

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

TRABAJO FINAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Diploma en Gestión Financiera de Instituciones Públicas

ANÁLISIS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL CON ÉNFASIS EN

EL ESTADO ACTUAL DE LOS SUBSISTEMAS QUE LO INTEGRAN

por

Cra. María Virginia Borba Viera

Ec. Nora Daniela Corena Mautone

TUTORA: Cra. Adriana Arosteguiberry Cantullera

Montevideo

URUGUAY

2020

Página de Aprobación

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título

.....

Autor/es

.....

Tutor

.....

Posgrado

.....

Puntaje

Tribunal

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

FECHA.....

Agradecimientos

A la Universidad de la República, a los docentes y compañeros por cuanto nos ha fortalecido los conocimientos, las capacidades y experiencias.

A los referentes institucionales que hemos entrevistado, por sus valiosos aportes al desarrollo de nuestro trabajo.

A la dedicación de nuestra tutora Adriana, quien ha sido pilar fundamental.

A nuestra familia, por alentarnos y apoyarnos en nuestra profesión.

Resumen Ejecutivo

En el presente trabajo de investigación se analizará el estado actual del Sistema Estadístico Nacional, considerando dos áreas sustantivas de estudio: las estadísticas macroeconómicas y las estadísticas sectoriales. La motivación para realizarlo se basa en la idea de que cuando la planificación estratégica de largo plazo de las políticas públicas se sustenta en datos estadísticos de calidad, los mismos contribuyen a alcanzar de forma exitosa los objetivos propuestos. En el ámbito de las estadísticas macroeconómicas, se revisará la compilación en cada uno de los subsistemas, el Sistema de Cuentas Nacionales, las Estadísticas de las Finanzas Públicas, la Balanza de pagos y Posición Internacional de Inversiones y las Estadísticas Monetarias y Financieras en cuanto a su actualización a los últimos estándares internacionales. En lo que refiere a las estadísticas sectoriales, los organismos publican indicadores que se sustentan en fuentes de información diversas tales como censos, encuestas por muestreo o registros administrativos. La legislación establece la obligatoriedad de generar y administrar registros de manera eficiente para la toma de decisiones. En este sentido, se analizará el rol de los registros administrativos para dar cumplimiento a la tal mandato. Para concluir, Uruguay presenta una institucionalidad consolidada en materia de producción y difusión de estadísticas, de modo que las mismas brindan un alto grado de confianza a los agentes económicos. Lo anterior establece un marco de referencia para diseñar políticas públicas adecuadas a las necesidades, establecer, dar seguimiento y evaluar el desempeño de las mismas a nivel nacional e internacional. La metodología que se utilizará será en base a la consulta de investigaciones documentadas y aportes de expertos en la materia.

Palabras clave: sistema estadístico nacional - estadísticas macroeconómicas – estadísticas sectoriales - registros administrativos –

Siglas y Abreviaturas

AM	Asesoría Macroeconómica
BCU	Banco Central del Uruguay
BLL	Bajo la línea
BP y PII	Balanza de Pagos y Posición Internacional de Inversiones
BSE	Banco de Seguros del Estado
CI	Cédula de Identidad Uruguaya
COU	Cuadro de Oferta y Utilización de bienes y servicios.
DAF	Departamento de Análisis Financiero
DGI	Dirección General Impositiva
DAM	Departamento de Análisis Monetario
DIRPEN	Dirección de Regularización, Planeación, Estandarización y Normalización del Gobierno de la República de Colombia
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas
EMF	Estadísticas Monetarias y Financieras
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCMEMF 2008	Guía de Compilación de Estadísticas Monetarias y Financieras 2008
GD	Gobiernos Departamentales
GITCN	Grupo Intersecretarial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISFL	Instituciones sin Fines de Lucro
MBP6	Manual de Balanza de Pagos y Posición Internacional de Inversiones, 6ta edición.
MECAD	Marco de la Evaluación de la Calidad de los Datos
MEFP 1986	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, edición 1986
MEFP 2001	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, edición 2001
MEFP 2014	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, edición 2014
MEMF 2001	Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras

MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
NEDDs	Normas Especiales de Divulgación de Datos
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PEI	Plan Estratégico del INE
PEM	Plan Estadístico Maestro
PIB	Producto Interno Bruto
PLAE	Plan de Adecuación a Estándares Internacionales
RUT	Registro Único Tributario
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SCN 2008	Sistema de Cuentas Nacionales 2008
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SIAS	Sistema de Información Integrada del Área Social
SIRE	Sistema Integrado de Registros Estadísticos
SLL	Sobre la línea
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

Tabla de contenido

Agradecimientos.....	3
Resumen Ejecutivo.....	4
Siglas y Abreviaturas	5
1. INTRODUCCIÓN	10
1.1 ANTECEDENTES.....	14
1.2 PREGUNTAS Y OBJETIVOS	19
1.2.1 Preguntas.....	19
1.2.2 Objetivos Generales.....	19
1.2.3 Objetivos Específicos.....	19
2 DESARROLLO.....	21
2.1 MARCO TEÓRICO.....	21
2.1.1 Estadísticas Macroeconómicas.....	21
2.1.2 Estadísticas Sectoriales.....	26
2.2 METODOLOGÍA.....	31
2.3 LAS ESTADÍSTICAS EN URUGUAY.....	32
2.3.1 Estadísticas Macroeconómicas.....	33
2.3.2 Estadísticas Sectoriales.....	39

3 CONCLUSIONES.....	45
3.1. RESULTADOS OBTENIDOS.....	45
3.2. LIMITACIONES	49
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	50
SITIOS DE INTERÉS.....	53
ANEXOS.....	54
ANEXO 1 - LECCIONES APRENDIDAS DE OTROS PAÍSES EN LA UTILIZACIÓN DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS.....	54
ANEXO 2 - ENTREVISTAS.....	58
Entrevista 1. Federico Seguí	58
Entrevista 2. Juan Pablo Labat.....	70
Entrevista 3. Gabriela Pedetti y Philippe Rímoli.....	81
Entrevista 4. Prof. Lidia Melendres	86
Entrevista 5. Verónica España.....	93
Entrevista 6. Ec. Analía Ardente	99
Entrevista 7. Adriana Induni	104
Entrevista 8. Diana Vargas	110
ANEXO 3 - CUESTIONARIOS REALIZADOS EN FORMA ESCRITA.....	116

Cuestionario 1. Diego Olave.....	116
Cuestionario 2. Ana Cecilia Olaya.....	122
ANEXO 4 - AGRADECIMIENTOS SOBRE LOS APORTES AL TRABAJO.....	126

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación analizaremos el estado actual del Sistema Estadístico Nacional (SEN), considerando dos áreas sustantivas de estudio: las estadísticas macroeconómicas y las estadísticas sectoriales. La motivación para realizarlo se basa en la idea de que cuando la planificación estratégica de largo plazo de las políticas públicas se sustenta en datos estadísticos de calidad, los mismos contribuyen a alcanzar de forma exitosa los objetivos propuestos.

El SEN fue creado en la ley Nro. 16.616¹ y entre sus cometidos se establece disciplinar la planificación, elaborar y difundir las estadísticas producidas por los organismos públicos que integran el SEN. Asimismo, se propone que las estadísticas se ajusten a criterios de integración, coordinación, racionalidad y veracidad. Para la consecución de tales fines, se le asigna el rol de organismo rector al Instituto Nacional de Estadística (INE).

Por consiguiente, el SEN es un marco donde se conjugan las estadísticas macroeconómicas, bajo la órbita del Banco Central del Uruguay (BCU) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y el resto de las estadísticas, producidas por multiplicidad de organismos públicos. Su carácter integrador se enfoca hacia la generación de estadísticas confiables y oportunas para comprender la realidad nacional y contribuir a la toma de decisiones.

En el marco de las estadísticas macroeconómicas, es relevante destacar su importancia para evaluar el desempeño económico de un país y su posición relativa en el contexto

¹Ley Nro. 16.616. Estadística Nacional.

internacional. Su propósito se relaciona con la planificación, formulación, monitoreo y seguimiento de las políticas públicas, a nivel agregado, en diversos ámbitos. Por tanto, los agentes económicos toman a diario sus decisiones fundamentales basados en los indicadores que se producen en este ámbito.

En el estudio de las mismas, se identifican cuatro subsistemas: el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP), Balanza de pagos y Posición Internacional de Inversiones (BP y PII) y las Estadísticas Monetarias y Financieras (EMF). Dichos subsistemas han ido evolucionando a nivel mundial en base a la actualización continua de los estándares internacionales establecidos por los organismos rectores en la materia.

En este trabajo estudiaremos los conceptos establecidos en los estándares internacionales, el nivel de avance de Uruguay en la aplicación de los mismos y el grado de coherencia e integración entre los subsistemas mencionados. Entendemos de suma importancia avanzar hacia la aplicación de las últimas versiones tanto para las decisiones internas de los países, como para evaluar su posición frente al mundo y adoptar medidas de política al respecto.

Adicionalmente, analizaremos las normas relacionadas con la divulgación de los datos. En ese sentido, observaremos las acciones emprendidas y los avances logrados en nuestro país. Asimismo, consideraremos algún caso de éxito o en proceso de construcción hacia la adopción de estándares sobre la calidad de los datos, como forma de relevar las lecciones aprendidas y aplicables a nuestro país.

Con relación a las estadísticas sectoriales, las mismas refieren a la generación de los datos necesarios para producir indicadores socioeconómicos relevantes para la economía. En ese contexto, es ineludible el aporte de los registros administrativos como repositorios de información bajo la órbita de diferentes organismos públicos y privados. Es de destacar, que la transformación de dichos registros en datos estadísticos es imprescindible para disponer de información útil para la toma de decisiones.

En ese sentido, Uruguay tiene una buena base de información, constituida por registros administrativos que podrían vincularse, mediante procesos previos de adecuación, para generar un sistema integrado de datos estadísticos. En este trabajo nos proponemos conocer el grado de avance en el país en la unificación de esos registros administrativos y cómo los mismos contribuyen a mejorar la eficiencia en la generación de los datos estadísticos.

Cabe mencionar que, durante las últimas décadas los organismos que disponen de mayor volumen de información han ido avanzando en la construcción y consolidación de sus propios registros administrativos. Sobre este punto analizaremos las posibilidades actuales de Uruguay para transitar hacia la utilización eficiente de registros administrativos con fines estadísticos o de política pública y hacia la creación de un Sistema Integrado de Registros Estadísticos (SIRE).

Para llevar adelante tal propósito, consideraremos los aportes de diferentes expertos en la materia para conocer los esfuerzos conjuntos en los diversos ámbitos estadísticos nacionales. Por otra parte, analizaremos el rol del SEN en la coordinación institucional y qué procesos debería impulsar para contribuir a la solidez del sistema.

Consideramos que este trabajo significa un aporte valioso en cuanto proporciona una visión sobre el estado actual del sistema estadístico de nuestro país y sobre las acciones estratégicas orientadas hacia la construcción de un nuevo plan estadístico nacional. A la vez, podría ser un punto de partida para análisis más profundos que permitan a los organismos integrantes del SEN avanzar en forma conjunta hacia el cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenibles.

1.1 ANTECEDENTES

Las estadísticas conforman una base imprescindible para la elaboración, monitoreo y evaluación del desempeño de las políticas públicas. Asimismo, son necesarias para realizar comparaciones entre países, para lo cual es deseable la aplicación de estándares acordados internacionalmente. Paralelamente, los gobiernos son responsables de la producción y divulgación de sus estadísticas para la rendición de sus políticas a la ciudadanía.

En cuanto a estándares internacionales para el área de las estadísticas macroeconómicas ha habido avances y actualizaciones respecto a la metodología de compilación. Dichos avances se han producido sobre la base conceptual del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008)², el cual se define como el marco general sobre el cual se basan todos los subsistemas de estadísticas macroeconómicas. El mismo fue publicado por el Grupo Intersecretarial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales (GITCN)³.

Con respecto al SCN 2008, importa destacar que el mismo propone conceptos y metodologías de compilación y presentación, buscando la armonización y flexibilidad entre las áreas de BP, PII, EMF y EFP, así como con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). En este sentido, estos conceptos comunes utilizados en los cuatro

2 Grupo Intersecretarial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales (GITCN) (2016) . Sistema de Cuentas Nacionales.

3 GITCN está integrado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión de las Comunidades Europeas (Eurostat), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la División de Estadísticas y comisiones regionales de las Naciones Unidas y el Banco Mundial (BM).

subsistemas, son buenas herramientas para la toma de decisiones, el análisis económico y la formulación de políticas.

Producto del proceso de actualizaciones, el Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (MBP6)⁴ incorpora la posición de inversión internacional e introduce cambios en los registros y métodos de compilación para agregar adecuadamente las actividades económicas y financieras. Dicha actualización, implica reclasificaciones de transacciones e incorpora nuevos cálculos no contemplados en la versión anterior y también incluye la denominación de los sectores institucionales residentes y categorías funcionales.

Por otro lado, en el área de las EMF, los lineamientos de compilación se establecen en el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras (MEMF 2001)⁵. Dicho manual es la base para el seguimiento de la política monetaria y analizar la estabilidad del sistema financiero. Adicionalmente, para armonizar estos lineamientos al SCN 2008, se publica la Guía de Compilación de Estadísticas Monetarias y Financieras 2008 (GCMEMF 2008)⁶.

En el ámbito de las EFP, el Fondo Monetario Internacional (FMI) publica el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014)⁷, el que establece principios económicos para generar resultados adecuados que permitan analizar y dar seguimiento a la política fiscal por parte de los hacedores de política, analistas económicos e inversores. Dicho manual es el

4 Fondo Monetario Internacional (2014). *Manual de Balanza de Pagos 2014*. Sexta Edición.

5 Fondo Monetario Internacional (2001). *Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras*.

6 Fondo Monetario Internacional (2008). *Monetary and Financial Statistics. Compilation Guide*.

7 Fondo Monetario Internacional (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*.

resultado de actualizaciones de los manuales MEFP 1986 y MEFP 2001, para armonizar con el SCN 2008 y el resto de los subsistemas.

Adicionalmente, es importante resaltar que los estándares internacionales se rigen por las Normas Especiales de Divulgación de Datos (NEDDs)⁸ publicadas por el FMI. Según las mismas, los países deben divulgar los datos en forma puntual, con periodicidad, enviar un calendario de publicación de sus estadísticas en forma anticipada, informar sobre sus prácticas estadísticas, constatar anualmente la precisión de los metadatos y utilizar procedimientos normalizados para verificar el cumplimiento de las normas.

Como documento complementario a los anteriormente citados, cabe hacer referencia al Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos (MECAD)⁹. Este documento permite a los organismos realizar una autoevaluación de la calidad de sus datos, permitiendo realizar comparaciones de sus prácticas estadísticas actuales con las prácticas óptimas de aceptación internacional.

En el contexto de nuestro país, en materia de estadísticas macroeconómicas, se aplican los estándares internacionales actualizados, excepto para las EFP. En este subsistema, la compilación se sustenta en el MEFP 1986 y en la Metodología de Endeudamiento del BCU¹⁰, basado en el MEFP 2001. Según esta metodología, el BCU presenta un marco conceptual para

8 Fondo Monetario Internacional (2007) *Normas Especiales de Divulgación de Datos*.

9 Fondo Monetario Internacional (2003). *Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos (MECAD)*

10 Banco Central del Uruguay (2001). *Endeudamiento Público Metodología*.

las estadísticas del sector público tanto en el caso de deuda como de financiamiento, a los efectos de analizar la relación entre ambas, buscando salvar problemas y limitaciones actuales.

En el ámbito de las estadísticas sectoriales, revisamos antecedentes relacionados con aspectos técnicos referidos específicamente a la utilización de registros administrativos. Concretamente, el artículo de Anders Wallgren y Britt Wallgren (2015), “Hacia un sistema estadístico integrado y basado en registros”, ilustra sobre el concepto de registros administrativos, cuáles son las razones por las cuáles deberían utilizarse, cómo integrarlos en un sistema único y qué inconvenientes se generan en el proceso”.

En esta línea, Seguí F. (2019) en su libro “Guía práctica sobre el uso estadístico de Registros Administrativos. Métodos y herramientas para la integración y explotación de registros administrativos con fines estadísticos”, establece elementos tales como la definición de los registros, variables relevantes, integración de los mismos y aspectos técnicos para construir un sistema integrado de registros estadísticos.

Por otro lado, Medina A. y Seguí F. (2013) en su libro “¿Cómo mejorar el desempeño y crear valor público en las oficinas y sistemas estadísticos nacionales en América Latina y el Caribe?”, realizan un análisis relacionando varios aspectos. Los mismos refieren a la eficiencia del gasto aplicado a las estadísticas, un modelo de gestión adecuado para tener oficinas de estadística eficientes, cómo generar valor en forma sostenida y disponer recursos necesarios y procesos adecuados.

Para el caso concreto de Uruguay, es relevante mencionar la existencia del Plan Estadístico

Maestro (PEM)¹¹, aprobado en el marco del SEN, que define las líneas estratégicas a seguir para el período 2007-2011. En dicho documento, se realiza un diagnóstico del sistema estadístico de Uruguay y se establece entre sus prioridades promover la utilización de los registros administrativos con fines estadísticos. A tales efectos se definen las operaciones necesarias para el uso eficiente de los mismos.

Adicionalmente, cabe mencionar, la aprobación reciente del Plan Estratégico del INE (PEI) para el período 2020-2024,¹² el cual contempla entre sus objetivos, acciones orientadas hacia la promoción y el incentivo para la generación de registros administrativos con fines estadísticos. Como parte de los objetivos, el PEI se propone implementar un sistema integrado de registros estadísticos, elaborar un proyecto de ley en la materia, generar un inventario de registros administrativos, diseñar un sistema para evaluar la calidad de los registros administrativos y adicionar nuevos métodos de captura de información.

Se debe agregar que también se consideran aportes de relevancia, los conceptos vertidos por expertos en la temática en el marco del Foro Mundial 2020 de Naciones Unidas sobre Estadística¹³. De igual modo sucede con las presentaciones realizadas en el presente año, durante la jornada del Día de la Estadística Nacional en Uruguay, sobre experiencias de otros países en el uso de registros administrativos¹⁴.

11Rosa Grosskoff, Edgardo Greising, Rodrigo Arim (2007). *Plan Estadístico Maestro. Uruguay. Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico*. Refiere al Plan Estadístico Nacional dispuesto en el art. 10 de la Ley Nro. 16.616

12Instituto Nacional de Estadísticas - *Plan Estratégico 2020-2024*.

13 United Nations World Data Forum (Consultar Ref. Biblio. Sitios Visitados)

1.2 PREGUNTAS Y OBJETIVOS

1.2.1 Preguntas

1) ¿Cuál es el grado de avance en Uruguay en la aplicación de lo dispuesto por los estándares internacionales definidos para los cuatro subsistemas de estadísticas macroeconómicas?

Hipótesis: Uruguay no ha logrado la adecuación completa a los estándares internacionales.

2) ¿Cuál es la relevancia que tienen los registros administrativos para la elaboración de datos estadísticos en las estadísticas sectoriales de Uruguay?

Hipótesis: Los registros administrativos son relevantes para la elaboración de datos estadísticos.

1.2.2 Objetivos Generales

1) Describir el nivel de avance en Uruguay en la aplicación de los estándares internacionales para la compilación de estadísticas macroeconómicas en los cuatro subsistemas y analizar el vínculo entre ellos.

2) Analizar el rol que se le asigna actualmente en Uruguay a los registros administrativos con fines estadísticos a nivel de las estadísticas sectoriales.

1.2.3 Objetivos Específicos

1) Conocer el proceso de compilación de las estadísticas macroeconómicas en Uruguay.

2) Relevar las acciones estratégicas llevadas adelante para la aplicación de los estándares

internacionales y la integración de los cuatro subsistemas de estadísticas macroeconómicas.

3) Analizar el rol de los registros administrativos como herramienta para la generación de datos con fines estadísticos y para la toma de decisiones.

2 DESARROLLO

2.1 MARCO TEÓRICO

2.1.1 Estadísticas Macroeconómicas

En el área de las estadísticas macroeconómicas, los estándares internacionales son el marco teórico por excelencia pues constituyen guías para la compilación y presentación de estadísticas a los efectos de permitir comparabilidad entre países. Por consiguiente, los países deben procurar la generación de estadísticas de buena calidad, entendiendo por tal concepto que las mismas sean exhaustivas, sólidas, útiles, coherentes y comparables.

En ese sentido, al hacer referencia a la calidad de las estadísticas, se alude a varios aspectos entre los que se destacan, contemplar el universo de elementos necesarios para la medición, definir claramente todos los conceptos y clasificaciones necesarios, así como brindarle consistencia interna y definir las de modo tal que permitan realizar un análisis de los indicadores que generan.

Además de lo antedicho, corresponde resaltar algunos conceptos que transversalizan los cuatro subsistemas en estadísticas macroeconómicas y que permiten realizar comparaciones entre datos estadísticos. Dichos conceptos refieren específicamente, a definir claramente las unidades institucionales y sectores; delimitar la residencia; relevar los saldos de activos y pasivos; identificar los flujos económicos y su integración; aplicar reglas contables; seguir procedimientos de valoración a precio de mercado y fijar reglas de conversión¹⁵.

¹⁵Fondo Monetario Internacional (2007). *El sistema de estadísticas de las cuentas macroeconómicas. Panorama General*

En cuanto al concepto de unidad institucional, el mismo refiere a la entidad que gestiona sus activos y pasivos, participa en las actividades económicas e intercambia con otras entidades. A su vez, las unidades institucionales con características específicas comunes se agrupan en sectores tales como, corporaciones no financieras, corporaciones financieras, gobierno general, instituciones sin fines de lucro (ISFL) y hogares.

Respecto a las actividades con el resto del mundo, se define el concepto de residencia, el mismo refiere al centro de interés económico de las unidades institucionales, entendiendo por tal el territorio donde se desarrolla la actividad económica. Este concepto es relevante en cuanto permite generar indicadores, evaluar y comparar en términos geográficos.

Hay que mencionar además la definición de saldos, referida a posiciones o tenencias de activos y pasivos, valuadas en un momento determinado. En cuanto a los activos, los mismos son propiedad de la unidad institucional, cuya posesión implica obtener un beneficio económico. En tanto se trate de derechos de una unidad institucional frente a la otra, o refieran a tierras y terrenos, maquinarias y equipos y existencias, se clasifican en activos financieros y no financieros, respectivamente. Por otra parte, corresponde hacer referencia a pasivos, los cuales constituyen obligaciones financieras de una unidad frente a otra.

En oposición al concepto de saldos, que refieren a un momento dado, los flujos económicos tienen que ver con variaciones en un lapso de tiempo. En este sentido, los mismos se clasifican bajo dos denominaciones: a) transacciones u otros flujos económicos discriminados en ganancias y pérdidas por tenencia y, b) otras variaciones en el volumen de activos. La

magnitud de los saldos que se registran al final de un período se obtiene integrando los flujos que se producen durante de ese período a los saldos presentados al inicio del mismo.

Otro concepto de igual importancia a los anteriores es el de regla contable. El mismo refiere al registro de los hechos económicos que puede realizarse sobre la base devengado o sobre la base caja. Siguiendo el primer criterio, se registran los hechos económicos cuando se producen, no así cuando se pagan o cobran. En cuanto al criterio de base caja, se registran las operaciones cuando se produce el cobro o se efectúa el pago.

Cabe mencionar otro aspecto importante relacionado con la valuación de las transacciones y de los saldos, para lo cual se recomienda su medición a precios de mercado. En ausencia de éstos últimos se debe recurrir a otras formas de medición. Para concluir la lista de los principales conceptos, hay que resaltar la definición de reglas de conversión. referida a eventos en los cuales se producen transacciones en diferentes monedas. En ese sentido, las partidas en moneda extranjera al ser convertidas para su compilación, se realiza un promedio entre tipo de cambio comprador y tipo de cambio vendedor.

Todos los conceptos mencionados anteriormente, sirven para armonizar los cuatro subsistemas de estadísticas macroeconómicas y tienen al SCN como marco conceptual para registrar las actividades económicas relacionadas con producción, consumo de los hogares y del Gobierno, formación de capital, exportaciones e importaciones. De allí surgen magnitudes agregadas tales como el superávit o déficit presupuestario, la balanza comercial, el ahorro y la inversión. Dichas magnitudes resultan fundamentales para el análisis, seguimiento y evaluación de los resultados de una economía a lo largo del tiempo.

Es relevante resaltar la información que presenta el Cuadro de Oferta y Utilización de bienes y servicios (COU), el cual expone el circuito completo del área productiva, así como el total de transacciones, quienes las generaron y el destino final de las mismas. Como producto del cuadro, son fundamentales los datos que surgen relacionados con los tres enfoques del Producto Interno Bruto (PIB), gasto, ingreso y producto.

En segundo lugar, con relación al subsistema BP y PII, el mismo presenta las transacciones y posiciones de una economía frente al resto del mundo en un momento determinado. Específicamente, brinda información sustantiva relacionada con la política cambiaria, la gestión de las reservas y el nivel de vulnerabilidad externa de la economía. En este sentido, BP muestra la posición superavitaria o deficitaria del país, la que surge de las cuentas corriente y de capital. Mientras tanto, su financiamiento es presentado en la cuenta financiera.

En cuanto a PII, presenta la adquisición y disposición de activos financieros y de pasivos entre residentes y no residentes de una economía, lo cual incluye inversiones y activos de reserva, en un momento dado. Por consiguiente, los datos que surgen de la PII sirven para valorar tasas de rentabilidad, analizar la estructura económica y también la interrelación entre fuentes internas de financiamiento.

Con respecto a las variaciones que puedan surgir en PII, las mismas son producto de variaciones directas en la cuenta financiera de la BP y en otra cuenta denominada Otras Variaciones de Activos y Pasivos durante un período determinado. Esta última, es una cuenta residual que recoge otros flujos que concilian BP y PII. Tales son los casos de, una cancelación unilateral de la deuda por parte del acreedor, ganancias y pérdidas por tenencia y reclasificaciones.

En tercer lugar, con respecto a EFP, el subsistema define un marco conceptual para la evaluación de la política fiscal, con enfoque de balance, donde los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto se ven modificados por los flujos de transacciones y otros flujos económicos para determinar el valor del balance de cierre. Se hace referencia al concepto de política fiscal como "el empleo del nivel y composición de los gastos e ingresos del sector gobierno general y sector público - y la acumulación relacionada de activos y pasivos del Gobierno - para alcanzar objetivos como la estabilización de la economía, la reasignación de recursos y la redistribución del ingreso"¹⁶.

Siguiendo dicho concepto, la compilación en este subsistema permite analizar la liquidez y la sostenibilidad de las finanzas del sector gobierno general o del sector público de una forma consistente y sistemática. Asimismo, permite revisar áreas específicas de las operaciones de gobierno tales como formas de tributación o el nivel de gasto en un determinado sector y evaluar dichas magnitudes ponderadas con relación al PIB.

Es de resaltar que la metodología de compilación en EFP establece los conceptos "sobre la línea" (SLL) y "bajo la línea" (BLL). Esto hace referencia a que el resultado fiscal representado SLL es sostenido por las variaciones de activos y pasivos que se presentan BLL. En consecuencia, ambas magnitudes deberían ser similares siguiendo el principio de partida doble. Aunque si existen diferencias, las mismas se pueden deber a disparidades en fuentes de información, definiciones o coberturas, bases de registro o momentos de registración.

Como producto de dicha compilación, surgen magnitudes tales como las transacciones que

16 Fondo Monetario Internacional (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*.

modifican el patrimonio neto, activos financieros y no financieros y pasivos. También surgen datos sobre ganancias y pérdidas por tenencias y otras variaciones en el volumen de activos, saldos finales de activos, pasivos y patrimonio neto y la variación neta en los flujos de efectivo o nivel de liquidez.

En cuarto lugar, con referencia al subsistema EMF, el mismo refiere a la formulación de la política monetaria, su seguimiento y la evaluación de su impacto en el sector financiero y de capitales. En este sentido, el proceso de compilación genera datos relacionados con saldos y flujos de activos financieros y de pasivos. Este subsistema tiene una concordancia casi total con los principios y conceptos que se emplean en el SCN.

En cuanto al proceso de compilación de EMF, este se realiza a partir de la información contenida en balances e implica desarrollar procesos de sectorización, agregación y consolidación de información, además de clasificar las cuentas de los balances. A partir de allí se generan los balances consolidados para el sistema bancario. Como resultado, surgen variables claves tales como, los medios de pagos, el activo y el pasivo de las instituciones a nivel agregado, el patrimonio, los activos de reserva, pasivos y la base monetaria.

2.1.2 Estadísticas Sectoriales

Es relevante en primer término, definir a qué hacen referencia los conceptos registro administrativo y registro estadístico. Con relación al primero, según la Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización del Gobierno de la República de

Colombia (DIRPEN)¹⁷, un registro administrativo “corresponde a la información que consignan las entidades para evidenciar la ocurrencia de un hecho en ejercicio de sus funciones. Los registros pueden ser sujeto de regulación o control resultante de necesidades fiscales, administrativas, tributarias u otras, creado con la finalidad de viabilizar la administración del Estado o para fiscalizar el cumplimiento de obligaciones legales de la sociedad. Los registros surgen de un marco legal institucional con el fin de hacer más eficiente la administración pública de acuerdo con unas funciones misionales”.

En cuanto a la definición de registro estadístico, para Segui, F. (2019)¹⁸. el mismo consiste en “un registro consolidado de datos estandarizados y procesados provenientes de uno o más Registros Administrativos, que originalmente no necesariamente fueron captados con fines estadísticos, pertenecientes a una o más fuentes de datos administrativos, pero que han sido adoptados para su uso estadístico”.

Adicionalmente a las definiciones presentadas, Segui, F. (2019)¹⁹ presenta cuatro dimensiones de análisis que son población, actividad, inmuebles y empresas, en las cuales es posible adoptar registros administrativos para generar datos estadísticos. Las mismas toman fuentes de relevamiento tales como censos de población y vivienda y encuestas de población por muestreo. Sobre este marco que relaciona individuos y empresas, se apoya el diseño de un SIRE.

17 Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización (DIRPEN). República de Colombia (2014). *Lineamientos para documentar la metodología de operaciones estadísticas basadas en registros administrativos*. (Pág. 7)

18 Segui F. (2019). *Guía práctica sobre el uso estadístico de Registros Administrativos*.

19 Segui F. (2019). *Guía práctica sobre el uso estadístico de Registros Administrativos*.

De allí surge, para la dimensión de población, datos sobre aspectos demográficos, salud, beneficios sociales y seguridad social. En cuanto al área de actividad, allí se relevan datos sobre salarios, seguridad social y educación. En la dimensión inmuebles, se registran bases de datos geográficas, ocupación y uso del suelo, datos de propiedad, catastro y permisos de construcción. Por último, en el área de empresas se registran impuestos, comercio exterior, explotaciones agrícolas, muestreo de empresas, encuestas de inversión.

Para vincular las cuatro dimensiones mencionadas anteriormente se definen códigos identificatorios que se utilizan para unificar los registros y cruzar datos. Se utiliza la cédula de identidad uruguaya (CI) cuando se trata de dimensiones vinculadas a las personas, tales como son población y actividades. En cambio, cuando participan empresas u otras entidades se toma como elemento identificatorio el Registro Único Tributario (RUT) de la Dirección General Impositiva (DGI). En cuanto a la dimensión relacionada con inmuebles, allí se utiliza un código definido concretamente para direcciones.

En cuanto al proceso de generación de los registros administrativos y transformación en registros estadísticos, el mismo tiene varios aspectos a tener en cuenta tales como la detección de errores y depuración de datos, estandarización y creación de variables agregadas, unificación de registros, documentación de metadatos y aseguramiento de la calidad. Todos esos aspectos son igualmente relevantes para obtener datos estadísticos basados en registros de calidad conocida.

En cuanto a la presencia de errores, éstos pueden presentarse revisando la consistencia y calidad del dato, aunque también en los procesos de recolección y migración de información

al registro administrativo. En consecuencia, resulta fundamental identificar y separar el error para depurar el dato. A partir de allí se pueden definir categorías de variables relevantes comunes a ambos registros. Dichas variables, en general, deben ser transformadas pues, originalmente, no han sido definidas con fines estadísticos.

Con respecto a los metadatos, los mismos se relacionan con la información que explica aspectos asociados a los datos contenidos en los registros administrativos. En este sentido, cabe mencionar, tipos de variables, métodos de captura de datos o procedimientos para verificar la calidad de los mismos. Dichos aspectos deben ser documentados siguiendo algún estándar internacional y son fundamentales en el proceso de estandarización de variables y de unificación de los registros.

En cuanto a este último aspecto mencionado, la unión de registros se relaciona a la vinculación de las cuatro dimensiones que se mencionaron anteriormente a través del código específico al que se hacía referencia, CI o RUT o código de dirección, según cuáles sean las áreas que se estén integrando. En el caso en el cual no existe una identificación común, se elaboran algoritmos para identificar la probabilidad de que dos registros puedan tener elementos en común o se dupliquen.

Para concluir la lista de aspectos a tener en cuenta, un elemento fundamental es el aseguramiento de la calidad de los datos estadísticos, basado en minucioso proceso de selección de la tecnología adecuada para revisar y validar datos. El estándar de calidad definido tiene una continuidad a lo largo de todo el proceso, desde la recolección y selección del dato hasta la unificación de registros y transformación en dato estadístico.

Completando el marco teórico, quisiéramos resaltar para este trabajo, tres de los principios generales²⁰ establecidos en la Ley Nro. 16.616, la rigurosidad, la comparabilidad y la eficiencia. Con respecto a la rigurosidad, consiste en aplicar los principios, métodos y procedimientos que establece la ciencia estadística. En cuanto a la comparabilidad, tiene que ver con adaptar la práctica cotidiana a las definiciones, clasificaciones y procedimientos establecidos por organismos rectores, de modo que posibilite el análisis. Por último, haremos hincapié en la eficiencia, la cual relaciona los resultados de la actividad estadística al costo de obtenerlos.

²⁰Ley Nro. 16.616 Estadística Nacional. Artículo 3ro.

2.2 METODOLOGÍA

El enfoque del presente trabajo será cualitativo-empírico y de tipo explicativo. En este sentido, abordaremos la bibliografía recomendada a los efectos de entender y exponer los conceptos básicos para comprender el análisis. Adicionalmente, a partir de entrevistas a expertos en la temática, vincularemos los aportes a los conceptos teóricos y realizaremos apreciaciones sobre el estado actual del sistema estadístico en las dos dimensiones presentadas.

Además, se tomarán en consideración los aportes realizados en el presente año en los últimos foros sobre estadística, uno a nivel nacional y otro en el orden internacional. Asimismo, revisaremos la normativa vigente y analizaremos la necesidad de ajustes para comparar con las recomendaciones expuestas por los expertos entrevistados.

Finalmente, presentaremos los resultados con relación al análisis realizado en cuanto al estado actual de las estadísticas nacionales y presentaremos recomendaciones generales.

2.3 LAS ESTADÍSTICAS EN URUGUAY

En Uruguay, el SEN está integrado, según la Ley Nro. 16.616, por el INE, las Oficinas de Estadística de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas, de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y de los Gobiernos Departamentales²¹. En este marco, la Ley designa al INE como organismo rector encargado de “establecer normas sobre conceptos, definiciones, clasificaciones y metodologías estadísticas a las que todos los integrantes del SEN deben ajustarse”²².

Adicionalmente, el INE tiene asignada la potestad de otorgar, a los organismos integrantes del SEN, el carácter de Unidades Coordinadoras Sectoriales o de Oficinas Productoras de Estadísticas. Las primeras están a cargo de elaborar planes estadísticos sectoriales y de hacer un seguimiento de los mismos. En cuanto a la segunda clasificación, dichas oficinas se encargan de aportar a los planes sectoriales y de ejecutar en sus propios organismos las actividades estadísticas asignadas.

En función de ese rol rector, recientemente, el INE ha definido un plan estratégico para el quinquenio 2020-2024, el cual está enfocado en objetivos relacionados a las estadísticas macroeconómicas y a las sectoriales. En este sentido, el organismo está llevando adelante cambios de base en los principales indicadores que impactan en ambas dimensiones. También

21 Ley Nro. 16,616 art 1ro.

22 Ley Nro. 16.616 Art. 4.

ha definido un objetivo vinculado a la innovación en la producción estadística, impulsando la utilización de los registros administrativos a través de acciones estratégicas concretas.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, en el ámbito de las estadísticas macroeconómicas, el MEF y el BCU son los responsables en cuanto a la compilación y divulgación de las mismas. En este sentido, ambos organismos realizan todas las coordinaciones necesarias con los actores involucrados en la temática para presentar las estadísticas a nivel agregado.

En este contexto, describiremos la situación actual y las principales acciones estratégicas que se están llevando adelante en cuanto al grado de aplicación de los estándares internacionales en estadísticas macroeconómicas. Además, es importante analizar la coherencia entre los cuatro subsistemas en el ámbito de la coordinación de trabajo y los roles de los organismos involucrados. Asimismo, revisaremos el contexto actual del SEN, como espacio de intercambio entre todos los organismos nacionales productores de estadísticas.

2.3.1 Estadísticas Macroeconómicas

Para abordar el tema de estadísticas macroeconómicas, es indispensable comprender la importancia de adoptar, en forma concomitante, los estándares internacionales para cada uno de los cuatro subsistemas que las integran, y a su vez comprender el valioso aporte que brinda cada manual de compilación en la producción de estadísticas serias, confiables y útiles para la toma de decisiones a nivel de políticas públicas.

Para explicitar el desarrollo, abordaremos cada subsistema, describiendo los elementos relevados en las entrevistas tales como agentes compiladores, proceso de compilación, fuentes

y productos. Además, se identificará si existe una brecha respecto al estándar y se describirán las acciones en el proceso de modernización de las estadísticas macroeconómicas. Al respecto, resumimos brevemente los subsistemas que se encuentran armonizados con los últimos estándares, para luego explicitar aquellos que se encuentran en proceso de adecuación a las nuevas recomendaciones.

Como punto de inicio, hacemos referencia al SCN que se encuentra armonizado con el manual SCN 2008, el cual brinda un entorno conceptual integrador con el resto de los subsistemas. Este subsistema está bajo la órbita del BCU, el cual publica trimestralmente datos que proceden de diversas fuentes de información tales como encuestas, balances y registros administrativos. A su vez, distintos sectores de economía contribuyen a la generación de datos relacionados con el PIB desde los tres enfoques que presenta este indicador.

En este sentido, desde el enfoque de la producción se publica la variación del indicador por sectores de actividad, con una periodicidad trimestral. En cuanto al enfoque del gasto, el PIB se presenta bajo la desagregación del consumo, la formación bruta de capital, la variación de existencias y el saldo de la cuenta corriente. En referencia al indicador con enfoque del ingreso, el mismo se compone de la contribución de los salarios e impuestos, excedente de explotación e ingreso mixto bruto.

Dentro del proceso de armonización de este subsistema, cabe resaltar que, recientemente se han publicado algunas actualizaciones sobre Cuentas Nacionales. Las mismas se relacionan con los nuevos productos estadísticos para los años 2012 y 2016 como son los COU; las

Cuentas por Sectores Institucionales; y las Cuentas Internacionales armonizadas con Cuentas Nacionales.

Asimismo, nos enfocamos en conocer cuál es la situación del subsistema de BP y PII, el cual, al igual que SCN, se encuentra bajo la órbita del BCU. Este subsistema ha venido evolucionando en el marco del Plan de Adecuación a Estándares Internacionales (PLAE) en cuanto a nuevas metodologías recomendadas internacionalmente según el MBP6, y a su vez en la armonización con el SCN. Como cierre del proceso, se presentarán todas las series consistentes para el año de referencia 2012, tomando como base el año 2016. Por tanto, entendemos que la armonización ya ha sido completada.

En este subsistema, las fuentes de información proceden de encuestas. Además, los datos económicos que se generan se relacionan con el saldo de BP desagregado en cuenta corriente y cuenta capital, y para la PII, las cuentas financieras y otras variaciones. En este sentido, surgen incongruencias entre la cuenta del resto del mundo del SCN y las cuentas internacionales de BP y PII, las cuales se resuelven mediante conciliaciones de los respectivos compiladores.

Ambos equipos de SCN y de BP y PII, acuerdan metodologías y criterios conjuntamente, para poder tener las mismas bases estadísticas de estimaciones. Para ello, se apoyan en herramientas de conciliación tales como el COU, cuentas integradas y las matrices Quien a Quien que sirven para armonizar BP y PII con la cuenta del resto del mundo de SCN.

Cabe destacar, que el proceso seguido por el BCU muestra estimaciones más robustas de la BP que redundan en una disminución de los Errores y Omisiones. Adicionalmente, se

identificaron las transacciones que no tenían contrapartida y, fundamentalmente, mejoraron las mediciones de las transacciones económicas entre residentes y no residentes.

En cuanto al subsistema de las EMF, también aquí el organismo compilador es el BCU a través de su Departamento de Análisis Monetario (DAM). Las EMF están armonizadas con los demás subsistemas y buscan acercarse al establecido en el MEMF. Este subsistema se relaciona con los saldos y flujos de los activos y pasivos financieros y no financieros, que pueden modificarse por transacciones, variaciones de valor u otras variaciones del volumen de un activo financiero o pasivo.

En cuanto a los productos que concretamente difunde el BCU en el marco de este subsistema, se detallan los principales agregados monetarios, los balances monetarios consolidados y el balance monetario del BCU. Diariamente, se publican los factores de variación de los activos y de la base monetaria que salen del balance del BCU, así como la evolución de los principales agregados monetarios. Algunas variables claves en el proceso son: los medios de pagos, el activo y el pasivo de las instituciones a nivel agregado, activos de reserva, pasivos, patrimonio y la base monetaria.

En cuanto a las fuentes de información a los efectos de la compilación, se toman el balance contable del BCU y los balances del resto del sistema bancario. Dicha información se releva directamente de los sistemas diseñados en el BCU para tal fin. Cabe aclarar que, las EMF, las estadísticas de BP y PII y las EFP comparten, en general, las mismas fuentes de información. En este sentido, los técnicos de BCU y MEF tienen instancias formales e informales para intercambiar información y monitorear la consistencia de los datos.

En el marco del proceso de modernización anteriormente mencionado, el BCU identifica la existencia de una brecha en cuanto a la cobertura. En este sentido, algunas instituciones no participan en el proceso de compilación. Entre ellas están las Administradoras de Crédito, que pueden ser incorporadas a la compilación dado que disponen de información de buena calidad y cumplen con las NIIFs. Por otro lado, las AFAPs, envían información al BCU, pero no cumplen con las NIIFs. El problema mayor está en las Compañías de Seguros, las cuales tienen información muy diferente a los Bancos, y no es posible incorporarlas a la compilación por el momento.

En cuanto a coordinaciones entre los compiladores, hemos constatado que el BCU y el MEF trabajan en estrecho vínculo en el área de política monetaria a los efectos de elaborar la presentación de las EMF y hacer el seguimiento de la política monetaria. A su vez, el Gobierno es un actor fundamental en cuanto cumple un rol clave porque impacta a través de sus resultados, de su política de deuda y de la política de manejo de moneda extranjera. En ese sentido, también en este tema, ambos organismos están trabajando coordinadamente.

En el ámbito de las EFP, la compilación se realiza siguiendo las recomendaciones del MEFP 1986 y la Metodología de Endeudamiento del BCU. Al respecto, los responsables de realizar dicha compilación son la Asesoría Macroeconómica (AM) y el Departamento de Análisis Financiero (DAF), del MEF y del BCU, respectivamente. Mientras el DAF se encarga de la deuda pública y la medición del resultado por fuentes de financiamiento, la AM publica el resultado por los factores explicativos SLL.

En cuanto a la medición SLL, la misma refiere a flujos reales de ingresos y gastos siguiendo la metodología propuesta por el MEFP 1986. La financiación de dichos gastos, y el aumento de activos y disminución pasivos que generan los ingresos, se ve reflejado en el BLL,

publicado por el BCU, lo que muestra el cierre de consistencia entre las estadísticas que publican ambos organismos.

Con respecto al proceso de compilación, la Asesoría Macroeconómica recibe los flujos de caja directamente del Tesoro Nacional con información sobre la Administración Central. También recibe información desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la cual reúne los datos relacionados con empresas públicas. Sin embargo, hay organismos que no cuentan con medición SLL, tales como Gobiernos Departamentales y Banco de Seguros del Estado, dado que no generan datos estadísticos sobre ingresos y egresos con criterio caja.

Con esta información recopilada, el MEF publica el resultado primario relacionado con ingresos y egresos, producto de la conciliación que realizan los compiladores. En dicha conciliación, el MEF toma la información BLL de la metodología utilizada por BCU. Esta metodología brinda el dato por diferencia, haciendo una distinción entre intereses y resultado primario, así como por variación de activos y pasivos financieros, permitiendo alcanzar el dato SLL. Las publicaciones tienen una periodicidad mensual, con un rezago de un mes.

Por otra parte, el BCU publica el financiamiento y la deuda del sector público global, sector público no financiero y BCU, la deuda externa del sector público y la deuda externa de Uruguay. En cuanto a la periodicidad de las estadísticas de financiamiento, las mismas se publican mensualmente con un rezago de tres meses, mientras que las estadísticas de deuda se publican trimestralmente con el mismo rezago.

Cabe destacar que, si bien se dispone de información sobre el resultado fiscal de forma mensual, y el de deuda pública trimestralmente, es importante tener claro que no hay

inconsistencias significativas en los datos SLL y los datos BLL. Cuando surgen discrepancias los equipos de MEF y BCU monitorean y analizan en conjunto.

Las fuentes de información en el BCU se relacionan con sistemas operativos propios, balances financieros y balances contables y además con formularios que llegan desde las empresas públicas. Esta información se adapta a la estructura que requieren las EFP, en cuanto a conceptos comunes, para poder conciliar la información y generar reportes que solicitan los distintos organismos con el formato de publicación oficial. En cuanto al criterio de registración, el mismo se realiza en base caja, es decir lo efectivamente pagado o cobrado.

En el marco de un proceso de modernización de las EFP, el BCU identificó la oportunidad de transitar hacia la aplicación del MEFP 2014. En este sentido, la dificultad se presenta en la no aplicación del criterio de lo devengado.

Para resumir el análisis sobre el estado actual de los subsistemas en el área de las estadísticas macroeconómicas, hemos detallado para cada subsistema en forma general, cuáles son los organismos compiladores, que herramientas utilizan, con qué fuentes de información cuentan, qué relación guardan los subsistemas entre sí, y qué grado de avance han alcanzado hasta el momento en cuanto a las recomendaciones internacionales.

2.3.2 Estadísticas Sectoriales

En lo que refiere a las estadísticas sectoriales, hemos constatado que los organismos publican indicadores que se sustentan en fuentes de información diversas tales como censos, encuestas por muestreo o registros administrativos. Dichas publicaciones han tenido impulso

fundamentalmente a partir de lo dispuesto por la Ley Nro. 18.381, la cual contempla entre sus disposiciones la obligatoriedad de difundir “toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo”²³.

Asimismo, dicha normativa dispone la obligatoriedad de “crear y mantener registros de manera profesional, para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud”²⁴. Por consiguiente, tanto en este último sentido como en cuanto a las estadísticas que se publican, adquieren especial relevancia los acuerdos que se realizan en el marco del SEN. En este ámbito, existen esfuerzos conjuntos, destinados a fortalecer las fuentes de información para mejorar la calidad de los datos con fines estadísticos y para la toma de decisiones.

En cuanto a la situación actual del SEN, destacamos algunos conceptos fundamentales relevados para este trabajo. En primer lugar, ha habido esfuerzos presupuestales orientados a fortalecer las estadísticas nacionales. Es de resaltar también, como acción afirmativa en ese sentido, la aprobación de la Ley Nro. 16.616 y las estrategias que se han generado a partir de allí.

De acuerdo a lo dispuesto en dicha normativa, el INE “establecerá las normas sobre conceptos, definiciones, clasificaciones y metodologías estadísticas, a las que deben ajustarse las oficinas de estadística, que constituyen el Sistema Estadístico Nacional”. En este punto cabe mencionar a los registros administrativos como elemento de estudio. En tal sentido

23 Ley Nro. 18.381 Ley de Accesos a la Información Pública. art.5to. lit f)

24 Ley Nro. 18.381 Ley de Accesos a la Información Pública. art.6to.

hemos constatado que el organismo se encuentra trabajando con otros actores para adecuar en cada caso el proceso de relevamiento de los datos.

A ese proceso de relevamiento de los datos, los entrevistados lo han considerado fundamental porque está sostenido sobre un plan estratégico, donde se definen las variables de estudio y se establecen hipótesis causales sobre las mismas. Posteriormente, a medida que se relevan los datos se realizan aproximaciones, exigiendo que los mismos tengan completitud y sistematización para construir metadatos. En ese proceso, se pueden corroborar las hipótesis y obtener así datos de calidad.

De esta forma, sea cual fuere el destino de la información, se establecen correlaciones fuertes para realizar construcciones conceptuales y cruzar información de diferentes sectores. Conjuntamente, se generan reglas para el dato administrativo, de manera que este último se transforma para medir lo que se pretende del universo estudiado. En esta línea de trabajo se encuentran trabajando los organismos integrantes del SEN, enfocados hacia la definición de un proyecto destinado al fortalecimiento de las estadísticas nacionales.

En ese sentido existe una contribución al SEN, tanto de los organismos a los cuales la ley convoca, como de aquellos que de alguna forma tienen vínculos con las estadísticas nacionales. De todas formas, se plantean temas diferentes según los requerimientos de cada uno de ellos. Mientras unos demandan información actualizada para atender a los usuarios de los programas de gobierno, otros organismos contribuyen aportando insumos para la construcción de criterios y metodologías comunes que permitan unificar, en cierta medida, la información que se genera.

Por otra parte, sin excepción, los entrevistados destacan al INE no solo como un organismo reconocido y consolidado técnicamente, sino como la figura que impulsa las alianzas y procesos de fortalecimiento de las estadísticas nacionales. A tales efectos, los aportes recibidos resaltan las coordinaciones entre organismos como el elemento considerado fundamental para llevar adelante los procesos necesarios.

En consecuencia, se han identificado producto de nuestra investigación, esfuerzos de coordinación para unificar algunos criterios, de forma tal que los datos, no necesariamente centralizados en un organismo en particular, se puedan cruzar para construir indicadores estadísticos necesarios en cada área. Dichas coordinaciones se centran en la necesidad proponer estrategias conjuntas sobre la forma de acercarse a los hogares y a las personas, transmitirles con qué objetivo relevan los datos y de qué manera convencerlos de que los mismos aportan al diseño de las políticas públicas.

Por tanto, la coordinación implica entre otros aspectos, acuerdos sobre criterios para administrar la información, definiciones comunes en cuanto al relevamiento de los datos, adecuación y unificación de múltiples registros. Respecto a ello, consideramos oportunos los objetivos estratégicos de mejora en la coordinación del SEN, propuestos por INE para este quinquenio. En el marco de estos intercambios entre organismos, se vuelve relevante la utilización de los registros administrativos de carácter sociodemográfico y económico, existentes en diversos organismos.

Concretamente en nuestro país dicha relevancia tiene su origen, en la generación masiva de datos provenientes del área sociodemográfica, los cuales se utilizan para diversos fines. Con

respecto a ese punto, el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS)²⁵ tiene un rol muy destacado. El mismo, es responsable de administrar un sistema informático que integre la información procedente de varios organismos, referente a prestaciones proporcionadas a la población, en el marco de diversos programas sociales.

En consonancia con lo que sucede en el área sociodemográfica, las empresas públicas y privadas generan datos económicos que son insumos para la construcción de los principales indicadores de monitoreo periódico de la actividad económica a nivel sectorial. En este ámbito, el INE, el BCU y el MEF adquieren un rol preponderante en la captura de esa información, la cual impacta en las cuentas nacionales, balanza de pagos, finanzas públicas y en el área de las estadísticas monetarias y financieras.

En este punto es importante aclarar que se están llevando adelante procesos de adecuación a los requerimientos, debido a que los registros administrativos no siempre han sido construidos sobre la base de lineamientos claramente definidos sobre el destino que les proporcionará. Sucede que solo en pocas ocasiones los mismos se han diseñado con fines estadísticos, en algunos casos se crearon por motivos de gestión y toma de decisiones, y muchas veces se originaron del relevamiento de información sin un fin específico.

Con respecto al proceso de construcción de los registros administrativos, el SIAS es un repositorio de información creado con un fin específico, en actualización permanente. El mismo se ha ido nutriendo de datos de todos los organismos que comparten información del área social, restando aún incorporar algunos registros, los cuales están en proceso de migración al sistema.

25 Ley. Nro. 18.719 Art. 621

En esa línea de trabajo se identificó que se ha comenzado a trabajar en un esfuerzo conjunto de varios organismos para adecuar y unificar registros administrativos en distintos ámbitos. En cuanto a la unificación de registros en el área económica hay un mayor avance que en el área social. En este último ámbito, sobre mediados de 2019 trabajaron conjuntamente el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el INE sobre la posibilidad de crear un sistema que integre información del área social de varios organismos.

Estos trabajos nos dan la pauta de que desea “impulsar la innovación en la producción estadística, en particular el uso de registros administrativos”.²⁶ Una de las acciones en donde esta voluntad la vemos reflejada es la implementación de un Sistema Integrado de Registros Estadísticos (SIRE). También puede valorarse como una intención de avanzar en ello, la propuesta de un proyecto de ley sobre el uso de registros administrativos, tomando en consideración normativa internacional vigente y las particularidades de nuestro país en la materia. Sumado a ello, recabamos de las entrevistas realizadas que se hicieron inventarios de registros administrativos en busca de un sistema de evaluación en cuanto a la calidad de dichos registros.

Consideramos que, según lo expuesto en el Plan Estratégico de INE, en cuanto a la realización del próximo Proyecto Censo - Ronda 2023, se podría obtener valiosos insumos que ayuden a demostrar que el uso de los registros administrativos tiene impacto en la reducción de costos presupuestales si se compara con una metodología tradicional de encuestas, como se ha observado en censos anteriores.

²⁶ INE. *Plan Estratégico 2020-2024*.

En cuanto al rol que los registros administrativos, tanto en las estadísticas sectoriales como en las estadísticas macroeconómicas, los mismos son un soporte de información fundamental para la generación de indicadores que tarde o temprano, no sólo impactan en general en los cuatro subsistemas, sino en indicadores sociodemográficos de mucha importancia para tomar decisiones de políticas públicas que pueden marcar la diferencia e imprescindibles para las necesidades de toda la población.

3 CONCLUSIONES

3.1. RESULTADOS OBTENIDOS

Uruguay presenta una institucionalidad consolidada en materia de producción y difusión de estadísticas, de modo que las mismas brindan un alto grado de confianza a los agentes económicos. Lo anteriormente dicho, establece un marco de referencia para diseñar políticas públicas adecuadas a las necesidades, establecer, dar seguimiento y evaluar el desempeño de las mismas a nivel nacional e internacional.

Es de destacar, la credibilidad de todo el sistema estadístico nacional en cuanto a los principales indicadores que sustentan las estadísticas macroeconómicas y sectoriales. A su vez, se resalta que nuestro país está transitando un camino hacia la consolidación del SEN, donde todos los organismos partícipes promuevan la generación de datos de calidad. En este sentido, existe un acuerdo compartido sobre la necesidad de plantear y definir una pregunta orientada hacia el desarrollo sostenible del país para generar políticas públicas estratégicas basadas en estadísticas de calidad.

Por consiguiente, todos los actores nacionales son claves en este proceso, contribuyendo a la excelencia en calidad de las estadísticas nacionales. Una consideración adicional muy importante refiere a que los procesos requeridos son complejos y fijan horizontes temporales muy extensos, que podrían suavizarse mediante la definición de metas anuales de gestión.

En cuanto al estado actual de las estadísticas macroeconómicas en Uruguay, cabe resaltar que existe un importante avance en la aplicación de los últimos estándares internacionales. No

obstante, algunos subsistemas no han logrado la adecuación suficiente dada la complejidad del proceso, el cual exige, entre otros elementos, aprendizaje, nuevas estrategias para relevar la información y decisiones políticas.

Si bien los subsistemas están armonizados al SCN 2008, cada vez que se actualiza uno de ellos, se produce una brecha que implica esfuerzos de acercamiento de los restantes para sostener dicha armonización. En ese sentido, recomendamos continuar con el proceso de armonización de las estadísticas macroeconómicas y actualización en forma concomitante a los estándares internacionales, entendiendo que la generación de una brecha entre los subsistemas genera inconsistencias en la información que puede impactar significativamente en las decisiones que se tomen a nivel agregado.

Asimismo, cabe recordar que cada subsistema cuenta con procesos de compilación propios, bajo la órbita de organismos públicos con técnicos especializados en el tema. Dichos subsistemas, a su vez, comparten información para la producción de sus estadísticas. De ahí la importancia de considerar a las estadísticas nacionales como un sistema integrado para sustentar la toma de decisiones y la aplicación de políticas públicas eficientes.

En este sentido, también permitiría considerar el universo de eventos económicos y definir clasificaciones, fuentes de datos, metodologías y criterios comunes. En tanto esto se encuentra en proceso de ser logrado, se vuelven indispensables los esfuerzos conjuntos entre los agentes involucrados.

En cuanto a la capacidad de llevar adelante cambios tan relevantes para el país, se concluye que Uruguay es valorado internacionalmente por una destacada y amplia formación, y

competencia técnica de los equipos encargados de generar y actualizar los indicadores. A fin de aprovechar esta fortaleza, entendemos necesario intensificar recursos humanos, capacidades y tecnologías de información. Lo antedicho obedece a la necesidad de continuar profundizando la investigación a nivel nacional para contribuir hacia una integración de todos los subsistemas.

Con referencia a lo anteriormente mencionado, cabe señalar que los organismos internacionales que asisten el proceso de modernización de las estadísticas resaltan la fortaleza técnica de los equipos de nuestro país. El refuerzo de recursos antedicho se recomienda con el objetivo de culminar el proceso de revisión de los sistemas contables a nivel público. Esto permitirá disponer de una contabilidad patrimonial para que sea viable la aplicación de los estándares.

Con referencia a los registros administrativos como segunda dimensión de análisis considerada en este trabajo, reconocemos que se han realizado esfuerzos. No obstante, consideramos que es insuficiente, y por ello es necesario redoblar dichos esfuerzos en la construcción de alianzas en el marco del SEN, para integrar los datos estadísticos.

Concretamente, se trata de la generación de acuerdos mediante los cuales se visualicen los beneficios de la integralidad de los datos, a nivel de cada organismo y para todo el sistema. Sobre esa premisa, se propone trabajar sobre la posibilidad de realizar una inversión destinada a la adecuación y al fortalecimiento de todos los recursos humanos y materiales que sostienen los registros administrativos.

En esta línea, sería recomendable que INE, como rector del SEN, podría llevar adelante acciones relacionadas con los registros administrativos en varias dimensiones, dado que ello impactaría en el sistema estadístico, tanto en el rediseño de procesos como en la redistribución de recursos para obtener productos de mejor calidad que los que se generan actualmente.

En cuanto al análisis realizado en términos de la normativa, hacemos hincapié en la recomendación de promover la reglamentación de la Ley Nro. 16.616 para concretar algunos aspectos importantes en la gestión del SEN. Asimismo, recomendamos también enfocarse en la elaboración y la aprobación de una ley relacionada con la utilización de los registros administrativos. También consideramos que es necesario que se busque la flexibilización de las reglamentaciones que permitan un intercambio más fluido de información.

Siguiendo las consideraciones anteriores, quisiéramos hacer una reflexión final en cuanto a generar el convencimiento de que la información requiere consolidación y aplicación a estándares de calidad, no por una razón meramente estadística. Se trata de definir la prioridad sobre el futuro del desarrollo de nuestro país, considerando que los datos estadísticos de calidad son el basamento fundamental de una institucionalidad fuerte.

3.2. LIMITACIONES

En cuanto a las limitaciones del presente trabajo, existen áreas en las cuales no es posible realizar dicho análisis en profundidad en esta instancia, las cuales se detallan a continuación.

En cuanto a las estadísticas macroeconómicas no se encuentra comprendido en nuestro objeto de estudio analizar en profundidad la raíz de las discrepancias que surgen cuando se concilian

las cuentas entre subsistemas. Tampoco ha sido nuestro objeto de estudio investigar qué información aún resta relevar para avanzar en la compilación de estadísticas macroeconómicas y qué impacto tendría su consideración. En este sentido, tampoco hemos considerado la viabilidad de contar con una contabilidad patrimonial que posibilite la armonización de las EFP a los últimos estándares internacionales.

En cuanto a las estadísticas sectoriales, no consideramos la posibilidad de realizar un análisis costo-beneficio de generar estadísticas basadas en Registros Administrativos en contraste con el relevamiento de datos mediante el procedimiento tradicional de encuestas. Otro aspecto en el cual no profundizamos es en la definición de un proceso detallado necesario para transformar un dato administrativo en un dato estadístico.

Adicionalmente, en cuanto a la normativa relacionada con las dos dimensiones consideradas, no fue objeto de nuestro estudio relevar elementos necesarios para redactar una legislación específica que brinde sustento a los esfuerzos que se vienen realizando.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Anders Wallgren y Britt Wallgren (2015). *Hacia un sistema estadístico integrado y basado en registros*.
- Banco Central del Uruguay (2020). *Actualización de Cuentas Nacionales e Internacionales*.
https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Paginas/Cuentas_Nacionales_notaposterior_Octubre2020.aspx
- Banco Central del Uruguay (2020). *Balanza de Pagos armonizada con el Sistema de Cuentas Nacionales 2012 y 2016*.
<https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Balanza-de-Pagos---Actualizacion-2020.aspx>
- Banco Central del Uruguay (2017). *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Metodología*.
https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-publications/external/spanish/pubs/ft/pam/pam56/_pam56s.ashx
- Banco Central del Uruguay (2001). *Endeudamiento Público Metodología*.
<https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Documents/Finanzas-Publicas/pmaf04m.pdf>
- Banco Mundial. Grupo de Género y Pobreza. Región de América Latina y el Caribe (2012) *Guía de Auto-diagnóstico de la calidad de Registros Administrativos a ser utilizados con fines estadísticos*. Estado de Yucatán, México.

- Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Naciones Unidas, Banco Mundial (2016). *Sistema de Cuenta Nacionales 2008*.
- Fondo Monetario Internacional (2001). *Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/mfs/manual/esl/index.htm>
- Fondo Monetario Internacional (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*.
http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf
- Fondo Monetario Internacional (2008). Monetary and Financial Statistics. Compilation Guide. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/cgmfs/eng/index.htm>
- Fondo Monetario Internacional (2014). *Manual de Balanza de Pagos 2014*. Sexta Edición.
<https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-publications-loe-pdfs/external/spanish/pubs/ft/bop/2007/bopman6s.ashx>
- Fondo Monetario Internacional (2007). *El sistema de estadísticas de las cuentas macroeconómicas. Panorama General*
- Fondo Monetario Internacional (2009). *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (MBP6)*. Sexta Edición.
- Fondo Monetario Internacional (2014). *Guía de compilación del MBP6. Documento complementario a la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*.
- https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Balanza%20de%20Pagos/metodolog%C3%ADa_mbp6.pdf
- Fondo Monetario Internacional (2007). *Normas Especiales de Divulgación de Datos*.

www.imf.org › [spanish](#) › [pubs](#) › [sdds](#) › [guide](#) › [sddsguide](#)

- Grupo Intersecretarial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales (GITCN) (2016) .
Sistema de Cuentas Nacionales.
https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/sna2008_web.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2020). *Plan Estratégico 2020-2024*
<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/34010/Plan+Estrategico+2020-2024/d64c1478-1bae-41ff-97da-b5af84398f7c>
- Ley Nro. 16.616. *Creación del Sistema Estadístico Nacional (SEN)*
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16616-1994>
- Medina A., Seguí, F. (2013). Cómo mejorar el desempeño y crear valor público en las oficinas y sistemas estadísticos nacionales en América Latina y el Caribe?
- Seguí, F. (2016). Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/OC-14340-RG – BID “Proyecto Estadística de Población e Inmuebles a partir del uso de registros administrativos oficiales en la Comunidad Andina”. *Marco conceptual y metodológico que sustenta el diseño, desarrollo e implementación de un sistema integrado de registros estadísticos de población e inmuebles.*
- Seguí, F. (2017). Cooperación Técnica No Reembolsable -No. ATN/OC-14340-RG – BID - “Proyecto Estadística de Población e Inmuebles a partir del uso de registros administrativos oficiales en la Comunidad Andina” - *Diseño de un sistema integrado de registros estadísticos de población e inmuebles (SIREPI). Reporte Final.*
- Seguí, F. (2019). *Guía práctica sobre el uso estadístico de Registros Administrativos.*

- Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización (DIRPEN). República de Colombia (2014) - *Lineamientos para documentar la metodología de operaciones estadísticas basadas en registros administrativos*
[_https://www.dane.gov.co/files/sen/lineamientos/DSO_020_LIN_04.pdf](https://www.dane.gov.co/files/sen/lineamientos/DSO_020_LIN_04.pdf)

SITIOS DE INTERÉS

- Fondo Monetario Internacional. www.imf.org
- Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.gub.uy/>
- Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gub.uy/statistic-day-2020>
 Presentación de Margareta Carlsson (Suecia -min 1:07:54),
 Danilo Dolenc (Eslovenia - min 1:30:23);
 Antonio Argüeso (España - min 1:52:24).
<https://www.youtube.com/watch?v=aX0CFUaC9Pw>
- United Nations World Data Forum. <https://unstats.un.org/unsd/undataforum>
https://www.youtube.com/watch?v=_pfYTeTRYC4&list=PLBc4lThqX-WM-RC9EVzxKrXpULnj4BmkS&index=35
<https://www.youtube.com/watch?v=tRoOK0UHcWs&list=PLBc4lThqX-WM-RC9EVzxKrXpULnj4BmkS&index=57>
- Banco Central del Uruguay. <https://www.bcu.gub.uy/>
- Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/>
- Universidad de la República. Conocimiento Libre Repositorio Institucional (COLIBRI) <https://www.colibri.udelar.edu.uy/>
- Agencia Nacional de Investigación e Innovación - <https://foco.timbo.org.uy>

ANEXOS

ANEXO 1 - LECCIONES APRENDIDAS DE OTROS PAÍSES EN LA UTILIZACIÓN DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS

En 1981, Dinamarca realizó el primer censo de población del mundo basado en registros administrativos. Posteriormente, en 1990, lo hizo Finlandia. En 2021 será España quien se incorpore al set de países que realizan censos de población basados en registros administrativos. Para lograrlo, todos los países han transitado un extenso período de aproximadamente dos décadas para construir un registro de población.

El 30 de setiembre pasado, en el marco del día de la Estadística Nacional, se presentaron las experiencias en realización de censos de población basados en registros administrativos por parte de expertos referentes en la materia de Suecia, Eslovenia y España.²⁷

Los aspectos más importantes resaltados en dichas presentaciones se relacionan, en primer lugar, con el establecimiento de un plan de trabajo de cada uno de los países para estandarizar, sistematizar e integrar los registros administrativos existentes en los diversos sectores de la economía. El elemento fundamental se relaciona con el plazo necesario para llevar adelante un proceso de este tipo. En este sentido todos coinciden en que es una estrategia de largo plazo que puede llevar entre veinte y treinta años.

²⁷<https://www.youtube.com/watch?v=aX0CFUaC9Pw>

Otro elemento importante es la coincidencia en el establecimiento de cuatro áreas de estudio para organizar los registros: población, actividad laboral, empresas e inmuebles. En cuanto al área de población, allí se reúnen todos los datos relacionados con condiciones socio educativo sanitarias de la población. En el área de actividad se relevan datos del mercado de trabajo.

En el área de empresas se registran todos los elementos relacionados con la actividad empresarial e industrial del país. Por último, en el área de inmuebles se realiza una georeferenciación de todos los puntos vinculados a domicilios. Aquí hay coincidencias en que los dos códigos fundamentales para vincular los datos de las cuatro áreas son para nuestro país la cédula y el registro único tributario (RUT).

Según los expertos, las ventajas de poseer estadísticas basadas en registros administrativos se relacionan con la reducción de tiempos de generación de los indicadores, menores costos pues reduce la cantidad de personas que hacen tareas de campo, existe una buena cobertura de los datos, no se producen errores de muestreo ni errores por generación de supuestos, existe una actualización continua de la información y se puede desglosar la información por regiones o localidades.

En cuanto a las desventajas de tener registros administrativos para fines estadísticos, se mencionan varios aspectos. Por ejemplo, cómo saber si la información es real, no siempre lo que se registra es lo que buscamos saber, el tiempo de referencia quizás no es el adecuado, pueden haber errores en los registros, no siempre la población objetivo es la

que aparece en los registros, cómo detectar los datos que no son confiables, no se puede revelar información por lo cual hay desafíos en cuanto a cómo administrar el tema; se plantea el desafío de cómo combinar los registros, construir y mantenerlos.

Otros elementos destacados en las exposiciones del 30/09 se relacionan con lecciones aprendidas que entienden de carácter sustantivos. En primer lugar, debe existir una normativa que regule sobre la temática y se debe impulsar la cooperación entre oficinas estadísticas y resto de los organismos generadores de información. Además destacan que generar una buena cobertura de datos toma mucho tiempo. También es fundamental implementar mecanismos para hacer una buena evaluación de la calidad.

Otros aspectos importantes recomendados por los expertos se relacionan con la necesidad de la existencia de algún tipo de control mecánico para detectar los errores en los registros e impulsar procesos continuos de mejora de la calidad pues siempre deben estar los mismos actualizados. Debe haber definido un sistema claro de procedimientos a seguir e informes. Y, un aspecto primordial es contribuir al involucramiento, la confianza y la motivación que las personas como proveedores de datos deben tener para registrarse y brindar información real de su vida privada que se necesitan para construir los registros. En este sentido hay que pensar en generar una cultura de la información.

A su vez, los expertos entienden como desafíos muy importantes la adaptación y unificación de nuevas metodologías y procesos para la transformación de datos, construir fuentes de datos donde aún no existen, generar equipos de funcionarios públicos

comprometidos con la importancia de la temática en todas las etapas del procesos, sobre todo aquellos que se relacionan directamente con el relevamiento directo del dato en cada uno de los organismos que producen información destinada a ser transformada en dato estadístico.

A modo de resumen, los tres profesionales coinciden en la necesidad de poner foco en que la generación de registros administrativos de calidad y su transformación en datos estadísticos es un proceso que dura más de veinte años, generar una estrategia de largo plazo para lograr una cobertura adecuada con datos de calidad, generar una normativa ajustada a las necesidades, sostener la decisión continuar el proceso sabiendo que la inversión presupuestal es muy elevada, y, generar la confianza de las personas para aportar datos que serán la base de la generación de políticas públicas basadas en estadísticas de calidad.

Caso de Colombia

Se realizaron entrevistas a dos referentes del Gobierno de Colombia que se desempeñan en áreas relacionadas con las estadísticas nacionales, las cuales nos aportaron información para comparar las situación de Uruguay en ambas dimensiones consideradas para nuestro trabajo (Ver entrevistas del Anexo).

ANEXO 2 - ENTREVISTAS

Entrevista 1. Federico Segui

Es Analista Programador - Sub Director General del Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay.

Segui es experto internacional en gestión y evaluación de la calidad de las estadísticas y experto en el uso de registros administrativos con fines estadísticos, experto en tecnologías de la información aplicadas a la producción estadística, entre otros.

¿Podría brindar una definición de registros administrativos? ¿Cuáles son los más importantes en el área de estadísticas sectoriales? Bajo la órbita de qué Organismos están y a qué indicadores contribuyen?

Les recomiendo revisar la definición de OCDE y algunas de mis publicaciones también que hacen referencia a la definición. Son producto de las actividades que realizan los distintos Organismos (públicos y privados). Se registran hechos, eventos con distintos fines, fiscales, de gestión del Estado, que tienen diferentes fines, diseñados con propósitos (fiscal, control de gestión, administrativos).

Registros Estadísticos, son registros administrativos que se transforman en registros estadísticos para generar indicadores, requieren el proceso de transformación, porque los RA en sí mismos no son diseñados con fines estadísticos, entonces tanto las unidades administrativas como las variables que los componen deben transformarse (mediante

recodificación de variables, generación de variables agregadas o derivadas) para ser usadas con fines estadísticos, generando así el registro estadístico.

Por ejemplo, cuando se produce el nacimiento de un niño se registra esa información en un registro administrativo (certificado de nacido vivo). A partir de este registro administrativo se hacen transformaciones de datos (variables) como códigos u otras más complejas y se depuran los datos para generar así el registro estadístico de nacimientos. Luego, con este registro estadístico se puede generar información como estadísticas vitales, proyecciones de población, etc.

Para definir cuáles son los registros administrativos más relevantes, en realidad depende del sector al cual hagamos referencia. Para estadísticas económicas, por ejemplo, los registros de DGI y BPS son fundamentales.

Evaluar la calidad del registro implica ver la cobertura del registro administrativo, que consta de tres elementos. 1) La cobertura total de la población o universo de estudio (llegar al N de la población total), por ejemplo, hablando de empresas sería contar con información de todas las empresas registradas (pero si el universo de estudio son todas las empresas del país podríamos tener un problema de sub-cobertura porque en los registros administrativos sólo tenemos información de empresas formales, las empresas informales o que están en “negro” no están en los registros de DGI y BPS, entonces esa información hay que obtenerla por otros medios como las encuestas). 2) La cobertura temática, que está asociada a las variables que se consideran y la combinación de fuentes. Y 3) la

cobertura geográfica, en cuanto a tener información de todo el territorio a incluir en el estudio o investigación, para lo cual es fundamental contar con variables de identificación geográfica que permitan tener información desagregada. Es posible generar estadísticas más desagregadas a nivel de territorio a partir de registros administrativos que en el caso de encuestas por muestreo, pues sería muy costoso tener una muestra representativa que permita hacer inferencias en áreas pequeñas (esa es una ventaja de usar registros administrativos).

En estadísticas sociodemográficas la temática es más amplia. Las fuentes se amplían, podemos identificar como registros administrativos que podrían ser más importantes los de identificación civil, salud (RUCAF), o de la seguridad social, evidentemente registros de nacimientos y defunciones. Cuando hablamos de Cobertura en el sentido del universo de estudio, no alcanza con una única fuente, es necesario unir diferentes fuentes. En cuanto a la cobertura temática podemos encontrar nichos, que sí tienen esas variables de interés y ver cuáles son las más importantes.

La principal fuente administrativa para la generación de estadísticas sociodemográficas es el SIIAS (Sistema de Información Integrada del Área Social del MIDES), que integra registros administrativos de educación, salud, seguridad social, el cual usa unas 50 o 60 fuentes de unos 15 organismos.

El SIIAS no es un Registro administrativo primario en si porque integra varias fuentes. No es un registro administrativo como tal, tampoco es un registro estadístico, es un sistema de información que integra distintas fuentes. Se generó para poder tomar

decisiones sobre políticas sociales. Pero también es una gran fuente de información para generar estadísticas sociodemográficas.

A que se refiere la calidad de un registro administrativo?

Tiene varias dimensiones. Hay cuestiones técnicas, asociadas a la calidad de los datos y a la calidad de los procesos. Por ejemplo: en un registro de defunción, el médico emite el certificado de defunción donde establece la causa de muerte, la cual quizás no es la verdadera causa de muerte. Puede ser que el médico no dispone de información suficiente para determinar la causa real de la muerte (habría que hacer una autopsia para cada fallecimiento), o puede ser que haya un error en la codificación del dato, o puede ser que cuando se ingresa la información en el sistema de registro se produzca otro error por el digitador.

Todo el proceso puede implicar una acumulación de errores en la captura de datos o en otras etapas.

Los organismos de uruguay manejan de forma eficiente y coordinada los datos?

Depende del sector y del registro, depende de qué tantos controles hayan en ese proceso o para qué se utiliza esa información, qué impacto tiene esa información.

Ejemplo: para el MSP es muy importante saber la causa de muerte de forma más precisa.

Cuando los usuarios de la información se vuelven más exigentes es cuando se mejoran los procesos de captura y la calidad de los datos. Depende un poco de la masa crítica que exija la información.

En el caso de usuarios con fines estadísticos, los INEs no tienen demasiado peso o injerencias en los dueños de los datos para hacer mejoras o modificaciones en los procesos de captura de datos. Sí tienen peso los usuarios con fines administración y de gestión pues impacta más directamente en la gestión pública.

Por ejemplo, en el registro de empresas, DGI y BPS al tener ventanilla única, hay mejoras en los controles, han unificado criterios y han mejorado los registros.

Cómo está posicionado Uruguay en la región?

Yo creo que bastante bien. Uruguay tiene buenos registros administrativos, en términos generales.

Se generan estadísticas a partir de registros administrativos, dentro de cada organismo como el principal fuente de información

Capaz que no está muy sistematizado el proceso de usar esos datos para fines estadísticos, eso es lo que quiere instituir INE, como rector del SEN, a través de capacitaciones, y también generar más estadísticas basadas en registros, que son más baratas y de mejor calidad, cuidando la forma en cómo se capturan los datos.

A nivel internacional, el norte de Europa tiene más años de experiencia en el uso de registros administrativos. Países anglosajones, tienen especial cuidado en la privacidad, son celosos de los datos. No ven bien usar distintas fuentes. El uso de registros administrativos va en contra de eso y por eso no están muy afines,

En esos países en cada Sistema tienen un identificador diferente, n° de seguro de salud, seguridad social, o educación, por lo tanto, a la hora de integrar estas fuentes hay un problema. Otros ejemplos son Jamaica, Alemania en ese sentido.

Nosotros no tenemos esa dificultad, la cédula de identidad es una gran ventaja.

Qué organismos son claves en Uruguay, qué agentes son decisores para tomar el liderazgo en esto?

Esto tiene costos, entonces cuando se hace solo con fines estadísticos no se justifica. Cuando se dan los cambios, es porque hay otra necesidad en cuestiones de gestión o administración.

Por ejemplo, con Mides se está trabajando en ubicar a la población en el territorio, cuando un ciudadano va a hacer un registro se codifica para asignar las coordenadas y ubicarlos geográficamente. Se está trabajando con IDE en estandarizar a nivel de los organismos el registro de direcciones para manejar un clasificador único nacional para georreferenciar.

Es difícil lograrlo, aunque se tenga la normativa, una ley o reglamentación, ya que eso implica costos, cambios de programas informáticos, nuevos recursos.

La estrategia es convencer a los organismos de que la mejora de las codificaciones es para su propio beneficio de gestión, que es bueno para que ellos mismos cuenten con datos de calidad para su propia gestión.

¿Cómo hago para mejorar los registros administrativos? Implica cambiar los registros informáticos para uso de INE, eso no es útil para los organismos. Solo por que el INE

diga que necesita el dato no es suficiente, ya que la inversión podría ser muy elevada. Pero si hay un convencimiento de que se hace para mejorar la gestión, la perspectiva es diferente. Por ejemplo, la georreferenciación es útil para diversos fines y por eso es importante llevar adelante el proceso..

No pasa por el peso político ni porque se tenga una normativa, el camino es convencer a los organismos de que es útil para ellos también tener buenos datos, puede ser útil para su gestión y de paso que esto contribuye a fines estadísticos.

El actor clave puede ser el SEN?

Sí, en eso se enfoca el INE en su rol como coordinador de SEN. Ha sido un error de los distintos INEs de la región el querer obtener los datos por el solo hecho de que es bueno tener datos estadísticos para la toma de decisiones. Lo importante no es mostrar que es bueno el proceso para mejorar las estadísticas, sino para mejorar la gestión pública de cada Organismo.

¿Cómo podemos convencer a los organismos en ese sentido? Generar alianzas para que se comprenda que a todos los actores les beneficia?

Es necesario actualizar la normativa sobre el sistema estadístico nacional pero no alcanza solo eso.

El tema es la calidad con que se entrega la información, es un gran problema. Se han firmado convenios en ese sentido que luego los distintos técnicos interpretan con su visión particular y finalmente los mismos no se ejecutan por diversos motivos.

Es necesario un trabajo de coordinación y gestión para tener los datos, conocerlos, entender cómo se produce ese dato, y la importancia de compartir información. Debería comprenderse la importancia que tiene la calidad de los datos en el proceso.

La mejora de la calidad del dato va más allá de la normativa, la porque se debería pensar en los beneficios que esto genera.

¿Qué etapas deberían transitarse para convencer a los Organismos en este sentido?

En primer lugar, tener la normativa y luego apoyarse en estrategias para hacerles ver que es para su propio beneficio, mejorar sus propios procesos. Hay que incorporar la visión de mejora de los procesos.

¿Sugerencias sobre cómo INE podría transitar ese proceso?

En el marco del SEN, y con el plan estratégico del INE hacer hincapié en los registros administrativos y en la mejora de los mismos mediante cooperación interinstitucional. En el plan estadístico nacional, lo que sería como el plan estratégico del SEN, se realizan actividades, talleres, mesas de trabajo para trabajar en la mejora de los registros administrativos para tener estadísticas de mejor calidad. También es importante el apoyo de Organismos Internacionales que aportan conocimiento, técnicos expertos y los fondos financieros necesarios para poder llevar adelante el proceso

Se relaciona con una estrategia política-técnica? Hay que hacer un cambio en la tecnología de la información o cambios sustanciales?

Uruguay es de los países de la región con más avances en ese sentido, forma parte de los países más desarrollados en cuanto a gobierno digital – esto es una ventaja respecto a la región, una fortaleza.

Lo más crítico son temas más de índole político – estratégico, más que tecnológicos. La tecnología evidentemente ayuda, tener un sistema en línea es importante, pero hay otras estrategias más trascendentes.

¿Qué le adicionarías al plan estratégico del INE?

Se necesita tiempo para concretar los objetivos propuestos. También recursos en el tema de registros administrativos. En 25 años no había habido un plan estratégico en INE, y en registros administrativos es la primera vez que se está hablando y asignando fondos para eso.

A nivel de SEN, el plan estratégico nacional se va a empezar a trabajar con todos los organismos que lo integran, la idea es que esté alineado con el plan estratégico del INE, y hacer hincapié en mejora de registros administrativos.

Parte del plan estratégico del INE, como coordinador del SEN, refiere a apoyar a otros organismos en el fortalecimiento de sus registros administrativos y en la evaluación de la calidad. Estamos armando un inventario de registros administrativos, todas las fuentes de

información que tiene el país que pudieran ser usadas con fines estadísticos. Se están haciendo consultas a los organismos para identificar las fuentes.

El siguiente paso es, dentro del INE, hacer un plan de evaluación de la calidad de los registros administrativos, y mejorar procesos junto con los organismos, identificar los problemas, y que ellos diseñen procesos de mejoras.

Desde INE se considera apoyarlos en la identificación de fuentes de información y en la evaluación de la calidad de los datos..

En la región, en registros administrativos, a qué países podemos hacer referencia para ver sus experiencias?

Países que han avanzado en registros administrativos: países escandinavos, Suecia, Dinamarca, Holanda, Noruega y Finlandia producen estadísticas en base a registros administrativos. También España.

En la región, no hay países con grandes avances, sí han habido proyectos en Colombia y Ecuador. Uruguay tiene buenas perspectivas en cuanto a la calidad de los registros administrativos y en cuanto al acceso de INE a los datos.

Hay países que por un tema de informalidad no tienen registros administrativos de calidad, por ejemplo Perú o Bolivia,

México ha hecho intentos, pero algunos Estados tienen buenos registros administrativos, y otros no lo tienen. Chile recientemente estaría empezando.

En el vínculo con los organismos, como ves el rol que tiene el INE en el SEN? Es viable la creación de un Sistema Integrado de Registros (SIR) a corto-mediano plazo?

Estamos en la construcción de un SIRE, basado en registros administrativos. En cuanto a empresas se inició hace algunos años integrando registros datos de DGI-BPS (hace como 15 años).

Con el Director del INE, estamos ampliando la temática de población con datos de SIIAS (Mides). Hacia 2023 y 2024 la idea es tener gran parte de ese sistema funcionando.

Nos proponemos utilizar el Censo 2023, para comparar, chequear, controlar y verificar datos surjan del Censo con otros registros.

Para la construcción del SIRE se utiliza la metodología de países escandinavos con una adaptación de la Comunidad Andina para Uruguay.

Rol del INE en el SEN?

INE tiene una buena imagen, aspecto fundamental dado que los INEs de la región han vivido procesos complejos. Es muy difícil reconstruir la confianza una vez que se pierde. INE Uruguay es bien visto en el exterior y dentro de Uruguay, los Organismos lo tienen como referente, más allá de ese rol como órgano rector que le establece la ley.

Es necesario contar con más recursos para la gestión de la coordinación del SEN que está prevista en la normativa. para crear unidades sectoriales,

Tiene fortalezas como rector en cuanto a capacitación, apoyo metodológicos a distintos al Organismo. Además es necesario fortalecer las actividades propias de la coordinación entre organismos del SEN, esto es parte del plan estratégico del INE.

¿INE debe publicar todas las estadísticas o cada organismo debería hacerlo?

INE publica datos o información de otros Organismos, referenciando en la web al Organismo que publica el dato.

Tal vez a veces se duplican las publicaciones de otros Organismos, muchas veces con otra mirada, distintas metodologías, distintas mediciones, con distintos objetivos, distintas metodologías.

Quizás un portal de Estadísticas Nacionales sería bueno, para mostrar un único lugar la concentración de toda la información estadísticas que produce el país. INE es un portal de microdatos.

Quién tendría que monitorear distintas actividades que se generan en el marco de acuerdos de mejora con los otros organismos?

El INE como coordinador del SEN puede establecer directrices y acordar con los organismos líneas de acción de mejora quizás no tenga un peso como podría tenerlo el MEF en la órbita presupuestal. En otros países existe un Ministerio de Administración Pública que se encarga de velar por la mejora de la gestión con una visión global. Sería

interesante monitorear con una visión integradora, entonces allí se controlan los acuerdos que se hacen. En Uruguay no existe un organismo con ese rol.

Entrevista 2. Juan Pablo Labat

Ex. Director Nacional de Información, Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social

¿Qué podría contarnos sobre su acercamiento laboral o académico a la temática de los registros administrativos?

Entiendo que el énfasis en el tema no es nuevo, aunque actualmente hay un nuevo impulso al respecto. En el quinquenio anterior hubo una demanda muy fuerte para trabajar con registros administrativos y se estuvo trabajando con UNFPA buscando hacer consultorías en la búsqueda de la construcción de un sistema integrado de registros que permitiera dar un paso hacia la modernización y capacitación de las distintas instituciones componentes.

Hay estadísticas muy importantes para el desarrollo del país y un relativo vacío estratégico en la integración de los registros administrativos y en la orientación de que los mismos se transformen en registros estadísticos. Esta es una dimensión muy importante donde la academia no participa. Hay procesos de la política que son datos que transformados en estadística podrían producir un sistema de evaluación de la gestión muy interesante.

Podrían haber procesos debidamente organizados para proveer sistemas de monitoreo.

Hay muchas capas en una lógica administrativa que vuelve complejo el tema.

Si operacionalizamos las acciones de las instituciones en programas de monitoreo cuyos registros de indicadores de procesos fueran fuentes estadísticas de monitoreo y evaluación, eso permitiría ingresar a círculos de calidad basados en datos y no en opiniones de técnicos o de directores políticos, quienes no siempre están basados en una lógica de esos procesos.

A nivel del Ministerio de Desarrollo Social, actualmente, se visualiza una absoluta incapacidad de entender la riqueza de los datos y la posibilidad de gestionar en base a datos y también se visualiza la resistencia a construir metadatos, procedimientos que automaticen algunos procesos, una correcta asignación de responsabilidad sobre la generación de información, la ausencia de un nivel estratégico de orientación que sobrevenga a consecuencia de desarrollar datos. No se comprende la minería de datos, la cual consiste en construir hipótesis de acuerdo al conocimiento que se tiene de las variables, realizar aproximaciones de datos a los cuales se les exige completitud y sistematización y construir metadatos. Luego, recién ahí tenemos una base de datos para probar las hipótesis y a partir de ese momento se empieza a construir conocimiento.

En el camino pueden haber algunas conclusiones que pueden tener errores. Si se cruzaran datos de distintas sectoriales para conocer más en profundidad se realizarían análisis más interesantes. Se podrían llevar adelante a través de un plan donde el INE debería ser estratégico, siendo un mero coordinador de una gran asamblea de gente con gran conocimiento que permita generar inteligencia de datos.

Para coordinar hay que conocer mucho de cada sectorial, hay que combinar estadísticas de distintas sectoriales, sacar datos y vincularlas para construir y explorar la dimensión estratégica de lo que se hace como para construir otra cosa.

Se debería arrancar por completar las cuentas nacionales, ver en qué medida me informan las estadísticas económicas, completar estadísticas sociodemográficas, combinar estadísticas económicas y sociodemográficas y después que tengo un plan ver cuáles se producen por registros administrativos y ahí intervenir en la producción del dato, hacer un metadato, para que se transforme en dato estadístico, que tenga metodología, sea transparente, tenga rutina, haya un funcionario haciendo control de calidad, etc.

Hoy existen espacios parciales donde se han logrado hacer cuestiones puntuales, ejemplo georreferenciamiento de información, donde MIDES lo comenzó a hacer porque tenía que hacer visitas si o si. Entonces se pusieron puntos para encontrar a las personas, se generó información que con el paso del tiempo comenzó a tener importancia política.

Pasa en general dentro de una institución que una tarea profesional comienza a acumularse y generar información para la política.

UTE es el gran generador de información sobre georreferenciación y la Intendencia de Montevideo en algún caso puntual. Fue UTE que empezó a generar una base de direcciones.

Supongamos que dispone de un profesional técnico especializado en registros administrativos, qué información querría extraer dentro de MIDES?

Para hacer evaluaciones de impacto hay que elegir un conjunto de indicadores, eso proviene del desarrollo de los programas, del SIIAS que da cuenta de las prestaciones de cualquier programa o servicio, el enfoque del SIIAS es persona /beneficiario. Si buscamos saber de qué programa es beneficiaria cada persona en el país debemos ir al observatorio, ver todos los programas, el concepto de beneficiario en cada uno, llevarlo al SIIAS y ver como van impactando en esas personas. Eso sería un registro administrativo orientado a beneficiarios. Y se llena prolijamente y se complementa la información pasa a ser un registro estadístico.

Si quiero evaluar programas y no beneficiarios, las dimensiones de los desempeños de las personas son datos, voy al registro y veo si varió o no el resultado en el logro de las personas. A partir de los registros administrativos voy a construir información estadística sobre la evaluación del programa.

También puedo querer ver como funciona el programa, tener un conjunto de información sobre el proceso a partir de que se generó el programa, tendría aca un sistema de monitoreo del programa, y ahí analizar subprocesos tales como ver solo la parte financiero contable.

¿Qué importancia tienen para usted los registros administrativos en la generación de datos estadísticos de calidad para las políticas públicas?

Si los registros administrativos no son de calidad conocida, no sirven para hacer estadística, debe conocerse la calidad de los datos. Aunque en sí mismos son buenos porque son registros administrativos. Para comenzar hay que hacer previamente una depuración de los datos. Para hacer la regresión e interpretarla el investigador, previamente tuvo un trabajo de otra persona que hizo esa depuración y preparó los datos. Una vez que los mismos se reciben requiere repreguntar para interpretar y muchas veces eso no se hace y se sacan conclusiones erróneas o con alto riesgo. En fenómenos especialmente heterogéneos, tales como la pobreza, a veces hay preguntas que debemos cuestionarnos si son pertinentes, si tiene sentido hacerlas.

Usted piensa que los organismos manejan de forma coordinada entre sí los registros administrativos?

Los organismos no tienen una reflexión profunda y adecuada de lo que significa transformar registros administrativos en estadísticas, o sea que, definitivamente no manejan con criterio profesional sus registros para poder conservarlos. Arrastran los problemas que tengan los datos errores. Por eso, el principal problema es sobre la calidad de los datos, principalmente en cuanto a que se desconoce la calidad de los mismos. Ese es el principal problema que tienen los datos.

Cómo saber en qué medida se seleccionó y desarrolló correctamente la muestra y cuándo se sustituyó correctamente un caso. Esto es un problema. Puede suceder que existan diferentes criterios para acercarse a la muestra y relevar el dato. Por lo tanto, las respuestas quizás se brinden tomando en consideración dimensiones diferentes.

¿Hay actores claves que deberían coordinar para la generación eficiente de registros administrativos y la unificación de los mismos?

Ese sería un buen papel para el INE, quien debería convocar a un conjunto importante de espacios y transportar la responsabilidad en esa construcción a esos organismos. En lugar de eso, pide datos a los organismos y los revisa, lo cual tiene problemas.

Cada organismo debería sentirse parte del sistema estadístico nacional (SEN) y el INE no logra contagiar ese espíritu por alguna razón. Debería capacitar y generar espacios de discusión y vincularse a la política tratando de jerarquizar la información.

INE es un organismo técnicamente independiente pero políticamente orientado. No es el único generador de estadísticas, también está el MGAP, MIDES (no genera tanta información como otros organismos pero sí utiliza mucha).

Sería necesario tomar un plan de gobierno y ver en qué medida las cosas que se hacen se hacen con información. El sistema político está muy lejos de esto aún, de a poco se va resquebrajando el paradigma pre informacional a medida que las instituciones van madurando y tomando conciencia informacional. Para este proceso sea exitoso se necesitan recursos que en general no se destinan, no hay mandatos institucionales para hacerlo, no se aprecian los tesoros institucionales en el acumulado del trabajo, entonces en cada gobierno es como volver a empezar en la materia.

No estamos maduros para transitar un camino así.

En los casos de éxito hay una maduración o conciencia de cómo generar un dato que se transforme en dato de calidad?

Si, definitivamente. Hay una inversión de decenas de años en la construcción de esto. No es una decisión política y debería ser una prioridad nacional liderada por el presidente de la república para financiar el cambio institucional.

Ejemplos sobre cuestiones necesarias: existen infinitas posibilidades de exploración e investigación en las estadísticas de salud, en el comercio internacional, en el subdesarrollo de nuestras cuentas nacionales que impiden conocer en profundidad la distribución del ingreso (variable fundamental). Se pueden hacer un montón de cosas pero en cada lugar deberían haber equipos fortalecidos y para ello se debe invertir mucho, pero no se hace.

DGI, por ejemplo, tiene procesos de recolección de información con un costo humano muy alto, con estructuras de recolección de información inadecuadas. Hay fuertes estímulos para que la información no sea llenada adecuadamente, hay formularios llenados por las personas que no nunca se controlan (por ejemplo, en el sector agropecuario), y no existe interés en controlarlos.

Existe un proceso de aproximación a la formalidad que tiene décadas. Para ello debo construir un plan para formalizar a los informales, concederle un programa a largo plazo para que se vaya formalizando, tener estrategias amistosas para que la gente aporte información.

Hay que construir pactos institucionales y sociales que permitan abordar el tema de la construcción de información, además hay un tema de cuándo es un exceso solicitar información.

Aclaremos que no todo tiene que ir por registros administrativos. En algunos casos hay que hacer estadísticas, no puedo preguntar a todas las personas todas las variables sino tener una base cruzada de información a partir de registros administrativos (proceso de anonimización y protección de datos mediante) y luego seleccionar las preguntas para conocer los sectores. Luego de conocer algunas dimensiones se pueden hacer encuestas más específicas o focalizadas.

En algunos países nórdicos se hacen cruces programados de información para hacer cruces detallados, luego de que se llega a ese extremo se tira la información que se cruzó, protegiendo el secreto de las personas, sin reparar demasiado en que muchas empresas privadas conocen muchísima información de las personas.

Hay que tener cuidado con esos procesos radicales de anonimización de información porque de todos modos, es posible conocer datos diarios de las personas a través de redes sociales.

Puede identificar países más maduros en la región en materia de estadísticas?

En cuentas nacionales, Chile, Colombia, México tienen mejores estadísticas que Uruguay. Ecuador también tiene buenos sistemas estadísticos. El DANE colombiano es un modelo en estadística, aunque hay una parte del territorio sin relevar. Colombia ha

hecho censos con registros administrativos, tiene experiencia e inversión en construir un modelo. El Cadastro Único de Brasil tiene mucha información.

En latinoamérica ha pasado esto de que cada gobierno reestructura esto de las cuestiones estadísticas. En países con institucionalidad grande las estadísticas son más sólidas y no hay tanta variación.

Otros países que en registros estadísticos andan bien son República Dominicana o Panamá

En muchos casos son las agencias de Naciones Unidas las que intervienen en los procesos estadísticos de los países.

Los registros de pobres han servido para organizar a los estados porque se han dado cuenta de la importancia de los registros administrativos.

El INE tiene un plan estratégico 2020-2024 - Qué debería contener necesariamente ese Plan?

La palabra estratégico habla de cosas más políticas, debería tener un plan de gestión del cambio de las principales instituciones del país, las que deberían aportar información para la construcción de inteligencia estratégica informacional.

El INE debería tener cuadrillas de técnicos, promover la discusión sectorialista e intersectorial, territorializada, para empezar a lograr que las estadísticas de cada

organismo orienten las políticas (ejemplo, las estadísticas oficiales del MGAP orienten las políticas agropecuarias, lo cual hoy no sucede)

En el área social las estadísticas orientan la política, no así en el área de salud, no hay investigación.

El banco central es un organismo autónomo independiente de la política y debería contribuir al proceso, aunque resulta difícil encauzarlo en el mismo sentido por su propia autonomía.

Los grandes productores estadísticos de información deberían estar sentados a la mesa en el marco del SEN.

Quienes piensan que el mercado organiza todo entonces seguramente confían en que les organice la información

Es fundamental el pensar para qué. Por ejemplo, si al gobierno no le interesa la distribución del ingreso no va a tener interés en desarrollar las cuentas nacionales.

Las cuentas nacionales tienen enormes problemas para definir claramente cuáles son los aportes a la riqueza.

INE debería hacerse grandes preguntas a las que debiera responder para qué, orientaciones de desarrollo nacional, tratar de metadatear todo lo que se hace y promover

el desarrollo de la política basado en información y para ello generar estadísticas de calidad

no es tiempo para eso, no hay orientaciones para ello, el gobierno no quiere someter su opinión a las inquietudes de los técnicos

Si quisiéramos hacer un piloto en determinada área porque sabemos que hay información de calidad, ¿en cuál área podríamos enfocarnos ?

Podrían ser las estadísticas educativas en el ámbito público, podría construirse conocimiento a partir de la generación de información. Las acciones privadas generan información pública a la cual no se puede acceder. En salud quizás podría ser, aunque no sé si está organizada la información. En salud hay más conciencia de que la información privada genera información pública por la sensibilidad del tema.

Existió un proyecto de crear una oficina que administre registros estadísticos pero hay un tema de la reserva de los datos que hay que contemplar y estudiar bien.

Se debería construir un registro de hogares (con quien vive cada uno), en algunos países es un dato obligatorio fundamentalmente a causa de los registros impositivos.

Conoce si hay algún antecedente en Uruguay de estudios similares a este?

No , no conozco.

Entrevista 3. Gabriela Pedetti y Philippe Rímoli

Ec. Gabriela Pedetti - Representante del Ministerio de Desarrollo Social como organismo integrante del Sistema Estadístico Nacional

Ec. Philippe Rímoli - Técnico especializado en registros administrativos en el Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS) en el Ministerio de Desarrollo Social

Qué nivel de relevancia se le asigna a los registros administrativos?

En el MIDES se ha dado prioridad a los registros administrativos porque juegan un papel muy relevante. Son un insumo y un producto. Con el avance del conocimiento y el fortalecimiento de los recursos humanos se ha ido trabajando con la cadena de producción del dato hasta la posibilidad de combinarlo con otros datos. Se ha ido hacia la profesionalización del dato aunque no se ha estado exento de dificultades. La construcción de los registros administrativos tiene una pata importante que es la forma de hacer el registro.

En el MIDES hay mucha producción de datos pero también se combinan con datos de otros registros. Por ejemplo, los registros de asignaciones familiares.

Se manejan de forma eficiente las coordinaciones entre organismos en materia de registros administrativos?

Hay una cultura de articulación interinstitucional que es bastante reciente en términos históricos y esto sucede en el tema de los datos. Ha habido una evolución interesante en la intención de realizar articulaciones.

De todas maneras la cultura del registro es reciente para todos los organismos del Estado, salvo excepciones que son por la naturaleza de la temática. Por ejemplo, la documentación del proceso de asignaciones familiares.

Se necesita más desarrollo en la coordinación pues las instituciones están aprendiendo a cómo trabajar con esos datos.

Desde el SEN no tengo claro si hubieron coordinaciones bilaterales por registros administrativos.

Cuáles son los registros administrativos más importantes?

En el MIDES y en el BPS hay muchísimos datos generados y también tomados de otros organismos, aunque hay mucho organismos que quedan por fuera. En cuanto a los datos sobre educación privada, si bien es información pública, quedan por fuera de los relevamientos.

Pensar para qué quiero el dato es lo más importante?

El paso número uno y fundamental en el proceso de reconocimiento de la importancia que tienen los registros administrativos es la normativa que brinde un marco de trabajo y unificación de criterios. Luego está la aplicación de esa normativa y la cultura de la gente que confíe en el destino que se les da a esos datos que se releven.

Consideran viable la generación y puesta en marcha de un sistema integrado de registros estadísticos ? cuales serían los aspectos que lo impiden? Mencione las etapas principales por las cuales transitaría?

Deberíamos hacerlo viable porque es un proyecto necesario, aunque no es lo mismo hablar de un sistema con fines operativos o de gestión que pensar en tener un registro de datos con fines estadísticos. son muy diferentes los propósitos. Hay un tema en la interpretación del diseño, del para qué se hace. En el Estado no está muy difundida la cultura del diseño, se produce la acción antes de definir el propósito o de diseñar.

Debe a su vez existir una buena documentación de los procesos para poder transmitir formas de relevamiento del dato.

Es necesaria la existencia de un SIRE. Deberíamos pensar en el diseño, en el para qué. tener una buena documentación de procesos, definir una cultura, generar confianza en esto. Importa el para qué, importa mucho si es con fines operativos, de gestión o con fines estadísticos de recolección de información.

Hoy en día es ambicioso tener esos dos objetivos.

También un elemento adicional, una cosa es consumir el dato de varias fuentes y otra cosa es tener el dato en un sistema integrado. Pensar que el SIIAS integra los sistemas de información, ha llevado mucho trabajo, siempre tiene sesgo por distintos temas. Porque los registros administrativos están en los organismos de origen. Es bastante más difícil de lo que uno piensa ponerse a trabajar con registros administrativos, hay muchísimas dificultades, integrarlos y coordinar, la normativa es el punto uno, intereses políticos, celos por la información de que se dispone, los derechos de las personas que implican

conservar los datos en forma confidencial. El objetivo de los fines estadísticos y de relevamiento es una ambición muy grande. En Europa los procesos llevaron 20 o 30 años, aún así los expertos admiten que hay datos que no están contemplados y prefieren aun así no relevarlos por la vía tradicional por los costos altos que esto conlleva. Es parte de un cambio en la cultura que lleva años.

En cuanto a las direcciones, por ejemplo, se está trabajando en esto con INE y con IDE para generar georreferenciaciones, sin descuidar que UTE ha generado una base de datos de direcciones muy vasta y completa.

Cómo creen que se ubica actualmente INE en el SEN en cuanto al rol que le asigna la Ley? Qué rol debería asignársele en vuestro opinión?

Gabriela explica que cuando la designaron delegada en el SEN, revisó en primer lugar la normativa. El rol rector es ambicioso pero es adecuado. Esto igual se ha confundido con el rol de hacer todas las cosas, el INE no debería querer hacer todo sino su rol de rector. Cada organismo en su institucionalidad debería participar activamente

Recientemente INE ha lanzado su plan estratégico de 2020-2025, lo conoce? qué elementos adicionales debería tomar en cuenta?

El objetivo sobre los registros administrativos es muy ambicioso. La intención de que exista un sistema de registros para fines estadísticos, parece natural que INE lo asuma.

Lo único a decir, desconociendo el plan estratégico, es tener un pequeño cuidado en la gobernabilidad del dato. Es importante pensar en los fines. una cosa es integrar registros administrativos para que puedan utilizarse con fines operativos y otra es tomarlos con fines estadísticos. Porque muchas veces el dato necesita ser transformado para investigación. A priori, no podría decir qué le agregaría al plan estratégico. Hoy venimos trabajando con INE puntualmente en tema registros administrativos con fines censales, y esto es muy interesante. INE debería ver como hace de estos registros administrativos para que puedan ser utilizados estadísticamente y no es lo mismo que ser constructor de registros administrativos. La consigna sería que los organismos sigan siendo productores y responsables de esos registros y que ellos vean como pueden ser integrados con fines estadísticos.

Debilidades de los registros administrativos. Definiendo el registro administrativo como el proceso de escribir lo que estamos haciendo e informar lo que estamos obteniendo de nuestro quehacer cotidiano, cuando sabemos qué es lo que vamos a escribir, cómo, para qué quiénes van a leer lo que vamos a escribir, todo es más sencillo. Actualmente, tenemos escasa cultura del diseño y de la planificación y si nos enfocamos en eso el proceso de construcción del registro administrativo es más sencillo. Es importante comunicar a todos los destinatarios de los datos. Si yo sé qué ruta voy a seguir, en ese marco la ciudadanía no tiene dudas de para qué voy a usar los datos. Hay una cuestión educativa hacia varios lados, hacia la ciudadanía , técnicos. En el mides es bastante reciente la experiencia de documentación de procesos y si se puede invertir tiempo para el diseño y para que cada parte se apropie sería un buen avance. El INE tiene un objetivo

ambicioso porque tiene que lograr que todos los organismos se alineen. En el caso de MIDES, hacer sentir que el SIIAS es una herramienta útil es un trabajo de apropiación.

¿Qué casos de éxito en la región o en otros países podrían mencionar sobre la utilización de Registros Administrativos para fines estadísticos?

No conocemos

Conocen estudios en cuanto a revisar el rol de los registros administrativos en las estadísticas de Uruguay?

Lo único que conocemos es un estudio de IECON que compara el área de protección social para SIIAS y para la ECH en cuatro capítulos relacionados con educación, protección social, salud y vivienda. Son documentos más aplicados que conceptuales.

Entrevista 4. Prof. Lidia Melendres

Prof. Lidia Melendres. Instituto Nacional de Estadísticas. Representante del INE ante el SEN

Registros administrativos ¿Cuál considera que es el estado actual en cuanto a su utilización con fines estadísticos ? qué importancia y acciones se han implementado desde el SEN? En qué se enfoca actualmente el SEN?

Hay un gran desconocimiento en general, un gran desconocimiento sobre el tema registros administrativos y una gran fragmentación de la información a nivel sectorial.

Lo bueno es que desde el SEN desde el año 2013 se ha recopilado y difundido un inventario de operaciones estadísticas para todos los organismos del SEN. El mismo contiene todos los estudios, índices, trabajos de homogeneización, incluye productos estadísticos y da una pauta de lo que tiene el sistema y muchas de esas fuentes provienen de registros administrativos.

Se está haciendo un piloto en el marco del plan estratégico, un inventario de registros administrativos para identificar registros con fines estadísticos y luego evaluar la calidad de los mismos. Ahora se está haciendo un piloto para probar el software con ANEP, MTSS, MI, MIDES y CGN. Elegimos esos organismos porque ya tienen vínculo allanado con INE.

Ese piloto recoge en general todo los temas sobre los que producan información los organismos integrantes del SEN. No solo hay registros electrónicos sino también algunos que vienen de papel porque datan de muchos años..

Está pendiente un trabajo con las intendencias, las cuales tienen un cúmulo importantísimo de registros administrativos. trabajo que se iniciará el año próximo. Los gobiernos departamentales integran el SEN pero no están participando activamente, no se ha dado aún ese intercambio.

¿Existe algún protocolo para diferenciar qué registros son con fines estadísticos y cuáles con fines de gestión?

La guía no lo incluye, no hay definición de qué registro tiene fines estadísticos y cual con fines de gestión. Se hay realizado capacitaciones para generar conocimiento en el área de los registros administrativos y su proceso de generación y actualización.

¿Los Organismos de nuestro país manejan de forma eficiente y coordinada los registros administrativos? ¿Es eficiente el sistema utilizado actualmente para producir datos estadísticos de calidad? ¿donde hay ineficiencias y por qué ?

La ineficiencia principal considero que es la falta de diagnóstico, esto es lo que va a generar el inventario. Hay un desconocimiento y falta coordinación que se manifiesta en que determinado organismo puede tener mucha información pero no llega a explotarla adecuadamente. No se sabe cómo usar esos registros. Se apunta a que se pueda utilizar parte de esos registros en el próximo censo de población y poder asociar ambas fuentes.

Donde surgen ineficiencias en esa coordinacion?

Desde el punto de vista de INE tiene el rol de organismo rector en el SEN, pero en la práctica no se cumple. Se debería reglamentar la ley para salvar esa característica que tiene el sistema de estar tan fragmentado en la coordinación, Debería hacerse un marco normativo especial para darle entorno a los registros administrativos en cuanto a su explotación y que mandate a los organismos a coordinar e intercambiar con ese fin.

Hay algún sector donde la coordinación está más avanzada y es posible partir de registros administrativos para extraer datos estadísticos?

Entiendo que el esfuerzo más importante ha sido a través del SIIAS. Desde el MIDES hay una coordinación un poco más fuerte, ese ha sido el punto de partida.

¿Cómo deberían contribuir los registros administrativos de forma eficiente a las estadísticas en Uruguay? ¿Quiénes serían los principales actores que podrían tomar decisiones para que esto suceda? ¿En su ámbito de trabajo?

Además del INE tienen que ser todos los organismos que integran el SEN, se debe hacer un esfuerzo a nivel del sistema, para no seguir trabajando en forma compartimentada, trabajar como un sistema. Hay que reglamentar la ley pues los roles están bastante definidos en la ley, pero es necesario determinar aspectos más prácticos. Actualmente, se está relevando si cada organismo tiene una unidad estadística o un área relacionada y si existen planes estadísticos y planes sectoriales. Se está buscando realizar a partir de año próximo, una nueva edición del PEN que tiene bastante tiempo de publicación.

¿Considera viable la generación y puesta en marcha de un sistema integrado de registros estadísticos? ¿Cuáles serían los aspectos que lo impiden? ¿Por dónde comenzaría a pensarlo? Mencione las etapas principales por las cuales transitaría el proceso

Los planes de los organismos son fundamentales para el convencimiento de la importancia que tiene el tema. Tomar la experiencia del SIIAS y partir de un estado de situación elaborado por el inventario de registros administrativos en el marco de la creación del SIRE también en el plan estratégico de INE.

Todo sirve para planificar a nivel del sistema, es muy importante la legislación, la reglamentación y quizás una normativa especial para registros administrativos pero también cada organismo debe crear su plan cada 3 años y el INE lo debe revisar. Actualmente esta modalidad no se cumple.

Etapas por las cuales podría transitar el sistema: en primer lugar la reglamentación de la Ley Nro. 16.616, luego la redacción de otra normativa adicional en el tema específico de registros administrativos, también sería importante elaborar un diagnóstico en el tema en cuanto al estado de cada uno de los organismos en el uso, producción, difusión y por último, actualizar el registro anualmente y coordinar el uso de clasificaciones.

¿Qué papel cree que cumple o debería cumplir el Instituto Nacional de Estadísticas en cuanto a la administración de un sistema de registros estadísticos basados en registros administrativos?

El INE es el rector, debería tomar ese rol efectivamente y debería desarrollar el SIRE.

¿Cómo cree que se ubica actualmente INE en el SEN en cuanto al rol que le asigna la Ley Nro. 16.616? ¿Qué rol debería asignarle en su opinión? Como participa ine en el sen ? logra dar lineamientos en determinadas áreas o aspectos?

El INE es visto en general, más allá del contexto de la ley, a nivel de la población en general o de los otros organismos, con una imagen sólida, tiene una imagen de institución con independencia técnica y con solidez técnica. A nivel de la capacitación se está coordinando y se lleva adelante la capacitación a los organismos del SEN para el uso de las estadísticas. Ahora se está intentando que dentro del SEN los organismos se capaciten entre sí. Esto es importante para mejorar la coordinación y alinearse entre ellos. La capacitación se hace sobre uso de los datos, muestreo , uso de los datos, uso de los registros con fines estadísticos, metadatos. El sistema demanda capacitación en el uso de datos o sobre cómo construir sus propios indicadores. Esta es una demanda que aún no se ha dado respuesta.

Además hay capacitaciones aisladas, el BCU ha dado cursos aunque son aislados, es necesario unificar acciones. Falta reglamentar ese rol de rector y fortalecer algunas competencias. .

¿El BCU no está en el sen ?

Forma parte del SEN al ser ente autónomo y como está contemplado en la Ley Nro. 16.616 participa con su oficina de estadística. Existen otros organismos.

El BCU ha trabajado en muchas instancias con el INE, es verdad que tiene sus propias estadísticas, las produce y las difunde.

¿Cree que INE debería centralizar la compilación y difusión de las ESTADÍSTICAS en general haciendo uso de los registros administrativos que están bajo la órbita de los organismos involucrados en cada materia?

Considero que INE debe ser el coordinador del sistema mientras que cada organismo trabaje específicamente en la producción y difusión de sus propias estadísticas.

Recientemente INE ha lanzado su plan estratégico de 2020-2025, qué elementos adicionales debería tomar en cuenta?

Es importante reforzar la capacitación a todos los técnicos del SEN en el uso de registros administrativos con fines estadísticos. En el marco de la realización de tareas preparatorias del Plan Estratégico Nacional, fortalecer la conformación de las mesas temáticas de discusión y hacer un seguimiento de ello. El INE tiene autorización y autonomía para realizar la coordinación dentro del SEN, aunque necesita un mandato para llevar adelante tal rol. El mismo debería darse a través de la reglamentación de la Ley 16.616.

Entrevista 5. Verónica España

Mg. Ec. Verónica España. Jefa del Dpto. de Análisis Financiero. Banco Central del Uruguay

¿Cómo es el proceso de compilación en cada subsistema ? ¿Qué variables fundamentales surgen y qué organismos participan? ¿Cuál es el mecanismo por el cual se integran los subsistemas? ¿Qué papel cumplen los estándares internacionales para la compilación de estadísticas?

Uruguay utiliza los estándares internacionales, concretamente el SCN 2008, como marco general del sistema estadístico nacional. Los estándares internacionales nos ayuda a que haya comparabilidad entre los distintos países en distintos temas. Nos dan conceptos económicos comunes, reglas, cobertura institucional. Si bien hay un manual para cada subsistema porque tienen enfoques diferentes, el SCN 2008 da conceptos comunes con la intención de armonizar el análisis de distintos eventos económicos. Dentro de las estadísticas macroeconómicas tenemos las EFP, EMF, las de BP y PII, armonizadas bajo las definiciones del SCN 2008.

Además ciertos agregados relevantes deberían estar armonizados y describiendo la misma realidad económica.

Las estadísticas macroeconómicas se elaboran dentro del BCU. Se compilan las cuentas nacionales, balanza de pagos y posición de inversión internacional, estadísticas monetarias y financieras, y con respecto a las estadísticas de finanzas públicas, el BCU se encarga de la deuda pública y la medición del resultado por fuentes de financiamiento. En el caso de las EFP se comparte la responsabilidad con el MEF, que publica el resultado

por los factores explicativos SLL que es la fuente de ingresos y gastos. La financiación de esos gastos, y el aumento de activos y disminución pasivos que generan los ingresos, se ve reflejado en el BCU en el BLL, lo que muestra el cierre de consistencia entre las estadísticas que publican ambos organismos.

¿Con qué fuentes de información se cuenta? Dichas fuentes se encuentran sistematizadas vía Registros Administrativos?

Existen distintas fuentes de información, con distintos criterios de registraci3n, como, el momento en que se efectúa la registraci3n, diferencias de valuaci3n, diferentes tipos de cambio, que requieren jerarquizar y conciliar las fuentes. A su vez la informaci3n BLL, es informaci3n financiera que sale de balances, del sistema financiero, y de los propios sistemas operativos del BCU, entonces jerarquizar las fuentes, no significa quedarnos con una de ellas sino que implicaría un trabajo de conciliaci3n.

Otro aspecto a tener en cuenta es la periodicidad de las fuentes, por ejemplo no es lo mismo el rezago de un balance que en de las cuentas bancarias.

Como las EFP requieren de mayor informaci3n para la correcta compilaci3n de informaci3n contable/ financiera la misma se complementa con formularios en excel que las empresas púlicas envían directamente vía mail.

En resumen las fuentes de informaci3n se relacionan con: sistemas operativos propios, balances financieros y balances contables, formularios que llegan desde las empresas púlicas.

Esta información se adapta a la estructura que requieren las EFP, en cuanto a conceptos comunes como, sectores institucionales, moneda, plazos, emisores, para poder conciliar la información y generar reportes que solicitan los distintos organismos con el formato de publicación oficial.

¿Es posible la adecuación a los estándares internacionales en sus versiones actuales? Cómo visualiza a Uruguay en cuanto a esa adecuación en la aplicación de esos estándares para cada subsistema? ¿Hay consistencia e integración entre los cuatro subsistemas?

La adecuación a los estándares internacionales es un proceso continuo. Los manuales se van actualizando para recoger nuevos instrumentos, y ello implica adecuar los insumos para tener mejoras en las mediciones.

En este proceso, los compiladores deben aprender la nueva forma de compilación, e ir relevando información en función de cómo lo requiera el manual, eso genera brechas entre los distintos subsistemas. Si bien están armonizados se generan brechas de adecuación entre ellos. Empiezan a surgir inconsistencias que agregan dificultades a los compiladores, porque desde distintos ángulos se van a requerir los mismos datos.

Los primeros en adecuarse a los estándares fueron los compiladores de BP y PII que ya migraron y publicaron las estadísticas según el MBP6.

Las EMF también están haciendo un proceso de migración que está muy avanzado. También está saliendo la publicación de estadísticas monetarias con el cambio de año base para el PBI y también se va a reportar información importante como por ejemplo, las

cuentas de producción por sectores institucionales; el cuadro de ofertas y utilización (COU) actualizado, etc.

Respecto a EFP, trabajamos en conjunto con el MEF, dado que la compilación por separado requiere de una agenda en conjunto para la adecuación.

En este momento estamos en la etapa de involucramiento con las nuevas autoridades para hacer una hoja de ruta, un autodiagnóstico, y plantearles la propuesta que consideramos que se debería seguir en cuanto a la adecuación de los estándares internacionales.

Uno de los saltos importantes del MEFP 2001/2014 respecto del 86, que es el que estamos utilizando con algunas adaptaciones, tiene que ver con la integración de stocks y flujos, dado que dan una visión integral y la armonización de todos los manuales.

¿En cuanto a EFP, cuáles serían las dificultades de migrar al MEFP 2014?

Una parte importante es lograr el estado patrimonial, dado que dentro de la cobertura del sector público, hay unidades institucionales que cuentan con información contable y con estados patrimoniales y estados de situación, y por otro lado, tenemos por ejemplo el Banco Central no tiene contabilidad patrimonial. El trabajo que implica hacer para mitigar ese rezago es desde la generación de la información, y es complejo.

Para poder explicar el estado de apertura, de cierre y porqué variaron esos saldos, no nos alcanza con la contabilidad, nos va a importar si lo que hace variar estos saldos son las

transacciones de común acuerdo u otras variaciones como valuaciones, diferencias de precios, o de cotización. Tener la información con la desagregación que requiere la estadística a veces implica generar información adicional a la que brindan los registros administrativos, financieros y contables.

Para ello también sería necesario que los organismos que reportan información generen datos adecuados, los almacenen, cumplan con los calendarios establecidos, y dispongan de recursos técnicos capacitados e informáticos adaptados a este subsistema.

Dentro del plan estratégico del BCU se incluye la adecuación a los estándares internacionales en EFP. Las autoridades serán quienes definan el camino a seguir en función de los objetivos propuestos en el plan.

¿porque Uruguay no ha podido dar cumplimiento en la actualización del MEFP 2014?

Es un proceso que demanda muchos recursos de muchos agentes, un proceso de mediano y largo plazo que requiere alinear recursos a un mismo objetivo y lograr la priorización en las agendas. La dificultad mayor es la falta de un sistema de información en el Gobierno central, el cual tiene mayor importancia material. Sería relevante disponer de la contabilidad patrimonial para tener el marco conceptual completo de stocks y de flujos. Pocos países han logrado elaborar sistemas donde una misma operación genere un registro contable y estadístico simultáneamente.

¿Puede nombrar ejemplos de casos de éxito en el cumplimiento de los estándares internacionales?

Paraguay migró hacia los estándares pero no se adaptó a los nuevos reportes. Por otro lado Colombia lleva un proceso lento, pero lo hace desde los registros, y eso es muy positivo.

Brasil ha hecho publicaciones de estadísticas oficiales con base caja, y estadísticas trimestrales y anuales según el MEFP 2014.

¿Cómo visualiza el rol del INE en su rol de rector del SEN ? ¿cómo visualiza a Uruguay y su imagen de país en el contexto internacional?

En cuanto al INE, la normativa le asigna el rol de rector del sistema estadístico nacional. Entiendo que tiene muchísimas responsabilidades asignadas y resulta sumamente complejo realizar la coordinación con todos los organismos involucrados. De todas formas, desde BCU se coordinan todas las estrategias de trabajo con el INE en ese marco. En cuanto a la imagen del país, Uruguay presenta solidez en cuanto a las cifras que publica. De hecho, si bien en EPF se sigue el manual MEFP86, se vienen realizando aproximaciones sucesivas al MEFP 2014 que dan cuenta de la intención de acercarse a dicho estándar.

Esto es importante para agentes externos tales como analistas, FMI y calificadoras de riesgo, entre otros.

Entrevista 6. Ec. Analía Ardente

Ec. Analía Ardente. Directora del Proyecto de Modernización de las Estadísticas Fiscales.

Ministerio de Economía y Finanzas

Cómo es el proceso de compilación para MEF en estadísticas fiscales? ¿Qué variables fundamentales surgen y qué organismos participan? ¿Qué fuentes utilizan?

Las estadísticas fiscales las divulga el MEF de forma mensual, con un rezago de un mes, desde 1999, a mes vencido en la página web del MEF. El último día hábil de julio se cuenta con los resultados de junio, por ejemplo y las compilan la Asesoría Macroeconómica. Se recibe información del tesoro nacional, (Gobierno central, administración central y Organismos del 220), recibe los flujos de caja, nutriéndose de información de recibe de DGI, Dirección Nacional de Aduanas (DNA), Banco de Previsión Social (BPS) y del Banco Central del Uruguay (BCU). Las estadísticas de las empresas públicas las producen las propias empresas que centralizan en un formulario que envían a OPP y de allí va a Asesoría Macroeconómica.

En cuanto a los Gobiernos Departamentales y BSE no existe la medición sobre la línea (SLL), la Asesoría Macroeconómica lo que hace es replicar la medición bajo la línea (BLL) que realiza el BCU con una distinción entre intereses y resultado primario, y este surge por diferencia. No se miden las estadísticas sobre la línea, dado que no hay datos estadísticos con criterio caja de ingresos y egresos, sólo existe la medición BLL, por variación de activos y pasivos financieros, metodología que usa el BCU. En el MEF, para las Intendencias tenemos una línea que se llama resultado primario y otra línea que distingue una estimación de los intereses, intereses de préstamos que el BCU tiene registrados.

El BCU es el organismo que publica trimestralmente las estadísticas de deuda pública, deuda bruta y activos financieros, por lo tanto de deuda neta. También publica el BLL, sale con un trimestre de rezago, el resultado medido por fuentes de financiamiento de forma mensual, con la misma cobertura de entidades. Dado que las oficinas que informan los datos SLL deben hacer un seguimiento de la política fiscal más cercano, publican antes dichas cifras. El BCU los procesa con otros tiempos teniendo como objetivo bajar esos niveles de rezago. En cuanto a las diferencias de las cifras comparativas se van monitoreando y muchas veces se van compensando en el transcurso de los meses; de haber grandes diferencias, se revisa con mayor grado de profundidad por parte de ambos organismos.

El resultado fiscal es mensual, sea SLL o el BLL, trimestralmente lo que se publica es la deuda pública, esto contempla toda la cobertura de todos los organismos que deben cumplir con el calendario de presentación de datos. La información se manda por excel, vía email.

Todo lo considerado es con criterio caja, lo pagado y lo cobrado efectivamente, más allá de cuando se obligó o se devenga el gasto.

Atendiendo a las disposiciones establecidas en los manuales internacionales Cree que esas disposiciones están acordes a la realidad de nuestro país? Es decir, ¿es posible dar cumplimiento ?

Recientemente, en conjunto con BCU, utilizamos el Marco para la Evaluación de la Calidad (MECAD-FMI), para analizar la compilación de las estadísticas de finanzas públicas en particular, en cuanto al BLL y SLL, no sólo para la comparación con los estándares internacionales, eso es la aplicación del MEFP2014, sino también analizar

otras dimensiones que hacen a la calidad del proceso estadístico, en relación a institucionalidad, procedimientos, sistemas informáticos de respaldo, formas de organización del trabajo.

De esa evaluación, se pudo identificar la oportunidad de transitar hacia la aplicación del m MEFP 2014, dado que Uruguay sigue aplicando el MEFP 1986. Además se identifica que BCU cuenta con un soporte informático más sólido que el utilizado por MEF.

Se identifica también la necesidad de mejorar los roles, la división de tareas actualizando la normativa vigente. Para compilar las cifras con el criterio de lo devengado, es necesario tener reuniones con los interlocutores que generan datos que se acercan a lo devengado e intentar compilar cifras para todo el sector público.

Este es un plan de trabajo a mediano plazo, un proceso de adecuación que requiere tiempo, aproximadamente 10 años, según la cobertura en las instituciones. La intención es que en el mediano plazo se vayan ajustando las cifras en los distintos organismos, en base a la información disponible. Este es un proyecto con varios componentes, información disponible, estadística, informática, dado que el SLL se nutre de la contabilidad y de los estados financieros.

Para esas adecuaciones.se requieren más recursos humanos y financieros?

Si bien algunos países han armado grandes equipos, en Uruguay, Es de destacar que en Uruguay se ha dado un nuevo impulso que antes no existía, intentando que se solidifique y se amplíe para el futuro. Es necesaria la formación específica en el tema, porque es un área de aplicación específica el de la compilación. En medio de la restricción fiscal, con los recursos con los que se cuentan y algo más ir logrando tener hitos relevantes.

¿Cómo influyen los registros administrativos en las estadísticas fiscales?

Los registros administrativos toman relevancia fundamental como soporte de las estadísticas fiscales, en la medida que se toma información basada en los propios sistemas que manejan los organismos para registrar los datos. Los registros se adoptan teniendo en cuenta que cada organismo se rige por una normativa según su estructura jurídica dentro del estado, por ejemplo, Contabilidad Presupuestal, o Contabilidad del sector privado que es a la que se asemejan las empresas públicas. Las estadísticas fiscales deben tomar de los registros administrativos cada uno con su lógica particular, y adaptar las cifras para producir las estadísticas. En algunos casos la adaptación es directa, en otros los Organismos que reportan deben generar el dato que no sale del sistema, Esto puede implicar combinar diferentes cuentas contables para informar un dato que se le requiera. Cuanto más desarrollado el Sistema que use el Organismo mejor para las EFP, pero no se trata de que se imponga a los Organismos la generación de datos con fines estadísticos, si se le recarga mucho al informante de datos, se pierde valor. Se trata de adaptar las fuentes de información y de que converjan los lenguajes fiscal y contable-financiero.

¿Cómo participa MEF en el SEN ?

El Proyecto de modernización de las estadísticas fiscales se inicia en 2019. Se ha estado intercambiando con INE para hacer el Nuevo Plan Estadístico Nacional para este período, en conjunto con la asesoría macroeconómica (MEF) junto con el área de Análisis Financiero (BCU) donde actualmente juntan los datos y se divulgan. Con BCU el trabajo es diario y en conjunto, con INE la participación fue en base a un relevamiento de los interlocutores en los que tuvimos participación, y del que estamos esperando el feedback.

En cuanto a la participación en el SEN desde el programa de fortalecimiento el vínculo es específico por estadísticas fiscales y se ha intercambiado con INE.

¿Qué papel cree que debería cumplir el Instituto Nacional de Estadísticas en el proceso de compilación de las estadísticas macroeconómicas y en la difusión de dichos datos?

En Uruguay la tradición es que las estadísticas macroeconómicas están en el BCU y el INE se enfoca en los precios, las encuestas de hogares, y encuestas industriales. INE tiene el rol rector y hay una buena coordinación entre cuentas nacionales e INE, habiendo buena coordinación y no habiendo una duplicación de roles, en qué oficina esté no es relevante.

Ejemplo de casos de éxito en el cumplimiento de los manuales a nivel internacional?

Australia y Nueva Zelanda son los más avanzados en cuanto a implementación de estándares de estadísticas fiscales. Otros ejemplos son los países que forman parte de la Unión Europea, que no solo implementan los estándares internacionales sino que tienen una normativa que se rige por datos a reportar al Eurostat e incluso con capacitaciones especiales (tenemos la duda de si todos los países de la UE son casos de éxito).

En la región, Brasil y Chile, son los que han avanzado en la aplicación de los estándares internacionales. Algunos intentos en Centro América, podría nombrar Costa Rica por ejemplo.

Como es visto Uruguay en el mundo como productor de estadísticas?

Uruguay tiene construida una reputación importante en cuanto a estadísticas macroeconómicas con actualizaciones a los manuales.

BCU ha publicado una migración al SCN 2008 recientemente en octubre 2020. La Balanza de Pagos también ha sido migrada al último manual y las estadísticas monetarias y financieras están haciendo un proceso de migración.

La credibilidad del Índice de Precios al Consumo, indicador fundamental que produce el INE para el resto de las estadísticas del país, no es cuestionada. Uruguay tiene un buen posicionamiento, el cual debe cuidar.

Entrevista 7. Adriana Induni

Mg. Ec. Adriana Induni. Jefe del Departamento Análisis Monetario del Área de Política Monetaria. Banco Central del Uruguay

¿Cómo es el proceso de compilación en cada subsistema ? Qué variables fundamentales surgen y qué organismos participan? ¿Cuál es el mecanismo por el cual se integran los subsistemas?

El BCU tiene un estándar de calidad que nos obliga a cumplir determinados hitos que hacen que la mecánica de trabajo del banco esté documentada.

Los principales productos que difunde el BCU en el área monetaria son los principales agregados monetarios, los balances monetarios consolidados y el balances monetario del BCU. Todos los días se difunden en la página web del BCU estadísticas diarias que están

amparadas en esos productos. Salen todos los días los factores de variación de los activos y de la base monetaria que salen del balance del bcu y también se publica diariamente la evolución de los principales agregados monetarios.

Para hacer estos productos tenemos como fuentes de información, principalmente dos, el balance contable del BCU y los balances del resto del sistema bancario. Se capturan a través de sistemas de captura de información diseñados en el BCU y luego se procesa la información a través de planillas excel.

VARIABLES CLAVES SON: los medios de pagos, el activo y el pasivo de las instituciones a nivel agregado, el patrimonio, activos de reserva, pasivos, patrimonio y la base monetaria.

No difunden a nivel desagregado, sino agregado, por eso hablamos de balances monetarios consolidados, porque estamos hablando de estadísticas macro.

Estadísticas monetarias, las de balanza de pagos, las estadísticas fiscales comparten, en general, las mismas fuentes de información y tienen instancias formales e informales para asegurar la consistencia de los datos y el intercambio fluido de información.

Además de los tres principales productos, el gobierno tiene las cifras fiscales porque tiene rubros dentro del balance del BCU por eso se coordina en forma constante y se controla los movimientos. Cuando hay movimientos entre el gobierno y el BCU los primeros que lo captan son los encargados de las estadísticas monetarias porque publican a diario, se

controla si hay algún movimiento atípico o se consulta la forma de registro si hay uno nuevo.

Hay identificada alguna brecha entre la compilación que hoy hace Uruguay y el estándar establecido a través del Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras?

En el año 2013 se inició desde el BCU un proceso de alinearse mediante metas anuales al estándar internacional de las estadísticas monetarias. En tal sentido se solicitó asistencia técnica al FMI para que Uruguay pueda acercarse a esa meta. El año pasado se pidió visita técnica para que nos vinieran a evaluar, y de ahí se determinó que el principal el faltante es un tema de cobertura. Además de los balances de los bancos y el balance del banco central hay que considerar otras instituciones financieras no bancarias, Actualmente no se están considerando por un problema de acceso a la información. Hay que identificar posibles fuentes de información.

Dichas instituciones que no estamos considerando son básicamente, AFAPs, administradoras de créditos, compañías de seguros. De las instituciones financieras no bancarias las únicas que incorpora Uruguay son las instituciones financieras externas. Al final del proceso serán incorporadas esas instituciones que están faltando.

También puede haber alguna brecha en cuanto al criterio de la información procesada, dado que la misma debería ser con criterio devengado y en algún caso se remite con criterio caja.

Aclaración: se toman los datos tal como los bancos se la envían a la superintendencia, no se realiza ningún ajuste. Estamos alineados completamente con las NIIF.

¿Qué ajustes precisarían realizar en la normativa para poder salvar esa brecha que hoy existe con el estándar internacional en estadísticas monetarias?

Se trabajó con una misión del fondo y se trabajó con información de setiembre de 2019 de esas instituciones y a partir de ahí se armaron los panoramas de esas instituciones.

En las administradoras de crédito hay información de buena calidad y están dando cumplimiento con las NIIFs. Estas instituciones están en el mejor estándar, no habría problemas de incorporarlas a las estadísticas y de hecho ya hemos trabajado para incorporar la información..

En cuanto a las AFAPs, no están bajo las normas NIIF, si bien envían información regularmente que se les solicita. Se está trabajando para desarrollar un sistema que permita capturar la información necesaria.

Las compañías de seguros tienen información muy diferente de los bancos. La información que recibe la Superintendencia no permite hacer sectorizaciones ni desagregaciones por moneda o residencia. En el momento de la misión del FMI proporcionaron información extra contable en planillas excel y se pudo analizar pero no se puede hacer habitualmente.

La superintendencia va a definir un plan para aplicarse en 2023 para incluir las compañías de seguros pues hasta ahí no podemos incorporar esa información.

Cómo participa el BCU en materia de estadísticas monetarias en el SEN ? cómo visualiza a INE en el sen?

Desde el Dpto, de estadísticas monetarias se provee información anualmente al área de estadísticas económicas del BCU completando datos concretos que se solicitan. No recuerdo instancia de coordinación con el SEN. Creo que la coordinación es con estadísticas económicas del BCU.

¿Cómo contribuye el subsistema de estadísticas monetarias a los otros subsistemas?

Hay una relación muy directa y estrecha con estadísticas fiscales del BCU y con el área de estadísticas externas. Hay temas en común con el área de sectores institucionales, no tanto con cuentas nacionales, cuando hay un evento importante que afecta las fuentes de información tenemos instancias de coordinación para ver cómo impacta en los subsistemas.

¿Con el MEF se realiza coordinación?

Con el MEF en el área de política monetaria

Mi equipo trabaja tanto en la elaboración presentación de las estadísticas monetarias como en el seguimiento de la política monetaria a través de las intervenciones del BCU.

Nosotros trabajamos con información del resultado del gobierno, la política de deuda del gobierno y la política de manejo de moneda extranjera del gobierno. El gobierno cumple un rol clave en el funcionamiento del mercado monetario,

Se recibe información para hacer un seguimiento diario y se coordina mucho con el dpto de análisis fiscal del BCU y de la oficina de deuda del MEF para hacer el seguimiento de la deuda.

ver en la pagina web guia metodologica - en la parte de moneda y creditos se encuentran los productos y una guia metodologica mas que nada para que el usuario sea amigable

Países de éxito en cuanto al subsistema de estadísticas monetarias?

En este proceso iniciado en 2013 una de las cuestiones fundamentales ha sido evaluarnos en comparación al estándar de estadísticas monetarias y financieras y además se seleccionó una lista de países prestigiosos para autoevaluarse en comparación con ellos. Básicamente, tomamos para la comparación Estados Unidos, Chile, Perú, el Banco Central Europeo, Brasil y Colombia.

Reflexión final. El rol del INE en el proceso de compilación y difusión de las estadísticas macro.

Entiendo que el acuerdo que hoy existe está correcto. El INE depende de la OPP, organismo que a su vez depende de la Presidencia de la República. En ese sentido,

entiendo que está bien distribuir la responsabilidad de la difusión de las estadísticas entre diversas instituciones que no todas dependan de la misma cabeza, en una línea de pensamiento basada en la oposición de intereses. Esto asegura datos de calidad y consistentes. Creo que esto es algo muy bueno para el SEN, muchos organismos aportando y luego coordinando y chequeando los productos.

Otro elemento que entiendo fundamental es que las estadísticas macroeconómicas tienen poco “marketing”, digamos. De alguna forma los hacedores de política tienen que tomar conciencia e internalizar que las estadísticas macro son claves para el proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas. Para ello tienen que reforzar los equipos estadísticos, con personas, con capacidades y con tecnologías de información. Las misiones del FMI, habitualmente señalan la fortaleza de los equipos de Uruguay en cuanto a que a pesar de la debilidad en cantidad de personas, esos equipos producen información muy valiosa y generan procesos de acercamiento a los estándares internacionales.

Entrevista 8. Diana Vargas

Ec. Diana Vargas. Encargada de revisar la Metodología del MEFP 2014 para hacer la convergencia al devengo en el seguimiento fiscal

Asesora en la Dirección General de Política Macro. Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia

Allí en el Ministerio se trabajan las estadísticas de finanzas públicas. Para sistemas de cuentas nacionales los organismos referentes son el DANE y el Banco de la República (BANREP), DANE lo hace por encima de la línea (ingresos y gastos - sector real)y el BANREP compila por debajo de la línea

(activos financieros y pasivos y endeudamiento). El DANE también compila estadísticas monetarias y financieras.

En estadísticas de finanzas públicas se mantiene en el Ministerio pues se entiende que se dispone de todas las estadísticas. De todas las formas aun no se ha definido la conclusión de quien es el órgano rector de las estadísticas.

Actualmente no se cuentan con las estadísticas de devengado para la compilación de las estadísticas de finanzas públicas, por lo tanto la proyección del marco fiscal de mediano plazo, deuda, déficit fiscal, se hacen en base al manual 86 con la metodología de caja modificada es una combinación de caja y devengado. Se hacen ajustes.

Se quiere dar cumplimiento al mef 2014. Para ello se ha creado una comisión intersectorial con CGN, BANREP, DANE, Contraloría General de la República y el Dpto. Nacional de Planeación (DNP). Se han creado mesas institucionales para revisar diferentes aspectos para la homologación se toma los datos de la Contaduría porque la contabilidad afortunadamente en Colombia es totalmente de devengo.

Hace unos años se hizo una convergencia a las normas NICSP, no completa pero si una armonización.

Hay muchas cuentas que no tienen la desagregación como las pide el MEFP2014. Hay una mesa también de protección social relacionada con pensiones y salud, para revisar términos del manual respecto a la protección social.

Otra mesa analiza el cálculo de la deuda se tiene el manual 2014 y la guía para la compilación y el manual de estadísticas monetarias y financieras. Actualmente en Colombia existen como cuatro cálculos de la deuda. Varios organismos publican

estadísticas de deuda para tener un dato oficial de deuda. Cada organismo lo hace con su propia metodología. Hay que definir una sola metodología y compararla con la que hace cada organismo.

También hay una mesa para territorialización y otra para sectorización (buscando la misma sectorización para estadísticas fiscales y para cuentas nacionales), una mesa de clasificación del gasto por destino.

Recientemente, hace un mes se aprobó una política sobre la información para la gestión financiera pública, no solo hay temas de estadísticas sino también presupuesto, contabilidad y tesoro y deuda pública buscando un sistema integrado de información financiera pública distribuido en cuatro módulos para armonizar toda la información que manejamos.

Armonizar es un proyecto de 10 años de aquí en más se busca integrar estadística, tesoro, contabilidad y presupuesto.

Cómo logró Colombia acercarse a la aplicación de ese estándar de estadísticas fiscales y cómo se logró la base devengado en contabilidad?

Es un tema de muchos años. Es un tema que necesita mucha voluntad política y lleva muchos años, la contabilidad en devengo es muy compleja.

El devengo incluye muchas más partidas que no están en caja y eso aumenta la deuda mucho más y eso contribuye a la transparencia y hacer proyecciones de largo y mediano plazo. El ambiente político se concientiza de que las estadísticas son fundamentales para la toma de decisiones.

La comisión se creó en 2014 y ha trabajado mucho para depurar la metodología de generación de estadísticas del sector el Gobierno Central Presupuestario, para el cual se cuenta con más y mejor información. En lo territorial la información es de menor calidad y además se tienen 1000 municipios en los cuales el análisis de la información se vuelve más complejo, dado el volumen y las deficiencias en las cifras.

El órgano rector que es la Contaduría General de la Nación tiene que trabajar muchísimo con estos órganos para dar lineamientos más específicos para que se clasifiquen los hechos de la misma forma y tender hacia un sistema integrado (mismos criterios, complementarios). Hay varios proyectos en ese sentido.

Tenemos ayuda de la cooperación suiza en un programa para el fortalecimiento de la gestión pública, son recursos que se han invertido en temas metodológicos, de presupuesto, en el catálogo de clasificación presupuestal. Finalizó una primera fase de cinco años y ahora inician 5 años más de apoyo.

En base a esto por ejemplo, el catálogo de clasificación presupuestal está en línea con el MEFP2014.

En respuesta a la pregunta, el órgano rector sería el DANE pero quien principalmente toma la responsabilidad es el Ministerio de Hacienda.

Cuál es el órgano rector en materia de estadísticas macroeconómicas y sectoriales a nivel nacional en Colombia? Qué rol desempeña actualmente?

Hoy no hay un órgano rector, sería el DANE , pero en las estadísticas fiscales es el Ministerio el que tiene el rol de organismo rector. En un plan de desarrollo reciente, se estableció que el Ministerio sea el rector en materia de política fiscal.

Los políticos toman decisiones de política pública sobre la base de estadísticas?

Se toman decisiones sobre las estadísticas de base caja modificada.

A nivel de estadísticas macroeconómicas ¿Cómo se posiciona Colombia ?

El FMI sabe lo que sucede en Colombia y sabe que hay muchas cosas por mejorar, sabe que la base es caja modificada. Sucede que hoy Colombia no es tan comparable. Igualmente hay países con diferentes métodos. Sí reconocen avances importantes para hacer esa transición.

Es confiable Colombia en materia de estadísticas para los usuarios?

Sí, en la medida en que se trata de llevar procesos relativamente organizados y hay muchas oportunidades de mejora y estandarizar procesos y armonizar entre entidades.

Se han venido haciendo procesos en cada organismo y ahora se están haciendo procesos de integración. Se está logrando documentar la transición al método devengado.

En cuanto a la contabilidad - todas las entidades del sector público tienen la contabilidad suficiente.

Necesidades de recursos para este proyecto?

Presupuesto para todo este proyecto de fortalecimiento? En el CONPES se hizo un costeo donde para 2021 se estiman gastar 3 millones de dólares a distribuir entre los organismos que están trabajando en esto, incluyendo recursos de la cooperación suiza.

Se proyectan 8 millones de dólares para los próximos 5 años en este tema que se invertiría en el Ministerio de Hacienda, CGN, DANE, Depto de Planeación y Contraloría en temas de los 4 módulos mencionados.

En estadísticas solo en el ministerio tiene un presupuesto 2021 de unos 200 mil dólares

¿Cómo impactan los registros administrativos en las estadísticas?

La información que envían la mandan las instituciones a la contaduría general de la nación y ésta concilia, agrega y consolida y envía la información por instituciones o por sectores. Luego desde el Ministerio se hace la transformación de esa información contable a los conceptos del MEFP2014, se van analizando las discrepancias estadísticas y dependiendo de la dimensión se revisan las notas de los estados financieros. Se revisa si hay que hacer algún tratamiento estadístico diferente.

Se está viendo la posibilidad de determinar las transacciones desde el presupuesto para completar lo que hoy no tenemos, dado que las transacciones actualmente las calculamos por diferencia, es decir, restando (saldo final – saldo inicial – OFE), además en el presupuesto se tiene información diaria. Un seguimiento trimestral no es suficiente habría que reducir el período.

A qué país se ha tomado como referente para llevar adelante este proceso?

Hemos tomado como referente a Australia, país que está super desarrollado en la temática.

Nos hemos fijado en la forma en la que se documentan los procesos pues, hemos visualizado que se pierde mucha información valiosa si no se documenta, la homologación, sectorización,

La sistematización de la contabilidad y las estadísticas la realiza centralizadamente. Llevan en SAP la contabilidad al centralizar les resulta mucho más fácil hacer la armonización.

Lo fundamental es que el principal insumo que es la contabilidad se encuentre respaldada en un buen sistema.

ANEXO 3 - CUESTIONARIOS REALIZADOS EN FORMA ESCRITA

Cuestionario 1. Diego Olave

Ing. Diego Olave. Director del SIIAS (Ministerio de Desarrollo Social)

1. Podría brindar una descripción del proceso por el cual se generan los registros administrativos (RA) en el MIDES? Cuáles son las dificultades más importantes en el proceso de recolección de datos de calidad?

Hay distintas formas de ingreso de datos de los RA: por visitas de distintos dispositivos de campo, atención “en ventanilla” (en MIDES central o en los dispositivos territoriales), por declaraciones juradas (en conjunto con BPS), por intervenciones y relevamientos de los distintos programas.

Las dificultades mayores creo que radican, primeramente, en la validez de la declaración, cuando no hay elementos para contrastar y verificar; también en la actualización de los relevamientos (pasa mucho tiempo sin que se vuelva a tener nuevos datos); además, un gran desafío es la unificación o normalización de la información (utilizar los mismos dominios y codificaciones de datos, para “hablar” el mismo idioma); otro problema es la baja completitud en algunas variables (bajo porcentaje de datos ingresados).

2. *Con qué actores principalmente dialoga el SIIAS en este tema? Y qué acuerdos de trabajo tienen hoy?*

El SIIAS está integrado actualmente por 36 organismos vinculados al sector social, de los cuales 14 son proveedores de información. En cada organismo se gestionan los datos primeramente con actores más “institucionales” que habilitan el intercambio de datos, y luego normalmente se continúa la gestión operativa con los sectores de TI.

En algunos organismos los datos los brindan los propios encargados o gestores de los programas. Esto ocurre, especialmente, en MIDES, donde los datos de varios de los programas son enviados al SIIAS por las propias unidades que los gestionan, y no por informática, como ser: Tarjeta Uruguay Social, Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, Asistencia a la Vejez, Becas de Inclusión Socioeducativa, Uruguay Crece Contigo, Prestaciones de INDA y Canasta de Emergencia Alimentaria.

Los acuerdos que se gestionan tienen que ver con estos aspectos:

- Programas, prestaciones y sistemas que se integran
- Variables específicas que se envían de cada uno de ellos
- Periodicidad de envío de la información
- Niveles y permisos de publicación (a quiénes y cómo se puede entregar la info.)
- Usuarios de acceso a la info. del SIIAS

3. *Cuáles son las áreas que demandan la transformación de los mismos en datos estadísticos? Cuáles son las mayores dificultades en este proceso?*

Básicamente las áreas de planeamiento, diseño, evaluación y/o monitoreo de programas y servicios (según el organismo, tienen distintas formas y denominaciones).

Las mayores dificultades tienen que ver con salvar los desafíos y problemas mencionados en la primera pregunta en cuanto a los RA y la unificación de los mismos desde las distintas fuentes y proveedores, para tener una visión integrada de la realidad.

Por ejemplo, si queremos saber datos personales de los beneficiarios, tenemos que integrar y priorizar desde las distintas fuentes. Entre otras, responder preguntas como “¿qué organismo es el más confiable en el registro y reporte de determinada variable?”, o “si tal organismo me dice algo respecto a un beneficiario, y otro me dice otra cosa distinta, ¿a quién le creo más...?”.

Esto lleva a tener que conocer lo más posible la confiabilidad de cada dato, y tener que priorizar y tomar ciertas decisiones, que si bien tratan de ser lo más objetivas posibles, no dejan de tener cierto grado de subjetividad. Más teniendo en cuenta la evolución que tienen los programas, y la sistematización y registro de su información.

4. *Entiende que actualmente los organismos de nuestro país manejan de forma eficiente y coordinada los registros administrativos? Cuáles son las fortalezas y debilidades?*

Creo que no. En la pregunta 1 destaco algunas de las debilidades al momento del registro.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, aún sigue habiendo distintas formas de registrar la misma información, datos repetidos, incluso datos incompatibles o incoherentes entre unos y otros.

Tampoco hay acuerdos en ciertos datos claves para la gestión de las políticas y programas. Por ejemplo, la residencia de las personas; no hay un organismo o una base única que contenga este dato y que sea fuente de consulta para los demás (como si lo hay, por ejemplo, para datos básicos, como la identidad de las personas).

De todas formas, se ha avanzado un montón en ciertas dimensiones o áreas de información, como ser la educación (con los nuevos sistemas informáticos, como GURÍ), la salud (RUCAF, Certificados de Nacidos Vivo y Defunción Electrónicos), y todo lo que tiene que ver con la seguridad social (información manejada por el BPS).

También es real que hay ciertas carencias importantes y que son demandados por varios sectores del ámbito social. Por nombrar una, es notoria la ausencia de un registro único y sistematizado de personas con discapacidad.

5. *Considera viable la generación y puesta en marcha de un sistema integrado de Registros Estadísticos? Qué se necesitaría para que eso se produzca?*

Acá me pierdo un poco en el sentido de “registro estadístico”, es decir, si se apunta únicamente a esos fines, como puede ser las realizaciones de censos, encuestas continuas, etc., o si también se apunta al uso de los mismos para la gestión, diseño y evaluación de políticas públicas.

De todas formas, creo que el SIIAS es algo real que ya existe y que en cierta forma se puede tomar como base para ello. Claro que implica una responsabilidad y compromiso de quienes lo alimentan con sus datos, porque de nada sirve si no se cuenta con el sostén de los organismos proveedores, ya que pierde sentido especialmente en cuanto a la durabilidad y credibilidad del sistema.

También implica y requiere la permanente revisión y actualización de las fuentes de información, que constantemente evolucionan y cambian. Para ello es fundamental la participación, compromiso y proactividad de los actores claves en cada organismo.

6. *Qué modificaciones específicas deberían procesarse en Uruguay para realizar operaciones estadísticas basadas en Registros Administrativos? De quién depende que*

esto funcione? Cómo puede aportar el SIAS a una estrategia a nivel de país en este sentido?

La primera parte excede un poco mis atribuciones y conocimientos (sería un poco atrevido opinar al respecto).

En cuanto a la participación y eventual aporte del SIAS, un poco lo comento en la pregunta anterior, creo que puede tomarse como base integrada de muchos de los registros administrativos existentes. De todas formas entiendo que aún hay varios sistemas de información que deberían integrarse.

Más allá de contar con los datos, que claramente ya es un gran aporte en sí mismo, un gran valor agregado que tiene el SIAS es todo lo relativo a la gestión de los mismos, el intercambio con los organismos, saber qué “puertas” hay que tocar, qué “piezas” hay que mover, y el propio conocimiento de la interna de cada organismo y cada programa. Eso que muchos llaman el “know-how”. Creo que esto es algo que se ha logrado en todos estos años de interacción con los distintos actores sociales del estado, y que ha generado una masa crítica valiosa en cuanto a la integración de información.

7. *Cómo visualiza el rol de INE en el SEN ?*

Lo mismo que el inicio de la respuesta anterior, no creo aportar mucho en este sentido.

Cuestionario 2. Ana Cecilia Olaya

Ec. Ana Cecilia Olaya. Dirección de Censos y Demografía. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia

1.- Cuál es el órgano rector en materia de estadísticas macroeconómicas y sectoriales a nivel nacional en Colombia? ¿Qué rol desempeña actualmente?

Respuesta: Según el DECRETO NÚMERO 262 DE 2004 28 DE ENERO DE 2004

CAPITULO I

Objetivos, funciones generales, dirección e integración del sector

Artículo 1º. Objetivos. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica.

Artículo 2º. Funciones Generales. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tendrá, además de las funciones que establece el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

2. Relativas a la Síntesis de Cuentas Nacionales (dirección de síntesis y cuentas nacionales) Elaborar las cuentas anuales, trimestrales, nacionales, regionales y satélites, para evaluar el crecimiento económico nacional, departamental y sectorial; b) Elaborar y adaptar a las condiciones y características del país, las metodologías de síntesis y cuentas nacionales, siguiendo las recomendaciones internacionales; c) Promover la divulgación y

capacitación del sistema de síntesis y cuentas nacionales, tanto para productores como para usuarios de estadísticas macroeconómicas; d) Las demás que le sean asignadas por la ley y por el reglamento.

2.- Cómo definiría el grado de confianza de los agentes económicos nacionales e internacionales en las estadísticas de su país? por qué razón?

La Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura estadística, del DANE realiza un registro y medición de satisfacción de la ciudadanía, con relación a los canales de atención Presencial, Sala Especializada, Telefónico, Correo electrónico y Sistema de datos abiertos.

Estadísticas macroeconómicas

3.- A nivel de estadísticas macroeconómicas en su país es posible identificar los siguientes subsistemas: Sistema de Cuentas Nacionales, Balanza, de Pagos y Posición Internacional de Inversión, Estadísticas Monetarias y Financieras, ¿Estadísticas de Finanzas Públicas?

La información estadística de finanzas públicas, está a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público, El Departamento Nacional de Planeación y la Contaduría General de la Nación

El sistema de cuentas nacionales a cargo del DANE como se respondió en la pregunta 1.

No tengo mayor conocimiento sobre este tema.

Registros Administrativos

6.- Qué rol juegan los registros administrativos en la producción de estadísticas? ¿Y en las decisiones de gestión? ¿Qué ineficiencias se producen que puedan generar errores en la captura y transformación de datos?

Los Registros administrativos siempre han sido utilizados para la producción de estadísticas vitales, estadísticas de educación, comercio exterior La dirección de cuentas nacionales es el mayor usuario.

Según el quehacer misional del DANE no le corresponde, el diseño, ni implementación de política pública.

El DANE no es responsable de ningún registro Administrativo. En el caso de estadísticas vitales, cuenta con mecanismos de codificación y verificación, que son revisadas en conjunto con el ministerio de salud y la registraduría del estado civil

7- Qué recomendaciones brindaría a nuestro país para adoptar registros administrativos como base de estadísticas? ¿Hay alguna normativa específica aprobada para reglamentar el uso de registros administrativos?

No entiendo la pregunta. ¿Adoptar registros administrativos como base de estadísticas?

Los registros son fuentes de información que no fueron creados con fines estadísticos, entonces para su aprovechamiento es necesario que tenga las características de calidad, cobertura, completitud, etc , que tienen las estadísticas provenientes de censos o muestras probabilísticas, responsabilidad de los institutos de estadística.

Como lo manifesté antes, los registros administrativos siempre se han utilizado en la producción estadística, través de convenios administrativos se ha tenido acceso a ellos. Si

la pregunta se refiere a la conformación de registros base en el esquema de los países nórdicos, ese es un camino que estamos transitando los países de América Latina y el Caribe, con miras a contar con un sistema basado en registros y el Dr. Federico Seguí es un experto en el tema.

8.- Qué rol tiene el DANE en materia de rectoría y coordinación sobre el resto de los organismos del estado? ¿Cómo debería posicionarse una Oficina Nacional de Estadísticas para contribuir a que definición de las políticas públicas sea adecuada?

Como lo explique arriba, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE; no tiene como función la definición de políticas públicas. Es un organismo de carácter técnico.

El decreto 1743 de 2016. Designa al DANE como organismo rector y coordinador del Sistema Estadístico Nacional SEN, que entre otras tiene como función promover la coordinación y cooperación entre los miembros del SEN y organismos internacionales para la producción y difusión de estadísticas oficiales, el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos y para facilitar el intercambio de información estadística a nivel de microdato.

Como se observa siguiendo la misionalidad del DANE en cuanto a la producción estadística no la a la definición de política pública

ANEXO 4 - AGRADECIMIENTOS SOBRE LOS APORTES AL TRABAJO

Analía Ardente

Jorge Basal

Verónica España

Adriana Induni

Juan Pablo Labat

Daniel Macadar

Lidia Melendres

Diego Olave

Ana Cecilia Olaya

Gabriela Pedetti

Philippe Rímoli

Federico Segui

Diana Vargas