

---

# APLICACIÓN DEL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA ESTADÍSTICA\*

LUIS CÁMARA, JOSÉ LUIS CERVERA Y HÉCTOR SAINZ\*\*

---

## RESUMEN

El Enfoque del Marco Lógico, ampliamente utilizado para el diseño de programas de cooperación al desarrollo, puede ser aplicado en el caso concreto de la cooperación en materia estadística. Fortalecer la capacidad de los sistemas estadísticos de los países menos avanzados es un requisito para la correcta medición de los objetivos internacionales de desarrollo y en general para el diseño y evaluación de cualquier política pública en esos países. En este artículo se presentan tanto el procedimiento seguido por los autores en varios talleres específicos, como los resultados en el caso del sistema estadístico de los países andinos, extrapolable a otros países y regiones en desarrollo.

## 1. Introducción

Con cada vez mayor frecuencia se viene escribiendo acerca del Enfoque del Marco Lógico (EML) como herramienta para la identificación y el diseño de

---

\* El presente artículo refleja opiniones personales de sus autores, y no implica ninguna toma de posición o compromiso por parte de las instituciones en las que han desempeñado o desempeñan actualmente su cargo.

\*\* Luis Cámara es consultor en cooperación al desarrollo y miembro de Acciones de Desarrollo y Cooperación (ADC). Ha sido Director del Centro de Formación de la AECEI en Cartagena de Indias (Colombia) y Director del Centro Europeo para la Formación de Estadísticos de Países en Desarrollo. Actualmente es miembro de Acciones de Desarrollo y Cooperación (ADC). E-mail: lcámara@wanadoo.es

José Luis Cervera es estadístico Facultativo. Ha sido Director de la Escuela de Estadística de las Administraciones Públicas y de la Oficina de Relaciones Internacionales del Instituto Nacional de Estadística (INE). Actualmente es Jefe del Área Técnica del Instituto Valenciano de Estadística. E-mail: cerveraferri@yahoo.com

Héctor Sáinz es consultor en planificación para el desarrollo y autor de numerosos artículos y libros sobre

proyectos de cooperación para el desarrollo, y en general como metodología de referencia válida para todo el ciclo de vida de los mismos. También en los últimos años se aprecia un esfuerzo importante por aplicar esta metodología que, hoy por hoy, es la más ampliamente extendida en el mundo de la cooperación internacional, teniendo en cuenta que su utilización permite, al margen de otras ventajas, adecuarse al “lenguaje” de los procedimientos de gestión más extendidos y recomendados por los principales organismos donantes (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Organismos de Naciones Unidas, Unión Europea, etc.). Sea por sus virtudes intrínsecas o por su capacidad para dotar a los proyectos del “traje” más comúnmente aceptado, el EML se ha convertido en la práctica en un requisito necesario para obtener financiación de la gran mayoría de estos organismos.

A pesar de que este proceso está dando como resultado que los proyectos de desarrollo se formulan cada vez más con arreglo a esta metodología, la impresión general es que todavía se habla más de ella que lo que se aplica realmente en la práctica, siendo especialmente válida esta afirmación en lo que se refiere a la fase de identificación. Es precisamente en esta fase, la menos formalizada y la más “política” del ciclo del proyecto, en la que necesariamente ha de producirse un proceso de negociación entre las partes implicadas en la intervención, cada una con sus propios intereses específicos, para alcanzar un consenso final que se plasma en el diseño, donde el EML adquiere una enorme potencialidad.

En el presente artículo se presenta una experiencia concreta de aplicación del EML a la identificación y diseño de un programa de cooperación internacional en el ámbito de la estadística oficial. Con ello se pretende no sólo mostrar un ejemplo concreto extraído de la realidad que pueda servir de referencia metodológica para futuras actividades formativas en torno al EML, sino también compartir con otras entidades dedicadas a la cooperación para el desarrollo o involucradas en programas de refuerzo institucional y, específicamente de cooperación estadística, algunas reflexiones sobre las posibilidades que brinda la aplicación de esta herramienta en la práctica.

La cooperación en materia estadística con los países en desarrollo está tomando, en los últimos años, un impulso notable que conviene señalar.

Por una parte, las organizaciones estadísticas de un país (el llamado ‘Sistema Estadístico Nacional’ o SEN) constituyen un ejemplo de instituciones clave para el Estado, por ser las que proporcionan información (cuantitativa) oficial, que está o debería estar presente en la toma de decisiones públicas.

Por otra parte, los principales actores internacionales en el campo del desarrollo (Banco Mundial, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE -CAD/OCDE-, etc.) han establecido indicadores estadísticos clave, conocidos como International Development Goals (IDG), para diseñar las Estrategias de Reducción de Pobreza. Una de las acciones de estas estrategias consiste justamente en reforzar la capacidad estadística de los países en desarrollo<sup>1</sup> (Banco Mundial, 2000). Además, en los programas sectoriales de desarrollo se propugnan acciones de fortalecimiento técnico de la capacidad estadística (estadísticas laborales, educativas, sanitarias, medioambientales, etc.) Otros programas como el de Reducción de Deuda Externa requieren a su vez numerosos indicadores macroeconómicos procedentes de las Cuentas Nacionales, cuyo estado de desarrollo es precario en esos países (el Fondo Monetario Internacional propone, por ejemplo, unos estándares estadísticos conocidos como General Data Dissemination Standard, GDDS, necesarios para aplicar sus políticas en los países en desarrollo).

El contenido del artículo deriva, entre otras experiencias, de la celebración de dos talleres organizados en la primavera del 2000 por el Centro Europeo para la Formación de Estadísticos de Países en Desarrollo (CESD-Madrid), dirigidos a identificar y diseñar sendos programas de cooperación para mejorar la satisfacción de las demandas de los usuarios de información estadística (beneficiarios finales de cualquier proyecto de cooperación en este terreno) en los países de la Comunidad Andina y de Centroamérica y el Caribe.

En estos dos talleres, de 5 días de duración y realizados respectivamente en los Centros de Formación que dispone la Agencia Española de Cooperación Internacional en Cartagena de Indias (Colombia) y Antigua (Guatemala), participaron los directores y responsables de alto nivel de los institutos u oficinas de estadística de los países considerados junto a representantes de algunos organismos bilaterales e internacionales con un trabajo activo de cooperación estadística en la región.

Antes de comenzar con ambos talleres, se reservó la primera mañana para conocer las prioridades de los donantes presentes (Unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional, Cooperación Francesa, etc.) y exponer el trabajo de los organismos regionales con competencias estadísticas en el área correspondiente (División de Estadística de la Secretaría General de la Comunidad Andina y Secretaría de Integración Económica Centroamericana -SIECA).

---

el tema. Es miembro de Acciones de Desarrollo y Cooperación (ADC). Hectorsainz.adc@nagasys.es

1. BANCO MUNDIAL. "Building Statistical Capacity for Poverty Reduction". Documento preliminar

El artículo se estructura de acuerdo a los distintos pasos que integran el EML (análisis de participación, análisis de problemas, análisis de objetivos, elección de alternativas, matriz de planificación), incorporando en cada uno de ellos ilustraciones relativas a dichos talleres, así como los resultados concretos de las discusiones.

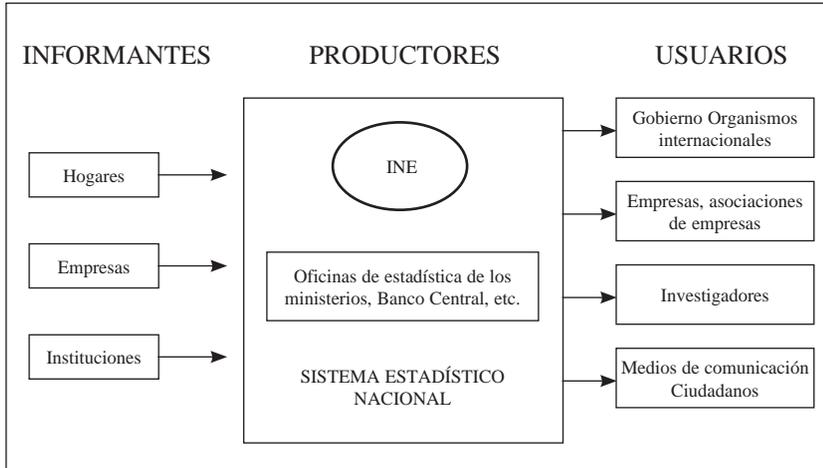
## 2. Análisis de participación

El análisis de participación en cualquier proyecto de desarrollo intenta presentar un panorama lo más completo posible de los distintos agentes, grupos sociales e instituciones implicadas en la realidad concreta sobre la que se pretende intervenir. El objetivo fundamental de este paso es conocer los problemas, intereses, expectativas y prioridades de cada uno de ellos y determinar qué grupo o grupos serán los beneficiarios finales de la intervención.

En la medida en que los proyectos de cooperación estadística pretenden en última instancia contribuir a la satisfacción de las necesidades de información de los usuarios —nacionales, regionales o internacionales—, puede afirmarse que, por definición, son éstos los beneficiarios finales de los mismos. Por lo tanto, los Institutos de Estadística y el resto de organizaciones que forman parte de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN) deben ser considerados como beneficiarios exclusivamente instrumentales de dichas acciones —aun cuando se trate de los destinatarios más directos de las acciones de cooperación técnica—.

En esta primera etapa del EML se optó, en los distintos talleres realizados, por efectuar un análisis general de las diferentes instituciones típicamente involucradas en la estadística oficial, ya sea como productoras, informantes o usuarias de la información, clasificándolas además según su carácter público o privado. Esta división responde al proceso de producción de la información estadística.

Se consideró asimismo oportuno separar las instituciones o agentes internos —al tratarse de un programa regional, los organismos regionales fueron considerados dentro de esta categoría— de los externos, algo que parece razonable teniendo en cuenta que el ejercicio está orientado a preparar una serie de proyectos concretos para después someterlos a la consideración de distintos donantes.



Para cada una de las instituciones o agentes se discutieron las principales competencias o intereses según los casos. Finalmente se acordaron denominaciones genéricas para designar a los distintos niveles geográficos de descentralización, a las asociaciones empresariales, etc.

En la Tabla 1 se muestran los resultados obtenidos para el taller realizado con los países del Grupo Andino. Es semejante a los obtenidos en el otro taller, salvo quizá en lo que concierne a los actores externos que prestan asistencia técnica. Debe recordarse que este análisis de participación en un programa de cooperación estadística es puramente descriptivo (a partir de los resultados del taller) y en ningún caso normativo, por lo que cabe discutir las competencias o características enumeradas. En otros textos (Banco Mundial, 2000), se clasifican los participantes relacionados con la demanda en cinco categorías: gobierno, economía doméstica, público en general, organizaciones internacionales (incluyendo empresas y ONGs), instituciones de investigación y ciencia.

Es interesante señalar que aunque las acciones de cooperación en materia estadística suelen concentrarse en las Oficinas Centrales de Estadística (denominadas genéricamente Institutos Nacionales de Estadística), la producción de estadísticas suele estar descentralizada en casi todos los países, reservándose a dicha Oficina un papel —generalmente regulado legislativamente— coordinador del Sistema Estadístico Nacional. Así, es frecuente que en la producción de estadísticas económicas (y es el caso mayoritario de las estadísticas monetarias y financieras) participe el Banco Central, que las agencia responsable de las Aduanas esté involucrada en la producción de estadísticas del comercio exterior,

Tabla 1: Sistema estadístico regional de los países del grupo andino: análisis de instituciones implicadas

ACTORES	CARACTERÍSTICAS
INTERNOS	
PRODUCTORES	Principales competencias
Públicos	
Institutos y/o Oficinas de Estadística	Producción de estadísticas básicas y de síntesis. Función de coordinación
Ministerios	Producción (y coordinación en algunos casos) de estadísticas sectoriales básicas.
Banco Central	Producción de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos. En algunos casos otras estadísticas económicas y de comercio exterior
Organismos autónomos	Estadísticas especializadas
Gobiernos departamentales/estatales	Estadísticas sectoriales a su nivel geográfico
Gobiernos locales/municipales	Estadísticas sectoriales a su nivel geográfico. (Hechos vitales en el caso de Perú)
Privados	
Asociaciones empresariales	Estadísticas sectoriales
Universidades y centros de investigación	Estadísticas multitemáticas (ad hoc), sobre pedido
Encuestadoras privadas	Estadísticas multitemáticas (en particular de opinión)
Otros (sindicatos, medios de comunicación)	Estadísticas multitemáticas
INFORMANTES	
Públicos	
Administración pública	
Privados	
Hogares	
Empresas	
Instituciones sin fines de lucro	
USUARIOS FINALES	DEMANDAS ESPECÍFICAS/INTERESES
Públicos	Calidad (precisión, oportunidad, pertinencia, confiabilidad, comparabilidad, cobertura y representatividad) y productos a medida del usuario (diferente periodicidad, desagregación, etc.).
Nivel de decisión central	
Nivel de decisión departamental y territorial	
Administración pública	
Universidades y centros de investigación	
Privados	Calidad (precisión, oportunidad, pertinencia, confiabilidad, comparabilidad,
Empresas privadas	

y que los distintos ministerios sectoriales produzcan estadísticas de su propio sector (educación, sanidad, agricultura...).

Respecto de la utilización de las estadísticas por los diferentes niveles geográficos de la Administración, en los talleres se obtuvieron resultados ligeramente distintos, por la participación en ellos de países más o menos centralizados.

En cualquier caso, para que el análisis de participación ofrezca una imagen completa de los posibles implicados, es necesario que los expertos que toman parte en el ejercicio conozcan tanto la composición y el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional, como que se hayan enfrentado a distintos tipos de usuarios de las estadísticas.

### 3. Análisis de problemas

Una vez descrito en términos generales el panorama institucional de los Sistemas Estadísticos Nacionales, se procedió a abordar la segunda fase del EML, consistente en la definición y ordenación de los principales problemas que enfrentan dichos sistemas y que impiden en mayor o menor medida la adecuada satisfacción de las necesidades de información estadística de los usuarios.

#### La determinación del problema central y sus causas directas

Habitualmente se establece que, una vez identificados los problemas, es necesario seleccionar y llegar a un consenso acerca de cuál es el problema que los participantes consideran central, focal o principal<sup>2</sup>, debiendo tratarse de un problema que sea significativo para el colectivo de beneficiarios y que permita ordenar o articular al resto de problemas detectados según una relación de causas y efectos.

No obstante, teniendo en cuenta que la determinación del problema central y el acuerdo de los participantes acerca del mismo constituye siempre un proceso lento y difícil (más aún en una iniciativa como las realizadas tanto para Centroamérica como para la Comunidad Andina, en la que se reunían repre-

---

2. En los manuales del EML de los distintos organismos donantes se utilizan diferentes terminologías a este respecto (véase NORAD: El Enfoque del Marco Lógico. IUDC/UCM/CEDEAL, Madrid 1997; GTZ: ZOPP. Una introducción al método (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Frankfurt, 1987; Comisión de las Comunidades Europeas, Manual de Gestión del ciclo de un proyecto. Enfoque integrado y marco lógico. Serie métodos e instrumentos para la gestión del ciclo de un proyecto, Bruselas (1993).

sentantes de países diferentes y en la que el tiempo disponible estaba limitado a un máximo de cinco días de trabajo), se optó en ambos talleres por comenzar definiendo problemas de un nivel inmediatamente inferior.

Es absolutamente imprescindible prevenir a los participantes en este tipo de ejercicios acerca de la formulación concreta de los problemas, advirtiendo que éstos deben enunciarse como situaciones negativas y evitando en la medida de lo posible las expresiones del tipo “falta” o “ausencia de” cualesquiera clase de recursos<sup>3</sup>.

Para comenzar, se solicitó a cada uno de los participantes que identificase los tres (3) problemas a su juicio más importantes que enfrenta su SEN y que escribiera cada uno de ellos en una tarjeta. Posteriormente, con ayuda del moderador y tras un proceso de debate y, en su caso, de clarificación o matización de los enunciados propuestos, las distintas tarjetas-problema se agruparon entre sí, atendiendo a su similar naturaleza, para finalmente, buscar un enunciado-problema integrador de cada uno de los grupos considerados, que gozase del consenso de todo el grupo. Mediante este procedimiento, se definieron cinco grandes problemas, cada uno de ellos expresado en una nueva tarjeta, que encabezarían las principales ramas de análisis posterior.

El examen de los dos árboles de problemas obtenidos en los talleres regionales permite identificar bastantes semejanzas. En los Cuadros 1 y 2 se resumen los enunciados-problema obtenidos. Las correspondencias entre los problemas enunciados en uno y otro son obvias, aunque también existen algunas diferencias significativas.

Esos enunciados de situaciones negativas:

- Señalan las principales áreas-problema comunes en todos los SEN de los países representados en el taller y, por tanto, constituyen los pilares de una visión regional de partida.
- Integran a la gran mayoría de los problemas individuales identificados por los participantes, que ven cómo la práctica totalidad de las ideas aportadas, aunque hayan perdido su sello personal, quedan recogidas en el análisis final<sup>4</sup>.

---

para comentarios, abril 2000.

3. Este tipo de enunciados son muy frecuentes en los talleres en los que se utiliza el EML, lo que revela que los problemas son muy a menudo percibidos como la carencia de presupuestos, de personal cualificado, de ordenadores y demás recursos. En este sentido, debe recordarse siempre que los recursos son por definición escasos (si no fuera así no existirían los problemas que con ellos se pretende resolver), con lo que este tipo de enunciados no aportan una información relevante para iniciar el análisis. Por otra parte, formulaciones de esta naturaleza pueden predeterminar implícitamente las soluciones a los problemas detectados.

- Suponen un paso adelante muy importante en la construcción de un acuerdo inicial, que sin duda facilita el consenso en fases posteriores de la discusión.

Por supuesto, algunos problemas enunciados por los participantes quedan al margen de este análisis, por ser de menor rango (corresponder a un nivel inferior) o por representar puntos de vista muy minoritarios y, por tanto, no suficientemente significativos desde una aproximación regional. No obstante, todos los problemas propuestos en la primera fase permanecen a la vista de los participantes a lo largo de todo el taller y, de hecho, algunas de las tarjetas “descartadas” en esta primera fase, pueden volver a incorporarse en momentos posteriores del análisis (generalmente como causas de inferior nivel dentro de su grupo)<sup>5</sup>.

La definición del problema central (sobre el que por lo general no se piensa intervenir directamente debido a su envergadura e importancia) pasó por tanto a realizarse en un segundo momento. En efecto, ahora resulta mucho más sencilla su determinación, pensando en el efecto principal que provocan los problemas de menor nivel anteriormente identificados. En este caso, se acordó expresar el problema central con el enunciado “no se satisfacen plenamente las necesidades reales y potenciales de los usuarios de información estadística”, sin duda una formulación muy general, pero que deja constancia de quiénes son los beneficiarios últimos de cualquier proyecto de cooperación estadística.

El hecho de identificar, como problema básico en la estadística oficial, la inadecuada satisfacción de los usuarios, se debe a una moderna concepción del trabajo estadístico de las administraciones —como otros servicios públicos—, más cercana al marketing que a las concepciones tradicionales en el sector público. Esta concepción, introducida por las oficinas de estadística punteras como la canadiense, la holandesa o la sueca, data de los años 80, y ha cambiado radicalmente, si no la actividad de estas oficinas, el equilibrio de los esfuerzos en producción y difusión de los datos, modernizándose mucho más esta última fase.

Una vez determinados el problema central y sus causas de primer nivel (en el orden explicado anteriormente), se continúan ampliando las relaciones causales hacia abajo, repitiendo el proceso de identificación por cada uno de los participantes de tres (3) causas directas para cada uno de los primeros grandes problemas, de agrupación de los mismos y de su integración en enunciados

4. En términos coloquiales se suele decir que todos los participantes “salen en la foto”.

5. Conviene siempre ser sumamente cuidadoso a la hora de apartar temporalmente algún problema que no encaje bien en este momento del análisis, insistiendo en la posibilidad de volver a él posteriormente si se considera

comunes que representen la visión del grupo.

A partir del tercer nivel, las causas se identifican en una discusión abierta entre los participantes. El papel del moderador para dirigir y centrar las discusiones a lo largo de todo el proceso resulta esencial, pues no es extraño que las intervenciones de los participantes se alarguen en exceso en determinados momentos o sean prolifas en detalles nacionales, tendiendo a veces a apartarse de la lógica que debe conducir el análisis.

La experiencia viene a mostrar que es conveniente contar con un moderador no directamente implicado en los problemas identificados y que no pueda ser considerado un experto en el área de análisis. En muchas ocasiones, el moderador debe adoptar el punto de vista de un profano en la materia que solicita aclaraciones frente a enunciados excesivamente confusos y/o técnicos. Evidentemente, resulta conveniente que del taller tenga un cierto conocimiento de los temas a tratar, pero más importante es, sin duda, que conozca en profundidad las características del método de planificación. En todo momento el moderador debe dominar las discusiones y actuar como interlocutor frente a todos los participantes, limitando en la medida de lo posible las discusiones particulares entre los asistentes.

El resultado de los análisis<sup>6</sup>, ordenando los enunciados para permitir mejor la comparación entre ambos, se reproduce en los Cuadros 1 y 2.

#### 4. Análisis de objetivos

En este paso del EML, los problemas anteriormente identificados y ordenados en el árbol de problemas se formulan como estados positivos alcanzados. Es decir, se trata de convertir las tarjetas-problema en tarjetas-objetivo.

Si la relación causa-efecto del paso anterior está bien construida, lo habitual es que, introduciendo alguna reformulación si se considera necesario, en el árbol de objetivos la relación entre las tarjetas permanece, transformándose en una relación medios-fines.

Una vez transformado el árbol, y sin modificar los problemas que no pueden ser reconvertidos en objetivos<sup>7</sup>, se obtiene la copia “en positivo” del árbol de problemas, que se incluye, para el caso de la Comunidad Andina, en el

---

necesario. El consenso es una base esencial del método y deben evitarse las tomas de decisión por mayoría.

6. A veces es curioso observar cómo los acuerdos finales se establecen, al igual que sucede en ocasiones con las negociaciones para la resolución de conflictos difíciles, por el cansancio de las partes.

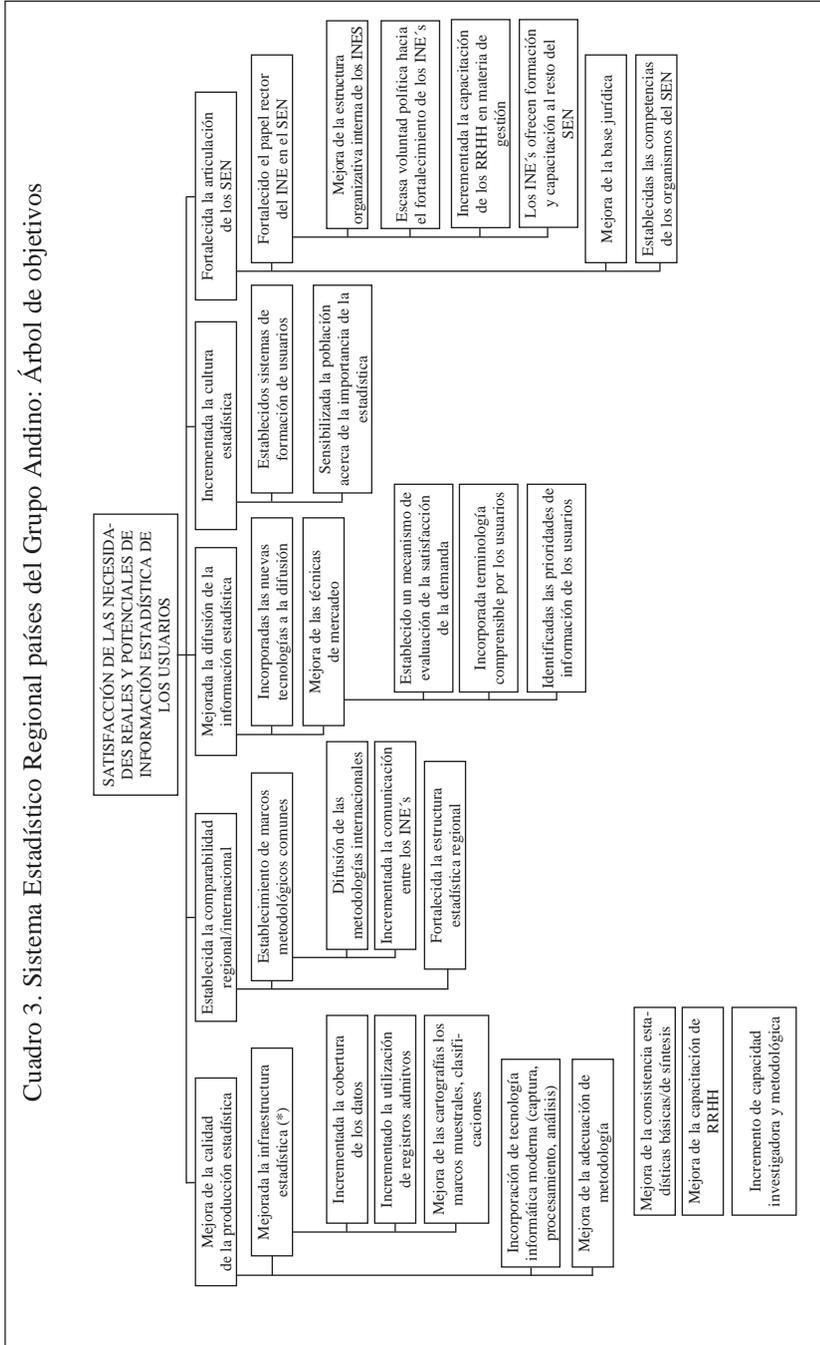
7. En este taller los participantes estimaron que la escasa voluntad política hacia la actividad estadística oficial era un problema —en realidad el único en este análisis—, que no se podía reconvertir en objetivo o, en otras palabras, sobre el que no se podía intervenir y que, por tanto, habría que considerarlo como factor externo en adelante para cualquier proyecto de fortalecimiento estadístico. En realidad nada impedía haber buscado los

Cuadros 1 y 2. Tablas de problemas de la Estadística en la Comunidad Andina y en Centroamérica y el Caribe

Problemas de la Estadística en Centroamérica y el Caribe				
NIVEL-0	NIVEL-1	NIVEL-2	NIVEL-3	
No se satisfacen plenamente las necesidades de los usuarios reales y potenciales de los usuarios	B1	B1.1 Limitaciones en la calidad de la producción estadística	B1.1.1	Deficiente aplicación metodológica para la producción estadística
			B1.1.2	Escasa cualificación del personal (B.2.1.1.1 Fuga de personal cualificado) Desactualización de marcos muestrales y bases informativas
	B2	Insuficiente comparabilidad de la producción estadística regional / internacional	B1.2	Insuficiente evaluación continua de estadísticas nacionales.
			B1.3	Escasa utilización de tecnología informática de punta aplicada a los procesos estadísticos
			B2.1	Inexistencia de un marco institucional de coordinación regional
			B2.2	Ausencia de marcos metodológicos regionales comunes
	B3	Deficiente difusión de la información estadística	B2.3	Desfases en la producción y publicación de estadísticas nacionales
			B2.4	Aplicación desigual de metodologías internacionales
			B3.1	Insuficiente promoción de la información estadística
			B3.2	Desconocimiento de las necesidades específicas de información de los usuarios
	B4	Deficiente coordinación de los SEN	B3.3	Presentación poco atractiva de la información
			B3.4	Escaso aprovechamiento de las técnicas modernas de difusión
			B4.1	Escasa sensibilidad de los gobiernos hacia la estadística
B4.2			Marco legal inadecuado	
		B4.3	Debilidad de los INEs para ejercer el liderazgo en la coordinación del SEN	
		B4.4	Insuficiente planificación estadística	
		B4.3.1	Escasa capacidad técnica de los INEs	
		B4.4.1	Desconocimiento de las instituciones productoras de estadística	



Cuadro 3. Sistema Estadístico Regional países del Grupo Andino: Árbol de objetivos



### Cuadro 3.

Habitualmente en esta fase se suelen ampliar (horizontalmente y sobre todo hacia abajo) las relaciones medios-fines, hasta llegar a un nivel a partir del cual es posible concretar acciones con un marcado carácter operativo, que puedan llegar a convertirse en actividades de un hipotético programa o proyecto regional<sup>8</sup>.

Es precisamente una vez finalizado al árbol de objetivos donde se aprecian de manera inequívoca las distintas iniciativas que podrían considerarse para resolver los problemas previamente identificados y su articulación horizontal y vertical en torno a un objetivo común<sup>9</sup>.

Así, siguiendo con el caso andino, del análisis de objetivos se extraen los principales elementos de lo que podríamos denominar un “Programa de fortalecimiento de la capacidad del sistema estadístico regional andino para mejorar la satisfacción de las necesidades de información estadística de los usuarios”, el cual estaría conformado por los siguientes proyectos regionales, referidos a los países de la Comunidad Andina:

- Mejora de la calidad de la producción estadística.
- Mejora de la comparabilidad regional/internacional de la producción estadística.
- Mejora de la difusión de la información estadística.
- Mejora de la cultura estadística.
- Fortalecimiento de la articulación de los Sistemas Estadísticos Nacionales.

El árbol de objetivos ofrece por el momento una información de carácter estratégico, incluyendo las principales áreas que deben orientar cualquier acción dirigida, en última instancia, a mejorar la satisfacción de las demandas de información estadística de los usuarios. No obstante, dichas orientaciones exigen ser dotadas de un carácter operativo y traducidas a acciones concretas a las que asignar unos recursos (humanos, técnicos, materiales o financieros).

---

factores causales de la escasa voluntad política para tratar de incidir sobre ella positivamente.

8. No obstante, en los talleres realizados se optó por aplazar la identificación concreta de actividades para el momento en que se elaboraron las Matrices de Planificación.

9. El EML es una herramienta en la que se ilustran perfectamente los distintos niveles de la planificación y las buenas prácticas que deben orientar el proceso. Una buena planificación exige la compatibilidad de objetivos en sentido vertical (dentro de la estrategia de proyecto seleccionada y en la secuencia plan-programa-proyecto), así como en sentido horizontal (la coherencia de objetivos entre, por ejemplo, los distintos proyectos

## 6. Análisis (elección) de alternativas

El objetivo de estos talleres era sentar en la misma mesa a los responsables estadísticos de ambas subregiones para debatir y consensuar las líneas principales que debían orientar una propuesta común para el fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales.

En este sentido, dado que las conclusiones obtenidas tenían un carácter propositivo y debían continuar siendo objeto de negociaciones posteriores con distintos organismos, el ejercicio no pretendía plantear soluciones cerradas sino, más bien, ofrecer un abanico posible de alternativas de proyecto con una dimensión regional, susceptibles de ser presentadas a diferentes donantes en función de sus intereses específicos.

Por tanto, podemos afirmar que el ejercicio presentado está a medio camino entre un enfoque puramente estratégico y un enfoque operativo, careciendo de algunas etapas de análisis, que hubieran sido absolutamente imprescindibles para llegar a un diseño más cerrado y completo.

Esto afecta esencialmente al análisis de alternativas, a través del cual, basándose en determinados criterios, se escoge alguna de las posibles opciones de proyecto que resultan del ejercicio<sup>10</sup>.

En lugar de un análisis clásico de alternativas conducente a elegir una de las ramas propuestas y, por tanto, descartar las opciones de proyecto que proporcionarían las restantes, se optó por enumerar las distintas iniciativas nacionales e internacionales en marcha en la región en cada una de ellas. Ello permite la detección de posibles duplicidades o la identificación de áreas en las que es posible lograr sinergias o complementariedades entre las acciones en ejecución.<sup>11</sup>

## 7. Matriz de Planificación del Programa-Proyecto

Una vez se dispuso del árbol de objetivos, se optó por ampliar la relación medios-fines de todos los posibles proyectos, si bien únicamente se completó

---

que forman parte de un mismo programa).

10. Lo mismo sucede con otros aspectos como la cuantificación de indicadores o la definición de recursos/insumos asignados a cada actividad

11. Obsérvese que el EML es también una herramienta muy útil para la discusión y coordinación de actuaciones entre instituciones donantes que están trabajando en sectores y áreas geográficas comunes, coordinación que parece del todo recomendable tanto para lograr una mejor asignación de los recursos, como para aumentar la credibilidad de las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo, pero que en la práctica, desafortunada-

la Matriz de Planificación (MP) del Programa que integraría a todos ellos. Con esta finalidad se solicitó a los participantes que identificasen las principales actividades que serían necesarias para lograr los resultados incluidos en el árbol o que reformularan algunas de las tarjetas, de manera que se les dotara de la dimensión operativa a la que anteriormente nos referíamos. En todo caso, las actividades debían respetar el carácter regional de la intervención.

Así, pues, como resultado final del taller andino (y también en el otro) se obtuvieron las primeras columnas de las MP (resumen descriptivo) de los posibles proyectos identificados, así como la MP del “Programa de fortalecimiento de la capacidad del sistema estadístico regional andino para responder a las necesidades de información estadística de los usuarios”.<sup>12</sup> Dichos resultados se muestran en las tablas 2 y 3 de las páginas siguientes.

## 8. Reflexiones finales

La identificación y diseño de una iniciativa de carácter regional —y esto es válido para un programa de cooperación estadística— pasa necesariamente por encontrar, en cada una de las fases del EML, denominaciones generales o “lugares comunes” en los que todos los participantes en el taller puedan verse reflejados, permitiendo por tanto alcanzar los acuerdos y el consenso deseado. De esta manera, las especificidades nacionales en la determinación de las principales instituciones o la identificación de los problemas se tienden a diluir en favor de un diagnóstico regional. El resultado de lo anterior es una especie de “foto de grupo”, en la que todos los participantes aparecerían con sus particularidades, pero donde lo más significativo es la imagen de conjunto.

Otra de las implicaciones de lo anterior es el grado elevado de generalidad del análisis. En efecto, alcanzar el consenso implica necesariamente dejar de lado la discusión de detalles que, por otra parte, resultan esenciales para la adecuada gestión de los proyectos resultantes<sup>13</sup>, principalmente en sus aspectos más operativos (la franja de insumos/recursos-actividades) o en la determinación de los indicadores que servirán de referencia para el seguimiento y la evaluación.

Sin embargo, como contrapartida, se puede afirmar que el resultado presenta,

---

mente, no se da con demasiada frecuencia.

12. Nótese que todos los proyectos que forman parte de este programa comparten su objetivo superior, que corresponde precisamente al objetivo específico del programa.

13. Los talleres de EML para identificar programas regionales son un primer paso que facilita el consenso,

Tabla 2. Programa regional de fortalecimiento de la capacidad del Sistema Estadístico Andino para responder a las necesidades de información estadística de los usuarios: Resúmenes descriptivos de los proyectos que lo integran

	Resumen descriptivo. Proyecto articulación la calidad del SEN	Resumen descriptivo. Proyecto mejora de la calidad	Resumen descriptivo. Proyecto mejora de la difusión	Resumen descriptivo. Proyecto armonización estadísticas regionales	Resumen descriptivo. Proyecto incremento de la cultura estadística
Objetivo General	Fortalecida la capacidad del SE regional para responder a las necesidades (reales y potenciales) de información estadística de los usuarios	Fortalecida la capacidad del SE regional para responder a las necesidades (reales y potenciales) de información estadística de los usuarios	Fortalecida la capacidad del SE regional para responder a las necesidades (reales y potenciales) de información estadística de los usuarios.	Fortalecida la capacidad del SE regional para responder a las necesidades (reales y potenciales) de información estadística de los usuarios.	Fortalecida la capacidad del SE regional para responder a las necesidades (reales y potenciales) de información estadística de los usuarios.
Objetivo Específico	Fortalecida la articulación del SEN de los países de la Comunidad Andina	Mejorada la calidad de la producción estadística en los países de la Comunidad Andina	Mejorada la difusión de la información estadística en los países de la Comunidad Andina	Mejorado el grado de armonización-comparabilidad de la estadística en los países de la C.A.	Incrementada la cultura estadística en los países de la Comunidad Andina
Resultados	<ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecido el papel rector de los INE en el SEN</li> <li>Mejorada la base jurídica</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mejorada la infraestructura estadística</li> <li>Mejorada la adecuación de la metodología</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mejoradas las técnicas de I mercadeo</li> <li>Incorporadas nuevas tecnologías de difusión</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Establecidos marcos metodológicos comunes</li> <li>Fortalecida la estructura estadística regional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Establecidos programas formativos para colectivos prioritarios de usuarios</li> <li>Población sensibilizada acerca de la importancia de la información estadística</li> </ol>

distica

Continúa →

Resumen descriptivo. Proyecto articulación la calidad del SEN	Resumen descriptivo. Proyecto mejora de la calidad	Resumen descriptivo. Proyecto armonización estadísticas regionales	Resumen descriptivo. Proyecto incremento de la cultura estadística
Actividades resultado 1	<p>1.1. Mejorar la estructura organizativa y de gestión del INE</p> <p>1.1.1. Evaluar y diseñar una propuesta de reforma de los registros administrativos con fines estadísticos</p>	<p>1.1. Identificación de sectores a armonizar</p>	<p>1.1. Seminarios, jornadas, etc. para medios de comunicación, empresarios, dirigentes políticos, líderes de opinión, sector académico, etc.</p>
<p>1.2. Incrementar la capacitación RRHH en materia de gestión</p> <p>1.3. Implementado un sistema de formación para todo el SEN desde los INE</p>	<p>1.2. Diseñar propuesta de actualización de directorios para fines estadísticos</p> <p>1.3. Actualizar los marcos muestrales y/o cartográficos georeferenciados para investigaciones estadísticas</p> <p>1.4. Evaluar y diseñar una propuesta para la determinación de los cambios de año base</p> <p>1.5. Armonizar las nomenclaturas nacionales</p>	<p>1.2. Grupos de trabajo metodológicos para la armonización estadística</p> <p>1.3. Difundir el acervo metodológico estadístico de la Unión Europea (seminario, publicaciones)</p> <p>1.4. Grupos de discusión virtuales sobre temas específicos</p> <p>1.5. Mantenimiento reuniones periódicas del Comité Andino de Estadística</p>	
Actividades resultado 2	<p>2.1. Asistencia técnica de alto nivel para movilizar a los actores políticos implicados (etc)</p>	<p>2.1. Asistencia técnica acerca de la experiencia de la Unión Europea</p>	<p>2.1. Campañas de comunicación y difusión, día de la</p> <p style="text-align: right;">Continúa →</p>

<p>Resumen descriptivo. Proyecto articulación la calidad del SEN</p> <p>2.2. Elaborar proyectos de ley estadística o de reforma</p> <p>2.3. Reglamentos específicos</p>	<p>Resumen descriptivo. Proyecto mejora de la calidad</p> <p>2.2. Evaluar y elaborar una propuesta de mejora de</p> <p>la relación entre estadísticas básicas/de síntesis</p> <p>2.3. Impulsar una publicación de una revista andina de investigación estadística</p> <p>2.4. Impulsar una línea de fomento de la investigación</p>	<p>Resumen descriptivo. Proyecto mejora de la difusión</p> <p>2.2. Mejorar la infraestructura informática</p> <p>para la difusión (software, hardware) y los equipos de edición e impresión</p>	<p>Resumen descriptivo. Proyecto armonización estadísticas regionales</p> <p>2.2. Destacar expertos nacionales de los países andinos en la Secretaría Gral de la Comunidad Andina</p> <p>2.3. Creación de una escuela andina de estadística</p> <p>2.4. Desarrollo de un sistema tecnológico andino de información estadística</p> <p>2.5. Fortalecimiento del parque informático comunitario andino</p> <p>2.6. Difusión y aplicación de la normativa y directrices de la Comunidad Andina</p>	<p>Resumen descriptivo. Proyecto incremento de la cultura estadística</p> <p>2.2. Educación/ sensibilización en las escuelas</p>
<p>Actividades resultado 2</p>				
<p>Actividades resultado 3</p>	<p>3.1. Seminario de alto nivel sobre organización del SEN y papel de los INE</p> <p>3.2. Diagnóstico de los agentes del SEN y valoración de la producción (inventario de operaciones estadísticas)</p> <p>3.3. Creación de una biblioteca virtual sobre organización del SEN</p> <p>3.4. Diseñar política, planes y programas del SEN</p>			

Tabla 3. Programa regional de fortalecimiento de la capacidad del Sistema Estadístico Andino para responder a las necesidades de información estadística de los usuarios: Matriz de Planificación del Programa<sup>14</sup>

	Resumen descriptivo	Indicadores verificables objetivamente	Fuentes de verificación	Hipótesis/Factores externos
Objetivo General	Mejorada la toma de decisiones de los principales usuarios de la región (gobiernos, agentes económicos y sociales), con base en la información estadística	% de incremento del Presupuesto del SEN en relación con el PIB en el año X, con relación al inicio del proyecto		
Objetivo Específico	Fortalecida la capacidad del SE regional para responder a las necesidades (reales y potenciales) de información estadística de los usuarios	Se incrementa la presencia del INE como fuente de información en investigaciones y publicaciones estadísticas, en informes oficiales y en medios de comunicación.  como base para la toma		Las acciones destinadas a fortalecer la cultura estadística en la región provocan los efectos esperados en favor de una mayor utilización de las estadísticas de decisiones.
Resultados	1. Mejorada la calidad de la producción estadística	Nº de metodologías actualizadas  Aumento del Número de variables para las que existe información		Los gobiernos continúan destinando los recursos imprescindibles para el funcionamiento de los SEN y del SER.
	2. Mejorado el grado de armonización-comparabilidad regional/internacional	Reducción del tiempo entre la producción y la difusión  Incremento de los indicadores generados a nivel comunitario		Se establecen las sinergias necesarias con otros proyectos similares en Latinoamérica
	3. Mejorada la difusión de la información estadística	Información primaria disponible en internet  Incremento del nº de consultas/usuarios (internet, vía. Publicaciones, biblioteca, etc.) a los servicios del SEN.		Los SEN adquieren la fortaleza suficiente para responder a futuras necesidades de información de los usuarios
	4. Incrementada la cultura estadística en la región	Nº de asistentes a las actividades de difusión /reducción tasas de no respuesta		
	5. Fortalecida la articulación de los SEN	Nº de convenios/acuerdos interinstitucionales suscritos en el SEN		

Revista 'Fuentes Estadísticas', Noviembre 2000.

14. No se ha detallado las fuentes de verificación de los indicadores, pues esto correspondería a una fase

Actividades	Resumen descriptivo	Indicadores verificables objetivamente	Fuentes de verificación	Hipótesis/Factores externos
	<p>1.1. Mejorada la infraestructura estadística (cobertura, registros admivos, cartografías, marcos muestrales, clasificaciones)</p> <p>1.2. Incorporación de tecnología informática moderna (captura, procesamiento, análisis)</p> <p>1.3. Mejora de la adecuación de metodología</p>	<p>RECURSOS/ INSUMOS</p>	<p>PRESUPUESTO</p>	<p>Estabilidad laboral del personal técnico de los SEN.</p>
	<p>2.1. Establecimiento de marcos metodológicos comunes</p> <p>2.2. Fortalecida la estructura estadística regional</p>	<p>Andina continúa avanzando</p>		<p>El proceso de integración regional en la Comunidad según el calendario previsto.</p>
	<p>3.1. Incorporadas nuevas tecnologías a la difusión</p> <p>3.2. Mejoradas las técnicas de mercadeo de la información estadística</p>			
	<p>4.1. Establecidos sistemas de formación de los usuarios</p> <p>4.2. Sensibilizada la población acerca de la importancia de la información estadística</p>			
	<p>5.1. Fortalecido el papel rector del INE en el SEN</p> <p>5.2. Mejorada la base jurídica</p> <p>5.3. Establecidas las competencias de los organismos del SEN</p>			<p>Los actores e instituciones del SEN asumen las recomendaciones y compromisos emanados de la intervención</p> <p>Se mantienen conforme a lo previsto los procesos de reforma de la administración pública en la región</p>

a juicio de los autores, una doble ventaja:

- Integralidad, al recoger todos los aspectos esenciales que deben considerarse, en este caso, en el diagnóstico de un Sistema Estadístico Nacional.
- Aplicabilidad a ámbitos estadísticos específicos. Así, por ejemplo, para unas estadísticas temáticas como podrían ser las estadísticas de comercio exterior, los árboles de problemas permitirían ordenar el análisis en los mismos aspectos: identificación de los problemas existentes en la coordinación y la transmisión de información entre los institutos de estadística y las aduanas (rama articulación del SEN); problemas en la infraestructura estadística o en la dotación de programas informáticos específicos para la producción de datos (rama de calidad de la información); diferentes cuestionarios y distinto tratamiento de determinadas transacciones especiales (rama comparabilidad) o problemas en el área de la difusión e intercambio de datos (rama difusión). Lo mismo podría decirse de las estadísticas agrícolas, de las estadísticas de turismo, de las cuentas nacionales o de otros sectores.

El análisis presenta por otra parte ciertas dosis de generalidad, siendo los resultados obtenidos una referencia muy útil para el análisis de cualquier Sistema Estadístico Nacional de un país en desarrollo, que puede además constituirse como información de partida para nuevas misiones de identificación. No obstante, como es lógico, el análisis de un SEN específico, presentará determinadas particularidades que será necesario considerar en cada caso, respondiendo a las especificidades nacionales.

El taller permite asimismo obtener como resultado una “cartera de proyectos” posibles, susceptibles de ser presentados a distintos organismos donantes bilaterales o multilaterales en función de sus intereses específicos. Así, por ejemplo, entre los proyectos estadísticos, la Unión Europea (Eurostat) suele priorizar las intervenciones en favor de la armonización regional de las estadísticas<sup>15</sup>, mientras que el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo financian a menudo grandes operaciones estadísticas como los censos de población para mejorar la calidad (cobertura, oportunidad, pertinencia, etc.) de la producción.

Lo esencial es que se trata de una cartera de proyectos articulados entre sí en torno a un objetivo común (la mejora de la satisfacción de las necesidades de información estadística de los usuarios nacionales, regionales e internaciona-

---

pero que precisan necesariamente de análisis posteriores en las alternativas de proyecto finalmente escogidas.

15. Algo perfectamente explicable si se tiene en cuenta la gran experiencia de armonización estadística de los distintos países de la Unión que ha acompañado en los últimos años al proceso de integración europea o los pasos que en este sentido se están dando para preparar el acceso de países candidatos a formar parte de la UE. Véase Cervera, J.L. y M<sup>a</sup> Luz Seoane: ‘Las consecuencias estadísticas de la Ampliación de la Unión Europea’.

les), que es en definitiva el objetivo específico del programa teórico que los agruparía. Esto permitiría, al menos teóricamente, la coordinación de diversos donantes en favor de objetivos comunes.

En conclusión, la utilización del Enfoque del Marco Lógico desde sus primeros pasos (es decir, con la participación activa de los principales agentes e instituciones implicados en cada caso), constituye en la práctica una herramienta de enorme utilidad para la identificación y diseño de programas y proyectos de cooperación internacional, fomentando el consenso en torno a los mismos y su articulación. Especialmente interesante sería continuar impulsando su aplicación en el contexto de la cooperación estadística y de las iniciativas ya en marcha para el refuerzo y modernización de los Sistemas Estadísticos Nacionales de diversas regiones en desarrollo.