



Primer Informe de Avance  
Resumen Ejecutivo

**“APOYO AL DESARROLLO DE UN PLAN ESTADÍSTICO MAESTRO  
PARA URUGUAY”**

Julio 2006

## 1. Características del Sistema Estadístico Nacional (SEN)

La Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE) es un proceso de análisis y planificación participativa, diseñado con el fin de adoptar acciones y crear condiciones, a corto, mediano y largo plazo, para lograr el fortalecimiento y modernización del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y del Sistema Estadístico Nacional (SEN).

*El Sistema Estadístico Nacional de Uruguay, de acuerdo a la ley 16.616 de octubre de 1994, está integrado por el Instituto Nacional de Estadísticas, quien lo coordina, y las Oficinas Estadísticas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como del resto del resto del Sector Público.*

*El INE como organismo rector del sistema, debe regular la planificación, elaboración y difusión de estadísticas que realizan los organismos públicos que lo integran conforme a criterios de integración, coordinación, racionalidad y veracidad, con el objetivo de contribuir al diseño de políticas públicas de desarrollo basada en evidencias, y brindar al sector privado información estadística para la adecuada toma de decisiones*

La ley referida, nunca fue reglamentada y parte de lo establecido por la misma no se cumple, en especial lo previsto sobre la coordinación de actividades entre los organismos que integran el sistema.

El INE sólo planifica y ejecuta sus actividades y no tiene incidencia en el resto de las responsabilidades que la ley le asigna en lo relativo a la coordinación y planificación del SEN. Tampoco existen mecanismos administrativos de coordinación permanentes, formales y efectivos, entre productores y usuarios. El Instituto no dispone de la jerarquía institucional adecuada, ni recursos presupuestales para cumplir las funciones de órgano rector del SEN.

Las áreas temáticas en las que se divide actualmente el Sistema de Información y las oficinas estadísticas<sup>1</sup> que integran el SEN son:

**Cuadro 1. Organización del Sistema Estadístico Nacional**

Áreas Temáticas	Responsable	Áreas Temáticas	Responsable
Población	INE	Serv. de comunicación	URSEC
Educación	MEC	Transporte	MTOP
Cultura	MEC	Energía	MIEM
Salud	MSP	Comercio Exterior	BCU
Seguridad Social	BPS	Finanzas Públicas	MEF
Justicia	Poder Judicial	Turismo	Ministerio de Turismo
Vivienda y desarrollo urbano	INE Ministerio de Vivienda	Moneda, Banca y Finanzas privadas	BCU
Agropecuaria	MGAP-DIEA	Cuentas Nacionales	BCU
Pesca	MGAP-DIEA	Precios y salarios	INE
Industria, Comercio y servicios	INE	Medio Ambiente	Ministerio de Vivienda (*)
		Ciencia y Tecnología	MEC - DINACYT

(\*) No existen datos

<sup>1</sup> Esta división de responsabilidades es la vigente y se aplica para la elaboración del Anuario Estadístico Nacional.

La **asignación presupuestal** de los organismos integrantes del Sistema Estadístico Nacional es exigua. Analizando la ejecución presupuestal del Gobierno Central en el período 2002 al 2005 se observa que el gasto en actividades estadísticas no supera medio punto porcentual de la ejecución presupuestal global.

El gasto en actividades estadísticas en el año 2005 fue algo superior a los 3 millones de dólares, según se deriva del Sistema de Distribución del Gasto (SDG) <sup>2</sup> disponible en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esta es una aproximación del gasto bajo una hipótesis de mínima, ya que en algunos casos no es posible aislar las partidas destinadas a la producción estadística, especialmente cuando la fuente de información proviene de registros administrativos, que no tienen como finalidad exclusiva la generación de estadísticas.

Sin perjuicio de ello, la dimensión de las actividades estadísticas que pueden estar excluidas es sustancialmente menor a las incluidas, por lo que en ningún caso se alterarían las conclusiones básicas presentadas.

El otro organismo que - fuera del Gobierno Central- cumple un rol importante dentro del SEN es el **Banco Central del Uruguay**, con una asignación de 2,5 millones de dólares a actividades estadísticas en 2005 (aproximadamente un 5% de su presupuesto).

## 2. Proyecto para el Desarrollo de un Plan Estadístico y actividades cumplidas.

El presente proyecto cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial. A fines del mes de abril de 2006 se inició la ejecución del mismo junto con la conformación de un equipo de consultores, integrado por: Rosa Grosskoff, Edgardo Greising y Rodrigo Arim (consultores nacionales) y Roberto Barriola (consultor internacional).

Durante los dos meses y medio transcurridos, se designaron los técnicos de contraparte del INE y se cumplieron las etapas de lanzamiento del proyecto para darlo a conocer tanto a las autoridades nacionales como al más amplio espectro de productores y usuarios.

El 15 de junio pasado el proyecto fue presentado ante la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, órgano interministerial creado por la Constitución de la República y del cual depende el INE. Dicha Comisión otorgó aval político a la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico a través de una Resolución, que encomienda al INE su elaboración (ver anexo).

Por otra parte, se definió el Plan de Trabajo y se realizaron diferentes tipos de reuniones informativas sobre los alcances del proyecto y sus objetivos, en distintos ámbitos. Algunas de ellas fueron reuniones preparatorias del Primer Taller de Productores y Usuarios realizado en el Departamento de Maldonado, entre el 26 y 28 de junio de 2006, para obtener un diagnóstico participativo e identificar los principales problemas y objetivos de la estrategia a definir.

El taller tuvo muy buena asistencia y los participantes<sup>3</sup> hicieron aportes de mucho valor, lo que permitió alcanzar una evaluación participativa del Sistema de Información Estadístico y plantear un conjunto jerárquico de objetivos que sirvan de base para un plan de acción.

---

<sup>2</sup> Tiene una apertura a nivel de las unidades organizativas (UO) de la Administración Central.

<sup>3</sup> Ver lista de participantes en Anexo.

### 3. Diagnóstico

Uno de los principales resultados del Taller fue obtener elementos para elaborar un diagnóstico

- 1) del *Sistema de Información demandado por los usuarios*
- 2) del *Sistema de Producción y los Productos Estadísticos*
- 3) del *Modelo de organización y gestión, referido a los mecanismos de articulación y coordinación entre productores y usuarios*

Con respecto al ***Sistema de Información***, los ***problemas*** mencionados fueron:

- Los usuarios manifiestan carencias en las estadísticas e indicadores disponibles y muchas veces desconocen lo producido, y por eso no lo usan.
- La forma precisa en que las estadísticas pueden apoyar el proceso de toma de decisiones es, en general, poco conocida.
- Los usuarios, en muchos casos, no conocen los marcos conceptuales y las metodologías de captación de la información estadística.
- No hay mecanismos administrativos de coordinación permanentes, formales y efectivos, de los usuarios entre sí.
- La demanda de información está desarticulada y no logra canalizar propuestas estructuradas de fácil adopción.

Los ***efectos*** de lo anterior son, entre otros:

- No se conocen, en muchos casos, las necesidades de los usuarios, ni la utilidad y relevancia que la información producida tiene para los mismos.
- La información estadística se suele utilizar sin un análisis crítico adecuado y se aceptan estadísticas de baja calidad o no oportunas.
- No hay una "masa crítica" de usuarios que oficie de "control de la calidad" desde el punto de vista de sus demandas.
- No se utilizan todas las fuentes de información disponibles y no se tiene, a veces, conciencia de las carencias y vacíos de información.

En lo referente al ***Sistema de Producción*** los ***problemas*** señalados en el Taller fueron:

- No se piensa en los programas estadísticos de forma estructurada y con mentalidad de sistema. Las actividades tienden a estar compartimentadas y existen duplicaciones en determinadas áreas.
- Existen problemas de comparabilidad de las estadísticas y en muchos casos existen problemas de alcance, cobertura, oportunidad, periodicidad, exactitud y pertinencia.
- Los años base de los índices e indicadores no están acordes con las actualizaciones que los cambios estructurales imponen.
- No hay esquemas adecuados de consistencia entre fuentes y a través del tiempo. Muchas veces no hay adecuados controles internos de calidad.
- Existen carencias metodológicas y cuando se realizan cambios, muchas veces se realizan sin prever los empalmes de series, lo que dificulta el análisis de series de tiempo.
- No se puede hacer un uso adecuado de los registros administrativos.
- Los recursos humanos disponibles son escasos en cantidad y calificación, no hay recambio generacional y muchos funcionarios calificados emigran hacia otros puestos mejor remunerados.

*El efecto principal* de los problemas anteriores hace que el sistema de información disponible no cumpla con los requerimientos de los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

En lo que tiene que ver con la *Organización y Gestión del Sistema* los *problemas* señalados fueron:

- El actual marco legal carece de Reglamentos que posibiliten cumplir la ley.
- El INE no puede ejercer su rol normativo y coordinador porque su estructura organizacional no contempla esa función y a su vez, carece de los recursos humanos y materiales necesarios para ello.
- La ubicación institucional del INE no lo habilita a tener una participación directa en la discusión de su presupuesto.
- El relacionamiento entre las unidades productoras y el INE como órgano rector es, en la práctica, inexistente.
- La actual forma de descentralización de la producción estadística, sin una adecuada coordinación y regulación, no ha favorecido al quehacer estadístico.
- La excesiva reglamentación del sector público impone restricciones y condiciona la agilidad requerida en las actividades de producción.

Lo anterior genera como *efecto* un bajo nivel de eficiencia del sistema de producción estadística, bajo nivel de productividad del personal involucrado en la producción estadística y difusión dispersa y fragmentada de la información disponible.

Más allá de los problemas señalados, existen ciertas **fortalezas** que deben ser aprovechadas:

- el INE y el SEN cuentan con una adecuada credibilidad
- Los programas en ejecución abarcan un amplio espectro de temáticas y actividades estadísticas
- Existe un “masa crítica” básica de experiencia y conocimientos que posibilita emprender actividades para su ampliación y mejora sustancial en plazos cortos.
- Los esfuerzos recientes por incrementar y mejorar la difusión de estadísticas y sus metodologías, emprendidos por el INE, han sido valorados muy positivamente por los usuarios.

Entre las **oportunidades** que se presentan, cabe señalar:

- El interés del actual Gobierno en proyectar un “Uruguay productivo con equidad”, que demanda más y mejor información para apoyar la toma de decisiones, monitorear y evaluar los programas y políticas que se implementan
- Los avances tecnológicos en el área informática y de comunicaciones facilitan la modernización y ampliación de la producción estadística con una relación costo/beneficio muy reducida. La implementación de sistemas informáticos adecuadamente diseñados mejoran la calidad de los datos y permiten reducir en forma significativa el número de funcionarios públicos no calificados actualmente dedicados a trabajos manuales.

#### 4. Principales líneas estratégicas

**La Visión del Sistema Estadístico: “Estadísticas para el Desarrollo”.**

La información estadística debe contribuir a la formulación de políticas nacionales de desarrollo basadas en evidencias, que apunten al crecimiento económico, el incremento del bienestar de la población y la reducción de la pobreza.

En términos generales los objetivos centrales a alcanzar son los siguientes:

- 1) *Mejorar significativamente la satisfacción de la "Demanda Real", que se concreta en el Sistema de Información requerido por los usuarios.*
- 2) *Ampliar y mejorar el Sistema de Producción y Difusión; y los Productos Estadísticos*
- 3) *Lograr la Jerarquía institucional adecuada para el INE y el SEN y hacer eficaz y eficiente el modelo de organización y gestión del sistema que se refiere a los mecanismos de articulación y coordinación entre productores y usuarios*

Los principales **logros a alcanzar** en el proceso de implementación de la ENDE deberán permitir reducir la brecha existente entre la situación actual (con problemas) y la deseada (Visión). A título de ejemplo se pueden señalar:

- ⇒ *Reglamentar de la Ley 16.616.*
- ⇒ *Fortalecer institucionalmente al INE a través de un cambio en su naturaleza jurídica para lograr una jerarquía adecuada dentro de la Administración pública.*
- ⇒ *Reordenar las normas de secreto estadístico y tributario*
- ⇒ *Elaborar un Plan Estadístico Nacional 2007*
- ⇒ *Mejorar y ampliar los Indicadores sobre Salud, Educación, Cultura, Medioambiente, y otros temas relativos al bienestar de la población*
- ⇒ *Elaborar y difundir un Indicador sintético de corto plazo sobre el nivel de actividad económica*
- ⇒ *Actualizar el año base de las Cuentas Nacionales*
- ⇒ *Mantener un Registro Permanente de Actividades Económicas (RPAE)*
- ⇒ *Mejorar y ampliar las encuestas anuales y de coyuntura sobre actividades económicas*
- ⇒ *Mejorar las estadísticas sobre fuerza de trabajo (volumen, valor y remuneraciones)*
- ⇒ *Realizar encuestas o investigaciones para medir la actividad de la pequeña empresa y los sectores informales*
- ⇒ *Generar instancias de coordinación entre productores y usuarios*

## 5. Plan de Trabajo Futuro

El trabajo para lograr un Plan Estadístico Maestro continuará con:

- actividades participativas que permitan complementar y profundizar el diagnóstico preliminar disponible (con una encuesta a productores y usuarios)
- Inventario de estadísticas disponibles, aprovechando y ampliando el Catálogo de estadísticas sociales realizado por la Facultad de Ciencias Sociales
- la conformación de Grupos de Trabajo por Áreas Temáticas, para definir con precisión las líneas de acción y los programas de actividades a incluir en el Plan.
- El presupuesto estimativo de las actividades que se proponen.
- La definición de los principios y orientaciones estratégicas que guiarán la elaboración del Plan Estadístico Nacional.

Las líneas de acción que surjan del trabajo que se realice en el marco del presente proyecto, serán articuladas en un Plan Estadístico Nacional, que será sometido a la aprobación del Poder Ejecutivo, tal como lo dispone la Ley 16.616 del año 1994, y la Resolución de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto del 15 de junio de 2006, señalada precedentemente.

## ANEXO 1

### *Resolución de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto*

15 de junio de 2006

**VISTO:** La necesidad de establecer el Plan Estadístico Nacional y la estrategia nacional de desarrollo estadístico.

#### **RESULTANDO:**

I) El art. 10, inciso 1 de la ley 16.616 del 20 de octubre de 1994 estableció que *"el Plan Estadístico Nacional es el resultado sistematizado de las actividades de las Oficinas de Estadística que integran el Sistema Estadístico Nacional, en períodos no inferiores a tres años y organizadas en programas anuales"*

II) El inciso 2º de dicho artículo estableció que *"será formulado por el Instituto Nacional de Estadística en base a los Planes Estadísticos Sectoriales con la colaboración de las Oficinas Productoras y será elevado al Poder Ejecutivo para su aprobación"*.

#### **CONSIDERANDO:**

I) Que es necesario hacer un diagnóstico evaluando la situación actual, para luego hacer una propuesta estratégica que se articule con el Plan de Desarrollo del país y que el Instituto Nacional de Estadística ha estado coordinando esfuerzos de diferentes Unidades a tales efectos.

II) Que se requiere disponer de más y mejor información para apoyar la toma de decisiones y monitorear los programas y políticas económicas y de desarrollo social que se implementan

III) Que es imperioso tener un programa de trabajo adecuadamente estructurado que evite duplicaciones y permita la comparación e integración de la información que se genera por las diferentes Unidades productoras de información estadística

ATENTO: a lo establecido en la Ley 16.616 del 20 de octubre de 1994,

### **LA COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO**

#### **RESUELVE:**

1º. Encomendar al Instituto Nacional de Estadística la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE) y el Plan Estadístico Nacional (PEN), que deberán ser aprobados por el Comité Ejecutivo establecido en el numeral 3º de la presente Resolución.

A tal efecto solicitará la cooperación de las Unidades a que se refiere el art. 1º de la ley 16.616 citado

2º. La elaboración de la ENDE deberá realizarse sobre la base de una amplia participación de las Oficinas Productoras de Estadísticas y los usuarios del Sistema Estadístico Nacional.

3º. Créase un Comité Ejecutivo de la ENDE, integrado por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y los Ministros de Economía y Finanzas y Desarrollo Social, o por quienes ellos deleguen. Este Comité tendrá como función aprobar el Diagnóstico de la situación actual y las bases de la Estrategia de Desarrollo del Sistema Estadístico Nacional, así como realizar un informe al Poder Ejecutivo para la aprobación del Plan Estadístico Nacional resultante.

Se podrá integrar a ese Comité por invitación al Presidente del Banco Central del Uruguay o a quien delegue.

4º. Fíjase un plazo hasta el 31 de marzo de 2007 para desarrollar las actividades referidas.

5º. El Plan Estadístico Nacional deberá ser presentado al Poder Ejecutivo para su consideración antes del 30 de junio de 2007.

**ANEXO 2**  
**Participantes al Primer Taller de Productores y Usuarios**

Asistente	Organismo	Cargo
José Molinas	Banco Mundial	Coordinador Proyecto MECOVI (Washington)
Alejandro Medina	Banco Mundial	Consultor Internacional del Banco Mundial
Roberto Barriola	Banco Mundial	Consultor Internacional Proyecto
Rosa Grosskoff	Banco Mundial	Coordinadora Nacional Proyecto
Edgardo Greising	Banco Mundial	Consultor
Alicia Melgar	INE	Directora
Susana López	INE	Sub Directora
Susana Picardo	INE	Directora División Estadísticas Económicas
Julio Taule	INE	Sub Director División Estadísticas Económicas
José Ma. Calvo	INE	Director División Servicios Técnicos
Ma. Dolores Fernández	INE	Directora División Estadísticas Sociodemográficas
Carlos Calvo	INE	Sub Director División Estadísticas Sociodemográficas
David Glejberman	INE	Director Asesoría Técnica
Lourdes Erro	BCU	Gerente Cuentas Nacionales
Daniel Dominioni	BCU	Gerente Estadísticas Monetarias y Balanza de Pagos
Gerardo Licandro	BCU	Gerente Investigaciones Económicas
Pablo Bazerque	BCU	Técnico de la ....
Ing. Fernando Scolieri	MTOP - Dirección Transporte	Director Asesoría Económica
Ernesto Caraballo	MTOP - Dirección de Transporte	Oficina de Estadística
José Ma Galeano	CGN- MEF	Sub Contador General de la Nación
Francisco Terra	MIDES	
Víctor Sosa Echevarría	Ministerio de Turismo y Deporte	Encargado de Estadísticas de Turismo
Cra Adriana Scardino	BPS	Directora de la Asesoría Económica y Actuarial
Ec. Dayna Zaclicever	DGI - Asesoría Económica	Asistente técnico
Marisa Bucheli	FCS - Dpto. Economía	Docente e investigadora
Juan José Goyeneche	Facultad Ciencias Económicas - Instituto de Estadística	Profesor Catedrático de Estadística, Investigador y consultor privado
Gabriela Mordecki	Facultad Ciencias Económicas - Instituto de Economía	Investigadora encargada del Área de Coyuntura
Adrián Fernández	CINVE	Consultor privado, ex Director del INE
Verónica Filardo	Facultad de Ciencias Sociales	Socióloga, investigadora
Javier de Haedo	Consultor Privado	Ex Director de OPP y ex Sub Secretario del MEF
Pablo Ottonello	CERES	Consultor Junior
Alberto Sayagues	Consultor Privado	Ex director de PRONADE
Magdalena Furtado	UNFPA	Especialista de Proyectos
Juan Manuel Rodríguez	UCUDAL	Docente, investigador
Diego Hernandez	MEC-ANEP	
María Elena Lournaga	OPP	Asesora de la Dirección
Andrés Vigna	OPP	
Teresa Puppo	MSP	Directora del Departamento de Estadística y Población
Ida Oreggioni	MSP	
Alfredo Hernández	MGAP -DIEA	Director de DIEA
Camilo Saavedra	MGAP - DIEA	Director del área de Encuestas y Censos (DIEA)