

# ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA PRODUCCIÓN DE ESTADÍSTICAS DE POBREZA



Christoph Lakner, Maria Ana Lugo,  
Alejandro Medina-Giopp y Martha Viveros

# INTRODUCCIÓN

La historia ha demostrado que ningún país está exento de pasar por crisis relacionadas a la legitimidad de sus estadísticas oficiales, cuando durante ciertos periodos de tiempo las estimaciones oficiales son puestas en tela de juicio por parte del público nacional, e incluso internacional. En estos contextos, existe un debate no sólo sobre la existencia (o no) de problemas metodológicos en las estadísticas, sino también sobre cómo se debe encarar una reforma que permita al país contar con estadísticas de calidad, fundamentales para la toma de decisiones y formulación de políticas públicas.

La presente nota resume buenas prácticas internacionales y principios para producción estadística que pueden guiar esta discusión hacia el fortalecimiento de los sistemas de información esenciales para la formación y evaluación de políticas públicas. La primera sección presenta principios fundamentales para el rediseño institucional y organizativos de las oficinas nacionales de estadísticas, con ejemplos relevantes. En la segunda sección se discuten específicamente los arreglos institucionales relacionados con la medición de pobreza.

Los mensajes claves de esta nota son los siguientes:

- **Diseños institucionales y organizativos de las oficinas nacionales de estadísticas.** Entre los principios claves para asegurar la calidad y credibilidad de las estadísticas oficiales se destacan como sugerencias: (i) fortalecer la independencia de gestión de la institución; (ii) mejorar la confiabilidad mediante certificaciones externas; (iii) vincular a las Oficinas Nacionales de Estadística (ONEs) con los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas; (iv) fortalecer el rol rector y coordinador de la ONE para el sistema estadístico nacional; y (v) considerar rediseños organizativos que promuevan la eficiencia.
- **Arreglos institucionales para la medición de la pobreza.** Contar con un personal técnico sólido y un presupuesto estable y adecuado son aspectos *sine qua non* de toda estadística de calidad. Sin embargo, existen mecanismos complementarios para fortalecer la credibilidad de las estadísticas de pobreza. Entre ellos, (i) crear un órgano externo e independiente –como ser un comité técnico asesor- que valide el proceso y las estimaciones; (ii) adherirse a prácticas internacionales reconocidas; (iii) asegurar transparencia a través de hacer disponibles todos los elementos para poder reproducir las estimaciones. Esto puede complementarse con mecanismos que busquen activamente la verificación de las mismas por parte de la sociedad civil.

# I. CONSIDERACIONES PARA EL REDISEÑO INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVO DE OFICINAS NACIONALES DE ESTADÍSTICA<sup>1</sup>

Una Oficina Nacional de Estadística (ONE) eficiente es clave para proveer datos precisos y confiables que permitan facilitar la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Esto es importante no solamente para las estrategias de reducción de la pobreza, sino también para otras políticas públicas relevantes.

La presente nota resume las buenas prácticas internacionales desde las perspectivas legal-institucional (arreglos de la institución con el resto del sistema) y gerencial-organizativa (arreglos internos a la institución), aspectos importantes al considerar reformas institucionales y de gestión de las ONEs. En lo que sigue, se destacan una serie de principios que pueden resultar de utilidad si se decide emprender alguna reforma, así como sus respectivos ejemplos de países.<sup>2</sup>

## I – Buenas prácticas para la estructura institucional

### Fortalecimiento de la independencia de las ONEs

Si bien existen muchos ejemplos de ONEs respetables que no son formalmente autónomas en relación a un Ministerio (generalmente de Planificación o Finanzas), algunos países han escogido tomar acciones específicas para evitar la percepción u ocurrencia de sesgos políticos o institucionales, y así asegurar la credibilidad de manera más general, otorgando autonomía a la institución. Esta iniciativa es coherente con los principios de estadística de la ONU en términos de independencia y transparencia, y frecuentemente requiere de una reforma legal y un incremento substancial en recursos fiscales.

#### Ejemplo:

A partir del 15 de julio de 2008 la ONE de México, INEGI, se convirtió en una entidad con autonomía constitucional. Con una carta de autonomía, INEGI dejó de ser una rama del poder ejecutivo y obtuvo el estatus de “Órgano del Estado” y “Entidad autónoma constitucional”, similar a la del Banco Central en varios países. La autonomía dio al INEGI la oportunidad de gobernarse a sí mismo de acuerdo con un conjunto de normas y objetivos claramente especificados por la ley.

### Mejorar la confianza en la calidad técnica de los productos estadísticos

Las ONEs utilizan una o más de las siguientes iniciativas para crear su propio modelo de calidad:

- I. Aplicar estándares internacionales de producción de estadísticas y su difusión.

---

<sup>1</sup> Para comentarios o preguntas sobre esta sección, por favor contactar a Alejandro Medina Giopp ([amedinagiopp@worldbank.org](mailto:amedinagiopp@worldbank.org)).

<sup>2</sup> Organismos internacionales y regionales (Naciones Unidas, Comisión Europea, CEPAL) han redactado códigos de buenas prácticas donde especifican entre 10 y 20 principios fundamentales de las estadísticas oficiales. En la presente nota, se rescatan algunos de los mismos.

2. Adoptar una certificación proveniente de un tercero, como la Organización Internacional de Estándares (ISO) para certificar la calidad de productos estadísticos específicos.
3. Crear una entidad independiente para verificar la aplicación de buenas prácticas en la producción y difusión de estadísticas por parte de la ONE y de los principales productores de estadísticas del Sistema Estadístico Nacional (SEN).<sup>3</sup>

#### Ejemplos:

1. Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD) del FMI; manual de índice de precios del productor (FMI, Eurostat, OIT, OCDE, CEPE y Banco Mundial); código de buenas prácticas de Naciones Unidas.
2. Certificación ISO: El índice de Precios al Consumidor de México fue certificado por ISO 9002 en 2000 e ISO 9001 en 2001.
3. La Ley de Servicios de Estadística y Registro de 2007 estableció a la Autoridad de Estadística del Reino Unido (the *UK Statistics Authority*) como una entidad independiente del gobierno que reporta directamente al Parlamento y a las legislaturas delegadas, en lugar de hacerlo por medio de Ministerios, y tiene el objetivo reglamentario de promover y salvaguardar la producción y publicación de estadísticas oficiales que sirven para el bien público.

### **Empoderar a las ONEs para recolectar datos oficiales**

Una función básica de una ONE es la recolección de datos de individuos, empresas, agencias públicas, etc. Por lo tanto, las autoridades estadísticas deben tener un mandato legal para recolectar información con propósitos oficiales. Sin embargo, la legislación estadística en algunos países no provee a las ONEs las herramientas o mecanismos legales y administrativos para acceder a bases de datos dentro del sector público con propósitos estadísticos.

#### Ejemplo:

La *Ley de Estadística de Noruega, 1986*, relativa a la obligación de proveer información: El Rey puede, por medio de un reglamento o resolución, imponer a cualquier persona la obligación de proveer la información que sea necesaria para la producción de estadísticas oficiales en la medida en que ninguna disposición legal de confidencialidad sea un obstáculo para ello. Puede establecerse una fecha límite para la provisión de dicha información y puede establecer requisitos en relación a la forma en que la información debe ser entregada.

### **Promover el papel de coordinación y la regulación de las ONEs en el Sistema Estadístico Nacional**

Las ONEs son productoras estadísticas así como reguladoras de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SENs). Este papel es esencial para lograr coherencia, comparabilidad y eficiencia dentro de los mismos. Un SEN eficiente y coordinado requiere mecanismos de cooperación técnica entre productores de estadísticas, así como la promoción de estándares y directrices

---

<sup>3</sup> El código de buenas prácticas de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL (CEA-CEPAL) enfatiza el rol de las comisiones nacionales de estadística que asesoren a las ONEs en la determinación de sus políticas generales y planes estratégicos.

nacionales. Además, otros mecanismos nacionales podrían establecerse para facilitar la coordinación, tales como un consejo nacional de asesoría estadística o una entidad similar.

#### Ejemplo:

El sistema estadístico del Reino Unido está definido como todas las organizaciones y personas responsables de la producción de estadísticas oficiales en el Reino Unido. Los componentes clave del sistema son:

- El Consejo de la Autoridad de Estadística del Reino Unido (*Board of the UK Statistics Authority*), responsable de promover y salvaguardar la producción y publicación de todas las estadísticas oficiales del Reino Unido para asegurar que funcionen para servir al bien público;
- La Oficina de Estadística Nacional (*Office for National Statistics*), que es la oficina ejecutiva de la Autoridad de Estadística del Reino Unido,
- El Servicio de Estadística del Gobierno (*Government Statistical System*), una comunidad de personas involucradas en la producción de estadísticas oficiales. Coordinada por la Oficina Estadística Nacional, es una red flexible y diversa de personas de varias y diferentes organizaciones, incluyendo agencias de gobierno y unidades descentralizadas.

### **Dar a las ONEs un papel más prominente en los procesos de políticas nacionales**

Frecuentemente, las ONEs carecen de un papel fuerte y claramente definido en la jerarquía del sector público. Tienen una capacidad a veces débil para recolectar datos (lo cual es su principal función) y frecuentemente no están directamente involucradas en sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) nacional. Como resultado de ello, juegan un papel limitado en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, las ONEs podrían desempeñar potencialmente un papel importante en la evaluación de la calidad de indicadores y metas de los planes de desarrollo a nivel nacional o sectorial, diseminando directrices para evaluar indicadores y la calidad de fuentes de información; participando en evaluaciones de impacto para programas sociales específicos; entre otros roles pertinentes.

#### Ejemplo: Esfuerzos de México para vincular a la ONE con el sistema de MyE.

La ONE de México, INEGI, trabaja actualmente con varios Estados federales para el mejoramiento de la evidencia utilizada en la formulación de políticas públicas (junto con el Banco Mundial). El objetivo es mejorar los resultados de los Estados en base al aprovechamiento estadístico de los registros administrativos, vinculados directamente a indicadores de programas prioritarios, e impulsar los sistemas estatales de MyE. INEGI desempeña un papel clave en este proceso como coordinador nacional del sistema nacional de información estadística y geográfica.

## **II – Buenas prácticas para organizar una ONE dentro de la estructura institucional**

El 5to principio de estadística de la ONU declara que las oficinas de estadística deben ser asequibles, realizando la mejor elección de conceptos, fuentes y métodos equilibrando la

calidad, la puntualidad, los costos y la carga de elaboración de informes de quiénes responden.<sup>4</sup> Esta sección utiliza este principio para sugerir buenas prácticas para la administración de las ONEs, iniciando con la planificación y la estructura organizativa, seguidas por elementos gerenciales tales como: la gestión por procesos y de personal.

### **Asegurar pertinencia de datos nacionales**

La mayor parte de países genera una Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico (ENDE) con el propósito de garantizar que los sistemas estadísticos produzcan datos que son necesarios para diseñar, implementar y monitorear políticas y programas de desarrollo nacional. Representan una forma de evaluar la demanda de información y planificar coherentemente en relación a la misma. También proveen un marco para la movilización de recursos (tanto nacionales como internacionales) y apoyan a los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación y a los resultados basados en iniciativas administrativas. Las ENDEs igualmente ayudan a que los países cumplan con sus compromisos de estadísticas regionales e internacionales. Más allá del informe técnico, la ENDE requiere que los productores y usuarios de estadísticas lleven a cabo reuniones conjuntas, al igual que requiere realizar entrevistas con los principales productores de estadísticas del Sistema Estadístico Nacional y un análisis profundo de los datos.

**Ejemplo:** Estrategia Nacional de Perú para el Desarrollo de Estadísticas

La ONE de Perú, INEI, produjo una ENDE para el periodo de 2013-2017. Esta estrategia fue desarrollada por medio de un proceso participativo con los principales productores a nivel estadístico. La estrategia está relacionada estrechamente con el enfoque de gestión basada en resultados adoptada por el gobierno de Perú y directamente vinculada a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza del país.<sup>5</sup>

### **Rediseñar la estructura de la ONE para promover la eficiencia**

Las ONEs son organizaciones complejas con funciones múltiples y que prestan varios servicios, tales como la producción y disseminación de datos; provisión de asistencia técnica para agencias públicas; recolección de datos, venta de servicios especializados; firma y suscripción a acuerdos y estándares internacionales, auditoría de calidad de datos; promoción de una cultura estadística, y aplicación de sanciones por uso incorrecto de datos.

La estructura organizativa debe adaptarse a esta complejidad y en las actuales agendas de las ONEs se están explorando nuevos diseños organizativos, tales como el modelo organizativo de matriz, modelos de proyectos así como modelos menos burocráticos y la utilización de mecanismos de contratación externa.

**Ejemplo:** INEC Costa Rica (2014), modelo organizativo de matriz.

La ONE de Costa Rica, INEC, se encuentra adoptando un modelo organizativo de matriz para desempeñar su función de producción estadística. Bajo este modelo, los equipos están estructurados con los principales procesos estadísticos tales como muestreo, trabajo de

---

<sup>4</sup> El Banco Mundial está en proceso de desarrollar una herramienta de evaluación de productividad de una ONE, la cual ha sido ejecutada como piloto en Centro América

<sup>5</sup> [www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/plan\\_estadistico\\_nacional/pendes-2013-2017.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/plan_estadistico_nacional/pendes-2013-2017.pdf)

campo, procesamiento, divulgación, etc. Los diferentes equipos trabajan en conjunto y simultáneamente bajo un mecanismo nuevo y efectivo y una coordinación clara de direcciones de flujo de trabajo.

### Administración más efectiva de personal y de procesos

La *administración por procesos* es un enfoque gerencial que está siendo utilizado cada vez más por el sector público. En el contexto de las ONEs, el Modelo General de Procesos de Producción Estadística (GSBPM, por sus siglas en inglés) ve los sistemas estadísticos nacionales como el conjunto de procesos gerenciales necesarios para producir estadísticas oficiales.<sup>6</sup> Provee un marco estándar y una terminología armonizada para ayudar a las organizaciones estadísticas a modernizar sus procesos de producción y difusión estadística. Este enfoque también es útil para la integración de estándares de producción de datos y metadatos, para armonizar la infraestructura de tecnología de información al proceso de producción de estadísticas y para proveer un marco para la evaluación y mejoramiento de calidad.

La *administración de personal* de las ONEs podría analizarse desde dos perspectivas: i) calidad del personal principal y, ii) servicio civil (estabilidad del personal, salario, beneficios e incentivos). Uno de los mayores problemas en esta área es cuando hay alta rotación de personal que involucra no sólo al personal temporario, sino también al personal técnico principal, con lo cual se podría afectar ampliamente la calidad de la producción estadística.

#### Ejemplos:

- **Gestión por procesos:** los miembros de Eurostat utilizan este modelo regularmente y se ha convertido una buena práctica. Asimismo, la Agencia de Estadísticas de Australia (*Australian Bureau of Statistics*) ha aplicado desde 2010 el modelo GSBPM como piedra angular para la modernización de su proceso de producción de estadísticas, así como a una “arquitectura de referencia” genérica para el desarrollo de software estadístico y para facilitar e incrementar la comunicación y el entendimiento sobre el ciclo de vida de las estadísticas entre las agencias que se dedican a la producción de estadísticas.
- **Administración de personal:** *Statistics Canada* realiza un esfuerzo para contratar a los mejores y más capacitados individuos con las calificaciones académicas y técnicas necesarias, así como para proporcionar mecanismos de capacitación que tienden a reducir la rotación del personal. Para este propósito, la agencia desarrolló una serie de programas de reclutamiento y desarrollo en los que los profesionales reclutados participan en una combinación de sesiones de capacitación formal y rotaciones en los puestos de trabajo para aprender nuevas habilidades, obtener experiencia de trabajo pertinente y adquirir conocimiento sobre la institución. Esto puede incluir capacitaciones dentro del Instituto de Capacitación de *Statistics Canada*, en el lugar de trabajo, sesiones con mentores, así como capacitaciones por fuera del sitio de trabajo.

---

<sup>6</sup> Las principales etapas del ciclo de vida estadístico bajo este modelo son: especificar necesidades, diseñar, construir, recopilar, procesar, analizar, divulgar y evaluar. Todas las etapas están desagregadas en sub etapas de acuerdo con un modelo estándar.

## Difundir más y mejor información estadística y geográfica

Toda información estadística y geográfica tiene un costo al ser producida y un beneficio potencial que se concreta una vez que es utilizada. Si la información no es utilizada se tiene solo el costo de producirla y no el beneficio derivado de su utilización. La difusión estadística es un mecanismo gerencial que potencia su uso. Estadística que no se difunde, no es accesible, y por tanto es imposible de utilizar.<sup>7</sup>

La difusión estadística requiere de una *política o guía de difusión* explícita. Al definir las, son al menos los siguientes elementos los que deben ser considerados: (i) calendarios de publicación de resultados estadísticos, (ii) relación con los medios de comunicación incluyendo redes sociales, canales de atención y servicio a usuarios, (iii) definición de precios y tarifas, infracciones y sanciones, corrección y comunicación de errores, (iv) tipos de archivos (microdatos, documentos, tablas procesadas) y alternativas de publicación (públicos, bajo licencia, banco de datos, etc.); (v) control de confidencialidad (anonimización) y embargo estadístico<sup>8</sup> y, (vi) campañas de promoción.

### Ejemplos de políticas de difusión:

- El Instituto Nacional de Estadística de España (INE) cuenta con una completa política de difusión estadística que comprende elementos como calendarios de publicación. Presenta anualmente dos calendarios, uno para estadísticas estructurales y otro de estadísticas coyunturales, ambos presentan la lista de proyectos estadísticos por temas, sus fechas de publicación y periodo de referencia. Además, su política incluye aspectos como corrección y comunicación de errores, entre los que distingue errores menores, mayores, de forma y de contenido; tipos de público objetivo, y relaciones con medios de comunicación, entre otros.<sup>9</sup>
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México utiliza a las redes sociales como uno de sus medios de difusión. A través del sistema INEGI-informa, ha creado una cuenta de Facebook que publica indicadores de la estadística a nivel nacional, como indicadores de actividad económica. Este sistema despliega información actual y permite consultar datos desde el 2011 y tiene aplicativos para tablets y teléfonos inteligentes.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Es importante señalar que existe un estrecho vínculo entre la calidad estadística y difusión. Si existe baja calidad estadística inicial, esto puede generar una baja demanda de información, esta baja demanda de información podría justificar la escasa asignación de recursos a la actividad estadística, y los escasos recursos asignados a las estadísticas garantizan la baja calidad de las mismas, constituyendo un círculo perverso. De aquí la importancia de la mejores prácticas para mejorar la calidad estadística antes mencionadas.

<sup>8</sup> El embargo estadístico ocurre cuando se concede acceso a información antes de su publicación oficial a determinados usuarios. Esta concesión se da con carácter limitado, controlado y público. Los envíos de información previa debe estar debidamente justificados y acordados por las autoridades pertinentes. La información comunicada quedará embargada y los receptores no podrán hacer ninguna declaración ni uso público hasta que se constituya en una publicación oficial por parte de la oficina de estadística

<sup>9</sup> [http://www.ine.es/en/ine/codigobp/politica\\_difusion\\_en.pdf](http://www.ine.es/en/ine/codigobp/politica_difusion_en.pdf)

<sup>10</sup> <https://www.facebook.com/INEGIMexico/>



El uso de *catálogos de información estadística y geográfica* favorece la puesta en marcha de políticas de difusión. Los catálogos permiten consulta y acceso a información. La creación de catálogos efectivos requiere contar con mecanismos para la actualización permanente de operaciones estadísticas, el control de calidad, así como garantizar que se cuenta con las funciones más relevantes para los usuarios regulares, tales como efectivos motores de búsqueda que permitan acceder a temáticas, variables de interés; fechas, etc., tener el catálogo en ambiente Web; contar con metadatos de la información presentada; y contar con opciones de descarga de datos y microdatos, bajo la definición de las restricciones de cada operación estadística o geográfica que quien gestiona el catálogo defina.

La importancia de impulsar la *difusión de microdatos a través de los catálogos*. La difusión de microdatos tiene múltiples beneficios potenciales tanto para los productores como para los usuarios de la información estadística. El difundir microdatos fomenta el uso de datos con fines de investigación, análisis, y consumo. Favorece la retroalimentación entre productores y usuarios y por tanto establece mecanismos de mejora de las operaciones estadísticas. También entre los productores clarifica el alcance de los operativos estadísticos y reduce su potencial duplicidad. Además, mientras más se difundan y utilicen los archivos de microdatos, más se justifica ante los organismos responsables, el financiamiento de las operaciones estadísticas y requerimientos de nuevas estadísticas. Es decir, si hay difusión se incrementa la demanda y esta impulsa su producción y por tanto la asignación de recursos.

#### Ejemplos de catálogos de información estadística<sup>11</sup>:

- El catálogo central de microdatos del Banco Mundial (*central microdata catalogue*<sup>12</sup>) cuenta con más de 2,000 microdatos documentados, de los que casi el 30% son archivos públicos, es decir permiten la descarga de microdatos de más de 600 operaciones estadísticas relevantes. Este catálogo permite agrupar en colecciones de información, por ejemplo microdatos de encuestas sobre migración y remesas, inclusión financiera, etc.; además permite búsquedas por tema, variable, fecha, país, entre otros criterios que facilitan cubrir los diversos intereses de los usuarios.
- El DANE de Colombia cuenta con un catálogo de difusión, denominado archivo nacional de datos,<sup>13</sup> que comprende una sección de microdatos anonimizados, que permite la consulta de metadatos de 105 operaciones estadísticas, en su mayoría encuestas de hogares, así como la descarga de sus microdatos.

---

<sup>11</sup> Estos catálogos están basados en los estándares internacionales de documentación, difusión y preservación de datos: Data Documentation Initiative (DDI), y Dublin Core (DC), y en las herramientas de gestión de microdatos desarrolladas por el Banco Mundial y el Consorcio PARIS21, tales como el catálogo NADA (National Data Archive) y el editor de documentación de microdatos Nesstar. Estos estándares y herramientas pueden ser consultadas en la página Web de la red internacional de encuestas de hogares [www.ihsn.org](http://www.ihsn.org)

<sup>12</sup> <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2015>

<sup>13</sup> <http://www.dane.gov.co/index.php/microdato-anonimizado>

## 2. LECCIONES APRENDIDAS DE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA<sup>14</sup>

La disponibilidad sistemática de tasas de pobreza oficiales es crucial para los países. No solamente dicha disponibilidad es necesaria para rastrear el progreso, sino también para mejorar el diseño de políticas y acciones que tienen como propósito mejorar las vidas de los menos favorecidos. En países que se encuentran un contexto de desconfianza pública en las estadísticas oficiales, algunas de las preguntas persisten al intentar llegar a una solución son: *Desde una perspectiva institucional ¿Cuáles son los elementos clave que se deben tomar en cuenta para reactivar la producción de estimaciones de pobreza nacionales? ¿Qué han hecho otros países en situaciones similares?*

A pesar de que no existe ningún modelo perfecto, esta sección tiene como propósito proveer ejemplos internacionales de arreglos institucionales que han ayudado a otros países a superar desafíos en cuanto a la recuperación de la confianza pública en las estadísticas oficiales. Dichos arreglos han resultado en el fortalecimiento de la capacidad institucional, la revisión de metodologías y directrices, pero principalmente han ayudado a recuperar la credibilidad pública.<sup>15</sup>

### Mensajes Clave

- **La independencia de las estimaciones de pobreza de cualquier interferencia política es fundamental.** Mientras que diferentes arreglos institucionales funcionan en diferentes países, algunos países han considerado útil complementar la estructura existente con un comité asesor externo. Cuando la calidad de las estimaciones oficiales es cuestionada, tal comité técnico puede ayudar a recuperar la confianza, incluso si se utiliza solamente como una medida temporal.
- El proceso de medición de pobreza debe **asegurar una alta calidad de las estimaciones.** Algunos de los factores más importantes son un personal técnico sólido, un presupuesto estable y adecuado, un acuerdo generalizado sobre la metodología, una definición clara de los pasos del proceso de medición de pobreza, adherencia a buenas prácticas internacionales y asegurar la comparabilidad en el tiempo.
- **La transparencia y la credibilidad pública en las estimaciones oficiales también se logra asegurando replicabilidad.** Las ONÉs lo logran por medio de la publicación sistemática de resultados oficiales, documentos metodológicos, microdatos y el software necesario para replicar las estimaciones de la pobreza. En países que busquen mejorar la credibilidad de sus estimaciones oficiales, es recomendable buscar activamente el escrutinio de sus estimaciones por parte del público, a través de canales de comunicación abiertos y efectivos.

<sup>14</sup> Para comentarios o preguntas por favor contactar a Christoph Lakner (clakner@worldbank.org), María Ana Lugo (mlugo1@worldbank.org) y Martha Viveros (mviveros@worldbank.org).

<sup>15</sup> Las principales lecciones aprendidas en países de la región de América Latina y el Caribe son extraídas del documento "Modelos Institucionales para la Medición de la Pobreza: Prácticas internacionales y lecciones para Chile", de Alan Fuchs, Peter Siegenthaler y Renos Vakis (2014).

## I. Arreglos institucionales para asegurar la independencia de las estimaciones de la pobreza de la interferencia política

La minimización de fricciones y la retroalimentación entre la producción de estadísticas de pobreza y los procesos políticos es fundamental. Las agencias a cargo de la medición de pobreza deben gozar de independencia y autonomía. Mientras que algunos países utilizan el modelo tradicional en el que todas las etapas del proceso de medición de pobreza son desempeñadas por una sola institución, (típicamente, la ONE), algunos otros han escogido asignar las diferentes responsabilidades (diseño de la muestra y de la encuesta, recolección de datos, análisis de datos y estimaciones) a diferentes instituciones cuando se percibe amenazada la independencia institucional.

Asimismo, países como Chile y Perú han decidido complementar sus arreglos institucionales con comités externos para la medición de pobreza, como asesores técnicos. Esos comités están caracterizados por la diversidad de sus miembros (sector público, academia, organizaciones internacionales) con reconocida experiencia en medición de pobreza y seleccionados de acuerdo a criterios técnicos (el Cuadro I expande la discusión sobre el papel que desempeñan los comités externos).

### Ejemplos:

- Algunos países de la OCDE siguen el modelo tradicional en el cual la medición de pobreza está centralizada en una ONE, lo cual no ha sido impedimento para que las estadísticas sean de alta calidad y libres de interferencia política. Este es el caso, por ejemplo, en Estados Unidos es la Oficina del Censo<sup>16</sup> (*Statistics Bureau*) y en Suecia (*Statistics Sweden*) y en Francia (*Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques*, INSEE).
- En México, un esfuerzo por establecer un nuevo marco para la medición de pobreza condujo a la creación de una agencia independiente en 2006, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). CONEVAL combina tanto la autonomía como la capacidad técnica. La independencia de las estimaciones de pobreza se ha logrado principalmente separando los papeles de la recolección de datos (por parte de la ONE), de las mediciones de pobreza (por parte de CONEVAL). Además, CONEVAL es supervisado por un comité compuesto por seis académicos de universidades acreditadas, electos por convocatoria pública.
- En Chile el proceso de medición de pobreza es desglosado entre varios actores, siendo el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) la autoridad a cargo.<sup>17</sup> Después de que surgieran preocupaciones sobre la credibilidad de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2011, el gobierno decidió agregar a la estructura existente dos comisiones externas conformadas por expertos distinguidos para que supervisaran el

---

<sup>16</sup> Mientras que las medidas de la Oficina del Censo son la vara oficial para determinar el nivel de pobreza, la elegibilidad para diversos programas de asistencia gubernamental es determinada en base a la medición de pobreza emitida por el Departamento de Salud y Servicios Humanos.

<sup>17</sup> El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en Chile, y en particular el Observatorio Social (OS), son la autoridad máxima que definen las especificidades técnicas y el alcance del resto de las instituciones involucradas. Junto con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el MDS-OS es responsable del diseño del muestreo. Con ayuda de la Universidad de Chile, el Observatorio Social revisa y diseña el cuestionario de la encuesta. La recolección de datos es realizada por el Centro de Microdatos adjunto a la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, produciendo la base de datos como resultado final. Los ajustes e imputaciones del ingreso son realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL), los factores de expansión son desarrollados por el INE y el análisis de datos y las estimaciones de pobreza son realizadas por el MDS y la CEPAL. Finalmente, el MDS entrega y divulga los resultados, mientras que la supervisión externa de todo el proceso es realizada por la firma privada Statscom (Fuchs et al, 2014).

proceso; uno para revisar y proponer una nueva metodología para medir la pobreza, y un segundo para supervisar la calidad de la CASEN.

- Después de una interrupción en la publicación de estadísticas de pobreza entre 2004 y 2007, la ONE de Perú, INEI, implementó un modelo de Comité Asesor externo conformado por miembros de diversa afiliación para supervisar todas las etapas del proceso de medición de la pobreza. La comisión no desempeña ningún papel ejecutivo, solamente asesora y la rendición de cuentas depende en última instancia de la ONE.

## 2. Asegurar estimaciones de pobreza de alta calidad

Las mediciones de pobreza deben ser acompañadas por una capacidad técnica sólida de la ONE y una infraestructura y presupuesto apropiados a lo largo del tiempo para asegurar la continuidad. Es igualmente importante tener una discusión abierta y un acuerdo generalizado sobre una metodología que siga buenas prácticas y estándares de calidad internacional. Esto requiere un plan detallado que defina claramente cada etapa y partes involucradas en la producción de estimaciones de pobreza, que al mismo tiempo asegure la flexibilidad para permitir la actualización, perfeccionamiento de metodologías, comparabilidad y coherencia. Además, en los países en que la credibilidad de las estadísticas ha sido cuestionada, la adherencia a estándares internacionales ha sido una forma de mejorar la calidad de las estimaciones de pobreza.

### Ejemplos:

- Entidades internacionales tales como el Grupo Canberra o la OCDE proveen directrices de buenas prácticas pertinentes cuando el ingreso (y no el consumo) son escogidos para medir el bienestar para evaluar la pobreza. Por ejemplo, respecto a imputar valores faltantes, en el caso de viviendas ocupadas por propietarios, por consumo propio –entre otros factores-.
- El Compendio de Mejores Prácticas en la Medición de Pobreza, compilado por el “Grupo de Río” en 2006,<sup>18</sup> también provee lineamientos para establecer la línea de pobreza. Entre otras cosas, enfatiza la importancia de actualizar las canastas básicas alimentarias y no alimentarias (las cuales normalmente provienen de encuestas de ingresos y gastos de los hogares) para reflejar el hecho de que los patrones de consumo pueden cambiar con el tiempo.
- Desde su inicio en 1987, la metodología para la medición de la pobreza en Colombia ha sido actualizada tres veces (1998, 2005 y 2011). Para asegurar la comparabilidad de las estimaciones durante el tiempo, para la última actualización se creó un grupo de expertos nacionales e internacionales.<sup>19</sup> Con el apoyo de dos gobiernos consecutivos, esta comisión focalizó sus esfuerzos en garantizar la comparabilidad de las series en el tiempo dado el cambio en las encuestas.

---

<sup>18</sup> 22 países y 18 instituciones regionales e internacionales participaron en las discusiones organizadas por la CEPAL y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

<sup>19</sup> *Misión de mpalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad* (MESEP).

### 3. Lograr la transparencia y la credibilidad pública de las estimaciones oficiales

La confiabilidad y la diseminación consistente de resultados son vitales para la confianza pública, pero el factor clave para la transparencia es garantizar la replicabilidad. Las ONEs logran esto no solamente asegurando la publicación sistemática de resultados por medio de sus sitios web, sino también por medio de la publicación de microdatos y programas necesarios para estimar la pobreza.

Es igualmente vital tener una estrategia de comunicación clara y canales de comunicación efectivos para explicar los resultados a todos los usuarios, incluyendo a los hacedores de políticas y al público en general. La ONE debe realizar esfuerzos para involucrar activamente al público utilizando medios de comunicación como redes sociales y herramientas multimedia interactivas. El establecimiento de mecanismos de retroalimentación para obtener insumos y opiniones por parte de los usuarios es recomendado, y preferiblemente si está acompañado por un programa de capacitación o educativo para facilitar la comprensión de las metodologías.

En términos generales, las ONEs deben buscar activamente el escrutinio de sus estimaciones, fomentando el análisis, la validación y retroalimentación sobre las cifras oficiales por parte del público.

#### Ejemplos:

- En años recientes, los sitios web de varias ONEs de la región han pasado por una serie de mejoras significativas-tanto en términos de diseño, como de disponibilidad de la información. Las mejores prácticas incluyen disponibilidad de los microdatos, así como los documentos metodológicos sobre temas socioeconómicos en sus sitios web. La agencia mexicana CONEVAL va un paso más lejos, publicando también los archivos de programación utilizados para la estimación oficial de la pobreza. CONEVAL también promueve seminarios para enseñar técnicas y metodologías aplicadas para la medición de la pobreza.
- Recientemente, la ONE de Guatemala, en cooperación con el Banco Mundial, lanzó un concurso nacional para promover el uso de mapas de pobreza en la formulación de políticas públicas. El concurso fue lanzado en un evento al que asistieron más de 60 investigadores, miembros de firmas consultoras, universidades y la prensa, y está abierto tanto a personas particulares como a instituciones, en dos categorías: 1) uso de mapas de pobreza para el desarrollo de investigación basada en evidencia; y 2) uso de los mapas de pobreza para resolver desafíos políticos en particular.
- Los paquetes de software de microdatos junto con guías de capacitación y preguntas frecuentes también están disponibles en el Reino Unido por medio del *UK Data Service portal*. La información también incluye un calendario de eventos para cursos y *webinars* sobre cómo encontrar, utilizar y administrar estos datos.
- El INEI de Perú ha realizado esfuerzos específicos para establecer relaciones sólidas y positivas con los medios de comunicación. Éste realiza comunicados de prensa, presentaciones y entrevistas con el objetivo de educar al público sobre tendencias de la pobreza.
- Las ONEs en Colombia y Perú, así como CONEVAL en México, recurren a herramientas populares en las redes sociales tales como Twitter, Facebook y Youtube para comunicar su

entrega de informes, resultados de las últimas encuestas, proveer acceso a videos de conferencias de prensa y publicar infografías que capten los mensajes principales de forma visual y muy sencilla.

### **El papel de un Comité Asesor externo en Perú<sup>20</sup>**

Después de una interrupción en la publicación de las estadísticas de pobreza entre 2004 y 2007, el Banco Mundial apoyó al INEI en la implementación de un modelo de Comité Asesor (CA) externo. El comité está compuesto por miembros del sector público, la academia nacional y organizaciones internacionales. Este modelo de CA ha traído varios beneficios al INEI, incluyendo no solamente el fortalecimiento de la capacidad institucional y la resolución de problemas metodológicos, sino también –y más importante- la construcción de un consenso entre las instituciones y agentes involucrados, resultando en el incremento de la credibilidad pública. Este enfoque, formalizado posteriormente por decreto en Perú, ha sido replicado en varios países en la región y también ha sido aplicado a otros temas tales como mercados laborales y crecimiento económico. Incluso en la ausencia de un acuerdo más permanente, tal modelo de comité podría establecerse temporalmente para superar desafíos a mediano plazo.

#### **El Banco Mundial recopiló siete recomendaciones específicas y prácticas:**

1. Los miembros deben ser **expertos en medición de pobreza** y deben desempeñar roles y expectativas claros. El CA externo de Perú tuvo una misión clara que consistió puramente en **asesorar** y no ejecutar. El enfoque técnico de cada reunión ayudó a luchar contra presiones políticas.
2. Promover el **conocimiento local y su apropiación** del proceso debe ser la meta principal. El CA ajustó sus reuniones para permitir una cooperación individualizada con el personal del INEI, fortaleciendo de esa manera sus habilidades técnicas y su sentido de apropiación del proceso.
3. **Se necesita tiempo** para construir relaciones de trabajo apropiadas entre los miembros del CA y con la ONE. Debido a ello se debe planificar presupuestos a largo plazo.
4. Una lección importante es **separar metas a largo y a corto plazo**. En Perú, el CA se enfocó en asegurar un consenso sobre la metodología existente y comparabilidad en el tiempo como objetivos de corto plazo. En el largo plazo, el CA se enfocó en mejorar varias limitaciones metodológicas como actualizar los requerimientos calóricos de la canasta básica y atender cambios demográficos.
5. En Perú fue particularmente importante **formalizar el CA** por medio de un decreto presidencial. Dicho esfuerzo se benefició del involucramiento del Banco Mundial y otras instituciones de alta credibilidad, y estableciendo claramente que el papel del CA es orientar y aconsejar solamente.
6. La **transparencia** se puede garantizar a través de la publicación de informes metodológicos y programas utilizados para estimar la pobreza. Esto permite la **replicabilidad** y la verificación de los estimados por parte del público en general.
7. Finalmente, **fomentar relaciones positivas y sólidas con los medios de comunicación** tiene el potencial de reorientar el debate de defender la credibilidad de las estimaciones, a discutir sus implicaciones sociales y políticas. INEI recurrió a comunicados de prensa y presentaciones dirigidas a educar al público sobre las tendencias de la pobreza.

---

<sup>20</sup> Las principales lecciones aprendidas fueron extraídas del documento "Innovación en la medición de pobreza: Siete lecciones de diseño sobre el uso de Comités Asesores para mejorar las cifras oficiales de pobreza en Perú", de Renos Vakis y Matthias Schmidt (2010).

## BIBLIOGRAFÍA

Vakis, R. y M. Schmidt (2010). “Innovación en la medición de pobreza: Siete lecciones de diseño sobre el uso de Comités Asesores para mejorar las cifras oficiales de pobreza en Perú”, Banco Mundial, Washington D.C.

Fuchs, A., P. Siegenthaler y R. Vakis (2014). “Modelos Institucionales para la Medición de la Pobreza: Prácticas internacionales y lecciones para Chile”, Banco Mundial, Washington D.C.

