

SÍNTESIS DE COOPERACIÓN TÉCNICA (TC-ABSTRACT)

I. INFORMACIÓN BÁSICA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

País:	Ecuador / CAN
Nombre de la CT:	Mejoramiento de la calidad estadística del Sistema Estadístico Nacional de Ecuador
Número de CT:	EC-T1294
Jefe de Equipo/Miembros:	Mauricio García Mejía (ICS/CEC), Jefe de Equipo; Gilberto Moncada y Nathalie Hoffman (IFD/ICS); Gumersindo Velásquez y Gustavo Palmerio (FMP/CEC); (LEG/SGO); y Mariela Sánchez (CAN/CEC)
Tipo de Cooperación Técnica:	Apoyo al Cliente
Carta de Solicitud:	39180591
Beneficiario:	República del Ecuador por intermedio del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
Organismo ejecutor y nombre del contacto:	Instituto Nacional de Estadística y Censos, (INEC) José Rosero, Director Ejecutivo
Financiamiento solicitado del BID:	US\$ 472.000
Contrapartida local:	US\$ 55.000
Periodo de desembolso:	30 meses
Fecha de inicio requerido:	Marzo, 2015
Tipo de consultorías:	Consultorías individuales, firmas
Unidad de preparación:	División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS)
Unidad responsable de desembolso:	CAN/CEC
CT incluida en la estrategia de país (s/n):	No
CT incluida en el CPD (s/n):	No
Sector prioritario GCI-9:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 Las estadísticas oficiales constituyen la base para el diseño, formulación y evaluación de los planes de desarrollo y políticas públicas. Es así que la Constitución Política del Ecuador establece que la definición de los ejes programáticos para la transformación del país se basa en estadísticas oportunas y de calidad que coadyuven en la formulación, gestión, monitoreo y evaluación de las políticas públicas a nivel nacional.
- 2.2 La rectoría técnica del Sistema Estadístico Nacional (SEN)¹ del Ecuador es ejercida por el INEC y se sustenta en la generación de normas y estándares basados en las buenas prácticas y principios

¹ El SEN en Ecuador está conformado por todas las instituciones del sector público que realicen labores de carácter estadístico. La orientación del SEN se enmarca en la investigación, estudio, planificación, producción, publicación y distribución de estadísticas nacionales que faciliten el análisis económico-social de acuerdo a la realidad nacional. Las operaciones estadísticas del Sistema así como sus directrices deben, por Ley, estar contenidas en el Programa Nacional de Estadística

fundamentales encaminados a robustecer los procesos de producción estadística, la verificación objetiva de la alineación o cumplimiento de esos estándares establecidos, y el apoyo técnico necesario para cubrir deficiencias de cumplimiento. En este contexto, un mecanismo efectivo para normar las actividades de los productores de las estadísticas nacionales y que requiere ser potenciado es el establecimiento de un marco de aseguramiento de calidad² en el SEN, incluyendo la certificación de la calidad de los procesos estadísticos³ como un mecanismo participativo enfocado en robustecer la capacidad estadística nacional.

- 2.3 El INEC se ha vinculado activamente en procesos de diagnóstico de la calidad de su estadística, con el fin de identificar las áreas de fortalecimiento para impulsar su capacidad técnica e institucional, especialmente con miras a mejorar la rectoría técnica del SEN. En esta línea, en el marco de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEA-CEPAL), el INEC formó parte del grupo de países evaluados en el cumplimiento de los principios del Código Regional de Buenas Prácticas (CRBP).⁴ De igual forma, el INEC realizó una autoevaluación utilizando la herramienta *Tool for Assessing Statistical Capacity* (TASC) promovida por el BID, para conocer las áreas de mayor y menor capacidad para producir estadística básica tales como censos, encuestas y estadísticas basadas en registros administrativos.
- 2.4 De otro lado, el 15 de agosto de 2013 se emitió el Decreto Presidencial No. 77, que dio paso a la reorganización del INEC, dotándole de autonomía técnica, presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. No obstante, aun cuando este decreto le otorga al INEC nuevas funciones encaminadas a que el Instituto se posicione como el rector de la estadística nacional, el funcionamiento adecuado del SEN implica la convergencia de múltiples factores que deben considerarse sistemáticamente⁵.
- 2.5 Mediante la aplicación del TASC en Ecuador⁶ se pudo evidenciar que existe la necesidad de potenciar tanto la capacidad técnica como la capacidad institucional del SEN. En una escala de 0 (= nula capacidad) a 100 (= máxima capacidad), la capacidad institucional del SEN mostró un bajo desempeño en relación a otros componentes evaluados (48,4), especialmente lo relacionado a la confidencialidad y protección de datos, marcos legales, recursos y coordinación de partes interesadas. Es de indicar que la Ley Estadística del SEN del Ecuador, promulgada en 1976, no se debe al contexto institucional, económico y social actual del país. Los mecanismos de articulación institucional y la gestión de vínculos de diversas fuentes de información estadística y geográfica

instrumento elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), y cuya aprobación le compete al Consejo Nacional de Estadística y Censos.

² El aseguramiento de la calidad está definido como el conjunto de acciones sistemáticas que conducen a que el proceso de producción de una operación estadística cumpla con determinados requisitos de calidad, adaptados y/o adoptados de estándares nacionales o internacionales y los principios del Código de Buenas Prácticas. Aseguramiento de la Calidad Estadística en el Sistema Estadístico Nacional de Colombia. DANE (2013).

³ El sistema de certificación de la calidad estadística está apoyado en el Código de Buenas Prácticas Estadísticas de Ecuador y en el Modelo de Producción Estadística, los dos elementos se encuentran explicados en el Programa Nacional de Estadística del Ecuador (2013).

⁴ Proceso ejecutado en julio de 2014.

⁵ De las dos evaluaciones ejecutadas, en las socializaciones de los informes preliminares se enfatiza en la necesidad de fortalecer el marco legal que sustenta las competencias del INEC.

⁶ TASC Ecuador- Informe preliminar. Agosto 2014. El TASC es una herramienta de autoevaluación para medir y evaluar la capacidad estadística del Sistema Estadístico Nacional de un país. Está compuesto por diez módulos, cada uno de ellos valorado sobre 100 puntos; se evalúa un total de 245 estándares de calidad.

requieren de un marco legal renovado que permita gestionar un SEN eficiente y fortalecido. Si bien la capacidad técnica⁷ del INEC para producir estadísticas básicas es relativamente mejor (59.0 en promedio), existen debilidades en el uso e implementación de metodologías y estándares internacionales en la planificación de censos y encuestas (58,7), en operaciones de campo (60,4), procesamiento de datos (49.8), el sistema de registros administrativos (41,7), y la difusión de datos (55.0). Esto significa que la implementación de sistemas de control⁸ y monitoreo, protocolos para el levantamiento de información y capacitación al personal de campo son procesos con debilidades para la Institución. La ausencia de controles sistemáticos de la calidad en los procesos de producción también ha sido observada en el ejercicio de Evaluaciones Globales para Ecuador⁹.

- 2.6 De igual modo, se ha identificado que alrededor de un 15% de operaciones estadísticas que constan en el Programa Nacional de Estadística, no tienen una periodicidad establecida para las fases y procesos contemplados en el Modelo de Producción Estadística¹⁰, y solamente el 23% de operaciones estadísticas documentan y evalúan las diferentes fases del proceso de producción. Esto podría derivar en la omisión de procesos claves en el ciclo de la producción estadística. Estas deficiencias en alineación a los principios fundamentales y buenas prácticas se visibilizarían a través de la implementación de un mecanismo de revisión y certificación de la calidad de los procesos estadísticos del INEC y resto del SEN.
- 2.7 En este contexto, la Ley de Estadística faculta al INEC la coordinación y supervisión de la ejecución de los programas y planes de trabajo que deben realizar las demás instituciones del Sistema Estadístico Nacional.¹¹ El Decreto Ejecutivo 77 establece como función del INEC la implementación de un sistema de certificación de cumplimiento de la normativa de producción estadística para todas las entidades del Sistema Estadístico Nacional¹². Este marco legal ha sido establecido con la finalidad de impulsar procesos de mejora continua y robustecimiento de capacidades técnicas alineadas a las buenas prácticas en el Sistema Estadístico Nacional.
- 2.8 El Sistema de Certificación de la Calidad de las operaciones estadísticas está definido como el análisis de la calidad del proceso de producción de una operación estadística, cuyo fin es verificar el cumplimiento de los requisitos de calidad establecidos por el INEC con base a las buenas prácticas recomendadas y otorgarle un grado de calidad. Su implementación contempla cinco etapas: (i) preparación y oficialización del inicio del proceso de revisión y certificación; (ii) recopilación de la información sobre la operación estadística; (iii) análisis de la información recolectada, y la definición participativa de un plan de mejoras; (iv) certificación de la calidad de los procesos de la operación

⁷ La capacidad técnica del INEC ha sido evaluada a través de los siguientes módulos: planificación y gestión de censos y encuestas; cartografía; muestreo; diseño y evaluación del cuestionario; operaciones de campo; procesamiento de datos; análisis y evaluación de datos; registros administrativos; y difusión de datos.

⁸ De acuerdo al TASC en operaciones de campo la subdivisión control de calidad alcanzó 65,8 puntos, uno de los más bajos del componente.

⁹ Las Evaluaciones Globales tienen el objetivo de revisar la implementación Código Regional de Buenas Prácticas Estadísticas para América Latina y el Caribe (CRBP), adoptado en el marco de la Conferencia Estadística de la Américas (CEA-CEPAL). La actividad es liderada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia.

¹⁰ Inventario de Operaciones Estadísticas-INEC (2014).

¹¹ Artículo 10 de la Ley de Estadística.

¹² Decreto Ejecutivo N° 77.

estadística acorde al grado de calidad obtenido¹³; y (v) seguimiento periódico a la adopción de las mejoras recomendadas.

- 2.9 La implementación de la certificación de calidad de las operaciones estadísticas genera varios beneficios, entre los cuales están: (i) la mejora de los procesos estadísticos del INEC; (ii) la alineación de un importante número de operaciones estadísticas del Sistema Estadístico Nacional con los principios estadísticos fundamentales; (iii) la fomentación y refuerzo de las iniciativas de aseguramiento de calidad en el personal del SEN; y (iv) el mejoramiento del sistema de certificación a partir de las recomendaciones de expertos independientes que implementen la certificación.
- 2.10 En este sentido la Cooperación Técnica (CT) tiene como objetivo fortalecer la calidad de la producción estadística e integración del Sistema Estadístico Nacional del Ecuador, a través de la revisión y certificación de los procesos de las operaciones estadísticas y de la implementación de mejoras alineadas al cumplimiento de las buenas prácticas estadísticas. Los objetivos específicos son: (i) operativizar el proceso de certificación de operaciones estadísticas del INEC y demás instituciones del SEN; (ii) fortalecer el conocimiento técnico y metodológico de las temáticas analizadas en el proceso de certificación; y (iii) proponer un marco legal que permita integrar, armonizar y dinamizar el Sistema Estadístico Nacional ecuatoriano.
- 2.11 Bajo el Noveno Aumento de Capital (GCI-9), esta iniciativa está alineada con el objetivo del Banco de reducir la pobreza y la desigualdad a través de la prioridad sectorial de Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social. Asimismo, este proyecto tiene relación con los objetivos del Sector de las Instituciones para el Desarrollo (IFD) y la Vicepresidencia de Sectores en general, mientras se busca fortalecer la capacidad institucional de los SEN (ver las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social, OP 473-4 y la Estrategia del Banco para el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales, GN-2538). Además, tiene relación con la misión de la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS) de “fortalecer la capacidad institucional del Estado para entregar mejores resultados y servicios a la población”, y con las acciones del Marco Operativo para el Desarrollo de Capacidades Estadísticas en América Latina y el Caribe de IFD/ICS.

III. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES/COMPONENTES Y PRESUPUESTO

- 3.1 **Componente 1: Revisión y certificación de la calidad de los procesos de las operaciones estadísticas del INEC (US\$302.000).** Este componente involucra la contratación de un equipo de expertos independientes¹⁴ al INEC para revisar los documentos técnicos referidos a los procesos de las operaciones estadísticas relevantes para la institución¹⁵. Las principales actividades a realizar son: (i) revisión de la documentación temática y metodológica, diseño estadístico, conceptos y

¹³ Los grados de calidad que una operación estadística puede obtener están definidos así: Certificación grado A: con una duración de cuatro años a las operaciones estadísticas que obtengan una calificación entre 90 y 100 puntos; certificación grado B: con una duración de tres años a las operaciones estadísticas que obtengan una calificación entre 80 y 89 puntos y; certificación grado C: con una duración de dos años a las operaciones estadísticas que obtengan una calificación entre 70 y 79 puntos. Norma Técnica del Sistema de Certificación de la Calidad de las Operaciones Estadísticas (2014).

¹⁴ El equipo de expertos independientes estará conformado por un experto temático, un experto en procesos y un experto informático.

¹⁵ Las operaciones estadísticas del INEC sujetas a revisión y certificación corresponden a las siguientes temáticas: Condiciones de vida de la población, mercado laboral, ingresos y gastos, precios, estadísticas de empresas, ciencia, tecnología e innovación, agropecuaria y ambientales.

clasificaciones utilizadas en la operación estadística; (ii) análisis de los procesos de recolección de datos, métodos de control en campo, procesamiento, análisis y difusión de la información conforme a los principios de precisión, coherencia y oportunidad; (iii) análisis de la base de datos en su entorno informático y estadístico de acuerdo a la metodología establecida; y (iv) elaboración de reportes parciales y finales incluyendo un plan de mejoras para las operaciones estadísticas revisadas acorde a los hallazgos. Como resultado del componente se espera haber mejorado la calidad de los procesos estadísticos de un conjunto de operaciones estadísticas realizadas por el INEC con un grado de certificación y su correspondiente plan de mejoras.

- 3.2 **Componente 2. Revisión y certificación de la calidad de los procesos de las operaciones estadísticas realizadas por otras entidades del SEN (US\$18.000).** Este componente requiere del servicio de consultorías para revisar los documentos técnicos de los procesos de las operaciones estadísticas seleccionadas del SEN¹⁶. Las principales actividades son: (i) análisis de la documentación temática, diseño estadístico, conceptos y clasificaciones utilizadas de acuerdo a los requisitos de calidad definidos por el INEC; (ii) análisis de los procesos de recolección, métodos de control en campo, procesamiento, análisis y difusión de la información conforme a los principios de precisión, coherencia y oportunidad; y (iii) elaboración de reportes parciales y finales incluyendo un plan de mejoras para las operaciones estadísticas revisadas acorde a los hallazgos. Como resultado del componente se espera haber mejorado la calidad de los procesos estadísticos de un conjunto de operaciones estadísticas generadas por otras instituciones pertenecientes al SEN con un grado de certificación y su correspondiente plan de mejora.
- 3.3 **Componente 3. Capacitación técnica de las instituciones del SEN (US\$34.000).** El objetivo de este componente es capacitar a los técnicos del INEC y de otras instituciones del SEN en la utilización de conceptos, estándares estadísticos, controles de calidad, tomando como referencia los resultados obtenidos en la implementación de la certificación de calidad de los procesos estadísticos evaluados, así como la retroalimentación a los procesos y herramientas correspondientes al Sistema de Certificación de Calidad de procesos. Para ello se realizarán talleres de trabajo y actividades de capacitación. Como resultado del componente se espera haber fortalecido las capacidades técnicas del SEN y las bases para establecer un Sistema de Certificación de Calidad de modo regular.
- 3.4 **Componente 4. Propuesta de un marco legal para el Sistema Estadístico Nacional (US\$79.000).** Este componente tiene como objetivo la elaboración de una propuesta de marco legal para el SEN del Ecuador, con una visión acorde al contexto institucional, económico, social y tecnológico actual, que integre a todos los actores del Sistema Estadístico Nacional y facilite la coordinación de sus interrelaciones en un contexto de eficiencia, fortalecimiento de capacidades y alineación hacia los principios internacionales de calidad. Para ello se requiere contar con un servicio de consultoría que realice las siguientes actividades: (i) compilación y síntesis de mecanismos legales y mejores prácticas normativas de Sistemas Estadísticos Nacionales en la región y el mundo; (ii) construcción de la propuesta del nuevo marco legal para el SEN; y (iii) coordinación de actividades de concertación sobre la propuesta normativa y la puesta en vigencia del nuevo marco jurídico estadístico. Como resultado del componente se espera obtener una propuesta de marco normativo sólida que garantice un adecuado funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional.

¹⁶ Las operaciones estadísticas a ser evaluadas del SEN corresponden a las siguientes temáticas: salud, educación, justicia estadísticas del sector gubernamental, banca seguros y estadísticas financieras, ambientales, ciencia, tecnología e innovación y sociedad de la información.

- 3.5 Al finalizar la implementación de estos componentes se espera que el Sistema Estadístico Nacional de Ecuador cuente con un conjunto de operaciones estadísticas certificadas con sus correspondientes planes de mejora; adicionalmente, y con base en la ejecución del proceso de certificación, se espera fortalecer las capacidades de los participantes del proyecto y la calidad de la producción estadística del SEN.

Cuadro 1: Matriz de Resultados

Resultado Esperado	Línea de Base	Metas Intermedias		Meta	Fecha esperada finalización
		Año 1	Año 2	Final	
Calidad de la producción estadística del Sistema Estadístico Nacional mejorada. Indicador: <i>Porcentaje de operaciones estadísticas certificadas y ejecutadas aplicando las recomendaciones realizadas durante el proceso de revisión y certificación.</i>	N/A	53%	47%	100%	2017
Productos					
Número de operaciones estadísticas ¹⁷ del INEC certificadas y con plan de mejoras	0	8	7	15	2017
Número de operaciones estadísticas producidas en otras instituciones del SEN y con plan de mejoras	6	2	2	4	2017
Número de técnicos del SEN/INEC capacitados en temas de calidad estadística	0	48	43	91	2017
Propuesta de marco legal elaborada para el SEN	0	0	1	1	2017

- 3.6 La implementación del proyecto tendrá un costo total de US\$ 527.000 de los cuales US\$ 472.000 serán financiados con carácter no reembolsables por el BID, mientras que US\$ 55.000 serán financiados en especie correspondientes a la contrapartida local del programa por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

¹⁷ Una operación estadística se define como un conjunto de actividades que comprenden el diseño, recolección, procesamiento, análisis, difusión, archivo y evaluación de los resultados estadísticos sobre una determinada área o tema de interés nacional.

Cuadro 2. Presupuesto indicativo

Componentes	Actividades	BID	Aporte Local	Total
Componente 1: Revisión y certificación de la calidad de los procesos de las operaciones del INEC	Consultoría para revisión de la calidad de los procesos estadísticos del INEC	270.000	32.000	302.000
Componente 2: Revisión y certificación de la calidad de los procesos de las operaciones estadísticas realizadas por otras entidades del SEN	Consultoría para revisión de la calidad de los procesos estadísticos del SEN	16.000	2.000	18.000
Componente 3: Capacitación técnica de las instituciones del SEN	Organización de talleres de capacitación	30.000	4.000	34.000
Componente 4. Propuesta de un marco legal para el Sistema Estadístico Nacional	Consultoría para realizar propuesta de marco legal	60.000	7.000	67.000
	Talleres de socialización del marco legal	10.000	2.000	12.000
Administración, Evaluación y Auditoría	Especialista fiduciario (adquisiciones y financiero)	70.000	8.000	78.000
	Evaluación final	8.000		8.000
	Auditoría financiera	8.000		8.000
TOTAL		472.000	55.000	527.000

IV. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 La Agencia Ejecutora será el INEC a través de la Coordinación General Técnica de Planificación Estadística, Normativas y Certificación (CTPES), misma que trabajará directamente con la Dirección de Normativas y Certificación (DINCE). El INEC es un organismo público descentralizado con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía técnica y de gestión, adscrito a la Secretaría Nacional de Planificación. El INEC es el organismo rector del SNE, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de estadística oficiales del país. El INEC tiene experiencia técnica para implementar proyectos de cooperación internacional y ha demostrado un satisfactorio desempeño con proyectos financiados por el BID como es el caso del proyecto de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional(EC0197).
- 4.2 La Agencia Ejecutora será responsable de administrar los recursos de esta CT conforme la política OP-273-2, incluyendo la realización de las contrataciones de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes, y Obras (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el BID (GN-2350-9). Los contratos tendrán revisión ex-ante, productos que deberán contar con aprobación del INEC y del BID para su pago final. La auditoría final también será sujeta a revisión ex ante. El Banco podrá adelantar recursos mediante anticipo con base a las necesidades de liquidez del proyecto para financiar gastos hasta por seis (6) meses conforme un plan financiero, cuando se haya justificado al menos el (80%) del anticipo anterior se podrá optar a un nuevo desembolso. El ejecutor debe presentar Estados Financieros auditados por una firma independiente aceptable al Banco dentro de 90 días siguientes a la fecha último desembolso.

- 4.3 La carta convenio correspondiente a esta operación se suscribirá con la República de Ecuador, por intermedio del Ministerio de Finanzas.
- 4.4 Los elementos de Monitoreo y Evaluación (M&E) de esta CT serán los mismos usados por el Banco en otras operaciones, tales como: Plan de Ejecución del Proyecto (PEP), Plan Operativo Anual (POA), Matriz de Riesgos, y Plan de Adquisiciones. El ejecutor presentará informes semestrales de avance en los que reportará el nivel de avance de la ejecución, incluyendo aspectos como cumplimiento de metas y ejecución financiera. Una vez que se haya desembolsado el 90% de los fondos, se prevé una evaluación final del proyecto realizada por un consultor independiente, con cargo al aporte del BID, y considerando los indicadores y las metas establecidas en la Matriz de Resultados. Esta evaluación se centrará en: (i) verificar el grado de cumplimiento de los productos, objetivos y resultados e indicadores del proyecto, y de los diferentes componentes, especificados en la Matriz de Resultados; (ii) hacer un balance de los logros y problemas de diseño y ejecución del proyecto; y (iii) recomendar mejoras de diseño o de implementación, para futuros programas de este tipo.
- 4.5 La supervisión del proyecto por parte del Banco estará a cargo de ICS en Ecuador.

V. PRINCIPALES RIESGOS

- 5.1 El proyecto enfrenta tres posibles riesgos: (i) Las instituciones que conforman el SEN pueden minimizar la importancia de la implementación del sistema de certificación de calidad de los procesos. Para mitigar este riesgo, en las reuniones de acercamiento con las instituciones se enfatizará en la importancia que revierte el hecho de que una operación estadística certificada alcance el grado de información estadística oficial, lo cual potencialmente podría coadyuvar al fortalecimiento de las áreas de estadística de las instituciones del SEN; (ii) falta de disponibilidad de los recursos apropiados para la implementación del proceso de certificación de la calidad estadística por parte de las instituciones del SEN. Para mitigar este riesgo se hará énfasis en la estructuración de cronogramas flexibles hasta cierto punto que faciliten la adecuada participación de las instituciones; y (iii) migración del personal capacitado en procesos de aseguramiento de calidad estadística fuera de las instituciones participantes en el proceso de certificación. Para mitigar este riesgo el proyecto contempla actividades de asistencia técnica y capacitación apoyadas en la generación de documentación adecuada la misma que se pondrá a disposición de los usuarios.

VI. CLASIFICACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

- 6.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo a las salvaguardias ambientales (OP-703) es "C" (ver Filtros de Salvaguardia: IDBDocs# [38879348](#)).