



---

***Guía para la preparación de una hoja de ruta para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE)***

---

*Febrero de 2005*

## **I. INTRODUCCIÓN**

---

La realización de una ENDE, en general, y de una Hoja de ruta, en particular, debe inscribirse al interior de un conjunto de acciones e iniciativas nacionales e internacionales emprendidas en el país. Esta debe tomar en cuenta las experiencias y los trabajos en curso y apoyarse en lo ya existente, tanto desde el punto de vista institucional como legal.

Es esencial comprender, desde el inicio, que existen ya numerosas iniciativas y que pocos países deberán comenzar de cero. En estos últimos años se desarrollaron diversas iniciativas y sistemas de promoción de buenas prácticas en materia de estadísticas. Ello define un marco para la planificación estratégica y ayuda a financiar el desarrollo estadístico.

### **¿Qué es una ENDE?**

La finalidad de una ENDE es de otorgar al país una estrategia para reforzar la capacidad estadística, a todos los niveles del sistema estadístico nacional (SEN). La ENDE permite definir objetivos quinquenales y decenales para el SEN y propone las etapas para el logro de los mismos. Esta define un marco, detallado y global a la vez, que permite evaluar de manera permanente las necesidades en permanente evolución del usuario y las prioridades de las estadísticas. Esta permite igualmente reforzar las capacidades necesarias para responder a estas prioridades de manera más coordinada, sinérgica y eficaz. Por último, esta define el marco para movilizar, explotar y multiplicar los recursos (tanto nacionales como internacionales) y constituye la base para una gestión estratégica del SEN eficaz y centrada en los resultados.

La ENDE permite una visión de conjunto del sistema estadístico nacional, facilitando de esta manera la emergencia de un proceso que permita:

- Reflexionar en un modo global de organización, el cual guiará la acción a lo largo de todo el proceso de elaboración.
- Definir un conjunto de actividades para la elaboración de la ENDE.
- Ganar la adhesión del conjunto de los actores de la estadística nacional, obteniendo una legitimidad nacional para el conjunto del proceso.

Los principios generales de la ENDE son:

- Abarca al conjunto del sistema estadístico nacional
- Es participativa, y garantiza la participación de todos los actores y partes concernidas
- Toma en cuenta lo ya existente y se adapta a las condiciones reales del país
- Se despliega por etapas, para simplificar situaciones globalmente más complejas
- Es validada por las autoridades del país, a lo largo de todas sus etapas
- Es realizada bajo la conducción del país, el cual se apropia de la gestión.

### **¿Qué es una Hoja de ruta?**

La hoja de ruta es un documento de referencia para todos los que participan a la elaboración de una ENDE. Esta se consagra a establecer la organización, las actividades y los medios necesarios para la producción de la estrategia.

Pero la hoja de ruta no debe confundirse con el contenido mismo de la estrategia.

"¿Cómo vamos a organizarnos para realizar la estrategia? ¿Con qué medios?" Estas son las preguntas fundamentales a las cuales debe responder la hoja de ruta.

Cómo organizarse significa definir los equipos encargados de la elaboración y de la repartición de las funciones al interior de estos equipos. Debe igualmente definirse un calendario de actividades para el conjunto de los equipos, que permita, al cabo de un cierto número de meses (de 12 a 18), contar con una

ENDE validada por las autoridades. La hoja de ruta debe también incluir los recursos humanos y materiales necesarios, tanto para la elaboración como para la implementación de la estrategia. Esta debe también prever las fuentes de financiamiento. Se utiliza para la preparación de solicitudes de financiamiento, para la definición de los términos de referencia de las diversas intervenciones y para la información de las partes interesadas.

### **Objetivo de este documento**

El objetivo de este documento es de proporcionar un cierto número de elementos que faciliten la realización de la Hoja de ruta, sin la pretensión de constituirse en un manual de realización. La experiencia y la situación estadística de los países en desarrollo es lo suficientemente diversa como para hacer imposible la definición de un modelo único de elaboración de una ENDE. Sin embargo, tomando en consideración los aspectos y los principios globales del enfoque propuesto por PARIS21, un cierto número de elementos de base parecen necesarios para lanzar un proceso de elaboración dirigido por el país, proceso que facilite la emergencia de una dinámica favorable al pleno desarrollo de la estadística nacional: sensibilización, gestión colectiva, proceso de aprendizaje, legitimidad nacional, etc.

## **II. MODALIDAD GENERAL DE ORGANIZACIÓN ADOPTADA**

---

El modo de organización depende de la realidad institucional del país. En muchos países existen, a grados diversos, un Comité de Dirección del Instituto Estadístico, un Consejo Nacional Estadístico más o menos activo, comités de usuarios de diverso tamaño, servicios estadísticos con diversos grados de coordinación por parte del INE, etc.

En algunos casos, los comités de coordinación estadística creados por la ley no corresponden a la realidad. Ello obliga a veces a ampliar los vínculos del INE con los nuevos servicios.

Tomando en consideración la realidad de los países, podría imaginarse el siguiente modo de organización:

- I. Un comité técnico central, compuesto de 2-3 miembros, realiza los trabajos. Uno o dos de estos miembros trabajan a tiempo completo durante todo el proceso de elaboración.
- II. Diversos comités de expertos emiten dictámenes, en momentos precisos, sobre temas determinados por el comité o por el grupo encargado de la dirección de los trabajos.
- III. Un comité reducido, del cual forma parte un representante del INE, dirige los trabajos y da directivas al comité técnico central. Este emana de un grupo más amplio, compuesto por todos los servicios productores de información y por los representantes de los usuarios.
- IV. El Consejo en el que participan todas las partes interesadas de la estadística nacional, productores y usuarios, encargado de emitir dictámenes, constituye la instancia donde se realiza la concertación más democrática posible. Puede tratarse del Consejo nacional estadístico o del consejo embrionario, ampliado a todos los actores. La concertación contribuye a otorgar una legitimidad nacional al proyecto de estrategia.
- V. El Consejo de Ministros decide y valida en última instancia. Cuando ello no es posible, la validación corresponde al Ministro a cargo de la estadística. No obstante, el principio consiste en validar por la autoridad gubernamental de mayor rango.

Las organizaciones internacionales deberían ser informadas desde el inicio del proceso, garantizando así su participación en todas las etapas de la elaboración.

## **III. DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES, INCLUIDOS LOS SOCIOS EXTERIORES**

---

Las decisiones y las propuestas están condicionadas por la reglamentación nacional, en materia de elaboración y de adopción de los programas de actividades estadísticas, y toman en cuenta las instancias ya existentes. Si se considera necesario, se crearán instancias *ad hoc*.

### ***Las autoridades nacionales, las instancias decisoras***

El propietario de obra decide la ejecución de este trabajo, examina los informes y toma las decisiones en última instancia. En la mayoría de los casos, debe reservarse al Consejo de Ministros las decisiones de naturaleza política y aquellas correspondientes a los recursos, y dejar la formulación de los dictámenes sobre las cuestiones más técnicas a las instancias existentes y creadas con este fin. Los dictámenes son comunicados al ministro de tutela de las estadísticas, el cual los presenta al Consejo de Ministros, con las propuestas sobre decisiones.

### ***Las instancias ejecutoras, quienes realizan los trabajos***

El director de obra es la instancia de ejecución, la cual dirige los estudios, redacta los informes y elabora las propuestas. Su configuración varía, según las fases, pero es indispensable constituir, para todo el tiempo del ejercicio, un equipo que se encargue de pilotar el conjunto de la gestión, redacte los informes de síntesis, organice las consultas, formule las propuestas y haga conocer las decisiones de las autoridades.

El inventario implica un trabajo de recopilación de información en diversos campos y problemáticas. Es por ello que es recomendable que el equipo permanente pueda ser asistido por equipos especializados, que puedan llevar a cabo estudios alrededor de los dos ejes mencionados previamente, a saber:

- resultados actuales - gobernanza, satisfacción de los usuarios de las estadísticas, satisfacción del personal
- resultados actuales - dispositivo de producción, rendimientos

El equipo permanente (llamado igualmente comité técnico central) se encuentra bajo la responsabilidad de un coordinador, cuya función esencial consiste en constituirse en un facilitador, respetado por todas las partes interesadas, capaz de contener toda polémica. Si es necesario, debe poder solicitar, y obtener, reuniones con los ministros más concernidos. A fin de capitalizar, al interior del sistema estadístico, la experiencia adquirida mediante la participación a los trabajos de elaboración de la ENDE, es preferible que los otros miembros del equipo sean puestos a disposición, incluso a tiempo parcial, por sus instituciones. El recurso a consultantes debería reservarse a los estudios técnicos especializados. Debe preverse un apoyo logístico, en forma de un secretariado.

### ***Los consejeros***

Se identifica previamente a especialistas, que puedan ser consultados, previa solicitud, sobre cuestiones de naturaleza muy específica, derecho administrativo o informática, por ejemplo. Según las necesidades, puede también solicitarse una asistencia técnica externa a la cooperación internacional, a recibir, entre otras, en forma de misiones de corta duración, asistencia a la dirección, así como complementos de información sobre las estadísticas públicas: gestión y organización global, planificación estratégica, estadísticas sectoriales, estadísticas locales, métodos, conceptos, etc.

### ***Los beneficiarios y partes interesadas***

La estrategia debe ser objeto de un amplio consenso, el cual no puede obtenerse sin la previa consulta de los beneficiarios y de todas las partes interesadas, entre las cuales figuran la cooperación internacional. Esta consulta adopta la forma de un examen para dictamen de los proyectos de documentos y la realización de reuniones de trabajo y talleres. La normativa en vigor sobre la programación de las actividades estadísticas prevé, en algunos casos, una instancia consultiva general, que pueda, si es necesario, constituir subcomisiones técnicas temáticas o transversales. Esta posibilidad, ofrecida para estructurar la concertación, se privilegiará sobre cualquier otra.

Los talleres deben permitir un intercambio de los puntos de vista transversales con el conjunto de las partes interesadas, sobre documentos todavía provisionales, los cuales serán revisados para incorporar las observaciones y recomendaciones efectuadas por los participantes. Estos se llevan a cabo en momentos claves del proceso:

- al inicio de la etapa de realización del diagnóstico, para lanzar las actividades de elaboración propiamente dicha de la ENDE.
- al final de la etapa de diagnóstico, para examinar el anteproyecto de informe de etapa sobre el inventario, el diagnóstico, la visión y las estadísticas prioritarias, y formular dictámenes sobre los escenarios estratégicos previsibles.
- al final de la etapa de definición de las estrategias, para examinar los escenarios y formular un dictamen sobre las ventajas comparativas.
- tras la aprobación del informe de programación, para lanzar la implementación de la ENDE.

#### **IV. CONTENIDO DE LA HOJA DE RUTA**

---

##### **Modelo tipo de una hoja de ruta**

1. Historia, contexto estadístico y político
2. Visión de conjunto del proceso, objetivos y productos previstos
3. Inclusión de la ENDE en la estrategia nacional de lucha contra la pobreza y en la política de desarrollo en general
4. Modo general de organización adoptado
5. Distribución de las funciones entre los diferentes actores, incluidos los socios exteriores
6. Actividades
7. Presupuesto, recursos necesarios y fuentes de contribución
8. Calendario provisional
9. Anexos

##### **1. Historia, contexto político y estadístico**

Este capítulo puede incluir:

- un recordatorio de las fechas de los grandes eventos políticos del país, tales como elecciones, actualización del DSRP, grandes reuniones nacionales, esquema de aprobación presupuestal, etc.;
- un recordatorio del conjunto de las decisiones oficiales que llevaron a la elaboración de una estrategia nacional de desarrollo estadístico;
- la delimitación del sistema estadístico nacional;
- un cuadro general de la situación actual del sistema estadístico nacional y de su dinámica;
- las conclusiones de los estudios recientes sobre la estadística;
- los acuerdos establecidos con los socios del desarrollo estadísticos (incluida la participación en el SGDD);
- la lista de documentos relativos al desarrollo del sistema estadístico nacional.

##### **2. Vista de conjunto del proceso, objetivos y productos previstos**

*Objetivo general y principios del enfoque adoptado*

El objetivo general de la hoja de ruta es de describir la manera como el país elaborará y adoptará una estrategia nacional de desarrollo estadístico. Este objetivo puede de antemano insertarse en el marco de las

decisiones tomadas previamente por las autoridades. Por ejemplo, el desarrollo estadístico puede haberse abordado con ocasión del sistema de seguimiento y evaluación del CSLP; para el cálculo de los indicadores de los ODM, o para la adhesión o conformidad de la ENDE con los compromisos exteriores regionales o internacionales. Como anexo debería figurar el inventario sumario de los principales programas e iniciativas internacionales o regionales con los cuales está asociado el país.

Este capítulo puede recordar los principios del enfoque general de elaboración de la ENDE. Recordemos que este enfoque:

- abarca el conjunto del sistema estadístico, pero modulado en función de la situación nacional;
- es participativo y transparente;
- está integrado a los procesos nacionales de toma de decisiones;
- se lleva a cabo, desde el inicio, con el apoyo de los socios;
- se lleva a cabo por etapas, previendo para cada una de ellas:
  - consultas en vista a la redacción de estudios y de informes,
  - el examen de los informes de etapas, a someter a las partes interesadas,
  - la presentación a las autoridades de las propuestas de decisiones,
  - la producción y la puesta a disposición de los documentos definitivos y la difusión de información sobre las decisiones adoptadas.

#### *Los productos (outputs) esperados*

Este capítulo describirá cuáles son los productos esperados. Estos son estudios, informes y sobre todo documentos que hayan recibido el aval de las autoridades competentes, como los informes sobre la evaluación, las estrategias y la programación. La Hoja de ruta debe precisar la forma de validación de estos documentos: dictamen tras examen en taller o en comisión, dictamen tras examen formulado por el Consejo Estadístico, decisiones del Consejo de Ministros, etc.

El conjunto de la documentación producida y de las decisiones adoptadas durante la elaboración de la ENDE podría incluirse en un CD-ROM, destinado a una amplia difusión, o en un sitio Web dedicado a la elaboración de la ENDE.

### **3. Inclusión de la ENDE en la estrategia nacional de lucha contra la pobreza y en la política de desarrollo en general**

Este capítulo explicita la conclusión de los dos capítulos precedentes. Es decir la manera como, tomando en cuenta la situación actual, el país elaborará una ENDE y la integrará en las políticas de desarrollo y de reducción de la pobreza (por ejemplo, el Documento de Estrategia de Reducción de Pobreza). En particular, esta parte mostrará cómo el calendario de elaboración de la ENDE se inscribe en el calendario político y presupuestal del país.

### **4. Modo general de organización adoptado**

Este capítulo describe la organización adoptada por el país, para elaborar su estrategia. => véase el capítulo II

### **5. Distribución de las funciones entre los diferentes actores, incluidos los socios exteriores**

Este capítulo describe la distribución de las funciones de los diferentes actores comprometidos en la elaboración de la estrategia. => véase el capítulo III

### **6. Actividades**

Se trata de adaptar al contexto nacional del momento los elementos del enfoque general presentado más arriba, y en detalle en la Guía. En particular, este capítulo precisa las actividades, las modalidades, la elaboración de los proyectos de informes de etapa, el examen de estos proyectos, su finalización por las

instancias competentes y su adopción formal. Desde luego, este enfoque toma en cuenta la normativa nacional en materia de programación de actividades estadísticas, de programación presupuestal o de los procesos de negociación con los socios externos. Más adelante se define la función y la especificidad de cada uno de los actores, y de sus intervenciones.

El camino 'crítico' puede inspirarse de los siguientes elementos.

#### **1 - LANZAMIENTO**

- *redacción y validación del proyecto de hoja de ruta*
- *constitución de la estructura encargada de la elaboración*
- *movilización de los recursos necesarios*
- **examen y decisiones de las autoridades - fin de la etapa de Lanzamiento**

#### **2 - REALIZACIÓN del DIAGNÓSTICO**

- *constitución del dispositivo de evaluación, información y sensibilización de los actores y de la comunidad internacional*
- *realización de un inventario, según dos ejes principales:*
  - *evaluación de los resultados actuales del sistema estadístico, en relación con la satisfacción de los usuarios de las estadísticas y con la satisfacción del personal y, de manera general, en relación con la gobernanza.*
  - *resultados actuales frente al dispositivo de producción estadística y sus rendimientos actuales*
- *realización de una síntesis diagnóstico de la situación actual (de tipo SWOT, por ejemplo)*
- *acciones de información y de sensibilización*
- **examen y decisiones de las autoridades - fin de la etapa de diagnóstico**

#### **3 - VISIÓN Y DEFINICIÓN DE LAS ESTRATEGIAS**

- *definición de la visión de la evolución deseable del SEN*
- *definición de prioridades en materia de resultados a obtener en los años próximos.*
- *selección de los escenarios estratégicos y, para cada uno de los escenarios, estudio ...*
  - *de una solución organizacional, para producir los resultados esperados*
  - *de un conjunto de estrategias para construir la capacidad necesaria para producir los resultados esperados*
- *estudio comparativo de las ventajas e inconvenientes de los escenarios seleccionados*
- *proyecto de informe de etapa sobre las estrategias*
- *proyecto de propuestas a someter a las autoridades*
- **examen y decisiones de las autoridades - fin de la etapa de Visión y definición de estrategias**

#### **4 - DEFINICIÓN DE PROGRAMAS DE ACCIÓN**

- *finalización del informe sobre las estrategias, información, sensibilización sobre las decisiones adoptadas*
- *examen de las disposiciones de urgencia, a adoptar en lo inmediato*
- *concepción del dispositivo de seguimiento y de evaluación de la implementación*
- *definición de un programa provisional de implementación, para el conjunto del periodo*
- *definición del proyecto de programa detallado de actividades del año 1, orientado a las discusiones presupuestales futuras*
- *proyecto de informe de programación*
- *proyecto de propuestas a someter a las autoridades*
- **examen y decisiones de las autoridades - fin de la etapa de programación**
- **finalización del programa de actividades del año 1 y del informe de programación**
- **consolidación del conjunto de las decisiones y de la documentación sobre la ENDE**
- **información y sensibilización del conjunto de los actores.**

#### **5 - FIN de la ELABORACIÓN de la ENDE**

### **7. Presupuesto, recursos necesarios y fuentes de contribución**

#### *Recursos*

Los recursos necesarios son identificados y estimados, así como las contribuciones que serán aportadas. Las actividades concernidas son las siguientes:

- Secretariado y logística, organización de las actividades y redacción de los informes.
- Consultas y asistencia técnica
- Cotejo de información, síntesis técnicas
- Examen de los anteproyectos de documento
- Realización de talleres
- Realización de reuniones estatutarias
- Impresión y difusión de los informes y de la documentación

#### *Presupuesto provisional*

Se preparará y cifrará un presupuesto cuantitativo global provisional, el cual incluirá:

- los gastos de funcionamiento del equipo permanente
- los gastos correspondientes a las actividades puntuales (talleres, viajes de estudios, misiones de consultores internacionales)

#### *Contribuciones exteriores*

En lo referente a las fuentes de financiamiento de estas actividades, lo más simple es la fuente única, nacional o de donantes. En cambio, más compleja es la implementación de una asociación entre varios socios, mediante su contribución, pero ello puede considerarse como estratégicamente más oportuno. La existencia previa de un protocolo de acuerdo con los socios sobre su apoyo al enfoque facilita esta combinación de contribuciones.

Si el principio de recurso al TFSCB está ya adquirido, el proyecto de solicitud forma parte de la hoja de ruta y debe anexarse a la misma. Todas las contribuciones financieras y en especie, nacionales o extranjeras, deben presentarse en relación con actividades identificadas.

### **8. Calendario provisional**

Corresponde a los redactores de la hoja de ruta la presentación de un calendario que tome en cuenta las condicionantes y plazos nacionales. El enfoque participativo demanda generalmente más tiempo que la redacción de un informe de experto. La validación de las autoridades, que constituye un aspecto capital del proceso de elaboración, no permite un control total del calendario. El inicio de la definición del diagnóstico sólo podrá efectuarse cuando se disponga de los recursos indispensables. Los plazos de aprobación de las solicitudes de financiamiento deberán estimarse de manera realista.

### **9. Anexos**

En la medida en que, en el momento de la redacción de la hoja de ruta, la información está ya disponible, o el acceso a la misma es fácil.

1. Decisiones previas que hayan llevado a la elaboración de la hoja de ruta
2. Calendario de las principales citas nacionales (DRSP, Presupuesto, OMD)
3. ENDEs anteriores y conclusiones de la evaluación de la última
4. Estudios recientes sobre el SEN y recordatorio de sus conclusiones estratégicas (estudio de oportunidad, examen por los pares, por ejemplo)
5. Recordatorio de la legislación estadística en vigor y lista de las instancias estadísticas existentes, con su función principal
6. Compromisos de los socios del desarrollo, incluidos en sus programas con el país; dispositivo de concertación.
7. Presupuesto nacional de funcionamiento y de inversión para las estadísticas.

8. Programas estadísticos en curso o ya aprobados, incluido el calendario de encuestas y censo
9. Condiciones de elaboración de esta hoja de ruta y modalidades de su validación oficial.
10. Solicitudes de financiamiento en curso de evaluación.
11. Bibliografía