

A través de un relato fluido y motivador, basado en el estudio de casos para 10 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana) que se sistematiza mediante un marco metodológico diseñado especialmente, los autores nos introducen en la compleja tarea de responder esas preguntas.

El análisis que nos presentan resulta ser pionero en *definir y sistematizar* los diferentes factores y el tipo de influencia que éstos ejercen en la capacidad estadística de un país, la cual contempla "...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...". Más explícitamente, en lo que respecta a su definición formal, realizan una exhaustiva revisión de la literatura, destacando la referencia que hacen a Beccaria (2017),¹ quien la 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 adecuada y oportunamente...". Asimismo, citan a Alessandro (2017)² para describir los elementos esenciales que la caracterizan: "...(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...". También, destaca la mención de Taylor (2016),³ quien identifica tres dimensiones de la capacidad estadística: "...1) Las capacidades del sector de estadística de ofrecer los productos de su trabajo de manera eficiente y eficaz; 2) 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; y 3) Los recursos humanos y presupuestarios disponibles, que sean suficientes para producir las estadísticas necesarias y periódicas para la toma de decisiones...".

Al respecto, cabe mencionar que el fortalecimiento de la capacidad estadística de los países ha cobrado especial relevancia en el actual contexto internacional, donde se evidencia una creciente conciencia por parte de muchos de éstos por lograr un desarrollo sustentable e inclusivo. Este desafío, materializado hoy en día en los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable de la *Agenda 2030* (con sus más de 230 indicadores para monitorear el progreso de los países), se traduce a la vez en una fuerte demanda por fortalecer la capacidad estadística de los SEN y, en particular, de las ONE de las diferentes naciones.

1 Beccaria, L. *Capacidad estadística: una propuesta para su medición y aproximación práctica*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

2 Alessandro, M. *La economía política de la capacidad estadística: una aproximación práctica*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

3 Taylor, M. *The Political Economy of Statistical Capacity: A Theoretical Approach*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

Por otra parte, la importancia de generar conciencia sobre el valor público de las estadísticas, promoviendo políticas adecuadas de difusión y uso de éstas, que a su vez incentiven una gestión pública basada en evidencia y resultados, constituye otra motivación para fomentar el fortalecimiento estadístico de un país. Más aún, en el contexto actual en que abundan las bases de datos de diverso origen, volumen y calidad, resulta esencial que este fortalecimiento y mayor capacidad estadística incorporen aspectos de calidad, coordinación, acceso y uso de fuentes alternativas de datos, así como autonomía técnica y financiera de las oficinas de estadística como parte de sus elementos esenciales, apoyados además por los avances tecnológicos disponibles hoy en día.

Dicho lo anterior, uno esperaría encontrar en cada país un amplio y transversal apoyo por parte de las autoridades de gobierno para fortalecer su SEN y, en particular, la ONE. Sin embargo, la realidad revela otra situación, presentando una alta heterogeneidad en las capacidades estadísticas de las naciones de la región (10 casos analizados) de América Latina. Aquella se materializa en marcadas diferencias en cuanto a los recursos humanos, financieros y tecnológicos con los que cuentan los respectivos sistemas estadísticos de los países, así como en el nivel de autonomía y la habilidad de las ONE para ejercer sus funciones de rectoría y coordinación del SEN, entre otras.

¿Por qué se dan esas diferencias? ¿Qué factores las explican? Estas preguntas son, en palabras simples, la motivación del libro y, para responderlas, el análisis comparativo que se deriva de estos 10 casos propone abordar, de manera muy integral, las distintas dimensiones que pueden explicar las diferencias. Para ello, combina una evaluación cualitativa con un indicador cuantitativo —elaborado por el BID— que incorpora variadas dimensiones de la capacidad estadística de un país: el Índice de Capacidad Estadística Nacional (ICEN). Éste se basa en la definición provista por Beccaria (2017) y consiste en la medición de cuatro dimensiones principales: a) recursos (financieros, humanos, tecnológicos y físicos) que posee una ONE para producir información, b) normas y prácticas institucionales (aplicables a la ONE y al SEN, en particular en el ámbito de coordinación), c) metodologías (acorde con estándares internacionales y sujetas a control de calidad) y d) difusión (transparente, oportuna y con resguardo de la confidencialidad de la información) a los diferentes usuarios.

De acuerdo con la medición del ICEN para el periodo 2015-2016 en los 10 países del estudio, México, Colombia y Brasil lideran el *ranking* en capacidad estadística, mientras que Argentina, Bolivia, El Salvador y Guatemala presentan los menores puntajes. No obstante, más interesante que el *ranking* propiamente tal, es la correlación que se evidencia entre los niveles de capacidad estadística y aquéllos de capacidad estatal (medidos estos últimos por indicadores como el Índice de Desarrollo de Servicio Civil, del BID, y el Índice de Efectividad del Gasto); incluso más, la existencia de casos donde el nivel de la capacidad estadística supera el nivel esperado acorde con

la capacidad estatal (Colombia, Perú, Ecuador y México) da cuenta de la importancia de otros factores que influyen en dicha capacidad estadística (colaboración con organismos internacionales y/o alianzas estratégicas con otras entidades, por ejemplo). Lo anterior permite vislumbrar un “potencial propio de desarrollo de capacidad” que poseen las ONE, que no depende solo de las capacidades del Estado, y que las asociaría a las llamadas “islas de eficiencia” o “instituciones con niveles técnicos y de autonomía superiores al promedio general del Estado”.

Por su parte, el análisis de estudio de casos de las 10 naciones incorpora una breve descripción de la historia estadística de cada una (y su respectiva ONE), para luego destacar aquello que marca el fortalecimiento o debilitamiento estadístico experimentado. Es así como en Argentina (INDEC) se destacan los costos de la intromisión del poder Ejecutivo en la capacidad estadística. En Bolivia (INE), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (con fuerte foco en los programas de reducción de la pobreza) y la descentralización se presentan como catalizadores de ésta. A su vez, en Brasil (IBGE) se enfatiza la importancia de construir legitimidad dentro y fuera del Estado, destacando iniciativas como la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas, la integración de áreas geográficas y estadísticas, además de la consolidación de relaciones con organismos gubernamentales, con la prensa, la sociedad civil y los organismos internacionales, dando lugar a lo que se denomina una *autonomía enraizada*, entre otras. En el caso de Colombia (DANE), la influencia de áreas tecnocráticas y demandas internacionales se traducen en oportunidades de fortalecimiento estadístico. Por su lado, en Ecuador (INEC) se destacan los beneficios y peligros de un presidente (de la nación) interesado en el SEN y en El Salvador (DIGESTYC) se presenta la polarización política como barrera para la reforma de la ONE. En el caso de Guatemala (INE), el análisis se orienta hacia la disyuntiva de tener un sistema de partidos políticos débiles y volátiles y el impacto que ello tiene para promover una reforma estadística. Por otra parte, en México (INEGI) se resaltan las crisis (económico-financieras), sumadas a la influencia de actores internacionales y el proceso de democratización como oportunidades de fortalecimiento de la ONE. Por último, en Perú (INEI) se observa un gradual fortalecimiento estadístico, pero cuya continuidad no está asegurada y en República Dominicana se destaca la existencia de un liderazgo continuo (por parte de la ONE) que enfrenta, sin embargo, vetos al interior del Estado.

A partir de los insumos analíticos provistos por la medición del ICEN y de los estudios de casos, y en su esfuerzo por sistematizar los diferentes factores que influyen en las diferencias de capacidad estadística de los países, los autores identifican tres niveles de análisis: 1) los procesos históricos comunes, 2) los factores de economía política que influyen en la capacidad estadística y 3) las acciones (estratégicas) desarrolladas por los líderes de las ONE y funcionarios públicos para fortalecer la institución.

Con respecto a los procesos históricos comunes, se indica que en general han favorecido una mayor capacidad estadística en la región. Éstos incluyen, principalmente, las reformas del Estado, las exigencias por una mayor transparencia y los apuros fiscales. Dentro de las primeras, se consideran, por ejemplo, los procesos de democratización y descentralización, así como los programas de reducción de la pobreza, todos los cuales han requerido de más y mejores estadísticas.

Con respecto a los factores de economía política, que constituyen el núcleo central del análisis, los autores desarrollan un marco conceptual específico. Para ello, realizan un análisis que se sustenta, por un lado, en la literatura sobre la capacidad del Estado, los factores que explican su desarrollo y su vinculación con el desarrollo de capacidades estadísticas y, por el otro, en la importancia de las estadísticas para las políticas públicas. Asimismo, hacen mención a la literatura que establece “...una relación positiva entre el desarrollo de sistemas estadísticos de calidad y el desarrollo de capacidades estatales...”. Más aún, se identifica un potencial círculo virtuoso entre el desarrollo de capacidades estadísticas y el desarrollo de un Estado más profesional, donde las primeras sirven para diseñar e implementar mejores políticas públicas, basadas en evidencia, y a la vez para monitorear el resultado de éstas y el uso eficiente de los recursos públicos. En otras palabras, esto daría lugar a “...un proceso de interdependencia e influencia mutua entre la construcción de las capacidades del Estado y la capacidad estadística...”.

En la práctica, sin embargo, los Estados no siempre están en condiciones de fortalecer las capacidades estadísticas de sus SEN, en parte por las debilidades propias que exhiben. A su vez, no siempre tienen la disposición o interés en fortalecerlas debido a que éstas luego permiten un mayor monitoreo de las actividades del propio Estado o porque sencillamente no son prioridad y no enfrentan presiones reales para que lo sean, de ahí que sea solo un *potencial* círculo virtuoso.

En cuanto a la importancia de las estadísticas para las políticas públicas y su relación con factores de economía política que determinan la capacidad estadística, los autores revelan que hay escasa literatura al respecto. Por lo mismo, y con base en su análisis previo de casos e indicadores, introducen un marco conceptual que identifica tales factores; entre éstos se cuentan: 1) la existencia de áreas técnicas en las instituciones del Estado que requieren datos de calidad para realizar su labor; 2) la demanda por parte de organismos externos u organizaciones internacionales de estadísticas confiables, de calidad y oportunas de un país, las cuales en ocasiones condicionan a su vez la ayuda y/o colaboración prestada por éstos; 3) el rol que juegan altas autoridades, en particular los presidentes de la nación, para promover una política pública basada en evidencia, con estadísticas de calidad; 4) el efecto (positivo o negativo) que imprimen las crisis económicas y políticas en un determinado momento; y 5) la presencia de una comunidad de usuarios, en particular de una sociedad

civil, académicos y empresas que ejerzan una demanda permanente por estadísticas de calidad.

Si bien estos cinco factores se asocian en forma natural a una mayor capacidad estadística del país, y en particular de la respectiva ONE, cabe señalar algunas legítimas aprehensiones que indican los autores. El primero de éstos pudiera, eventualmente, influir de manera negativa en la capacidad estadística de la ONE, si es que estos sectores técnicos especializados en las instituciones del Estado son los encargados también de producir estadísticas y perciben el fortalecimiento de la ONE como una amenaza a su labor; tal es el caso de los bancos centrales que elaboran las cuentas nacionales del país y la tensión que se genera cuando se analiza el traspaso de esta medición a las ONE.

En cuanto a la demanda de organizaciones internacionales, si bien ésta se traduce normalmente en una significativa mejora de las capacidades estadísticas del país, existe el riesgo de que la imposición de su agenda no asegure necesariamente un fortalecimiento institucional sostenible.

En el caso de la influencia de los presidentes (o altas autoridades públicas) para promover una mayor capacidad estadística, resulta importante que ésta vaya acompañada de los necesarios cambios institucionales, para no terminar siendo un apoyo simplemente *episódico* o incluso para evitar que se revierta.

Con respecto a los dos últimos factores de economía política, las crisis económicas y/o políticas pueden tener impactos negativos o positivos en la capacidad estadística. En consecuencia, para aprovechar de manera eficaz las oportunidades que éstas presentan, resulta relevante establecer alianzas estratégicas con actores nacionales que demanden estadísticas de calidad en forma permanente (academia, sociedad civil, prensa y gremios empresariales, entre otros).

Por otra parte, cabe enfatizar que los factores de economía política identificados en este marco conceptual requieren ser complementados con un marco institucional que asegure independencia técnica y/o autonomía profesional y de gestión para las instituciones integrantes del sistema estadístico nacional. En particular, en el caso de la ONE —candidata natural para ejercer la rectoría y coordinación del SEN—, los marcos legales deben asegurar las condiciones para que ésta pueda ejercer eficaz y eficientemente estas funciones. Asimismo, aspectos asociados a una política de diseminación y difusión de estadísticas, didáctica y transparente a la vez, que promueva una verdadera alfabetización estadística en la población, resultan claves para completar la estrategia de fortalecimiento de las capacidades estadísticas

de un país, toda vez que van generando una demanda y uso permanente por información estadística.

Por último, el tercer nivel de análisis identificado por los autores consiste en las acciones de los líderes de las ONE y los mismos funcionarios para fortalecer la institución. Se resalta la importancia de que las mejoras en las capacidades estadísticas de la ONE surjan, además, de un proceso de fortalecimiento interno: en la medida en que estas mejoras vayan acompañadas de una adecuada gestión del cambio, tendrán mayor probabilidad de ser institucionalizadas, y las oportunidades a las que se enfrenten las ONE serán mejor aprovechadas.

La combinación de factores de economía política que incentivan una mayor capacidad estadística, como los ya mencionados, con un adecuado proceso de fortalecimiento institucional interno bien puede ser lo que marque la diferencia entre los avances que presenta una ONE comparada con otra entre países con similares niveles de desarrollo. Para esto, las diferentes acciones estratégicas de los líderes institucionales —como la generación de alianzas con usuarios de la información estadística, internos como externos, o la actualización del marco estadístico institucional— puede resultar clave. En particular, esta interacción y, más aún, las alianzas estratégicas permiten ir consolidando una demanda permanente por estadísticas de calidad que constituyen, por un lado, un incentivo a seguir fortaleciendo las capacidades estadísticas y, por el otro, una potencial protección a la ONE y al SEN frente a eventuales intenciones de interferencia política que atente contra esa capacidad estadística.

En síntesis, esta obra nos presenta un acabado y sistematizado análisis de los diversos procesos y factores que influyen en el fortalecimiento de las capacidades estadísticas de los países, permitiéndonos entender las marcadas diferencias en los niveles de desarrollo estadístico en la región de América Latina. A través de tres niveles de análisis (procesos históricos, factores de economía política relevantes a las capacidades estadísticas y factores relacionados con la construcción de institucionalidad), los autores proveen una verdadera guía práctica y estratégica a la vez para aquellas naciones en proceso de fortalecer sus capacidades estadísticas, entendido esto, además, como un proceso de mejora continua. Frente a los actuales desafíos que enfrentan los SEN (tecnológicos y de innovación, de seguridad de la información y de mayor coordinación, entre otros), se enfatiza, asimismo, la importancia de establecer formas de protección informal —como las alianzas estratégicas con los diversos usuarios de información y con organizaciones internacionales— de manera tal que lograr un fortalecimiento de capacidades sea sostenible en el tiempo.