



***OIT–PARIS21 Seminario
sobre el Fortalecimiento de Capacidades en Estadísticas del Trabajo
Ginebra, Suiza, 3 diciembre 2003***

Temas Tratados

Las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico (ENDE)

Secretaría de PARIS21

INDICE

Introducción general.....	2
La elaboración de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico.....	2
<i>Las fases de elaboración de las ENDE</i>	<i>2</i>
Fase 0: el compromiso	3
Fase 1: la hoja de ruta.....	3
Fase 2: el diagnóstico y la visión	3
Fase 3: las estrategias.....	3
Fase 4: los planes de acción	4
<i>La incorporación de las estadísticas del trabajo a la toma de decisiones</i>	<i>4</i>
Las estadísticas del trabajo, el diagnóstico y la visión.	4
Las estadísticas del trabajo y las estrategias.....	5
Las estadísticas del trabajo y los planes de acción anuales	5
La implementación, el seguimiento y la evaluación	5
Cuadro recapitulativo de elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico ENDE.....	6

Introducción general

Estrategia: Conjunto de acciones coordinadas. Maniobras orientadas a la victoria.

Toda estrategia es una hipótesis basada en una relación causa-efecto, implementada en un contexto que, por naturaleza, permanece incierto.

Le Petit Robert

Cabe efectuar una primera distinción, entre las estrategias, los resultados de una toma de decisiones, y el proceso que lleva a la toma de decisiones estratégicas. Las estrategias seleccionadas dependen de una situación inicial, de una relación explícita de causa-efecto, de un contexto destinado a evolucionar, de las ambiciones, definidas en términos de satisfacción de las partes interesadas y del papel de la institución. En este documento no se trata de hacer explícitas las estrategias que todo país en desarrollo, pequeño o grande, debería implementar para orientar el desarrollo de su sistema estadístico. Se trata de presentar un proceso de toma de decisiones que lleve a la adopción de estrategias globales y de planes de acción que abarquen un periodo de algunos años.

Por estadística pública se entiende al conjunto de los datos colectivos necesarios para que el gobierno y sus interlocutores externos, las administraciones y organismos públicos, las empresas y organismos del sector privado, los medios de comunicación, los particulares y la sociedad civil, las organizaciones patronales y sindicales, las organizaciones políticas, los ciudadanos y los representantes políticos, tomen decisiones eficaces en sus campos respectivos, así como para evaluar las acciones realizadas dentro del marco de los mandatos públicos. Dentro de una visión holística del sistema estadístico nacional, se incluyen todas las actividades nacionales vinculadas a la producción de estos datos, desde el marco institucional y técnico-administrativo, el financiamiento, los recursos humanos, los métodos, hasta los usuarios y las condiciones de utilización de las estadísticas para la toma de decisiones.

Las estadísticas del trabajo forman parte de la demanda orientada al sistema estadístico y de las producciones de este sistema. El dispositivo de producción de las estadísticas del trabajo se apoya en mecanismos específicos y en una infraestructura común a todas las estadísticas: organización institucional de coordinación, de normalización y de programación, formación inicial y continua del personal, bases y directorios de sondeos, infraestructura informática, gestión del personal, asignación de recursos, partenariados, etc. Un plan estratégico, que articule las estrategias entre ellas, no puede ser un proyecto de 4 o 5 años, con un inicio que parta de cero y un fin donde todo se haya logrado. Se trata de, en un periodo de algunos años, bajo las condicionantes de un entorno nacional con sus exigencias propias, modificar estructural y durablemente las relaciones entre numerosos actores, así como de desarrollar un gran número de actividades que ya hayan sido lanzadas, que estén a punto de serlo o que sean objeto de un acuerdo de programación y de financiamiento con los interlocutores. Los márgenes de maniobra son igualmente reducidos los dos primeros años, debido a las decisiones ya tomadas y a la inercia inherente a los mecanismos administrativos y reglamentarios de toma de decisiones.

Es importante distinguir dos periodos consecutivos:

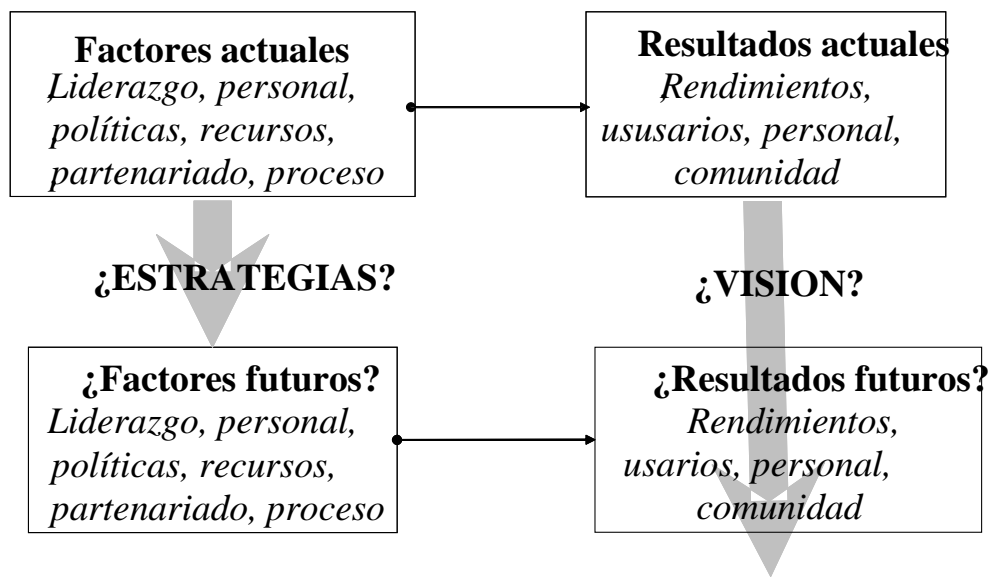
- la elaboración: algunos meses, para decidir las acciones a realizar en el curso de los 4 a 5 próximos años.
- la implementación: 4 a 5 años, para realizar lo decidido.

La elaboración de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico

Debemos ser plenamente conscientes de que no existe un plan óptimo único, que bastaría hacer explícito y registrar. En otras palabras, que no es realista pensar en poder presentar al final del camino un conjunto de recomendaciones a tomar o a dejar, incluso si estas propuestas fueron objeto de una amplia consulta de todas las partes interesadas, dentro del marco de un taller de validación. El proceso es más complejo, y tiene la forma de un árbol de decisiones, dentro del cual el poder político debe necesariamente arbitrar. Estos arbitrajes deben ser necesarios cada vez que se necesite decidir entre diversas opciones, técnicamente equivalentes, pero con repercusiones políticas de naturaleza diferente.

Las fases de elaboración de las ENDE

La división presentada a continuación viene impuesta por una condicionante y una racionalidad. La condicionante es la identificada líneas arriba, a saber, el paso obligado por el poder político, cada vez que deba tomarse decisiones para el futuro. La racionalidad es el siguiente encadenamiento lógico: realizar un diagnóstico, del cual se desprenda una visión para el futuro y resultados a obtener, definir las estrategias para construir la capacidad de producción de los resultados esperados, determinar el encadenamiento temporal de las acciones a llevar a cabo. Véase el cuadro sinóptico y el calendario indicativo, al final del documento.



Las cinco fases de elaboración son entonces: el compromiso, la hoja de ruta, el diagnóstico y la visión, las estrategias y, por último, los planes de acción anuales. Cada fase se considera como terminada cuando las propuestas formuladas en un informe de etapa hayan recibido el asentimiento formal de las autoridades. En la mayoría de los casos, este asentimiento se incluirá en las actas de la sesión del Consejo de Ministros que resolvió sobre las propuestas.

Fase 0: el compromiso

Todo el periodo que lleva a la decisión de elaborar las ENDE constituye una fase preparatoria 0, que puede también calificarse como un estudio de oportunidad: oportunidad o no de lanzar tal operación de planificación estratégica y, si la respuesta es positiva, con qué enfoque y con cuáles actores.

Fase 1: la hoja de ruta

Se trata de ponerse de acuerdo sobre los objetivos del ejercicio, sobre las modalidades prácticas de la gestión, así como sobre los recursos humanos, el calendario de realización y el presupuesto necesario, y someter el conjunto de las propuestas de organización a las autoridades políticas. Es en esta etapa que se distribuyen explícitamente las funciones de órgano director, órgano de gestión, de consejo, de apoyos técnicos y financieros, en concordancia con la reglamentación en vigor.

Fase 2: el diagnóstico y la visión

En esta fase, se trata de ponerse de acuerdo sobre el diagnóstico. Es decir, se trata de responder a dos preguntas: ¿en qué parte del camino nos encontramos hoy en día? y ¿por qué hemos llegado hasta aquí? Acto seguido, es necesario ponernos de acuerdo sobre la Visión a mediano plazo y, por consiguiente, responder a dos nuevas preguntas: ¿cuál queremos que sea nuestra identidad? y ¿hacia dónde queremos ir?

Los análisis realizados deben permitir identificar los elementos tradicionales (SWOT) fuerzas – debilidades, amenazas – oportunidades y describir la relación entre los resultados constatados y las factores implementados. Pero - y esto es igualmente importante -, mediante el diálogo con todas las partes interesadas, hacer explícitos los resultados esperados del sistema de producción estadística, esperados por la comunidad, por los usuarios, por el personal y por aquellos que soportan el coste de esta producción, así como los rendimientos esperados del mismo.

Fase 3: las estrategias

La fase II, por un lado, determinó el presente (mediante el diagnóstico), identificó las fuerzas, las debilidades, las amenazas y las oportunidades y, por otro lado, hizo explícitos los resultados esperados al horizonte del plan, así como la visión de más largo plazo. Cualesquiera que sean las estrategias adoptadas, estas deberán, de manera natural y como mínimo, orientarse a la reducción de las debilidades, a la consolidación de las fuerzas, a precaverse contra las amenazas y a captar las oportunidades.

La primera reflexión abarca la combinación de factores que, en el futuro, permitirá obtener los resultados esperados. No existe una única combinación posible. Por consiguiente, deberá efectuarse una selección. Entre estos factores, por supuesto, se encuentran los recursos financieros y humanos, y cada uno de estos deberá ser objeto de estrategias propias, pero no independientes.

La segunda reflexión abarca las estrategias que permiten la evolución de cada uno de los factores actuales hacia una conjunto integrado de factores suficientes, para permitir, al horizonte del plan, estar en capacidad de lograr los resultados planificados. Aquí también pueden existir estrategias equivalentes, que valdría la pena explorar. Por ejemplo, el recurso a los créditos puede formar parte de las estrategias posibles para el financiamiento.

Fase 4: los planes de acción

En esta fase, se trata de definir el calendario de escalonamiento de las acciones y de establecer los mecanismos de implementación, de seguimiento y de evaluación, para todos los componentes de lo que se definió al inicio como el sistema estadístico nacional.

Para iniciar esta fase, puede tomarse en consideración la organización de un taller donde se presente las opciones del órgano de gestión - el plan de acción seleccionado y sus estrategias constitutivas - y donde se recojan las primeras impresiones sobre el calendario de implementación y el dispositivo de seguimiento y de evaluación.

Es en este momento que deberá tomarse en consideración el paso de la estrategia a la acción, inspirándose de los siguientes principios:

1. traducir la estrategia en términos operacionales,
2. poner a la organización en adecuación con la estrategia,
3. lograr que la estrategia sea asunto cotidiano de todos,
4. transformar la estrategia en un proceso continuo,
5. movilizar el cambio, gracias al liderazgo de los dirigentes.

La implementación de los planes de acción comienza con la adopción de los informes de la última etapa, el inicio del primer año presupuestal del periodo de planificación.

La incorporación de las estadísticas del trabajo a la toma de decisiones

Se trata del conjunto de los datos colectivos necesarios para la toma de decisiones eficaces en los campos vinculados al trabajo. Estas son objeto de resoluciones, adoptadas por los estadísticos del trabajo, sobre los siguientes ámbitos:

- Población activa, empleo, desempleo y subempleo	- Las estadísticas de las lesiones profesionales resultantes de los accidentes de trabajo
- Estadísticas del empleo en el sector informal	- Estadísticas de los conflictos de trabajo: huelgas, lock-out y otras acciones de reivindicación
- La medición del subempleo y de las situaciones de empleo inadecuado	- Convenciones colectivas
- La medición del ingreso, vinculado al empleo	- Seguridad social
- Horas de trabajo	- Clasificación internacional por tipos de profesión (CITP-88)
- Sistema integrado de estadísticas de los salarios	- Clasificación internacional según la situación en la profesión (CISP)
- Coste de la mano de obra	
- Ingresos y gastos de los hogares	
- Índices de precios al consumidor	

Mediante la ratificación de la Convención C 160, los países pueden comprometerse a 'de manera regular, recolectar, compilar y difundir estadísticas básicas sobre el trabajo, tomando en cuenta sus recursos, ...'

Es durante la fase 2, de diagnóstico y visión, que se tomará las decisiones principales correspondientes a las estadísticas del trabajo.

Las estadísticas del trabajo, el diagnóstico y la visión.

El nivel de satisfacción de los usuarios, nacionales y exteriores, se evalúa en términos de los datos accesibles, de los diversos aspectos de su calidad, de la utilización de los mismos, así como en términos de los datos faltantes. La capacidad de los usuarios para la utilización adecuada de las estadísticas para la toma de decisiones eficaces es también objeto de una evaluación.

Son también objeto de una evaluación los procesos de producción de estos datos, para medir las fuerzas y las debilidades. En un sistema descentralizado, los participantes son numerosos y, muy a menudo, uno se encuentra en presencia de varias filiales de producción, correspondientes a subconjuntos de datos de trabajo: empleo de los individuos, coste e ingresos del trabajo, condiciones de trabajo, conflictos de trabajo, seguridad social, etc. Las fuentes de los datos individuales utilizados para la elaboración de estadísticas pueden ser individuos u hogares, empresas o establecimientos, administraciones u organismos paraestatales; los métodos de recolección son principalmente los censos o encuestas por sondeo, la explotación de los expedientes de las administraciones, con, para las actividades informales, una identificación parcial entre individuos y empresas. El DQAF, en curso de preparación con el FMI, será una de las herramientas privilegiadas para la realización del diagnóstico.

De este diagnóstico, debe definirse las prioridades, en lo referente a las estadísticas del trabajo que serán posibles en el futuro, precisando sus características esenciales, compatibles con el uso que se hará de las mismas. Debe también preverse las mejoras a

realizar en los procesos existentes, sabiendo que los dispositivos de normalización y de coordinación, o de investigación estadística, serán compartidos con otros ámbitos estadísticos: encuestas de horas, encuestas de empresas.

La visión concierne al lugar y al futuro del sistema estadístico, y su definición no hace intervenir explícitamente a las estadísticas del trabajo.

Las estadísticas del trabajo y las estrategias

La fase precedente estableció el estado del sistema de producción de las estadísticas del trabajo y determinó objetivos de puesta a disposición.

Proyectándose al futuro, la primera reflexión abarca los factores que deberán implementarse para hacer posible las estadísticas seleccionadas: organización de las filiales, dispositivo de recolección de los datos primarios, método de procesamiento de los datos, dispositivos de difusión, capacidad de análisis, calificaciones del personal, mecanismos de financiamiento, equipos informáticos, locales, partenariados con las administraciones no estadísticas y con los organismos patronales y sindicales, etc. Varias combinaciones son posibles, y debe hacerse explícitas y compararse sus ventajas e inconvenientes respectivos.

La segunda reflexión debe corresponder a las sinergias posibles con los dispositivos de las otras producciones estadísticas: bases y repertorios de sondeos, dispositivos de encuestas, tratamiento, archivamiento y difusión de los datos estadísticos, compatibilidad de los conceptos seleccionados, sincronización de las operaciones, formación, análisis multisectoriales dentro del marco de las políticas de desarrollo y de lucha contra la pobreza; encuestas de satisfacción de los usuarios, etc.

Las estrategias correspondientes a los factores que permiten producir las estadísticas del trabajo formarán parte del conjunto de estrategias seleccionadas para el desarrollo del conjunto del sistema estadístico.

Las estadísticas del trabajo y los planes de acción anuales

Es durante esta fase que se define los mecanismos de concertación, de normalización, de implementación, de seguimiento y de evaluación, así como el programa de acción detallado del primer año y el calendario indicativo para los siguientes años.

El calendario de las encuestas de hogares y de empresas debe precisar cada uno de los campos estadísticos, incluido el del trabajo, que serán objeto de la recolección de información, de manera autónoma o no. Debe prestarse una atención particular a las acciones de formación a los conceptos y a los métodos propios de cada campo, sin subestimar las necesidades de compatibilidad detectadas por los estudios multisectoriales, como es el caso, naturalmente, de los estudios sobre la pobreza.

La implementación, el seguimiento y la evaluación

No se trata de una fase de la preparación de las ENDE. Es importante que el conjunto de las actividades estadísticas del primer año sea percibido como parte integrante de la implementación de las ENDE.

Entre los instrumentos de seguimiento debe incluirse, naturalmente, un informe anual sobre las actividades estadísticas. Este informe es necesario para argumentar la asignación de nuevos recursos en los presupuestos nacionales. Es igualmente un recurso durante las discusiones con los socios, a los cuales se debe presentar un informe sobre los compromisos asumidos, y con los cuales debe discutirse sus contribuciones futuras.

Los mecanismos de seguimiento deben anclarse, de manera general, en el dispositivo de coordinación de las actividades estadísticas que la reglamentación prevé casi siempre. Si esta reglamentación presentara disfunciones, el plan de acción mismo habrá recomendado los correctivos que permitan el seguimiento de su propia implementación. La coordinación debe permitir definir un calendario plurianual, de donde se desprendan acciones mayores, a fin de garantizar la preparación en buenas condiciones.

La evaluación es indispensable por dos razones: esta sirve como apreciación de la pertinencia de las decisiones estratégicas y de la eficacia de las medidas implementadas, a fin de aportar los correctivos necesarios, pero también como balance de las políticas emprendidas, elemento indispensable para la elaboración de nuevas ENDE, culminado el periodo de planificación. Por consiguiente, se puede programar dos evaluaciones: una primera ligera, a mitad del recorrido, bajo la dirección de un organismo o de una personalidad que haya participado en la elaboración; la segunda durante el penúltimo año, más completa, dentro del marco de una evaluación por los pares, por ejemplo.

