprender dichas habilidades y lograr los productos esperados.

Los diversos estudios de casos reseñados muestran la relevancia de este período inicial en que las ONE se ven fortalecidas en un contexto más amplio de crecimiento de las funciones de los Estados, lo que se convierte en capacidades en términos de más recursos y más autonomía para las instituciones. El caso de Brasil, por ejemplo, el proceso comienza en los años treinta, con una propuesta más amplia de construcción de un Estado burocrático, centralizado, con organizaciones fuertes y técnicas. La ONE se perfila como una organización que permitiría al país “conocerse” para hacer mejores propuestas de políticas públicas. Y el proceso se fortalece en los años setenta, con el Estado desarrollista y planificador.

El caso de la ONE de Colombia es similar, y se inicia en los tardíos años cincuenta, en un contexto de estructuración del Estado nacional, a pesar de que su fortalecimiento y autonomía recién se lograrían más adelante. Argentina presenta una situación parecida, pero en los años setenta, cuando se fortalecen la centralización y las funciones del Estado propuestas por un gobierno dictatorial. Como parte de este proceso, se invierte en una organización centralizada, autónoma y con alto grado de conocimiento técnico que podría dar soporte a la planificación estatal. En lo que se refiere a Perú, el gobierno militar reformista y planificador de los años setenta es reconocido como el gran promotor del entonces INE. Por su parte, México también empieza la construcción de

la ONE en un contexto de reforma del Estado, con la propuesta de traer recursos extranjeros al país, en los años ochenta.

Aunque un poco posteriores, también en el marco de los cambios del Estado y de la democratización cabe citar los procesos de descentralización que dieron lugar a que en varios países los datos estadísticos ganaran relevancia central para la política. La descentralización abrió el espacio para una mayor demanda de datos por parte de los diferentes niveles de gobierno. Estos procesos incluían fórmulas para la transferencia de recursos a nivel subnacional que dependen de la cantidad de población. Es interesante apreciar cómo, en el contexto del rol de las instituciones y los actores políticos, los estudios de casos no han arrojado mucha evidencia sobre la contribución que un sistema de partidos plural y balanceado tiene sobre una mejor producción estadística. En general no se ha encontrado evidencia que indique lo contrario: en países sin un sistema de partidos plural resultó más fácil para presidentes poderosos presionar al sistema estadístico y reducir su capacidad (Argentina, Perú). Sin embargo, esta dinámica de *checks and balances* que favorecería la capacidad estadística sí aparece en los casos en que la descentralización ha dado poder a las nuevas entidades territoriales. Así, se advierte cierto pluralismo político subnacional con la demanda de estadísticas confiables para un tema tan delicado como la distribución de recursos. Esta demanda favorece a las ONE, al darles más espacio para proteger su autonomía y ampliar su capacidad. Ello se observa en los casos de Bolivia, Brasil y Colombia, donde el proceso de descentralización de finales de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990 llevó a cambios en las estadísticas para contemplar las transferencias de recursos a los entes subnacionales que se han transformado en importantes actores que demandan estadísticas nacionales objetivas. Como en lo referente a otros factores que se discuten más adelante, la demanda, en este caso subnacional, es un aspecto central para el fortalecimiento de las ONE.

Asimismo, se observan dos procesos más recientes que también han contribuido al aumento de capacidad estadística y que se relacionan con cambios en el Estado. Los programas de alivio de la pobreza que se generalizaron en la región desde la década pasada han demandado mejores estadísticas, con encuestas capaces de evaluar una serie de aspectos vinculados a la pobreza en el territorio nacional. Ello ha reforzado la capacidad y el alcance territorial de las oficinas de estadística en Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú, entre otras naciones. Los censos se han vuelto más complejos, pues son más esenciales que antes

para presentar los resultados del impacto de las políticas, así como para realizar mejores diagnósticos.

En segundo lugar, las políticas de integración internacional adoptadas por los países de la región en los últimos años también constituyen un factor positivo para incrementar la calidad estadística en la región. Estos acuerdos suelen incluir demandas de información que terminan reforzando la producción estadística. Eso es evidente en el caso de Colombia y el acuerdo para su ingreso en la OCDE, lo cual exigió cambios en la capacidad de producción estadística. Este factor condujo al fortalecimiento de la autonomía de la ONE y de su visibilidad. Del mismo modo, en República Dominicana los vínculos internacionales han motivado cambios similares. Y en la actualidad, en Perú se viene anunciando que, como parte de las demandas para ingresar a la OCDE, se reforzará la capacidad estadística. En la siguiente sección, al analizar los factores de economía política, se discutirá con mayor grado de detalle este factor.

Otros procesos de reforma del Estado que tuvieron impacto en la capacidad estadística, aunque con resultados más ambiguos, fueron las reformas de mercado que se llevaron adelante en varios países de la región en los años noventa. Este factor se tratará al presentar los efectos de los apuros fiscales sobre la capacidad estadística, en concreto la crisis económica que vivió la región en los años ochenta. Esa crisis dio como resultado que en diversos países se adoptaran reformas de mercado como respuesta.

Acerca del segundo factor, la exigencia de transparencia, otro momento clave para el desarrollo de la capacidad estadística tuvo lugar con el proceso de democratización que se vivió en los tardíos años setenta y ochenta en América Latina, y que vino acompañado de mayores políticas de transparencia. Estas políticas contrastaban con la opacidad de los gobiernos autoritarios que durante los años setenta existieron en la mayoría de los países de la región. Esta agenda de transparencia ha sido incremental, y hoy es claro que las ONE deben contar con información que pueda ser conocida por los usuarios, y deben reflejar transparencia en sus metodologías. En los casos de estudio se observa ese proceso gradual general, aunque con particularidades. El caso de Brasil es emblemático, pues muestra cómo el proceso de democratización amplió el diálogo de la ONE con la sociedad y la prensa, dándoles transparencia a las metodologías, creando procesos institucionalizados de relación con la prensa, y procedimientos de divulgación de las estadísticas que cuentan con la garantía de que no existe un acceso privilegiado al Estado o

al mercado. En Perú este proceso se retrasó por la reversión autoritaria que vivió dicho país durante los años noventa, y recién se emprendió el camino hacia una considerable transparencia en el año 2000, en el proceso de transición democrática. México, otro democratizador tardío, también ganó transparencia en sus estadísticas en la década de 2000. Por otro lado, también se observan retrocesos recientes en esta transparencia, por cambios políticos más amplios, como se describe en el caso de Argentina durante los años 2006-15, mientras que los casos de El Salvador y Guatemala muestran el peso de legados autoritarios que no se resuelven tras las transiciones democráticas.

El tercer factor, los apuros fiscales, aparece en el mismo período de los años ochenta e inicios de los noventa, cuando se vivía un contexto de crisis económica en la región. Estas crisis tuvieron un impacto negativo sobre la capacidad de los Estados, ya que redujeron sus recursos. Los casos indican que las oficinas vinculadas a la estadística no fueron la excepción. En este período, las ONE de Argentina, Brasil, Ecuador y Perú perdieron presupuesto. Esto llevó a una precarización de la capacidad de realizar encuestas y a una disminución de los cuadros de profesionales, lo que conduciría a la debilidad de la institución a largo plazo.

En varios países, para enfrentar estas crisis económicas, se pusieron en marcha procesos de reforma del Estado. Los hallazgos indican que dichos procesos impactaron de distintas formas en los países de la región, y es menos claro que haya habido una trayectoria similar en todos ellos. Por un lado, en algunos casos el impacto fue positivo, pues las reformas requerían más información para medir el efecto de ellas mismas o desarrollar nuevas políticas públicas. Así, por ejemplo, en el caso de México se observa cómo el elenco de tecnócratas que logró posiciones de gobierno desde los tardíos años ochenta y los noventa reforzó el INEGI para el apoyo de sus recetas de reforma. Por otro lado, en algunos países los recortes exigidos por organismos internacionales al condicionar la ayuda económica se realizaron en áreas del Estado consideradas de importancia secundaria, o asociadas al Estado desarrollista, lo cual afectó a las ONE con una disminución de sus recursos. El caso del Perú es emblemático de esta dinámica, ya que los recortes de presupuesto dieron lugar al cierre o a la reducción de las oficinas estadísticas sectoriales. Ese es el caso también de Argentina, donde los cortes presupuestarios afectaron los cuadros técnicos y, a largo plazo, debilitaron la institución, como se pudo apreciar en los años 2000. Cabe decir que, incluso allí donde las estadísticas siguieron siendo importantes,

ello no necesariamente ha fortalecido la autonomía de las ONE. Uno de los preceptos de las reformas de los años noventa fue la autonomía de algunos organismos gubernamentales, principalmente aquellos ligadas al sector económico y fiscal de los Estados. Aunque esta autonomía se hizo efectiva en diversas organizaciones, como los bancos centrales, este proceso no ocurrió con las ONE. En parte de los países las estadísticas se fortalecieron como producto clave para evaluar políticas y monitorear la eficiencia. Pero el foco no estaba en la autonomía de estas organizaciones en sí, sino en sus productos estadísticos.

Salvo en lo que corresponde a la crisis económica y al impacto diferenciado de las reformas de mercado, todos estos procesos llevaron a cambios graduales positivos. En algunas circunstancias pueden haber tenido un impacto mayor (por ejemplo, el nivel de adopción de modelos desarrollistas varía mucho en la región) y producido cambios más abruptos, pero en general se observa una tendencia regional positiva.

Sin embargo, esa historia común no explica la complejidad de las trayectorias identificadas: es más una tendencia que esconde una considerable heterogeneidad. En algunos casos se observan saltos abruptos en el aumento (y también hay casos de caída), que son más difíciles de explicar en función de estos procesos comunes regionales. Brasil y México muestran construcciones más antiguas y que han alcanzado niveles muy importantes de capacidad e institucionalización, lo que contrasta con otros países y con el nivel de sus propias burocracias nacionales, que cuentan con altas capacidades en términos de recursos humanos, financieros y técnicos; autonomía política e institucional, y alguna capacidad de coordinación de la producción estadística. Por otra parte, Perú y Colombia exhiben un nivel de capacidad medio/alto en el ámbito regional, aunque más elevado que el promedio burocrático de sus países. Son casos en los cuales los niveles de recursos no son tan altos, pero todavía se desarrollan niveles de autonomía y alguna capacidad de coordinación. Bolivia y Ecuador han sido históricamente débiles, sobre todo si se consideran los escasos recursos con que han contado, pero los cambios políticos internos o externos de los últimos años han fortalecido considerablemente sus ONE. Sin embargo, es menos claro que estas mejoras conlleven una mayor institucionalidad y la capacidad de resistir presiones desde el gobierno en contextos económicos y políticos menos propensos que los de los últimos años. República Dominicana es un caso interesante, donde la presión de actores internacionales ha dado lugar a un aumento importante de la capacidad

estadística, si se tiene en cuenta la inversión en recursos, pero a la vez las dinámicas internas impiden una mayor consolidación de la ONE en términos de su autonomía y capacidad de coordinación. Y, finalmente, en El Salvador y Guatemala se observa menos desarrollo estadístico y mayor resistencia al cambio; en general, hay una menor capacidad para aprovechar contextos que en otros casos han motivado el fortalecimiento de estas entidades.

Como se ha indicado antes, esta heterogeneidad se debe en parte al nivel de la capacidad burocrática existente en cada país; las ONE forman parte de sistemas estatales más amplios. Pero también hay otros factores que se presentan a continuación. La siguiente sección busca explicar estas diversas trayectorias para entender mejor los factores que permiten el aumento o la caída de la capacidad estadística, así como su estabilidad a través del tiempo.

Factores de economía política de cada país

En esta sección se tratan cinco factores de economía política relevantes para la capacidad estadística. Estos son el resultado de la interacción entre los cinco elementos que se considera que influyen en la economía política de la capacidad estadística: i) las instituciones y actores del sistema político, ii) las características generales de la administración pública, iii) la política burocrática del sector estadístico, iv) la participación de actores externos y v) las características de actores individuales.

El primer factor que favorece el aumento de la capacidad estadística se refiere a la demanda de estadísticas de calidad por parte de órganos estatales con alta capacidad técnica. La profesionalización de ciertas áreas del Estado da lugar a ONE más competentes y técnicas, que a su vez elevarán el nivel estadístico y favorecerán el fortalecimiento de dichas áreas técnicas mediante la información que les brindarán. Este factor queda bastante claro con el surgimiento de instituciones desarrollistas en los años sesenta y setenta, pero también puede ser observado en procesos más recientes de fortalecimiento de áreas estatales dedicadas a enfrentar la pobreza e implementar programas sociales. En los países donde surgieron este tipo de órganos se observa un mayor crecimiento de las ONE, ya sea por el aumento de su capacidad en virtud de sus recursos, ya sea por la autonomía o el desarrollo de su capacidad de coordinación.

El caso de Colombia es emblemático en ese sentido. Los procesos tecnocráticos de reforma estatal producidos durante la década de 1960 pusieron a técnicos a cargo de una serie de ministerios y agencias. Estos técnicos requerían datos para sus planes de desarrollo o para evaluar el impacto de las políticas, y apoyaron el desarrollo institucional del DANE para responder a esta necesidad. Asimismo, Perú vio mejorar sus estadísticas de pobreza cuando en el período 2011-16 se creó un Ministerio de Desarrollo Social de buen nivel técnico que requería datos de calidad. En México la tecnocracia que llegó al poder en los años ochenta fue en parte responsable del fortalecimiento del INEGI en esos años. Del mismo modo, el relanzamiento de un Estado más desarrollista en Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa motivó un empoderamiento del INEC para que pudiera cumplir con una serie de funciones. Esto también pasó en Brasil en distintos momentos: con el fortalecimiento de las funciones de planificación del Estado y la exigencia de mejores estadísticas en los setenta, y con la prioridad de las políticas sociales y la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre más tarde, lo que exigió la creación de indicadores sociales, en los años 2000.

Sin embargo, estos sectores técnicos no siempre constituyen un factor positivo para el fortalecimiento de las ONE. Si esos sectores técnicos y más profesionalizados del Estado son los que están a cargo de la producción estadística, pueden limitar la construcción de la capacidad en la ONE. Al no confiar en que otro organismo pueda cumplir con esta función de forma adecuada, o dados los costos para los burócratas de dejar una institución profesional y muchas veces con mejores salarios que otras áreas del Estado para pasar a otra en formación o más débil, con frecuencia los organismos técnicos se han opuesto al fortalecimiento de las ONE. Por ejemplo, algunos casos muestran cómo los bancos centrales y los ministerios de Finanzas se han opuesto a que las cuentas nacionales se transfieran a las ONE, lo que disminuye la importancia y la autonomía de las mismas, aparte de limitar su capacidad de coordinación. Eso sucedió, por ejemplo, en República Dominicana, cuando en la década de 1990 el Banco Central asumió la producción estadística y debilitó a la ONE. Similares resistencias se observaron en Guatemala y El Salvador, donde los bancos centrales se resistieron a que las cuentas nacionales se les encomendaran a las ONE. En Colombia, a pesar de que dos órganos técnicos como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda presionaban para que las cuentas nacionales estuvieran a cargo de la ONE, el Banco Central (Banco de la República)

se oponía. Recién con la presión que representaron los requisitos para el ingreso del país a la OCDE, para lo cual se debía fortalecer a la ONE, se logró romper esta disyuntiva. Similares procesos de cesión de cuentas nacionales pueden apreciarse en Bolivia, Brasil y Perú, cuando por diversas razones las ONE han asumido, en procesos negociados, las cuentas nacionales y se han fortalecido como coordinadoras del SEN.

En resumen, este proceso de demanda interna de estadísticas de calidad por parte de los órganos técnicos del Estado constituye un factor generalmente positivo, que puede generar una mayor autonomía para la ONE, y fortalecer sus recursos y su capacidad de coordinación, pero puede ser una barrera en determinados casos. Si esta demanda se mantiene y la ONE conserva su monopolio y credibilidad en la construcción de algunas estadísticas, ese es un factor que ayuda a explicar la continuidad o el fortalecimiento de dicha capacidad estadística, pues rebajar la calidad de la producción de datos será inmediatamente detectado y cuestionado.

Un segundo factor relevante en la investigación ha sido la dimensión internacional, con énfasis en la hipótesis inicial, que privilegiaba la presión sobre los países de la región. En rigor, se observan dos mecanismos por los cuales los factores internacionales impactan en la capacidad estadística. Por un lado, la presión internacional, o los requisitos necesarios para firmar tratados internacionales, o ser parte de organizaciones internacionales, motivan reformas profundas que favorecen a las ONE y aumentan las oportunidades para fortalecer su rol coordinador y su prioridad de lograr recursos por parte del Estado. Los resultados se asemejan a los de los procesos de fortalecimiento de capacidades explorados en la literatura; por ejemplo, el fortalecimiento de las agencias de fiscalización laboral de República Dominicana gracias a la integración con Estados Unidos (Schrank, 2013) o el fortalecimiento de los organismos estatales en Perú para responder a demandas internacionales (Dargent, 2014). Por otro lado, la cooperación internacional, sea bilateral (cooperación canadiense, estadounidense, sueca o francesa, por citar las más relevantes) o sea de organizaciones internacionales, tiene un impacto invaluable para las ONE en lo referido a otorgar recursos para la capacitación de personal, el fortalecimiento de la entidad en general dándole legitimidad, y el aumento de los incentivos para hacer carrera en la ONE por medio de cursos y formación profesional.

Así, por ejemplo, el ingreso de México a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1986, al Tratado de Libre Comercio de América del

Norte (NAFTA) en 1994 y la OCDE también en 1994 motivó una producción estadística más completa y transparente. De forma similar, en República Dominicana el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos fue un incentivo para reforzar la oficina. En Brasil ocurrió lo mismo, cuando este país empezó a participar en las organizaciones multilaterales y a ganar visibilidad en los años noventa. También, como ya se ha señalado, ha sido el camino de Colombia en 2015, con su ingreso en la OCDE, y más recientemente el de Perú para entrar en la misma entidad. Aunque con salvedades, se observan similares dinámicas de fortalecimiento en Bolivia, con la oferta de obtener beneficios de parte de la cooperación internacional relacionada con el alivio de la deuda y los ODM. Para recibir dicha cooperación, se solicitó que Bolivia mejorara su capacidad estadística. Esta demanda puede ayudar a la continuidad de la capacidad estadística si se sostiene como un estímulo constante, ya que implica mantenerse dentro de organizaciones internacionales, pero puede ser menos relevante si es episódica como en Bolivia.

Un tema interesante es que no se encuentra que estos mecanismos de presión externa se relacionen con los condicionamientos de instituciones financieras internacionales en el marco de los programas de ajuste de los años noventa. Es el caso de México en 1994, cuando el FMI promovió que se estableciera mayor predictibilidad y transparencia en la diseminación de información macroeconómica. Pero, en general, las instituciones financieras internacionales parecen menos relevantes de lo que podría suponerse en cuanto a la presión para aumentar la capacidad estadística local, dado su interés en contar con información confiable. Es más, el caso de Perú muestra que no fue una prioridad proteger los sistemas estadísticos al momento de hacer recortes para responder a los programas de ajuste estructural, pues se permitió que el gobierno aplicara recortes en esas oficinas.

En lo que respecta a la cooperación internacional, se observa que este tipo de apoyo es importante para fortalecer las oficinas con conocimientos, legitimidad y recursos. Este factor es especialmente destacable, pues dichos recursos sirven para brindar al personal de las agencias capacitaciones que en muchos casos compensan sus salarios poco competitivos. Hay una serie de programas que han reforzado esta capacidad estadística, como las acciones del BID, de la CEPAL, y de organismos bilaterales, como los de Suecia, Francia y Canadá. Incluso en algunos casos esta cooperación financia directamente los censos y otros instrumentos.

La participación de estos programas o de eventos realizados por las organizaciones les da visibilidad a las ONE y credibilidad a sus estadísticas, al tiempo que fortalece su imagen y la legitimidad a nivel interno en sus países. Este factor es esencial para dotar de capacidad a las ONE y darles más margen de desarrollo propio. Al mismo tiempo, si eso es pasajero o no se logra darle cierta permanencia, puede afectarse la continuidad de la capacidad institucional. Por otro lado, la cooperación externa también puede entrañar riesgos y un impacto limitado en la construcción de capacidad. Esto sucede cuando dichas instituciones imponen su agenda de estadísticas sin ayudar a construir una demanda interna o a lograr un fortalecimiento institucional sostenible de las ONE. Pueden, pues, presionar o contribuir para lograr la producción de ciertos indicadores que les interesan, pero que no son los más relevantes para la agenda de estadísticas nacional.¹

Un tercer factor relevante es el papel que desempeñan los presidentes de los países, ya sea como actores positivos o negativos para el fortalecimiento de las agencias estadísticas. Algunos presidentes invierten o potencian las ONE, sea por convicción o por interés en desarrollar políticas específicas. De este modo, la capacidad estadística se potencia, ya sea aumentando los recursos, dándole más autonomía o legitimándola como coordinadora de las estadísticas nacionales. Los estudios de casos muestran que en general el Poder Legislativo no es tan relevante en este contexto. Más bien es el Ejecutivo el poder del Estado más sobresaliente para la construcción de capacidad estadística, sea por la acción de órganos técnicos que suelen formar parte del Ejecutivo o, como se señala ahora, por las preferencias políticas de los presidentes. Estos resultados confirman trabajos previos sobre la relevancia de los presidentes nacionales para impulsar el fortalecimiento de áreas estatales que puedan promover sus planes de reforma (Geddes, 1990; 1994).

Algunos casos muestran cómo determinados presidentes usaron su autoridad para fortalecer la capacidad estadística como parte de procesos más amplios de reforma del Estado. Así, por ejemplo, en Brasil en los años treinta el Presidente Getúlio Vargas estructuró la administración pública brasileña y creó la ONE. En Perú el general Juan Velasco Alvarado y sus militares reformistas decidieron en la década del setenta

¹ Críticas similares a la cooperación internacional realiza Devaraiyan (2013) para el caso de los países africanos.

darle más autonomía funcional al INEI, separándolo de sectores que no se consideraban parte del proyecto de reforma. El INEI fue pieza clave de la reforma desarrollista en Perú. De forma similar, el papel del Presidente Rafael Correa ha sido central para entender el fortalecimiento del INEC de Ecuador en la década de 2000, cuando personalmente decidió invertir en su fortalecimiento y autonomía.

Por otro lado, los presidentes también pueden ser un factor negativo y debilitar órganos estadísticos cuya transparencia y profesionalismo impide la manipulación de cifras. Argentina, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, es el caso de estudio que mejor muestra esta dinámica, con una creciente politización del INDEC. Asimismo, el caso de Ecuador también exhibe los costos de una excesiva dependencia del Poder Ejecutivo, pues cuando se aproximaban las elecciones en las que el candidato del oficialismo no era un claro ganador, o cuando las cifras económicas fueron negativas, el presidente no mantuvo similar actitud positiva hacia el INEC.

Cabe considerar que las decisiones de los presidentes (políticas, en busca de legitimidad, coaliciones y gobernabilidad) siguen una lógica distinta de las decisiones estadísticas (técnicas, en busca de credibilidad metodológica). Así que las decisiones de los presidentes no siempre son las mejores para el sector de las estadísticas. Por lo tanto, es claro el poder que los presidentes pueden tener en la trayectoria de construcción institucional de las ONE: fortaleciéndolas, cuando el uso de estadísticas es inherente a un proyecto de poder; debilitándolas, cuando las estadísticas pueden generar críticas o cuestionamientos sobre las políticas. Pero también parece claro que la capacidad del presidente de interferir en las ONE a partir de su interés también está condicionada por el grado de madurez de las instituciones que pueden ser más o menos inmunes a la interferencia política.

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, no hay que perder de vista que los casos de fortalecimiento pueden ser episódicos si no se construye una mayor institucionalidad por medio de normas, recursos y alianzas con actores clave internos o externos, o si faltan otros factores que aseguren la estabilidad. El aumento de capacidad durante el gobierno de determinados presidentes entraña un mayor riesgo de que se trate de un fortalecimiento episódico. Este punto permite resaltar, de nuevo, un aspecto sobre el fortalecimiento de la capacidad estatal que no suele ser distinguido en la literatura: una cosa es el fortalecimiento episódico, otra las condiciones que llevan a mantener esa fortaleza a lo

largo del tiempo. Para ello, los factores relacionados con la demanda de estadística internos (órganos técnicos, sociedad civil, empresas, prensa) o externos (cooperación internacional, demandas de organizaciones internacionales) parecen cruciales y pueden servir como contrapesos para la interferencia del presidente.

Un cuarto factor relevante para explicar la trayectoria de los casos se centra en las crisis económicas y políticas. Aunque se mencionó brevemente la crisis de los años ochenta como un factor general para el retroceso de la capacidad estadística de la región recogido en los casos, las crisis no siempre tienen un impacto negativo para el desarrollo de capacidad estatal. Las catástrofes naturales o las crisis políticas pueden politizar la necesidad de una mayor transparencia y autonomía de las ONE, especialmente si estas crisis vinculan a los actores estatales con escándalos de corrupción o manipulación de la información. O como se ha estudiado en la región, las crisis económicas pueden motivar el fortalecimiento técnico de áreas de manejo económicas del Estado (Weyland, 2002; Kaplan, 2013; Dargent, 2015). Entonces, si bien las crisis económicas afectan obviamente la capacidad estatal, incluida la capacidad estadística, también abren espacios para el fortalecimiento de las ONE.

Así, por ejemplo, el terremoto de México de 1985 produjo un escándalo político por problemas de corrupción que llevó a fortalecer el sistema estadístico. Además, al cambiar su sede a una región con menor riesgo sísmico se aumentó el aislamiento de la ONE, contribuyendo a reforzar autonomía. Del mismo modo, en Perú la transición del año 2000, marcada por escándalos de corrupción en el Estado, dio lugar a una política de transparencia en todo el Estado y en particular en el INEI. En esos años se sentaron las bases de lo que fue un cambio radical en la forma de presentar estadística por parte del Estado peruano. Y el caso Argentino, donde se cuestionó la politización de las estadísticas oficiales durante el gobierno de los presidentes Kirchner, también muestra una dinámica similar de respuesta al escándalo político. Como en el caso de los presidentes y el fortalecimiento episódico, las crisis ofrecen oportunidades, pero es importante que estas sean aprovechadas para lograr continuidad.

Finalmente, un factor que aparece como central para la construcción de continuidad en el nivel estadístico, es la presencia de actores nacionales, principalmente en la sociedad civil, que demanden y se interesen por la existencia de estadísticas objetivas y de calidad. Estos

actores fortalecen las capacidades para exigir más recursos o para crear la legitimidad necesaria que les de autonomía a las ONE. Las asociaciones de empresarios, los académicos, las ONG y los medios de comunicación que hacen uso de la estadística son clave para mantener una ONE fuerte. Una mayor densidad de estos sectores implica más protección informal recibida por las ONE, pues el gobierno enfrentará consecuencias si afecta los intereses de dichos sectores. Estos actores observan y cuidan la objetividad de la institución, incluso interviniendo en los casos en que se pueda ver afectada. Esto pasa cuando la ONE tiene una amplia capacidad de respuesta a las demandas sociales de estadísticas, logra cierto monopolio de su producción y construye una credibilidad acerca de su capacidad técnica. Asimismo, la relación fluida de las ONE con estos sectores lleva a un proceso de mejora en la respuesta a la demanda y a aprender de sus necesidades para optimizar la estadística. Esta relación fluida, llamada autonomía enraizada (Evans, 1992), aumenta la calidad de la producción estadística. Entonces, se trata de un factor permanente de vigilancia que ayuda a mantener la continuidad de la calidad alcanzada y a impulsar mejoras. Este hallazgo se suma a una serie de estudios recientes que señalan la relevancia de la demanda de actores sociales sobre el Estado para que cumpla con sus funciones, implemente sus políticas e incluso aumente su capacidad (Amengual, 2016; Brinks y Botero, 2014; Evans et al., 2017; Augusto et al., 2017, entre otros). En ese sentido, otros trabajos apuntan a que la ausencia de este tipo de demandas sociales organizadas lleva a que no haya incentivos fuertes para proveer mejores servicios sociales por parte del Estado (Kauffman y Nelson, 2004).

El caso de Brasil es emblemático en este sentido. En Brasil la autonomía y legitimidad del IBGE están relacionadas, a lo largo de sus 80 años de historia, con la construcción institucional de relaciones con actores externos —academia, prensa, mercado y organizaciones internacionales— que garanticen la credibilidad de la institución y su autonomía política. Así que cualquier intento de debilitación o cambio de la ONE por actores políticos genera un apoyo externo que inviabiliza transformaciones en la organización. Esta autonomía enraizada es tan fuerte que algunos presidentes del IBGE no han tenido fuerza para hacer cambios debido a la falta de apoyo del cuerpo profesional de la ONE sustentado por el respaldo externo.

Asimismo, el caso peruano muestra cómo la creación de un comité asesor en temas de pobreza que cuenta con amplias capacidades para

trabajar junto al INEI, analizar su metodología y revisar sus resultados, permitió defender las cifras de pobreza en contextos políticos en los cuales lo delicado de la información podía llevar a acusaciones de politización. El mayor uso de estos datos por parte de investigadores y organizaciones protege informalmente a la ONE peruana.

Construcción de autonomía y capacidad, agencia de la ONE

Los procesos comunes y factores que explican los niveles de capacidad estadística muestran un alto grado de determinismo que termina por exagerar lo que enseñan los casos. En los estudios de casos se encuentra espacio para más contingencia y agencia en la construcción de la capacidad estatal de lo que se pensaría de leer estos procesos generales y factores de economía política.

Por supuesto, resaltar la agencia y la contingencia es algo complicado en toda teoría de ciencias sociales, pues es difícil documentarlas y aislarlas como factores autónomos. Las teorías pueden hacer parecer que las decisiones de los actores son irrelevantes, pues se construyen desde el presente y contrastando las condiciones generales de los casos. Los casos, además, muestran la clara relevancia tanto de los procesos generales como de los factores de economía política: muchos de los ejemplos de agencia burocrática para el fortalecimiento institucional de la estadística en esta sección tienen lugar en casos donde las condiciones son mejores (Brasil, México), mientras que cuando estas condiciones son malas hay poco espacio para esa creatividad y estrategia burocrática (El Salvador, Guatemala). Sería un abuso decir que la ausencia de creatividad y estrategia de los burócratas de El Salvador o Guatemala es lo que explica su baja capacidad estadística; los retos que enfrentan son enormes.

Sin embargo, parece claro que en el tema de construcción de capacidad estatal minimizar el efecto de la agencia es erróneo y quizá resulte más problemático que al estudiar otros fenómenos políticos. Si bien parte de los cambios se explican en función de factores exógenos, como los señalados en las secciones anteriores, parte de los cambios institucionales solo pueden entenderse en virtud de cambios endógenos, que parten desde adentro de las instituciones (Mahoney y Thellen, 2012). Así, la acción estratégica de directores y burócratas da lugar a cambios relevantes tanto para aumentar la capacidad y autonomía de la institución como para institucionalizarlas, lo que puede ayudar, porque en ciertos

casos la capacidad estadística logra ser mayor que las capacidades generales del Estado. Los factores de economía política abren espacios y posibilidades, pero esas posibilidades pueden ser mejor aprovechadas por unos actores que otros, como lo indica la evidencia recogida en los estudios de casos.

Este punto se observa claramente al comparar períodos de las ONE al interior de los Estados, cuando, en rasgos generales, se mantenían similares condiciones en los factores de economía política pero algunos directores supieron aprovechar mejor estas condiciones. Son los casos de Brasil, Ecuador, México, Perú y República Dominicana, por ejemplo. Algunos aspectos centrales de la capacidad estadística, como obtener más recursos, proteger a la organización de interferencias externas, fortalecer la autonomía y legitimidad o aprobar un mejor marco legal, que a su vez permitirán garantizar su continuidad, muchas veces se lograron gracias a las acciones de directores o de la burocracia de la institución, aun cuando sus predecesores o sucesores no hubiesen mostrado igual interés. La búsqueda de fortalecimiento institucional desde adentro es analizada por las teorías que intentan explicar los cambios institucionales, y que demuestran cómo los actores desarrollan estrategias según sus motivaciones. Diferentes motivaciones e intereses generan distintas estrategias a lo largo del tiempo, que pueden producir cambios más o menos profundos según las habilidades de los actores para comprender las potencialidades del momento y de sus recursos (Mahoney y Thellen, 2010; Fligstein, 2001). Es así que las habilidades y estrategias de ciertos actores insertados en ambientes institucionales, así como la existencia de oportunidades exógenas, ayudan a explicar por qué en determinados momentos de la historia de las ONE hubo cambios que las llevaron a distintos niveles de capacidad.

Esto puede ejemplificarse por las distintas decisiones que han tomado los actores frente a fuerzas exógenas. Lo que es más complicado de demostrar, por la diversidad de factores en juego, pero resulta también relevante, son las mejores decisiones tomadas para institucionalizar las ONE en contextos similares de oportunidad a través de los países. La presión internacional de la OCDE, por ejemplo, podría no ser aprovechada como lo fue en Colombia, donde permitió cambios fundamentales. No queda claro que lo mismo pudiera suceder en Perú, dada la debilidad actual del INEI. O bien, el contar con recursos ingentes en ciertos períodos de mayor abundancia en la región podría no llevar a un similar fortalecimiento institucional si no hay estrategias de reforma

desde las ONE. En esta sección se presenta la información recogida con respecto a dichas acciones, que también son importantes con respecto a la variable dependiente, especialmente si se piensa en las recomendaciones de reforma para políticos y burócratas interesados en fortalecer las ONE.

Este trabajo interno de actores, sean líderes o burócratas, orientado a cambiar sus instituciones y a aumentar sus capacidades, puede llamarse trabajo institucional (*institutional work*), y se refiere a la acción intencional de individuos y organizaciones que tienen por objetivo crear, mantener o transformar sus organizaciones (Lawrenc y Suddaby, 2006).

En los estudios de casos, se han encontrado cuatro aspectos en que la agencia ha desempeñado un papel esencial para la construcción de institucionalidad. Primero, hay liderazgos que han apostado por la construcción de coaliciones de apoyo internas y externas para solidificar la autonomía estableciendo vínculos dentro y fuera del Estado para hacerse más necesarios para otros actores. En forma similar a lo descrito por Carpenter para el fortalecimiento institucional en agencias federales de Estados Unidos, estos burócratas han sabido formar coaliciones de apoyo que respaldan a la institución (Carpenter, 2001). Estas coaliciones con la academia, organizaciones internacionales, ONG, la prensa y el mercado dan prestigio y reconocimiento a las ONE, y hacen que sea más difícil ignorar sus demandas o afectar su autonomía. En el caso de Brasil, las relaciones establecidas con la academia, la prensa, el mercado y las organizaciones internacionales llevó al logro de una autonomía enraizada (Evans, 1992). Es también el caso de Perú, con las medidas de transparencia y de creación de un órgano consultivo en 2001, en el marco de la transición política del país después de la salida de Fujimori tras un escándalo de corrupción, o la adopción del Comité de Pobreza antes descrito. Se trata de acciones iniciadas desde las ONE, que aprovecharon contextos propicios para mostrar la importancia de contar con información objetiva para diversos actores y estrechar los lazos con sectores que mantienen la vigilancia sobre su producción.

Un aspecto importante que resalta la relevancia de la agencia es que, como sugiere el caso colombiano, la existencia de una comunidad de usuarios por sí sola no garantiza el desarrollo de estos vínculos. Invertir en la creación de una comunidad de usuarios que demanden una estadística de calidad parece ser una estrategia fundamental. En Colombia, de acuerdo con el estudio de caso, fortalecer los lazos con estos actores externos no fue parte central de la puesta en marcha de

cambios en el sistema estadístico. La acción consciente y estratégica de los funcionarios de la ONE es esencial para reforzar dichos vínculos. Estos ejemplos ponen en escena estrategias deliberadas que han sido conducidas por actores internos para crear una demanda o fortalecer sus lazos con actores externos que legitiman o fortalecen las instituciones.

Segundo, estas coaliciones y apoyos no solo son internos. Los casos muestran la importancia de explotar las redes internacionales y la cooperación externa para reforzar con conocimientos y recursos a las ONE. El caso de República Dominicana y el caso peruano luego de la transición política son ejemplos de cómo hay directores que por sus contactos y esfuerzos han sabido explotar de mejor manera las posibilidades que ofrece la cooperación internacional. Estos vínculos, por supuesto, también ayudan a crear redes que pueden contribuir a defender la autonomía de la institución.

Tercero, los directivos y burócratas han sabido aprovechar determinadas coyunturas para promover un mejor marco institucional para llevar adelante sus funciones. Como se discutió antes, el marco institucional se suele ver como una causa del aumento de la capacidad y, sin duda, una vez adoptado, puede ser clave para consolidar mejores niveles de capacidad estadística. Pero esta perspectiva institucionalista formal pierde de vista que con frecuencia el poder alcanzado por la organización es lo que le ha permitido negociar y aprobar un mejor marco institucional que haga más sólida esa continuidad: la influencia de la ONE ha sido clave en su propio fortalecimiento institucional. Del mismo modo, construir una organización con estímulos e incentivos (fortaleza interna) para el personal también pasa en parte por una agencia de directores y burócratas capaces de dirigir recursos hacia este tipo de incentivos, que fortalecen la coherencia interna y la competitividad laboral. Así, por ejemplo, en el marco de la democratización de México, el INEGI promovió reformas que le dieran mayor autonomía y capacidad de coordinar el sistema estadístico. Además, logró consolidar el nuevo marco legal en el corto plazo. La literatura también señala cómo la elaboración de marcos institucionales es una de las principales estrategias de los actores burocráticos para la construcción institucional.

Finalmente, en los casos analizados se puede apreciar cómo ciertos directores y burócratas han explotado su especialización en estadística para volverse necesarios para los gobernantes y otros sectores que necesitaban dicho conocimiento. El trabajo de producción de las estadísticas

no es trivial, y sí muy técnico y especializado. Pero tiene que ser útil para determinados grupos, demandado y legitimado. Y, como se vio en los casos estudiados, cuando aumenta la demanda, crece la importancia de la ONE. Ese proceso más que natural es una estrategia de actores que logran cambiar la agenda de las organizaciones a fin de responder o crear nuevas demandas y, así, hacerse todavía más relevante. Se trata, una vez más, del rol de invertir en la construcción de una comunidad de usuarios, de saber contestarles y de tener cierto monopolio en la producción de estadísticas legítimas y necesarias. Eso tiene lugar a través de la acción de líderes y burócratas internos que aceptan el desafío de cambiar la organización y la producción estadística para atender nuevas demandas como estrategia de fortalecimiento institucional. Como ejemplos se pueden señalar los casos de países que han cambiado sus agendas de producción estadística para dar respuesta a las nuevas prioridades de los presidentes, como sucedió en Bolivia, Brasil y Ecuador. En todos estos países, las agendas gubernamentales fueron acompañadas por nuevas agendas de producción de indicadores propuestas por las ONE, lo que garantizó su importancia frente al presidente.

Una lección que arrojaron los casos, y que se considera fundamental en el trabajo, consiste en haber identificado —gracias al contraste entre los casos así como al interior de los mismos— la relevancia de la agencia para estos cambios de capacidad. Acaso esto sea lo más relevante que arroja el estudio para los encargados de las reformas: conocer que las ONE, por su posición en el Estado y sus vínculos internacionales, tienen potencial para desarrollar su capacidad por encima de sus entornos burocráticos si se aprovechan esos espacios.

Conclusiones y recomendaciones

El estudio propone tres niveles de análisis que buscan explicar los procesos y factores que influyen en los aspectos básicos de la capacidad estadística (recursos, autonomía y coordinación). El primero resalta los procesos históricos comunes a América Latina que, en general, explican la mejora gradual a través del tiempo en la capacidad estadística de los países de la región. El segundo nivel de análisis presenta los factores de economía política relevantes para el desarrollo de capacidad estadística en un país. El tercer nivel de análisis se centra en factores asociados a la construcción de institucionalidad, por lo general referidos a la acción estratégica de los líderes y burócratas de las oficinas de estadística. El análisis de estos tres niveles arroja una serie de recomendaciones relevantes para impulsar los elementos que promueven el fortalecimiento del sector estadístico. Entre ellas queda claro que son positivas las reformas institucionales que fomenten la modernización de los marcos legales que rigen a las ONE en aspectos como autonomía, transparencia y coordinación, además de otras reformas que fortalezcan con recursos y personal los sistemas estadísticos.

Sin embargo, un aspecto interesante del estudio es que se precisan mecanismos para establecer formas de protección informal y posibles fuentes para lograr ese fortalecimiento institucional. Así, en estas páginas se señalan tres oportunidades para los encargados de las reformas: la generación de demanda tanto estatal como de la sociedad civil; la relevancia del contexto y la cooperación internacional, y la comprensión de que estos procesos forman parte de una dinámica al interior del Estado, la cual requiere buscar aliados y explotar oportunidades.

Primero, el desarrollo de vínculos con actores estatales, OSC, agentes económicos y la prensa ayuda a construir una barrera informal que

garantiza la continuidad de la capacidad estadística. Aquí se resalta la relevancia de la demanda de estadísticas como componente clave de la capacidad estadística. Dichos grupos supervisan los niveles de transparencia y calidad que se han alcanzado, y conforman un límite para la politización o el debilitamiento de las ONE. Esta demanda externa es central para el buen fortalecimiento de la institución, y si bien responder a lo que demandan los usuarios toma tiempo y recursos, es una forma de enraizar la capacidad estadística en la sociedad, de modo que no se vea afectada por los cambios de gobierno. Cabe resaltar lo que se puntualizó anteriormente: la sola existencia de una comunidad de usuarios no parece ser suficiente para lograr vínculos sólidos. Es necesario institucionalizar estos vínculos para hacerlos efectivos. Pero tenerlos es una fuerza potencial para el desarrollo de la capacidad estadística, reforzando su autonomía y probablemente incrementando de manera justificada la demanda de mayores recursos y mejores mecanismos de coordinación.

Segundo, este documento subraya las oportunidades que otorgan los actores internacionales para fortalecer la capacidad estadística. Por un lado, en contextos en que se demandan reformas en las ONE, los burócratas de la institución pueden aprovechar esos espacios para avanzar con una agenda de fortalecimiento. Este papel variará en función del nivel de desarrollo del país; por ejemplo, en países menos desarrollados como Bolivia, la demanda internacional de información para dar seguimiento a los indicadores de los ODM fue muy relevante, como también lo ha sido, para países más avanzados, el proceso de adhesión a la OCDE, o el rol del FMI después de la crisis de 1994 en México. La presencia en foros y espacios promovidos por los organismos internacionales es también importante para fortalecer internamente en el país la legitimidad de las ONE. Así, además de aprovechar estas coyunturas para promover el fortalecimiento por demandas externas, también se observa un papel crucial por parte de la cooperación internacional, bilateral o multilateral en el fortalecimiento del sector en varios países, al brindar recursos y conocimientos a las ONE.

Finalmente, los estudios de casos también muestran que los gobiernos no son actores monolíticos: en su interior coexisten entidades y funcionarios con diferentes posiciones ante el tema. Los procesos de fortalecimiento del sector estadístico suelen implicar una ampliación de recursos y atribuciones para la ONE, como organismo rector, o, al menos, coordinador, de la producción de estadística oficial. Del mismo

modo, estos procesos conllevan cambios normativos que otorgan más atribuciones a dichas oficinas. Pero aun si las autoridades políticas del gobierno apoyasen estas reformas, es probable que otros organismos que producen estadísticas (como los bancos centrales o ministerios de Hacienda) resistan estos cambios, que supondrían una retracción de sus propias facultades. Estos procesos de transferencia hacia la ONE requieren prudencia y brindar las garantías de que la calidad se mantendrá.

Los encargados de la reforma harán bien en tomar en cuenta estas experiencias al momento de promover cambios, y reconocer a sus aliados y a las entidades que probablemente resistirán los cambios. El presente estudio recurre a la experiencia comparada para señalar una serie de oportunidades que pueden aprovecharse para el desarrollo de un sistema estadístico más eficiente y autónomo.

Cabe señalar algunos desafíos que las ONE tendrán en los próximos años. Un primer reto es tecnológico. En las últimas décadas las ONE han vivido cambios tecnológicos profundos que han alterado su manera de producir estadísticas. El trabajo de Perfit et al. (2012) demuestra que la adopción de nuevas tecnologías para la recolección de datos, así como la informatización del censo, puede llevar a ahorrar recursos. Con las nuevas tecnologías actuales, las ONE enfrentan un nuevo desafío: el de discutir como incorporar el uso de registros administrativos y de datos masivos (*big data*) en sus actividades de producción de información. Esto implica retos tecnológicos, metodológicos, legales y de seguridad que todavía deben someterse al debate en cada uno de los países. Si, por un lado, hay muchos datos disponibles actualmente, no queda claro cómo las ONE pueden aprovecharlos sin comprometer la calidad de las estadísticas ni tener problemas con sus marcos legales estadísticos.

Los cambios tecnológicos también refuerzan otro desafío para las ONE: asumir un rol de coordinador de los SEN. Aunque en los estudios de casos no se hayan analizado los SEN, la discusión acerca de la dificultad de coordinación de otras organizaciones de producción estadística está presente en casi todos ellos. La coordinación es todavía más importante si se considera la posibilidad de utilizar los registros administrativos como datos primarios para la producción estadística. La evolución que lleva a dejar de ser solamente productor y convertirse también coordinador y normador de la producción estadística nacional es un desafío que muchas ONE deberán enfrentar en los próximos años.

Un último desafío que surge de los estudios de caso es la capacidad de las ONE para adoptar innovaciones. Una vez más: las innovaciones

requieren cambios metodológicos, de formación y legales, que no son fáciles de poner en marcha en el sector público. Si, por un lado, la autonomía de las instituciones puede fortalecer su capacidad de innovar, por otro lado, un exceso de autonomía puede aislar a estas organizaciones y hacerlas menos favorables al cambio. Por lo tanto, existe el desafío de comprender la relación entre la autonomía de las instituciones y su capacidad de innovar, así como también se debe entender bajo qué condiciones puede generarse la innovación desde el interior de estas instituciones.

Referencias

- Amengual, M. 2016. *Politicized Enforcement in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Aguilera, M. 2017a. La economía política de las capacidades estadísticas. Estudio de caso: El Salvador. (Mayo.)
- _____. 2017b. La economía política de las capacidades estadísticas. Estudio de caso: Guatemala. (Mayo.)
- Alessandro, M. 2015a. Propuesta teórica y metodológica para estudiar la economía política de los Sistemas Estadísticos Nacionales. Estudio de caso: Colombia. (Noviembre.)
- _____. 2015b. Propuesta teórica y metodológica para estudiar la economía política de los Sistemas Estadísticos Nacionales. Estudio de caso: México. (Noviembre.)
- _____. 2015c. Propuesta teórica y metodológica para estudiar la economía política de los Sistemas Estadísticos Nacionales. Estudio de caso: República Dominicana. (Noviembre.)
- Alessandro, M. 2017. La economía política de la capacidad estadística: una aproximación práctica. Washington, D.C.: BID.
- Allison, G. y M. Halperin. 1972. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, 24, pp. 40-79.
- Antelo, E. 2000. Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985. Serie Reformas Económicas Vol. 62. Ámsterdam: Gobierno de los Países Bajos.
- Augusto, M. C., E. Dargent y S. Rousseau. 2017. Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, pp.99-125.
- Beccaria, L. 2017. Capacidad estadística: una propuesta para su medición y aproximación práctica. Washington, D.C.: BID.
- Bersch, K., S. Praça y M. Taylor. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. En: M. Centeno, A. Kohli y D. Yashar, *State-Building in the Developing World*.
- Boylan, D. 1998. Preemptive Strike: Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian Rule. *Comparative Politics*, 30 (4): 443-462.

- Brinks, D. y S. Botero. 2014. Inequality and the Rule of Law: Ineffective Rights in Latin American Democracies. En: D. Brinks, M. Leiras y S. Mainwaring (eds.), *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell*, pp. 214–239. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Carpenter, D. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Chuaire, M., C. Scartascini y M. Tomassi. 2014. State Capacity and the Quality of Policies: Revisiting the Relationship between Openness and the Size of Government. Documento de trabajo Núm. IDB-WP-553. Washington, D.C.: BID.
- Dargent, E. 2014. Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales. *Apuntes*, 41(74): 9–40.
- . 2015. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 2017. Estudio de caso: La economía política de las capacidades estadísticas en Perú. (Febrero.)
- Devarajan, S. 2013. Africa's Statistical Tragedy. *The Review of Income and Wealth*, 59 (S1): S9-S15.
- Eisenhardt, K. 1989. Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, Vol. 14, Núm. 4 (octubre), pp. 532–550.
- Evans, P. 1992. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment. En: S. Haggard y R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P., E. Huber y J. Stephens. 2017. The Political Foundations of State Effectiveness. En: M. Centeno, A. Kohli y D. Yashar (eds.), *State Building in the Developing World*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Fligstein, N. 2001. Social skill and the theory of fields. *Sociology Theory*, Vol. 19, pp. 105–125.
- Geddes, B. 1990. Building "State" Autonomy in Brazil, 1930–1964. *Comparative Politics*, 22 (2): 217–235.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

- Gobierno de Bolivia. 2009. Marco de Referencia del Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIEP). La Paz: Gobierno de Bolivia.
- _____. 2016. Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La Paz: BID.
- Goodstat, L. 2006. Government without Statistics: Policy-making in Hong Kong 1925–85, with Special Reference to Economic and Financial Management. Documento de trabajo Núm. 6/2006. Hong Kong: Institute of Monetary Research.
- Graham, C., M. Grindle, E. Lora y J. Seddon. 1999. Improving the Odds: Political Strategies for Institutional Reform in Latin America. Washington, D.C.: BID.
- Head, B. 2010. Evidence-based Policy: Principles and Requirements. En: *Productivity Commission 2010, Strengthening Evidence Based Policy in the Australian Federation, Volume 1: Proceedings, Roundtable Proceedings*. Canberra: Productivity Commission.
- High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Corea del Sur, abril de 2011.
- INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística). 2009. 125 años de la Dirección General de Estadística 1882–2007. Ciudad de México: INEGI.
- International Roundtable on Managing for Development Results 2, Marrakesh, Marruecos, 2004.
- Jacobs, A. 2014. Process Tracing the Effects of Ideas. En: A. Bennett, y J. Checkel, *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Jemio, L. C. 2016. Estudio sobre la economía política de los Sistemas Estadísticos Nacionales. Estudio de caso: Bolivia. (Diciembre.)
- Kaplan, S. 2013. Globalization and Austerity Politics in Latin America. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Kaufman, R. y J. M. Nelson (eds.). 2004. *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center and Johns Hopkins University Press.
- Krätke, F. y B. Byiers. 2014. The Political Economy of Official Statistics. Implications for the Data Revolution in Sub-Saharan Africa. Documento de discusión Núm. 5. Maastricht: PARIS21 y European Centre for Development Policy Management.
- Kurtz, M. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- Lawrence, T. y R. Sudabby. 2006. Institutions and Institutional Work. En: R. Stewart, C. Clegg, T. Hardy, T. B. Lawrence y W. R. Nord (eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies*.
- León, M. 2017. Estudio de caso: La economía política de las capacidades estadísticas en Ecuador. (Mayo.)
- Lotta, G. 2017. Estudio de caso: A economia política das capacidades estatísticas no Brasil. (Enero.)
- Mahoney, J. y K. Thelen. 2010. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Moe, T. 2013. Presidentes, instituciones y teoría. En: M. Alessandro y A. Gilio (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP.
- Naciones Unidas. 2003. Manual de Organización Estadística: El funcionamiento y la organización de una oficina de estadística. Nueva York: Naciones Unidas.
- Niskanen, W. 1971. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton Publishing Co.
- North, D. 1990. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Perfit, J. et al. 2012. El uso de tecnología en los censos. Washington, D.C.: BID.
- Ríos Figueroa, J. 2007. Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994–2002. *Latin American Politics and Society*, 49(1): 31–57.
- Saylor, R. 2014. State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa. Oxford: Oxford University Press.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tomassi. 2008. Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence. Documento de trabajo Núm. 553. Washington, D.C.: BID.
- Schrank, A. 2009. Professionalization and Probity in a Patrimonial State. *Latin American Politics and Society*, 51(2): 91–115.
- _____. 2013. From Disguised Protectionism to Rewarding Regulation: The Impact of Trade-related Labor Standards in the Dominican Republic. *Regulation & Governance*, 7 (3): 299–320.
- Scott, C. 2005. Measuring Up to the Measurement Problem: The Role of Statistics in Evidence-based Policymaking. Londres: London School of Economics.
- Silva, E. 1993. Capitalist Coalitions, the State and Neo-liberal Economic Restructuring: Chile, 1973–1978. *World Politics*, 45(4): 526–559.

- Silva Ardila, D. 2016. Propuesta teórica y metodológica para estudiar la economía política de los Sistemas Estadísticos Nacionales. Estudio de caso: Argentina. (Octubre.)
- Slater, D. y D. Kim. 2014. Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*, 3 (1): 25-44.
- Soifer, H. 2015. State Building in Latin America. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sojo, E. y G. Leyva. 2011. NSO's Autonomy: The Mexican Experience. Presentado en el 58° Congreso Estadístico Mundial, Dublín.
- Stein, E y E. Tomassi. 2006. The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America. Ponencia presentada en la Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C.: BID.
- Sturzenegger, F. y M. Tomassi. 1998. The Political Economy of Economic Reforms. Cambridge, MA: MIT Press.
- Taylor, M. 2016. The Political Economy of Statistical Capacity: A Theoretical Approach. Washington, D.C.: BID.
- Weyland, K. 2002. The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela. Princeton: Princeton University Press.

El Índice de Capacidad Estadística Nacional por país

El Índice de Capacidad Estadística Nacional (ICEN) se asienta en una conceptualización explícita de la noción de capacidad, entendida como el conjunto de aptitudes, talentos y cualidades que dispone alguien para el buen ejercicio de algo. Así, la capacidad estadística de un país se define como “la existencia de una estructura o sistema permanente que disponga de los recursos necesarios para generar de manera sostenida datos estadísticos relevantes y de calidad, y para difundirlos de manera adecuada y oportuna” (Beccaria, 2017).

Sobre la base de esta definición, y tomando en cuenta los atributos y la experiencia acumulada a partir de otras metodologías, el ICEN se enfoca en cinco aspectos: i) los recursos humanos, financieros, tecnológicos o de infraestructura con que suele contar el sistema estadístico para producir datos estadísticos y difundirlos; ii) las características de las organizaciones, normas y prácticas institucionales que enmarcan la labor estadística, incluidos los niveles de autonomía técnica y coordinación de las entidades productoras de información; iii) las metodologías y prácticas empleadas en la producción de datos; iv) las metodologías y prácticas de difusión de los datos producidos, y v) la gama de los productos estadísticos elaborados.

Para cada una de estas dimensiones se han definido subdimensiones y, dentro de estas últimas, indicadores. La metodología contempla las cuatro primeras dimensiones, mientras que los indicadores relativos a los productos se han incluido en las dimensiones (iii) y (iv). El ICEN se compone de un total de 89 indicadores individuales, que se distribuyen en cantidades aproximadamente iguales entre las cuatro dimensiones. Trabajar con un número amplio de indicadores no solo ayuda a cubrir mejor la complejidad de la capacidad estadística sino que además hace

que el índice sea menos sensible a fluctuaciones drásticas debido a un cambio en alguno de sus aspectos específicos, una debilidad frecuente en otras mediciones.

Para cada indicador se establece un número de categorías que reflejan situaciones más o menos alejadas de la considerada como ideal u óptima. Se definen en general cuatro categorías en cada variable, aun cuando algunas contemplan tres y otras consideran dos. En este último caso, se trata de aquellas para las que solo son posibles las respuestas “Sí” o “No”. A cada una de las categorías se le asigna un puntaje: el óptimo tiene un valor de 10 y el mínimo de 0. En el caso de haber tres categorías, la intermedia tiene 5 puntos, y en las opciones de cuatro categorías los valores intermedios son de 6,7 y 3,3.

Los promedios arrojados por el ICEN se basan en ponderadores que dan igual importancia a cada una de las dimensiones e idéntico peso a todos los indicadores. Por lo tanto, el resultado agregado que refleja la capacidad estadística surge de promediar de manera simple los resultados de las cuatro dimensiones. A su vez, para llegar a estos valores medios de cada dimensión, se realiza un promedio simple de los puntajes de los indicadores individuales que las componen.

La información necesaria para evaluar el desempeño de cada indicador del ICEN proviene de varias fuentes. En algunos casos, surge

Cuadro A1.1: ICEN de los países estudiados, de mayor a menor, 2015-16

País	ICEN
México	8,83
Colombia	8,19
Brasil	7,84
Perú	7,23
Ecuador	6,94
República Dominicana	6,18
Argentina	5,95
Bolivia	5,87
El Salvador	5,38
Guatemala	4,53

exclusivamente de la revisión de documentación (normativa, técnica y de gestión). En otros se necesita recolectar evidencia de informantes como la Oficina Nacional Estadística (ONE), organismos del Sistema Estadístico Nacional (SEN), usuarios calificados del sector público y privado, y periodistas. En general, la ONE es el informante que provee los datos sobre la mayor parte de las variables.

Cuadro A1.2: ICEN desagregado por dimensiones

Dimensión	República									
	México	Colombia	Brasil	Perú	Ecuador	Dominicana	Argentina	Bolivia	El Salvador	Guatemala
Recursos	8,25	8,33	8,02	6,85	6,91	7,35	6,00	5,81	6,26	5,67
Institucional	9,17	7,07	6,78	7,26	6,78	5,00	4,40	5,56	5,19	3,46
Metodologías	9,36	9,85	8,78	7,19	7,31	7,52	6,00	5,78	5,55	3,93
Difusión	8,54	7,52	7,75	7,61	6,77	4,83	7,40	5,87	4,53	4,85
Promedio	8,83	8,19	7,83	7,23	6,94	6,18	5,95	5,76	5,38	4,48

Factores determinantes de la capacidad estadística

ANEXO 2

Cuadro A2.1: Procesos generales, factores de economía política y de agencia

	Aumentan la capacidad estadística	Debilitan la capacidad estadística
Procesos comunes específicos de América Latina	<p>Cambios en el Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. La formación de Estados desarrollistas en los años sesenta y setenta. ii. La demanda de políticas sociales de mayor calidad especialmente vinculadas al alivio de la pobreza. iii. Los procesos de descentralización que requieren datos de mejor calidad y con mayor desagregación geográfica para ordenar la distribución de recursos en el territorio. iv. Los recientes procesos de integración regional y bilateral. <p>Exigencia de transparencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Los procesos de democratización y su mayor exigencia de transparencia en los años ochenta y noventa. 	<p>Apuros fiscales:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. La crisis económica de los años ochenta que golpeó a la región y debilitó sus burocracias. ii. Algunos procesos de reformas económicas de los años noventa que redujeron el número y los recursos de las oficinas de estadísticas.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A2.1: Procesos generales, factores de economía política y de agencia (continuación)

	Aumentan la capacidad estadística	Debilitan la capacidad estadística
Factores de economía política que explican la heterogeneidad	<ul style="list-style-type: none"> i. La existencia de áreas técnicas en el Estado que requieren estadísticas para desarrollar sus funciones. ii. Las demandas internacionales y la disposición de recursos de la cooperación internacional. iii. El papel de los presidentes de los países, a veces positivo cuando ven en las ONE un instrumento necesario para sus políticas. iv. El efecto de las crisis económicas y políticas. v. La existencia de una sociedad civil, empresas y medios de comunicación que utilizan estadísticas, y demandan al gobierno que se mantenga un nivel técnico adecuado que asegure estadísticas de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> i. El papel de los presidentes de los países, a veces negativo cuando politizan las ONE.
Factores asociados a la creación de institucionalidad referidos a la acción estratégica de estos líderes y burócratas	<ul style="list-style-type: none"> i. Los liderazgos que han apostado por la construcción de coaliciones de apoyo internas y externas para solidificar la autonomía estableciendo vínculos dentro y fuera del Estado para hacerse más necesarios para otros actores. ii. Estas coaliciones y apoyos no solo son internos (explotar las redes internacionales y la cooperación internacional para reforzar ONE con conocimientos y recursos). iii. Los directivos y burócratas han sabido aprovechar determinadas coyunturas para promover un mejor marco institucional para llevar adelante sus funciones. iv. Ciertos directores y burócratas han sabido explotar su pericia estadística de modo de volverse indispensables para los gobernantes y otros sectores que necesitaban dicho conocimiento. 	

Este libro es lectura obligada para aquellos interesados en mejorar la estadística en América Latina. Sus meticulosos casos de estudio explican cómo y por qué algunas oficinas nacionales de estadística pudieron establecer su autonomía y credibilidad, mientras que otras siguen siendo frágiles. Pero aún más valiosas son sus ideas para el futuro. Resultan especialmente valiosas sus sugerencias sobre cómo promover y canalizar la demanda de estadísticas de calidad para consolidar la capacidad estadística de los países.

Martine Durand

Directora de Estadística

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Este libro es un bienvenido primer paso en la investigación necesaria sobre las causas de la variabilidad de la capacidad estadística regional en América Latina.

Louis Marc Ducharme

Estadístico y Oficial de Datos en Jefe

Director del Departamento de Estadística

Fondo Monetario Internacional

¿Por qué algunas oficinas nacionales de estadística son fuertes y otras débiles? Esta exhaustiva guía es un valioso recurso para todos los interesados en comprender lo que se necesita para fortalecer y reformar sistemas estadísticos a través de una visión de economía política comparada.

Haishan Fu

Directora

Grupo de Gestión de Datos sobre el Desarrollo

Grupo Banco Mundial

La Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ha revelado claramente que la necesidad de contar con datos es un elemento facilitador del desarrollo global. Vivimos en una época en la que hay más información que nunca: datos numéricos, datos geoespaciales, datos masivos. Se trata pues de un gran reto de gestión de datos cuyo abordaje requerirá fuertes arreglos institucionales. Siempre he creído que los sistemas nacionales estadísticos y de información efectivos, con sólidas oficinas nacionales de estadística, deben ser el foco de nuestros esfuerzos para la creación de capacidades en el mundo. Este libro es por lo tanto muy oportuno, dado que reflexiona sobre los factores determinantes de instituciones robustas y efectivas, y nos aporta valiosas ideas sobre el camino a seguir.

Stefan Schweinfest

Director

División de Estadística de las Naciones Unidas

