

La economía política de la capacidad estadística

Una revisión de la literatura

Martín Alessandro

**Instituciones para el
Desarrollo**

**División de Capacidad
Institucional del Estado**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-472**

La economía política de la capacidad estadística

Una revisión de la literatura

Martín Alessandro

Agosto de 2016

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: José Antonio Mejía-Guerra, joseam@iadb.org.

Resumen

Este documento presenta una revisión de la literatura sobre la economía política de la capacidad estadística. Los estudios específicos sobre el desarrollo estadístico son muy escasos, razón por la cual la revisión que se presenta se extendió a los factores que influyen sobre la producción y el uso de evidencia en un sentido más amplio. Se clasifican los factores de economía política en cuatro categorías las cuales, según la literatura, influyen en la generación de evidencia y el desarrollo de capacidad estadística: factores del contexto económico y social; factores de economía política interna; factores al interior de la administración pública; y factores internacionales. El conocimiento existente sobre los factores que afectan la producción y el uso de la evidencia es todavía incipiente. La limitación es aún mayor en cuanto al conocimiento sobre el efecto del uso de evidencia en el logro de resultados para la sociedad. Este documento propone líneas de investigación para el futuro, atendiendo las complejidades antes indicadas.

Clasificaciones JEL: Y30

Palabras clave: economía política, capacidad estadística, desarrollo estadístico, institutos nacionales de estadística, política basada en evidencia, sistema estadístico nacional

Presentación

El presente documento de discusión forma parte de una iniciativa de conocimiento de la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS) del BID emprendida en 2015 con el objetivo de explorar la dinámica e incidencia de los factores de economía política sobre la capacidad técnica e institucional de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN) de América Latina y el Caribe, en particular sobre las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE). Este esfuerzo de investigación busca responder las preguntas: *¿Cuáles son los factores determinantes de la economía política que condicionan la capacidad estadística en los países de la región? ¿Por qué algunos países tienen una mayor capacidad estadística que otros?*

Para tal fin, esta iniciativa busca facilitar un marco conceptual que contextualice la importancia del fortalecimiento institucional estadístico dentro del proceso de formulación de políticas, particularmente dentro de lo que se ha llamado la “capacidad del Estado”, así como proponer marcos teóricos y metodológicos para definir indicadores de capacidad estadística y para analizar los efectos de los factores de economía política sobre la institucionalidad estadística. Además, en un esfuerzo continuo para profundizar el conocimiento, se busca aplicar los productos indicados a través de estudios de caso en varios países de la región.

En general, se percibe que los incentivos para fortalecer las capacidades estadísticas no siempre están alineados dentro de los gobiernos. Es decir, existen *trade-offs* que afectan el desarrollo de la política sobre estadísticas: por un lado, estos necesitan datos para tomar decisiones mejor informadas y, por otro, los mismos datos pueden ser utilizados como una herramienta para que los ciudadanos pidan cuentas de las decisiones de sus gobernantes, lo que en consecuencia puede ir en contra de sus intereses. En este contexto es necesario ahondar el conocimiento para entender por qué los gobiernos estarían interesados o no en fortalecer sus ONE.

Se espera que los productos generados por esta iniciativa contribuyan a analizar y a explicar mejor las causas de la variación en la producción y el uso de la información estadística en los países de la región; a adquirir una mayor comprensión acerca de cómo los gobiernos producen estadísticas, por qué las utilizan en un grado alto o bajo, y cómo podrían producirlas y diseminarlas mejor en el futuro; a estimular y sustentar el debate sobre los retos que impone poner en práctica el diseño de una política basada en evidencia en los países de la región, y a orientar las acciones del Banco para apoyar el fortalecimiento de este sector.

El presente documento ha sido preparado por Martín Alessandro.¹ Se agradecen los comentarios recibidos de Carlos Santiso, Ben Roseth, Phil Keefer y Marcelo Leiras. La coordinación de la iniciativa de investigación sobre la economía política de la capacidad estadística ha estado a cargo de José Antonio Mejía (joseam@iadb.org) y Gilberto Moncada (gilbertom@iadb.org), ambos de IFD/ICS.

¹ Martín Alessandro es consultor experto en ciencia política, gestión pública y modernización del Estado (tin.alessandro@gmail.com).

Resumen ejecutivo

En este documento se analiza cuáles son los factores que influyen en: i) el desarrollo de capacidades estadísticas en la administración pública y ii) el uso de las estadísticas para la toma de decisiones en el ciclo de políticas públicas. Asimismo, se examinan sintéticamente los potenciales efectos de la capacidad estadística sobre los resultados de las políticas. A lo largo de estas páginas se revisa la literatura disponible sobre estos temas, y se proponen posibles líneas de investigación para el futuro.

Los estudios específicos sobre el desarrollo estadístico son muy escasos, por lo que la revisión se ha extendido a los factores que influyen sobre la producción y el uso de *evidencia* en un sentido más amplio. Las estadísticas constituyen un tipo de evidencia a disposición de los decisores de política pública para alimentar la formulación e implementación de políticas. Por lo tanto, los hallazgos de la literatura sobre políticas basadas en evidencia pueden ser útiles para entender específicamente lo referido a la producción y al uso de estadísticas en el ciclo de las políticas, aun teniendo en cuenta sus características particulares.

La capacidad estadística se define como la existencia de los atributos o recursos necesarios para generar de manera sostenida datos estadísticos relevantes y de calidad, y para difundirlos adecuada y oportunamente. Esta definición surge de la noción general de “capacidad estatal”, específicamente aplicada al Sistema Estadístico Nacional (SEN) de un país. Implica tanto contar con suficientes recursos humanos y presupuestarios, y con un marco institucional que asegure la autonomía de la Oficina Nacional Estadística (ONE) y su rol coordinador del SEN.

En este documento se clasifican en cuatro categorías los factores que, según la literatura, influyen en la generación de evidencia y el desarrollo de capacidad estadística: i) factores del contexto económico y social; ii) factores de economía política interna; iii) factores al interior de la administración pública, y iv) factores internacionales. En cada uno de estos tipos de factores hay elementos que favorecen el desarrollo de capacidades y otros que lo obstaculizan.

Los decisores de política pueden hacer distintos *usos* de la información estadística. Por un lado, el uso de la estadística en las políticas públicas puede ser *directo*; en tales casos, las decisiones adoptadas se desprenden de los datos, aun cuando existan distintas interpretaciones posibles de ellos. Por otro lado, el uso estadístico también puede ser *conceptual*, si influye en las creencias y percepciones generales de los decisores. No obstante, las estadísticas también pueden tener un uso *selectivo* o *estratégico*, que no guía realmente las políticas sino que sirve para respaldar o legitimar decisiones ya tomadas de antemano.

Los factores que según la literatura influyen en el uso de evidencia en el ciclo de políticas han sido agrupados en cinco categorías: i) factores políticos internos; ii) características de los decisores de políticas y de los modelos de gestión; iii) características de los datos; iv) modalidades de vinculación entre productores y usuarios de la información; y v) factores internacionales. Nuevamente, en cada categoría hay elementos favorables al uso de evidencia y otros que lo limitan.

El conocimiento existente sobre los factores que afectan la producción y, especialmente, el uso de la evidencias es todavía incipiente. La mayor parte de la literatura sobre estos temas está compuesta por estudios de caso, los cuales han contribuido a generar hipótesis y a construir un conocimiento inductivo sobre la materia. La aplicación de metodologías que permitan contrastar de manera más robusta esas hipótesis ha sido prácticamente nula. Esta limitación parece provenir de una característica intrínseca al tema, ya que es muy complejo determinar: i) cuál ha sido la efectiva influencia de la evidencia en una decisión determinada y ii) cómo habría sido la calidad de la decisión de no haberse utilizado tal evidencia. Para ambas cuestiones, no es fácil estimar un contrafactual.

La limitación es aún mayor en cuanto al conocimiento sobre el efecto del uso de evidencia en el logro de resultados para la sociedad. Esto implica poder conocer el punto (i) indicado en el párrafo anterior, y luego estimar cuáles habrían sido los resultados obtenidos sin la decisión o política adoptada. En general, esto excede las posibilidades de los investigadores. De todas formas, tanto los estudios con metodologías observacionales como los estudios de caso sugieren una vinculación entre la disponibilidad y el uso de estadísticas con ciertos resultados sociales, especialmente en el área de políticas de salud.

Este documento propone líneas de investigación para el futuro, atendiendo las complejidades antes indicadas. Parece improbable que metodologías experimentales o cuasi experimentales, que son el estándar más alto en términos de validez interna de las conclusiones, puedan ser aplicadas a estas cuestiones. Por lo tanto, enfoques metodológicamente más modestos, como el relevamiento a los propios decisores o la realización de estudios de caso, pueden ser vías para comenzar a construir conocimiento en los países de América Latina y el Caribe (ALC). De la literatura disponible hasta el momento, solo una ínfima parte proviene de la región. Por lo tanto, incluso estudios con objetivos relativamente acotados implicarían un avance significativo con respecto al estado actual de conocimiento sobre el tema.

Introducción

En la era de los “grandes datos” (*big data*), de las políticas basadas en evidencia, y de las metodologías cada vez más sofisticadas para evaluar el impacto de las acciones de gobierno, ha surgido una preocupación por la cantidad y la calidad de los datos que se encuentran a disposición de los decisores de política pública. En algunos casos, la inquietud es por la ausencia de datos, pero en la mayoría, es por la validez y confiabilidad de la información que se produce. Las preocupaciones abarcan desde el gobierno de Pensilvania, Estados Unidos, donde los datos de contaminación del agua generados por la agencia ambiental han mostrado errores severos (Barrett y Greene, 2015), hasta los casos de numerosos gobiernos africanos, que registraron cambios en el año base de las cuentas nacionales que *duplicaron* el valor del producto interno bruto (PIB) de la noche a la mañana, poniendo en duda la evidencia detrás de todos los análisis y las decisiones económicas que se habían realizado durante años (Jerven, 2015).

¿Por qué algunos gobiernos desarrollan mayores capacidades que otros para producir estadísticas oficiales de calidad? ¿Por qué en algunos casos esas estadísticas son más utilizadas que en otros para la toma de decisiones de política pública? Este documento busca contribuir a responder estas preguntas, revisando la literatura existente sobre:

- i. Los factores que influyen en el *desarrollo de la capacidad estadística* de las administraciones públicas.
- ii. Los factores que influyen en el *uso de la información estadística* durante el ciclo de las políticas públicas (para su formulación, implementación y evaluación).

Este es un tema relevante porque se espera que el uso de estadísticas favorezca decisiones de política pública bien fundamentadas y de calidad, y que estas a su vez conduzcan a mejores resultados para la ciudadanía.² Así entendido, el uso de estadísticas constituye una instancia, más específica, de la noción general de *políticas basadas en evidencia*. En este enfoque, las decisiones de política pública deberían guiarse por evidencia rigurosa y sistemática, tanto de los problemas que se buscan resolver como de las opciones de política existentes para abordarlos y sus efectos esperables. En tal sentido, los datos estadísticos oficiales conforman un tipo de evidencia posible a disposición de los formuladores de políticas, junto con otros

² Existe escasa contrastación empírica de estas hipótesis, principalmente por la dificultad para estimar un contrafactual apropiado, que permita comparar las decisiones tomadas a partir de la evidencia (y sus efectos sobre los resultados) con las decisiones sin evidencia. Véase el anexo.

instrumentos como las consultas a expertos, las publicaciones académicas o los estudios cualitativos (Sutcliffe y Court, 2005).

Por lo tanto, en esta revisión de la literatura se incluirán análisis no solo de los factores determinantes de la producción y del uso de las estadísticas oficiales en particular, sino también de los factores determinantes de la producción y del uso de evidencia en general. Esta extensión del alcance obedece a una razón sustantiva (las estadísticas constituyen un tipo de evidencia), pero también a una razón pragmática: el número de estudios específicamente abocados a examinar los factores que influyen en la generación y el uso de las estadísticas es muy acotado, por lo cual no podrían extraerse conclusiones firmes de su revisión. Por ambas razones, se ha optado por ampliar el alcance de este documento. De todas formas, el objetivo del estudio se orienta a brindar insumos para fortalecer el trabajo de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN) y de las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE).

En la primera sección de este documento se resume brevemente la definición de “capacidad estadística”, y se describe el tipo de uso que le pueden dar a la información estadística los decisores de política pública. En la segunda sección se revisa la literatura sobre los factores determinantes de la capacidad estadística, y en la tercera se analizan los factores determinantes del uso de estadísticas en el ciclo de políticas públicas. Finalmente, en la cuarta sección se discuten las fortalezas y limitaciones de la literatura existente para delinear una posible agenda de investigación.

1. Qué es la capacidad estadística y qué usos pueden darle los formuladores de políticas

La literatura sobre “capacidades estatales” puede clasificarse en dos grandes grupos (Holt y Manning, 2014). Por un lado, se encuentran los trabajos que definen y miden dicha capacidad a partir de atributos burocráticos o administrativos, como la existencia de un servicio civil profesionalizado y la autonomía frente a las interferencias políticas indebidas (Geddes, 1994; Evans y Rauch, 1999). Por otro, hay autores que se enfocan en los productos del accionar estatal o incluso en los resultados sociales alcanzados, a partir de los cuales infieren la existencia o no de capacidades (Kurtz y Schrank, 2007). Este segundo enfoque resulta problemático, dada la dificultad de identificar la contribución específica del Estado a dicho producto o resultado, que puede estar influido también por factores externos. Por ello, la definición más estricta de “capacidad” se enfoca específicamente en atributos propios del Estado, aun si estos son insumos para obtener ciertos productos y resultados.

La capacidad en materia estadística puede entenderse como la existencia de los atributos o recursos necesarios para generar de manera sostenida datos estadísticos relevantes y de calidad, y para difundirlos adecuada y oportunamente (BID, 2015a). Estos atributos incluyen los recursos humanos, presupuestarios, tecnológicos y de infraestructura requeridos para dicha producción estadística, así como la existencia de adecuadas instituciones políticas y administrativas que aseguren la autonomía del Sistema Estadístico Nacional (SEN) y de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), su entidad rectora, además del rol coordinador de la ONE sobre el SEN. La combinación de estos elementos de recursos y de marco institucional conforma el grado de capacidad estadística de un gobierno.

Los datos e informes producidos por el SEN pueden ser utilizados por individuos y organizaciones de los sectores público y privado, así como también de la sociedad civil. Este documento se centrará en su uso por parte de los decisores del sector público durante el ciclo de vida de las políticas públicas. Pero cabe destacar que la información estadística tiene un valor significativo (aunque muy difícil de medir)³ para los ciudadanos y las empresas. Para la ciudadanía, puede ser un insumo fundamental en el control y la evaluación de las gestiones gubernamentales, que actúe a su vez como un incentivo para que los gobiernos mejoren su desempeño. En cuanto a las empresas, estas pueden utilizar los datos producidos por el SEN para tomar mejores decisiones de inversión, contratación de personal, localización de actividades, gestión de inventarios, entre muchas otras.

Si las decisiones de política pública están guiadas por la evidencia, se esperaría que los decisores hagan un uso *directo* o *instrumental* de la información estadística: es decir, que de la lectura y del análisis de los datos se desprendan decisiones para la elaboración o implementación de las políticas. Este uso no impide que de los mismos datos puedan hacerse interpretaciones distintas, y que por ende surjan decisiones diferentes. Difícilmente los datos impliquen por sí mismos cierta decisión de manera automática. Pero en este uso se entiende que los datos le brindan a quien toma la decisión cierta información (ya sea sobre las dimensiones del problema, o cuáles son sus causas, o cuáles son las acciones que lo resolverían, o cómo ejecutarlas, etc.) que efectivamente influye en las decisiones luego adoptadas.

³ Dado que la información estadística producida por los gobiernos es un bien público que no tiene un precio en el mercado, resulta difícil estimar el valor que las empresas le asignan. En términos teóricos, el beneficio generado por estos datos es la diferencia entre las decisiones que se tomaron basadas en ellos frente a las decisiones que se habrían tomado *sin* la información estadística. Este escenario contrafactual no resulta fácil de calcular. Una estimación del gobierno estadounidense ubica el valor de las estadísticas producidas por el gobierno federal en un amplio rango que se extiende desde US\$24.000 millones anuales hasta US\$221.000 millones anuales. Dado que el costo de producir las estadísticas es de US\$3.700 millones anuales, aun con la estimación más baja resulta claro que los beneficios exceden largamente a los costos (United States Department of Commerce, 2014).

Pero existen otros usos posibles para la información estadística (Maciolek, 2015; Innvaer et al., 2002). La evidencia puede ser utilizada de manera *conceptual*, fundamentando de manera más general las percepciones, creencias o actitudes de los decisores, pero sin impactar directamente en ninguna decisión específica. Este uso también puede definirse como un “conocimiento práctico” (*working knowledge*) que quienes toman la decisión incorporan a su marco cultural y cognitivo. Este conocimiento práctico condiciona el modo en que interpretan y cobran sentido los nuevos datos agregados en el proceso de toma de decisiones, modelando de esta manera las decisiones adoptadas (Honig y Coburn, 2008).

El uso de las estadísticas también puede ser *selectivo* o *estratégico*: los decisores recurren a ciertos datos que apoyan posiciones que en realidad ya habían adoptado previamente, para legitimar ese curso de acción o para persuadir a otros. Este uso, también llamado *político*, es problemático. En distintos estudios aparece como una forma frecuente de utilización de la evidencia en el ciclo de políticas (véase el recuadro 1). Sin embargo, resulta claro que representa algo muy diferente al uso de las estadísticas que es de interés en este documento. En estos casos, los datos no se utilizan para informar o guiar decisiones, sino simplemente para brindarles una legitimidad *ex post*, una vez que la decisión ya ha sido tomada. En lugar de que la evidencia guíe a las políticas, implica que las políticas guían a la evidencia (*policy-driven evidence*).

Recuadro 1

Casos de uso selectivo o estratégico de la información estadística: Pakistán y Reino Unido

A finales de los años ochenta, el gobierno de Pakistán y algunos de sus principales donantes estaban interesados en desregular la política de racionamiento de trigo en el país, a la que consideraban ineficiente y corrupta. Para ello, financiaron la generación de estudios y evidencia sobre el funcionamiento y los efectos de la política, de manera de influir en la discusión sobre el tema. Dichos estudios, diseminados a una amplia audiencia de actores relevantes en la temática, ratificaron la conveniencia de modificar la política. Al poco tiempo, y tras décadas de funcionamiento, Pakistán eliminó la política de racionamiento de trigo (Scott, 2005; Islam y Garrett, 1997).

Aun cuando no se produzca de forma *ad hoc*, la información puede ser elegida selectivamente para apoyar ciertas decisiones de política pública. Esto puede ocurrir cuando existe gran cantidad de información sobre un tema, lo que a la vez permite interpretaciones divergentes sobre lo que indican los datos. En el Reino Unido, un estudio de caso de un área de política social muestra que los servidores públicos tienden a utilizar selectivamente aquella evidencia que los ayuda a “vender” ciertas políticas (Stevens, 2011). Dado que la evidencia no suele ser concluyente, esto habilita un uso estratégico: encontrar respaldo “técnico” para las políticas que se busca impulsar (en general, aquellas que los funcionarios consideran que les permitirán crecer en la carrera profesional).

En un uso directo o instrumental de la evidencia, esta puede producir efectos sobre las decisiones en distintos aspectos del ciclo de una política pública (ODI, 2015):

- Identificar problemas emergentes que requieren la atención del gobierno (incluido un análisis prospectivo).
- Considerar alternativas de diseño y selección de políticas.
- Asignar recursos de forma más eficiente y según las necesidades (por ejemplo, en términos geográficos).
- Monitorear la implementación de las políticas y evaluar su impacto.

Dada la multiplicidad de factores (políticos, ideológicos, profesionales, etc.) que influyen sobre los decisores de política pública, no es sencillo identificar instancias de un uso directo o instrumental de la evidencia.⁴ El gobierno estadounidense ha revisado los usos de uno de sus principales productos estadísticos (la *American Community Survey* [ACS], existente desde 1850) al interior de la propia administración, concluyendo que es utilizada principalmente en la gestión, el monitoreo y la evaluación de programas, en la evaluación de las necesidades de ciertas poblaciones, en la elegibilidad y asignación de recursos a los programas, y en la elaboración de muestras para otras encuestas (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2015). Resulta interesante notar que las estadísticas no parecen utilizarse para el diseño y la selección de políticas, sino para mejorar su implementación. Esto es consistente con una revisión específica del sector salud (Liverani et al., 2013): la evidencia se utiliza para decisiones de segundo orden (*cómo hacer algo*) más que para decisiones de primer orden (*si hacerlo o no*).

Excepto por estudios aislados como el recién citado de la ACS, y que forman parte de una controversia política sobre la utilidad de estos productos estadísticos,⁵ todavía se sabe poco sobre cuánto y cómo se utiliza la evidencia en la toma de decisiones públicas. En la sección 3 de este documento se revisan los factores que promueven u obstaculizan el uso de la

⁴ Russell y Muñoz-Ayala (2015) presentan una metodología para medir el uso de estadísticas mediante ciertos indicadores *proxy* que pueden revelar la demanda de información de los decisores. Por ejemplo, la adopción de ciertas políticas públicas que requieren datos para ser implementadas revelaría dicha demanda. De todas formas, la ausencia de esas políticas no necesariamente refleja un menor uso de la información, dado que puede obedecer a preferencias o razones ideológicas de quienes toman las decisiones.

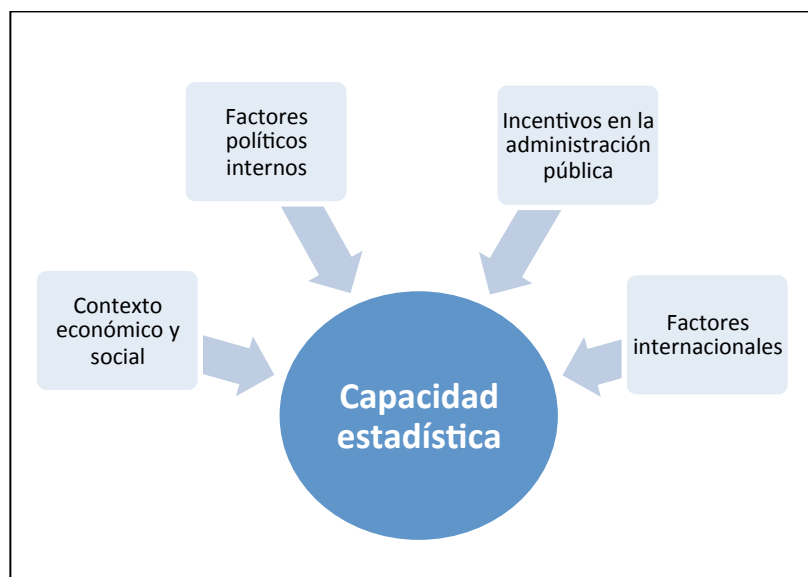
⁵ Véase, por ejemplo "The Beginning of the End of the Census?", publicado en el *New York Times*, 19 de mayo de 2015 (<http://www.nytimes.com/2012/05/20/sunday-review/the-debate-over-the-american-community-survey.html>). Un grupo de legisladores impulsa discontinuar la encuesta, a la que consideran costosa e invasora de la intimidad de los ciudadanos debido al tipo de información que recolecta. En el marco de esta discusión es que la agencia responsable por la encuesta ha estudiado y difundido los múltiples usos, públicos y privados, que se hacen de estos datos (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2014).

información estadística en dichas decisiones. Previo a ello, en la sección 2 se busca entender por qué solo en algunos casos se desarrollan capacidades estadísticas suficientes, factor que condiciona su uso posterior.

2. Factores que influyen en el desarrollo de la capacidad estadística

A partir de la revisión de la literatura, los múltiples factores que pueden influir en el desarrollo de la capacidad estadística se han agrupado en cuatro tipos generales de factores (véase el diagrama 1): i) el contexto económico y social general; ii) factores de economía política del propio país;⁶ iii) incentivos que operan al interior de la administración pública, y iv) factores internacionales.

Diagrama 1: Factores que influyen en el desarrollo de la capacidad estadística



Fuente: Elaboración propia.

2.2. Contexto económico y social

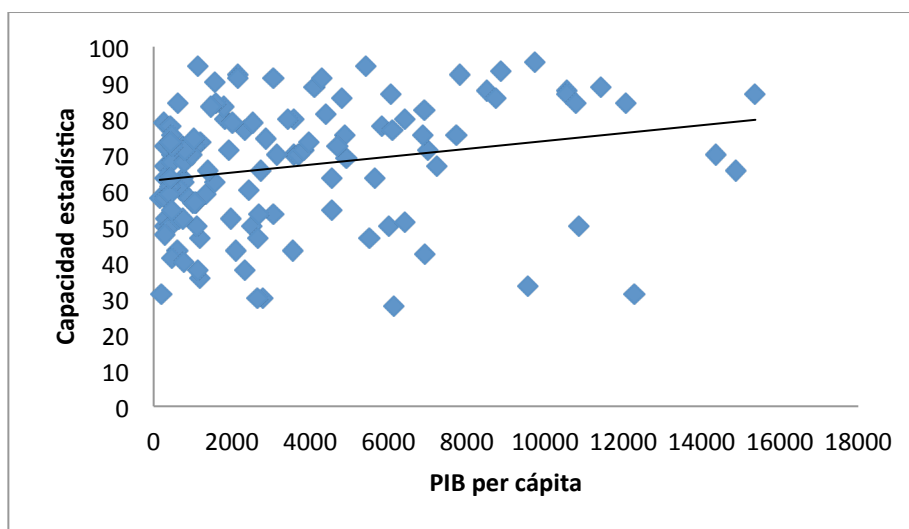
Existe evidencia de que las capacidades estatales están influidas por el nivel de desarrollo económico de un país (Kurtz y Schrank, 2007). Los países con un mayor nivel de riqueza están en mejores condiciones de asegurar suficientes recursos humanos, presupuestarios y tecnológicos para el ejercicio de las funciones estatales, y –por diversas razones (como la existencia de una ciudadanía con mayores posibilidades de demandar servicios públicos de calidad)– también de garantizar la autonomía burocrática necesaria para un desempeño

⁶ Estos factores políticos se analizan extensamente en BID (2015b). En este documento solo se presenta un breve resumen de dichos argumentos.

competente de la administración pública. Dado que la capacidad del SEN es un subtipo de las capacidades estatales en general, resulta lógico inferir que también están influidas por el nivel de desarrollo económico.

De todas formas, esta relación no parece ser lineal. Si bien el objetivo de este documento no es testear la asociación entre ambos fenómenos, el gráfico 1 muestra un vínculo apenas moderado entre riqueza y capacidad estadística. En el eje horizontal se ubica a los países según su PIB per cápita, y en el eje vertical según su nivel de capacidad estadística medido por el Banco Mundial. El coeficiente de correlación ($r=0,21$) confirma una relación positiva pero leve entre ambas variables.⁷ Más allá de las limitaciones del indicador de capacidad estadística utilizado (que define la capacidad a partir de los productos del SEN, y no de sus atributos o insumos; véase BID, 2015a), resulta claro que existen otros factores que influyen en el desarrollo de capacidad estadística.

Gráfico 1: Relación entre el PIB per cápita y la capacidad estadística



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial descargados de www.data.worldbank.org el 23 de junio de 2015.

Nota: La muestra corresponde a 143 países para los que existen datos en ambas variables (quedan fuera los países desarrollados y algunos otros). Los datos corresponden a 2013.

Ciertas características de la estructura económica y social pueden influir también de manera indirecta en la capacidad estadística. Por ejemplo, los decisores de políticas pueden tener mayor interés en desarrollar estadísticas sobre aquellos sectores de la economía con mayor potencial de contribución al fisco, con el fin de aumentar la recaudación tributaria (Krätke y

⁷ En caso de tomarse el logaritmo del PIB per cápita, la asociación entre ambas variables es prácticamente la misma ($r = 0,23$).

Byiers, 2014). Esto genera un importante desarrollo de capacidades para cierto tipo de estadísticas pero descuida otros productos o sectores con menor potencial contributivo (como se discutirá más adelante, es importante advertir que los decisores tienen incentivos diferentes para apoyar el desarrollo de distintos tipos de estadísticas, con lo cual la noción de “capacidad estadística” debe ser desagregada). A su vez, los países que sufren frecuentes crisis económicas y sociales pueden ver afectada su capacidad de retener personal calificado en las oficinas estadísticas, dados los habituales shocks que experimentan (Jerven y Johnston, 2015).

Pero la economía evidentemente no explica toda la variación en lo atinente a la capacidad estadística. ¿Por qué Moldavia, con un ingreso per cápita inferior al de Honduras, tiene 30 puntos más (sobre 100) en el índice de capacidad estadística del Banco Mundial? ¿Por qué El Salvador, con un ingreso per cápita que es poco más de un tercio que el de Panamá, tiene sin embargo 15 puntos más de capacidad estadística? A continuación, se consideran otros factores reseñados en la literatura que podrían explicar estas diferencias.

2.3. Factores políticos internos

En la sección anterior se mencionaba que los decisores pueden tener interés en desarrollar capacidad estadística para ciertos temas más que para otros. Por ejemplo, podría esperarse que para monitorear el desempeño de ciertas políticas prioritarias, los gobernantes apoyen la producción de datos confiables sobre la marcha de su implementación (véase la sección 3.2). De modo similar, es posible que promuevan la generación de estadísticas sobre el desempeño de la burocracia, para mitigar la asimetría de información inherente a la relación entre principal y agente mediante la supervisión de su conducta (sobre esto véase Moe, 2005). Finalmente, cierto tipo de políticas públicas (como la planificación desarrollista de los años sesenta en América Latina) son más propensas a requerir información estadística, lo cual motivaría a los gobernantes para invertir en su desarrollo (Daniel, 2013); algo similar ocurrió en India en un período previo (Tendulkar, 2009).

Como contrapartida, podría esperarse que los gobernantes resistan la producción de ciertos indicadores que podrían ser utilizados por la prensa, la oposición o la ciudadanía para monitorear *su* propio comportamiento. En efecto, dado que cierta información estadística puede ser empleada por los ciudadanos para monitorear el desempeño de sus gobernantes, ¿qué incentivos tienen estos para fortalecer el desarrollo de estas capacidades? La pregunta remite al clásico “dilema del político” identificado por Geddes (1994): si bien invertir en mejorar las capacidades estatales puede redundar a mediano plazo en un mayor crecimiento económico (y por ende también en mayor éxito político), suele implicar costos políticos de corto plazo, que tal

vez incluso afecten la supervivencia del gobernante en su cargo. En ciertos contextos, el interés de mediano plazo puede primar; en otros casos, puede prevalecer la necesidad política inmediata. ¿Es posible conocer cuándo es más probable uno u otro desenlace?

El tipo de régimen político es un factor relevante. Es esperable que en un régimen democrático haya mayores presiones al gobierno para producir estadísticas confiables. Este es un factor que se menciona habitualmente como uno de los que contribuye al desarrollo de políticas basadas en evidencia (Liverani, Hawkins y Parkhurst, 2013; Sutcliffe y Court, 2005). La competencia y contestabilidad propia de los regímenes democráticos actuaría así como un incentivo para privilegiar la producción de datos. En Ruanda, un esquema de poder compartido luego del genocidio de 1994 ha favorecido el desarrollo de estadísticas confiables (Krätke y Byiers, 2014). En cambio, en Hong Kong la naturaleza no democrática del régimen político limitó la generación y difusión de datos durante décadas, pese al gran desarrollo económico del país (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Crecimiento económico sin estadísticas oficiales: el caso de Hong Kong

Pese a su acelerado crecimiento económico, Hong Kong fue gobernado durante décadas prácticamente sin estadísticas oficiales (Goodstadt, 2006). Las primeras cifras sobre el PIB datan de 1973, y las de la balanza de pagos de 1997. La razón invocada por el gobierno era que una economía libre no requería datos producidos por el gobierno. Sin embargo, los principales motivos parecen haber sido de tipo político: no otorgar a la ciudadanía datos que pudieran empoderarla para monitorear al gobierno, ni brindarle información a la metrópoli (Reino Unido) para intervenir en las decisiones de política pública tomadas por las autoridades locales. La difusión de estadísticas podía dar insumos a los rivales políticos del gobierno.

La producción de estadísticas solo se aceleró en aquellos temas para cuyo funcionamiento, en cierto momento, el gobierno requirió de datos (por ejemplo, para conducir negociaciones económicas internacionales).

A su vez, ciertos regímenes pueden buscar marginar a ciertos grupos de la población de manera deliberada. Un mecanismo para este objetivo puede ser el de sub-representarlos en las estadísticas oficiales (ODI, 2015).⁸ De esta manera, la calidad de la producción estadística se ve afectada por una interferencia política que, pese a la existencia de capacidades técnicas suficientes, distorsiona los datos que publica el gobierno. En regímenes democráticos, con protección de las minorías, esta situación parece menos probable.

⁸ De modo similar, las provincias argentinas resistieron durante décadas la elaboración de censos de población confiables, ya que temían que un cálculo estricto de la población real en sus territorios redujera su representación en el Congreso (González Bollo, 2007).

Dentro de los regímenes democráticos, hay también distintos elementos que influyen en la generación de estadísticas. A partir de una serie de estudios piloto y de una revisión de la literatura más general sobre economía política del sector público (BID, 2015b), es posible formular una serie de argumentos e hipótesis preliminares:

- *Poderes formales y reales del presidente.* La evidencia muestra que cuando los presidentes crean organismos y agencias mediante una acción unilateral, estos tienden a ser menos autónomos con respecto al Ejecutivo que cuando los crea el Congreso. Por lo tanto, debería esperarse que la autonomía de las oficinas estadísticas sea menor cuando el marco institucional general y los equilibrios políticos otorgan al presidente (vis-à-vis el Congreso) mayores atribuciones para organizar y regular a estos entes.
- *Características de los partidos políticos.* La existencia de partidos programáticos e institucionalizados, que son menos dependientes del patronazgo y del clientelismo para su subsistencia, y que poseen horizontes temporales de más largo plazo, podrían favorecer reformas en pro de mayores capacidades.
- *Alternancia de distintos partidos en el poder.* Si la expectativa futura de alternancia es alta, los partidos políticos pueden inclinarse por proteger la autonomía de la ONE, para asegurarse la producción de datos confiables cuando estén en la oposición.
- *Dinámicas al interior de la administración pública.* La posibilidad de que la ONE sea un coordinador efectivo del SEN depende de la dinámica de la “política burocrática” al interior de la administración pública. Como principio general, se esperaría que cuanto mayor sea la influencia de otras entidades del SEN (como los bancos centrales), más difícil será para la ONE consolidar su rol rector de la producción y difusión estadística. Los casos de Colombia, México y República Dominicana, estudiados en BID (2015b), sugieren que las pujas entre entidades públicas pueden ser críticas para entender la evolución del sector estadístico en cada país (véase el recuadro 3).
- *Reputación pública de la ONE.* La literatura muestra que el proceso de consolidación de la autonomía de ciertas agencias del gobierno depende de la reputación pública de sus funcionarios, que pueden ser apoyados por la opinión pública si se los percibe como competentes e imparciales.
- *Demandas de actores privados.* Si bien las estadísticas se asemejan a un bien público y por lo tanto es menos probable que existan incentivos para movilizarse en pro de su fortalecimiento, es posible que ciertas características de los actores privados de la economía (como su tamaño o su vinculación al comercio internacional) influyan en su probabilidad de demandar estadísticas confiables.

Recuadro 3
“Política burocrática” en el sector estadístico en América Latina

Estudios de caso realizados en Colombia, México y República Dominicana revelan la importancia de la interacción entre las entidades del gobierno en el desarrollo de capacidad estadística (BID, 2015b). El caso dominicano quizá sea el más ilustrativo. En este país no ha podido consolidarse un Sistema Estadístico Nacional (SEN) en un sentido estricto, lo que conduce a ciertas duplicaciones, brechas e inconsistencias en la producción de los diferentes organismos que generan información estadística. La Oficina Nacional Estadística (ONE) lleva años impulsando, sin éxito, una reforma del marco institucional que establezca el SEN y le asigne un rol coordinador. Sin embargo, la renuencia del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) (que es un actor poderoso del proceso decisorio dominicano y un activo productor de estadísticas) a aceptar la rectoría de la ONE ha impedido que se apruebe esta reforma. Este “empate” entre la ONE y el BCRD ha limitado los avances en la construcción de la capacidad estadística del país.

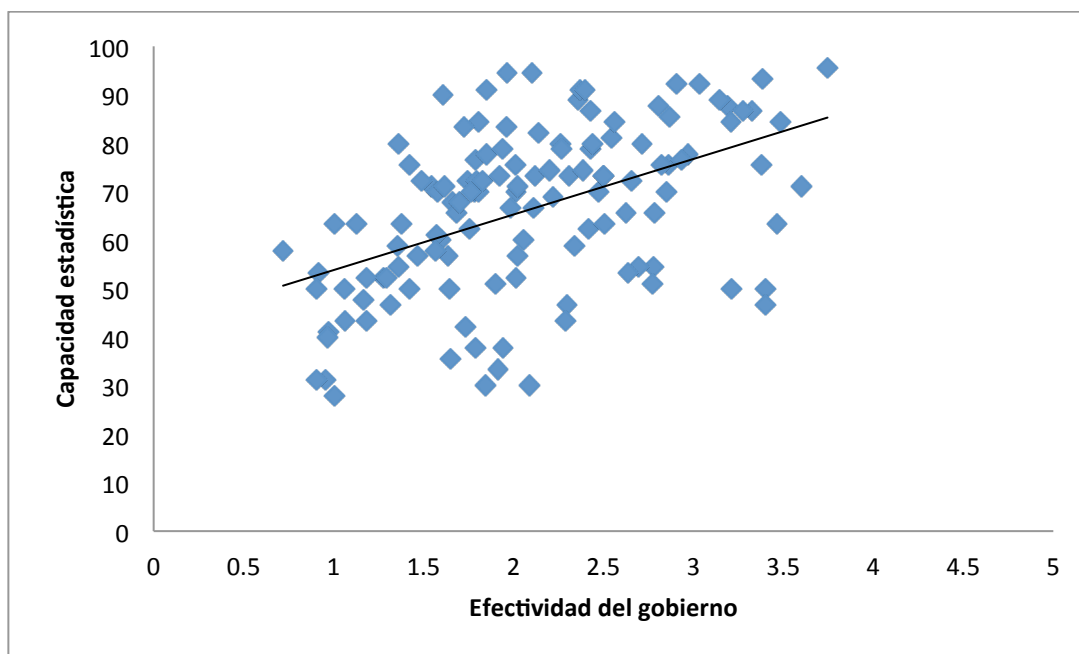
Finalmente, los factores políticos deben ser considerados también en su dimensión histórica. Los objetivos y características del SEN al momento de su creación pueden influir en su desarrollo en las décadas siguientes. Un fenómeno que se observa en distintos países africanos es que las prioridades de los institutos estadísticos durante el período colonial se conservaron incluso mucho tiempo después de la independencia. Por ejemplo, el escaso interés por medir en las cuentas nacionales la actividad económica informal, especialmente la pequeña agricultura, es todavía prevaleciente en África Subsahariana (Krätke y Byiers, 2014). Por lo tanto, puede argumentarse que existe una dependencia de la trayectoria (*path dependence*), según la cual el desarrollo de capacidad estadística se encuentra atado no solo a las acciones que se adopten en un momento dado, sino también a las decisiones previas que fueron moldeando las características del SEN.

2.4. Incentivos al interior de la administración pública

El sector estadístico opera dentro de las características y tendencias más generales de la administración pública de un país. Si bien pueden existir “archipiélagos de excelencia” dentro de una institucionalidad débil (Bersch, Praça y Taylor, 2013), parece más habitual que la capacidad estadística esté asociada con las capacidades generales de la administración pública. Nuevamente, aunque no sea el objetivo de este documento, es posible mostrar la correlación que existe entre ambos atributos, como se observa en el gráfico 2. El eje horizontal presenta el indicador de efectividad del gobierno y el eje vertical el de capacidad estadística, ambos medidos por el Banco Mundial para todos los países de los que se tienen datos en ambas dimensiones. La correlación positiva entre ambas variables ($r=0,47$) revela que la capacidad estadística está asociada a las capacidades generales de la administración pública.

El caso de Colombia (recuadro 4) ilustra un posible mecanismo por el que las capacidades estatales generales influyen en la capacidad estadística.

Gráfico 2: Relación entre las capacidades generales del gobierno y la capacidad estadística



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial descargados de www.dataworldbank.org el 1 de julio de 2015.

Nota: La muestra corresponde a 143 países para los que existen datos en ambas variables (quedan fuera los países desarrollados y algunos otros). Los datos corresponden a 2013. Los valores de efectividad del gobierno (originalmente de -2,5 a 2,5) fueron re-escalados de 0 a 5 para facilitar su lectura.

Recuadro 4 El desarrollo de capacidad estadística en Colombia

Desde la década de 1960, una serie de organismos clave de la administración pública colombiana (como el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República) han sido reconocidos por sus elevadas capacidades técnicas. Desde entonces, dichas entidades se han convertido en demandantes de información estadística de calidad como insumo para sus propias tareas. Esta demanda ha favorecido la construcción de capacidades en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), responsable de la generación de información oficial básica en Colombia. Tanto en su dotación de recursos como en la protección de su autonomía, las capacidades del DANE se entienden en el marco más general de arraigo tecnocrático en la administración pública colombiana (BID, 2015b).

Cuando se analiza el funcionamiento de la administración pública, es importante considerar no solo los incentivos y recursos a disposición de los líderes del gobierno (que se describen en el apartado 2.2), sino también los que poseen los servidores públicos, incluidos aquellos que prestan directamente los servicios. Estos funcionarios pueden estar sesgados a reportar mayores progresos que los realmente existentes, especialmente si dichos avances están ligados a incentivos financieros sin suficiente auditoría de los datos reportados. En tales contextos, el incentivo financiero puede producir efectos negativos en la confiabilidad de la información reportada en los registros administrativos. Sandefur y Glassman (2014) describen precisamente esta situación en varios países africanos: las cifras reportadas desde las escuelas presentan una sistemática sobre-estimación de la matrícula escolar, en comparación con la registrada mediante encuestas de hogares, dado que los recursos presupuestarios se asignan según la cantidad de alumnos en cada establecimiento.

Este fenómeno ha sido denominado como la “Ley de Goodhart” (Goodhart, 1975): *cuando un indicador empieza a ser utilizado como meta, deja de ser un buen indicador*. Es decir, una vez que existe un monitoreo sobre la evolución de cierto indicador, especialmente si el desempeño se asocia con ciertos incentivos (positivos o negativos), puede afectarse la producción o el reporte del dato. Por lo tanto, la “gestión por resultados” en la administración pública presenta el riesgo de que los datos sean manipulados o “maquillados” para mostrar un cumplimiento de la meta fijada que no es tal. Este fenómeno tiene lugar incluso en administraciones públicas altamente profesionales. En el sector de la salud se han detectado anomalías en los datos del tiempo de espera de los pacientes tanto en el Reino Unido (Bevan y Hood, 2006) como en Estados Unidos (Rudalevige, 2014), precisamente luego de que los gobiernos fijaran metas específicas para los funcionarios en ese tema.⁹ En países con menos auditorías sobre la calidad de la información, es probable que haya una mayor tendencia a la manipulación.

En otras palabras: cuando la información estadística no se utiliza principalmente para gestionar (y por lo tanto para corregir problemas), sino como un instrumento de control sobre la burocracia, pueden aparecer problemas en la calidad de los datos reportados. La tendencia creciente a gobernar por resultados y metas conlleva este riesgo. Como se muestra en la

⁹ Además del “maquillaje” de los datos, puede ocurrir que los comportamientos varíen para asegurar un cumplimiento (formal) de la meta pero sin mejorar realmente el desempeño, o incluso empeorándolo. En el caso británico, se detectó que en ciertos casos se hacía esperar a los pacientes en las ambulancias, sin ingresarlos al hospital, para reducir el tiempo en la sala de espera y así cumplir con la meta fijada de tiempo de atención hospitalaria (Bevan y Hood, 2006). Este tipo de conductas, aun si estrictamente no implica fraguar los datos, tampoco redundan en un beneficio genuino para el usuario del servicio.

siguiente sección, en algunos casos estos incentivos perversos son generados también por la fijación de metas a nivel internacional (recuadro 3).

2.5. Factores internacionales

Además de las interacciones entre los diversos actores al interior del propio país, las dinámicas internacionales pueden contribuir o al desarrollo estadístico o perjudicarlo. En primer lugar, al encarar negociaciones económicas internacionales los gobiernos pueden verse necesitados de contar con datos confiables sobre su país, como insumo para realizar dichas negociaciones. Retomando el ejemplo de Hong Kong, el gobierno de este territorio se vio afectado en sus negociaciones comerciales al no contar con estadísticas sobre el sector textil, de modo que no pudo responder a las acusaciones de otros países sobre prácticas no competitivas; esta experiencia impulsó el desarrollo de estadísticas oficiales sobre el tema, que resultaron fundamentales para el éxito de negociaciones posteriores (Goodstadt, 2006).

En segundo lugar, la fijación de metas y estándares internacionales también puede contribuir al fortalecimiento de las estadísticas públicas. El establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fomentó la generación de datos que hasta entonces no se producían en algunos países en desarrollo, especialmente en el sector social, para medir los avances hacia el cumplimiento de las metas (Jerven y Johnston, 2015; Krätke y Byiers, 2014). Específicamente, en varios países de América Latina se registraron mejoras luego de haberse instituido los ODM (Stockins, 2013). A su vez, los propios procesos de vinculación entre organismos estadísticos (grupos de trabajo, foros, etc.) también pueden ser ámbitos para el intercambio de experiencias y buenas prácticas, factor que suele ser mencionado en los casos de Colombia, México y República Dominicana (BID, 2015b).

En tercer lugar, la necesidad que tienen los gobiernos de mostrar estadísticas confiables ante los organismos internacionales de crédito para acceder al financiamiento, o su deseo de obtener la membresía en ciertas organizaciones internacionales, puede motivar mejoras en la producción estadística. La creación del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en 1982 en México tuvo lugar precisamente en un contexto de crisis económica para la cual el organismo requería asistencia externa, siendo la credibilidad de las cifras un asunto relevante en dicha interacción. A su vez, el proceso para permitir el acceso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que aún no se ha concretado, condujo en 2015 a la adopción de reformas para fortalecer el rol coordinador del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) al interior del SEN, tal como había sido recomendado por la OCDE (BID, 2015b).

La adopción de estándares internacionales es otro mecanismo posible de robustecimiento de las estadísticas nacionales. Antes de la devaluación del peso en 1994, el Banco de México publicaba de forma irregular los datos sobre sus reservas de divisas. Aunque la disponibilidad de información regular probablemente no habría impedido la crisis, podría haber habilitado un ajuste más gradual. Esta experiencia llevó a que el Fondo Monetario Internacional (FMI) fijara la Norma Especial de Disseminación de Datos, que no solo ha mejorado la calidad de los datos macroeconómicos sino que también reducido los costos de endeudamiento para los países adheridos (Scott, 2005).

Pero la influencia internacional también puede debilitar a los SEN. En la cooperación internacional, los donantes deben responder a sus propios grupos interesados (*constituencies*), a quienes deben demostrar que su trabajo produce resultados. Por lo tanto, los datos que les interesan suelen corresponder a proyectos específicos, financiados por dichos organismos (Krätke y Byiers, 2014). Dado que cuentan con importantes recursos presupuestarios, es probable que consigan al personal más calificado (escaso en numerosos países en desarrollo) para trabajar en la producción de esos datos, dejando con menores capacidades disponibles a los institutos estadísticos para su propio trabajo (Jerven, 2010).

A su vez, los datos financiados por la cooperación internacional tienden a utilizar metodologías estandarizadas a nivel global (para permitir la comparación entre países), que puede ser distinta de la metodología que habilitaría una comparación en el tiempo en el mismo país (Sandefur y Glassman, 2014). Las estadísticas generadas por los donantes tampoco suelen brindar información subnacional con la suficiente desagregación para guiar la formulación de políticas y la asignación de recursos. Por lo tanto, si la producción de nuevas estadísticas responde a las necesidades de los donantes posiblemente ocurran dos efectos: i) que esos datos no reflejen las prioridades y necesidades de los decisores locales de política pública y ii) que las ONE pierdan recursos y capacidades para su tarea de recolección, análisis y disseminación de datos (Chen et al., 2013; Jerven y Johnston, 2015). Los propios ODM han tenido en parte este efecto, pese a haber implicado una ampliación de los recursos presupuestarios para las ONE.

Finalmente, la fijación de metas internacionales puede generar incentivos que induzcan a la distorsión o manipulación de los datos. Al existir compromisos que alcanzar, en algunos casos ligados a desembolsos financieros o a una nueva cooperación, los gobiernos pueden verse incentivados a exagerar los progresos logrados mediante la manipulación de las estadísticas (Sandefur y Glassman, 2014; véase el recuadro 5). Esto se vincula con fenómenos ya descritos en la sección 2.3.

Recuadro 5

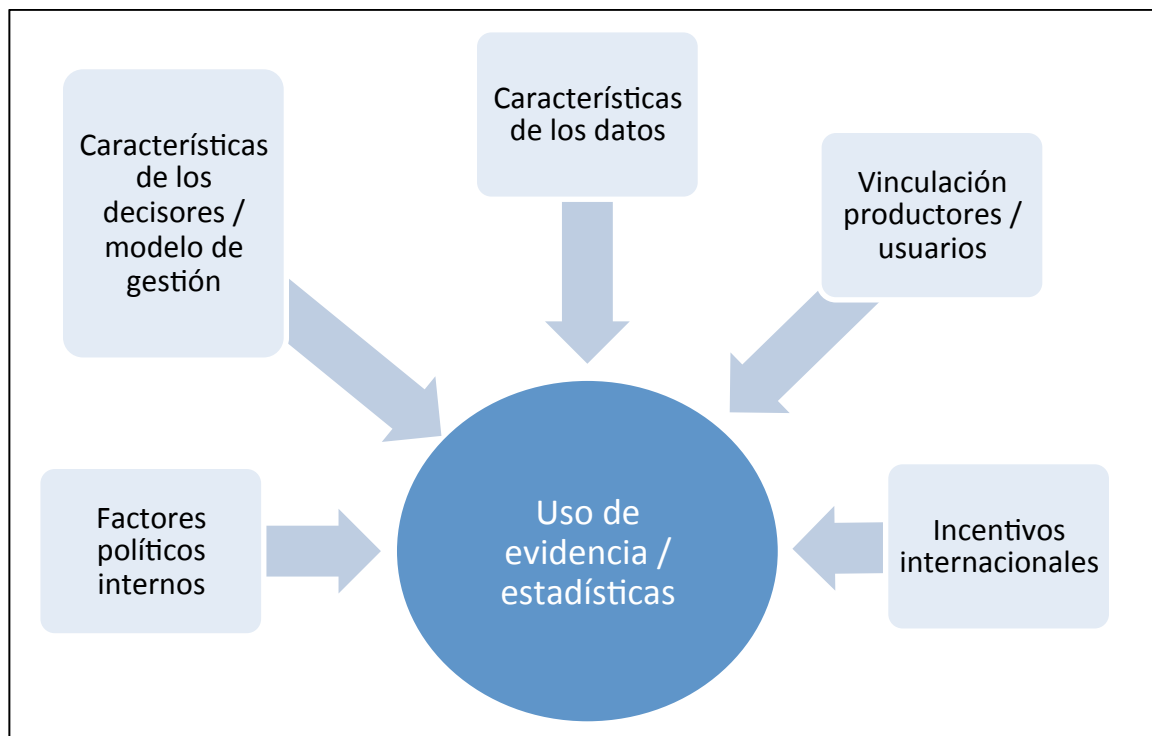
Incentivos internacionales perversos en la producción estadística: vacunas en África

En el año 2000 la Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI) ofreció a ciertos países africanos un incentivo monetario por cada nuevo niño inmunizado contra la difteria y el tétanos. La fuente de información utilizada eran los registros administrativos de cada país. Comparando estos datos con la información de encuestas de hogares realizadas desde entonces, se observa que los datos administrativos presentan un sesgo sistemático a sobreestimar la proporción de niños inmunizados. Sandefur y Glassman (2014) demuestran que este sesgo se originó en el incentivo financiero, dado que en otras vacunas, para las cuales no había tal incentivo, no se observa la discrepancia entre los datos administrativos y los de la encuesta. Es decir que utilizar el indicador como meta generó un problema en su confiabilidad.

2. Factores que influyen en el uso de estadísticas

La producción de estadísticas *per se* no asegura su utilización por parte de los decisores e implementadores de política pública. De hecho, el *uso* de los datos estadísticos suele aparecer como un aspecto más problemático que su producción. En esta sección se identifica una serie de factores que, según la literatura, influyen en la probabilidad del uso de evidencia, y de datos estadísticos en particular, durante el ciclo de vida de las políticas públicas. Es posible clasificar a estos factores en cinco grupos, como se describe en el diagrama 2: i) factores políticos internos; ii) características de los decisores y de los modelos de gestión adoptados; iii) características de la información producida; iv) tipo de vinculación entre los productores y los usuarios de las estadísticas y v) factores internacionales.

Diagrama 2: Factores que influyen en el uso de evidencia y estadísticas



Fuente: Elaboración propia.

2.1. Factores políticos internos

Un primer tipo de factor de economía política que influye en el uso de las estadísticas es la correspondencia entre los intereses de los decisores y la evidencia que presentan los datos. Como se mencionó en la sección 1, cuando los datos apoyan ciertas iniciativas que los gobiernos desean impulsar, es más probable que utilicen la información (al menos de forma selectiva o estratégica) para fundamentar sus decisiones. Pero este tipo de uso de las estadísticas, que no guía realmente a las decisiones sino que solo las legitima ex post, no es el que interesa a los efectos de este documento.

Un factor político que sí puede fomentar el uso de evidencia para las decisiones de política pública es el interés y el liderazgo de la máxima autoridad en un tema. En Uganda, el interés del presidente en la temática de la mortalidad infantil influyó en la generación de información sobre este flagelo, y en su utilización para modificar la política gubernamental en el área (Scott, 2005). Al detectarse un desvío en los indicadores de mortalidad infantil, el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico comisionó estudios adicionales para examinar las causas del problema; el estudio identificó los factores detrás del aumento en

la mortalidad infantil (altas tasas de natalidad, nacimientos con escasos intervalos, y elevada proporción de partos en los hogares), y con esta evidencia se orientaron los programas del gobierno para abordar dichos factores. Las características personales de los decisores, si bien difíciles de incorporar en análisis orientados a identificar factores generales, han mostrado ser relevantes en los estudios de caso de economía política del sector estadístico en América Latina (BID, 2015b).

Además de cualidades personales del liderazgo político, existen factores políticos o institucionales más estructurales que inciden en el uso de las estadísticas. En una revisión del empleo de evidencia en el sector salud, Liverani, Hawkins y Parkhurst (2013) encuentran análisis divergentes con respecto al efecto del régimen político (democrático o no) sobre la probabilidad de una mayor utilización de las estadísticas. Algunos estudios de caso (que incluyen, en América Latina, el de Uruguay) muestran que la democratización política condujo a un cambio hacia una cultura más basada en evidencia para la toma de decisiones; pero otros estudios no hallan efectos, o solo encuentran ejemplos de un uso político o estratégico de los datos. De todas formas, parece plausible que una mayor apertura y competencia en el sistema político aumente la demanda de generación y uso de los datos, como se señaló en la sección 2.2. La posibilidad de un debate más pluralista incrementa la necesidad de evidencia para justificar las posiciones que adoptan los actores, aunque nuevamente esto puede conducir a un uso puramente selectivo de la información.

Los factores políticos a su vez inciden en los diseños institucionales que adoptan los gobiernos, los cuales a su vez pueden fomentar o limitar la utilización de los datos estadísticos. Los sistemas políticos que conducen a una alta rotación de los altos funcionarios de gobierno pueden desalentar el uso de evidencia, dado que implican una pérdida de especialización y de memoria institucional entre los decisores de política pública.¹⁰ La formación de burocracias con escasos contactos transversales también puede limitar el uso de datos, especialmente en temas que requerirían el análisis de información multi-sectorial que excede lo específicamente vinculado al organismo en cuestión. Finalmente, la existencia de mandatos institucionales que establecen la necesidad de proveer evidencia en las decisiones puede ser un incentivo para su utilización (Liverani, Hawkins y Parkhurst, 2013). Estas exigencias pueden ser resistidas por los organismos, especialmente si la evidencia sugiere que los programas que administran no son realmente efectivos (Haskins y Baron, 2011); por lo tanto, los recursos de poder con que cuentan los organismos, vis-à-vis el Centro de Gobierno, puede ser un factor relevante para

¹⁰ La continuidad de ciertos altos servidores públicos en la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) de la Casa Blanca ha sido fundamental para el avance del gobierno federal estadounidense hacia una gestión basada en evidencia (Haskins y Baron, 2011).

hacer cumplir dichos mandatos institucionales. De hecho, el cumplimiento de estos mandatos admite discrecionalidad por parte de los organismos, como se describe en el recuadro 6.

Recuadro 6

Mandatos institucionales para el uso de evidencia: la iniciativa “No Child Left Behind”

El gobierno federal estadounidense requiere que todos los programas financiados con fondos de la iniciativa “No Child Left Behind” (NCLB) en el sector educativo estén “guiados por datos” y basados en “evidencia”. Sin embargo, los distritos escolares hacen interpretaciones amplias de qué tipos de información constituyen “datos” y “evidencia”. Además de estadísticas sobre el desempeño de los estudiantes y de otras investigaciones científicas, los decisores suelen utilizar como evidencia la percepción o experiencia de maestros y directores de escuela y la retroalimentación de los padres y alumnos. Por lo tanto, el tipo de evidencia sistemática promovido por la legislación se ve acompañado por un conocimiento más situado y de primera mano en el propio contexto local. En parte, esta atención a la opinión de los miembros de la comunidad educativa local responde a un uso político o estratégico de la evidencia, más que a una búsqueda de guiar con datos las decisiones (Honig y Coburn, 2008).

Los tiempos políticos también influyen en la probabilidad del uso de evidencia para las decisiones. Existen ciertos momentos en que el sistema político es más receptivo a los datos (Green, 2012): en momentos de crisis o escándalo; en momentos específicos del calendario político o electoral (al definirse programas de gobierno, o al cambiar las autoridades); o cuando aparecen hechos novedosos y el gobierno requiere información para actuar (como un nuevo asunto en la agenda pública). En tales situaciones, se abren ventanas de oportunidad para que los datos estadísticos influyan en las acciones de los decisores.

2.2. Características de los decisores / modelo de gestión utilizado

Además del rol político de los gobernantes, su actuación como gerentes de la administración pública y los modelos de gestión que establecen para ello influyen en la probabilidad de usar datos estadísticos. En particular, la llamada *deliverology* o “ciencia del cumplimiento” enfatiza la importancia de utilizar los datos de desempeño¹¹ para detectar problemas que dificultan el logro de los objetivos de gobierno, y para decidir ajustes o correcciones en la implementación de los programas. A fin de establecer modelos de gestión de este tipo, el compromiso o incluso el involucramiento directo de la máxima autoridad es un factor crucial, ya que señala a los directivos y servidores públicos la importancia de “estar encima” de los datos correspondientes a sus organismos (Barber, 2015; Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

¹¹ Estos suelen incluir tanto datos administrativos de proceso o producto generados por los organismos que implementan los programas como estadísticas de resultado que son responsabilidad de entidades del SEN.

Este involucramiento puede materializarse mediante una rutina de reuniones periódicas de revisión de los datos y toma de decisiones, que ha mostrado ser un potente motor para el uso de información estadística. En el gobierno federal estadounidense, los gerentes que participan de tales rutinas son más proclives a usar los datos para guiar su gestión (Moynihan y Kroll, 2014). Asegurar que estas rutinas se cumplan de forma sistemática y disciplinada favorece que los datos sean realmente utilizados para tomar decisiones, y no solo de manera episódica o ad hoc. En América Latina, experiencias como la del estado de Pernambuco, Brasil, señalan el valor de utilizar los datos de desempeño de esta manera para conseguir resultados (véase el recuadro 7). Como se mencionó en la sección 2, el riesgo de estos modelos de gestión es que los organismos puedan manipular los datos, aunque el uso de los mismos para resolver problemas y ayudarlos a mejorar su desempeño (más que para el control o la auditoría) mitiga en parte este riesgo.

Recuadro 7
El uso de datos de desempeño para mejorar la gestión de gobierno: el caso de Pernambuco, Brasil

Desde 2007, el gobernador del estado de Pernambuco, Brasil, lidera reuniones semanales de revisión de los datos de avance en las áreas prioritarias definidas por el gobierno estadual (incluyendo temas como seguridad ciudadana, educación y salud). De estas reuniones participan los titulares de todos los organismos responsables de cada una de las prioridades y otros funcionarios relacionados con ellas. En las reuniones se revisa el grado de cumplimiento en relación con los procesos y productos previstos para cada etapa, así como la evolución de los indicadores de resultado respectivos. Cuando se detectan desvíos respecto a lo planificado, los participantes discuten las posibles causas del problema, y acuerdan las acciones a adoptar para corregir la situación, a las que luego se da seguimiento en reuniones posteriores. Este modelo de gestión ha contribuido a mejoras significativas en los resultados prioritarios, incluidos la reducción de delitos violentos y las mejoras en el desempeño educativo. Entre los factores que han favorecido el éxito del modelo se cuentan el liderazgo personal del jefe del Ejecutivo; la disciplina para asegurar la rutina semanal de reuniones; la credibilidad de los datos monitoreados, y el desarrollo de capacidades analíticas para evaluar la información recolectada (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

La implantación de estos modelos también puede contribuir a consolidar una cultura organizacional más favorable al uso de evidencia para la toma de decisiones. Los elementos normativos o culturales (las expectativas, hábitos y normas que guían el comportamiento) inciden en la probabilidad de que la administración pública incorpore o no el uso de datos para su funcionamiento (Honig y Coburn, 2008).

Evidentemente, para que los decisores adopten modelos de gestión basados en datos es necesario que conozcan y puedan interpretar la información estadística (Sutcliffe y Court,

2005; Oliver et al., 2014; Newman et al., 2013). Si bien en este conocimiento desempeñan un rol muy importante los vínculos organizativos y las redes entre productores y usuarios de la información (véase el apartado 3.4), es indudable que la familiaridad que los decisores y sus equipos tengan en cuanto al manejo de los datos contribuye a su utilización. Si carecen de las capacidades para comprender o interpretar la evidencia estadística, es poco probable que la demanden o que la utilicen como un insumo sistemático para la toma de decisiones. La capacidad de comprensión está también ligada a las características de los propios datos que son producidos, tema que se abordará en la siguiente sección.

2.3. Características de los datos

La posibilidad de usar distintos tipos de datos estadísticos varía ampliamente. Los intereses y prioridades de quienes generan la información no necesariamente coinciden con las necesidades de sus usuarios en el sector público. Por lo tanto, es frecuente que el tipo de información reportada, su formato, su periodicidad u otras características de los datos no faciliten su uso entre los decisores e implementadores de política pública. A continuación se presentan algunos atributos de los datos que fomentan su utilización:

- *Pertinencia o aplicabilidad.* Los decisores de política pública confían más en la información generada para su contexto local específico que en aquella extrapolada de otras situaciones o realidades (Tseng, 2012; Maciolek, 2015; AidData, 2015). Es más probable que apelen a la evidencia cuando esta se refiera estrictamente a sus circunstancias. La relevancia de los datos es también mayor cuando surge de necesidades de los propios decisores más que cuando es impuesta por actores internacionales (véase la sección 2.4).
- *Contundencia de la evidencia.* Es más probable que los datos sirvan para fundamentar una decisión cuando la interpretación sobre su significado es más clara e indudable. Cuando la evidencia es menos concluyente, es menos probable que sea utilizada en la toma de decisiones (o, si lo es, puede serlo de forma selectiva o estratégica; véase el recuadro 1).
- *Tipo de información.* Los usuarios prefieren la información orientada a la acción en lugar de aquella de tipo académico (Goertz et al., 2013). Es decir, es más factible que la información sea utilizada cuando las implicancias en términos de políticas públicas a adoptar se desprenden más fácilmente de los propios datos. De hecho, puede que los reportes que incluyen prescripciones y no solo descripciones sean más influyentes (AidData, 2015).

- *Formato de los datos.* Hay una serie de características referidas al formato de la información que favorecen su uso: su accesibilidad, que esté disponible en un período razonable de tiempo, que esté estandarizada, que permita la búsqueda a su interior o sea legible por máquinas (*machine-readable*), que cuente con suficiente nivel de desagregación (por ejemplo, geográfica), entre otros (ODI, 2015; Honig y Coburn, 2008; Statistics Commission, 2007; Maligalig, 1994). Incluso elementos tan simples como la existencia de resúmenes ejecutivos de la información aumenta sus posibilidades de uso (Innvaer et al., 2002). Esto se conecta con la importancia de que la evidencia sea presentada de forma “sucinta” (Simmons, 2015).
- *Confiable de los datos.* La confianza en la credibilidad de los datos y de sus productores (que sean percibidos como imparciales y no partidarios) aumenta la probabilidad de que sean usados (Goertz et al., 2013; Oliver et al., 2014).

2.4. Vinculación entre productores y usuarios de la información

La vinculación que existe entre quienes generan la información estadística y sus potenciales usuarios en el sector público influye en la probabilidad de su uso. Si bien esto en parte depende de características que ya se han descrito en apartados anteriores (por ejemplo, que haya decisores capaces de comprender los datos, o la accesibilidad de los mismos), en esta sección se enumeran factores estrictamente referidos al tipo de vínculo que puede haber entre oferentes y demandantes de estadísticas. Estos elementos son relevantes en sí mismos porque la literatura especializada postula que una conexión fluida entre ambas partes es crucial para la utilización efectiva de las estadísticas en el proceso de las políticas públicas. Por ejemplo, una articulación temprana entre productores y usuarios para definir qué tipo de datos resulta necesario recolectar debería contribuir a su utilidad (y uso) posterior (Reed et al., 2015; Sutcliffe y Court, 2005; Tseng, 2012; Newman et al., 2013).¹² Una serie de estudios del sector salud muestra que el contacto directo entre investigadores y decisores de políticas es el principal facilitador del uso de evidencia (véase el recuadro 8).

¹² Esto se vincula con la planificación del trabajo estadístico: cuando las entidades estadísticas realizan esta planificación sin consultar con los potenciales usuarios, es más difícil que luego estos encuentren utilidad en los datos (Statistics Commission, 2007).

Recuadro 8
Vinculación entre productores de información y
decisores en el sector salud

En una revisión de estudios sobre el sector salud, Innvaer et al. (2002) encuentran que el contacto personal entre investigadores y decisores de política pública es el factor más mencionado como facilitador del uso de evidencia en las decisiones. Otros factores parcialmente vinculados a este (como la desconfianza mutua entre investigadores y decisores, incluido el hecho de que estos perciben a los investigadores como “ingenuos” y aquellos perciben a los que toman las decisiones como ignorantes en temas científicos) se encuentran también entre los principales obstáculos para el uso de evidencia. Por lo tanto, una recomendación de sentido común, como mejorar la comunicación entre ambos grupos, puede contribuir de manera importante a incrementar el uso de evidencia.

El primer tipo de factor que puede acercar o alejar a productores y usuarios es organizativo. Hay opciones de diseño institucional y prácticas de trabajo con diferentes efectos. La división del trabajo propia de las administraciones públicas (necesaria por razones de funcionamiento, presupuestarias, y de especialización temática) presenta el riesgo de establecer “silos” burocráticos con escaso contacto entre sí. Esta separación es habitual entre los organismos productores de datos (o de estudios en general) y aquellos encargados de diseñar o implementar programas. Para zanjar la separación, se pueden tender “puentes institucionales” que fortalezcan el diálogo, incluidos los grupos de trabajo conjuntos, la “co-locación” de personal técnico dependiente de ambas entidades, y la afectación temporaria o en comisión de personal del instituto estadístico en otras entidades, entre otras alternativas que ayuden a una interacción más sostenida y al desarrollo de confianza mutua entre ambos sectores (Sutcliffe y Court, 2005; Reed et al., 2015; Head, 2015). El riesgo asociado a algunas de estas opciones es la pérdida de independencia en la producción de los datos.

El segundo tipo de factor es el rol de los intermediarios entre productores y usuarios (Tseng, 2012; Goertz et al., 2013; Maciolek, 2015). Los decisores e implementadores de política pública no necesariamente buscan por sí mismos la evidencia más reciente a su disposición; en general, se nutren de información que circula en sus redes sociales y profesionales. El medio social en que actúan contribuye con su adquisición e interpretación de los datos disponibles, ya que la incorporación de información es un proceso profundamente social, más que individual (Honig y Coburn, 2008). La percepción de que cierta información es válida o confiable depende de la reputación de la que goce la fuente en el medio social en que la persona se mueve; es improbable que el decisor por sí mismo tenga el tiempo o la pericia para examinarla críticamente en profundidad (Reed et al., 2015). Por eso, ciertas

organizaciones e individuos que intermedian entre los productores de datos y sus potenciales usuarios en el sector público, como los *think tanks* y las asociaciones profesionales, pueden facilitar la “traducción” de las estadísticas en implicancias concretas de política pública. Estas entidades también pueden ser percibidas como fuentes confiables de información. Por lo tanto, el “capital social” de quienes toman las decisiones (sus vínculos formales e informales con estas organizaciones e individuos) influye en la probabilidad de acceder a los datos y usarlos.

Finalmente, la forma en que los productores de la información comunican afecta el vínculo que puedan desarrollar con sus potenciales usuarios (Tseng, 2012; Newman et al., 2013). El modo en que los datos son presentados y “empaquetados” es relevante. La inclusión de resúmenes ejecutivos en la publicación de los datos y la minimización de la jerga técnica estadística pueden contribuir a su utilización por parte de los decisores de política pública. Enfatizar selectivamente la diseminación con ciertos “líderes de opinión” que actúen como difusores y/o traductores de los datos en sus respectivas áreas de política pública, también puede favorecer el acceso por parte de los potenciales usuarios.

2.5. Incentivos internacionales

Por último, hay factores internacionales que pueden influir de diferente manera en el uso de las estadísticas y de la evidencia en general. Por un lado, la fijación de objetivos como los ODM puede haber contribuido a que los decisores se enfoquen en el seguimiento de ciertos indicadores, especialmente de tipo social (Krätke y Byiers, 2014), para verificar el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Pero, a la vez, estos estándares internacionales pueden poner el acento en (y desviar los recursos hacia) indicadores que no son los más relevantes para los decisores en el país (Chen et al., 2013). Así, la comparabilidad y estandarización global puede estar en tensión con la pertinencia local de la información estadística. Estos procesos son similares a los ya descritos en la sección 2.4 sobre el desarrollo de la capacidad estadística en general.

3. Posibles líneas de investigación para el futuro

Como se puede observar en las secciones anteriores, el conocimiento existente sobre los factores que influyen en (i) la generación de capacidades estadísticas y (ii) el uso de estadísticas en el ciclo de políticas públicas es todavía incipiente. Por ello, en este documento se optó por ampliar el relevamiento de la literatura e incluir a los factores que afectan la producción y el uso de evidencia en un sentido más extendido, entendiendo que la estadística oficial es un *tipo de evidencia* a disposición de los decisores de política pública.

Los desafíos para la generación de conocimiento sobre la *capacidad de producción* de estadísticas y sobre su *uso* por parte de quienes toman las decisiones son muy distintos. Hay diferentes enfoques (comparaciones entre países, estudios de caso, estudios experimentales o cuasi-experimentales) que se utilizan para entender la construcción de capacidades estatales, que pueden ser aplicados específicamente al sector estadístico. De hecho, el BID ya ha realizado tres estudios de caso para explicar la incidencia de fenómenos de economía política en el desarrollo de la capacidad estadística (BID, 2015b), que han permitido generar distintas hipótesis. Si bien el conocimiento sobre este tema es todavía preliminar, existe un sendero relativamente claro sobre cómo avanzar con futuras investigaciones.

Poder explicar los factores determinantes del *uso* de las estadísticas es más complejo. La mayor dificultad reside en poder identificar instancias de un uso directo o instrumental de las estadísticas para las decisiones de política pública. Dado que los decisores se ven influidos por una multitud de estímulos, incentivos, presiones y fuentes de información, no es sencillo aislar el efecto específico de cierta evidencia estadística en sus decisiones. Esta es una dificultad inherente a cualquier estudio “ideacional” (Jacobs, 2014), en tanto estos deben demostrar que ciertas ideas (en este caso, derivadas de la información estadística) estaban presentes en el decisor y *además* constituyeron el elemento determinante para las acciones elegidas. Si bien el decisor puede fundamentar en forma pública o privada la política adoptada con base en las estadísticas (por ejemplo, en los considerandos de una norma), nada asegura que dicha información condujera a esa decisión; podría tratarse de un caso de uso selectivo o político de la evidencia estadística.¹³

Dada esta complejidad, y dado el limitado conocimiento existente en América Latina y el Caribe sobre el uso de las estadísticas en el ciclo de las políticas públicas (prácticamente la totalidad de la literatura relevada proviene de otras regiones), una posibilidad es comenzar con una línea de investigación más modesta. En la línea de un estudio realizado por el gobierno estadounidense (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2015), un primer indicador sobre el uso de las estadísticas puede provenir de *consultar a los propios funcionarios del gobierno con respecto a su utilización de productos de la ONE o de otras entidades del SEN*. En dicho estudio, se relevaron al interior del propio gobierno más de 300 usos de una de las principales encuestas que generan estadísticas oficiales en ese país. Conducir un relevamiento

¹³ Existen ciertas técnicas para tratar de detectar en qué medida esas ideas o evidencia *realmente* condujeron a la decisión, como la de observar las comunicaciones o deliberaciones privadas de los decisores (donde existirían menos incentivos para ocultar los auténticos mecanismos causales de la decisión). Pero estas opciones no suelen estar disponibles para los investigadores.

similar brindaría un panorama inicial sobre el uso de la información estadística en los países de la región.

Ese panorama inicial podría, por un lado, permitir comparaciones entre países, y por el otro, habilitar estudios más profundos en casos que resulten de interés a partir de esos datos. La comparación entre países daría elementos de juicio sobre la situación del uso de estadísticas en la toma de decisiones de cada país, identificando casos más avanzados y otros que requerirían apoyo. La comparación también habilitaría esfuerzos para identificar elementos determinantes que expliquen la posición de cada país en la medición, según los factores presentados en esta revisión de la literatura. Se podrían también realizar estudios de caso en profundidad para comprender situaciones que revistan especial interés: ¿por qué en ciertos países se realiza un uso más intensivo de las estadísticas oficiales? ¿Por qué otros presentan la situación contraria? ¿Qué tipo de información demandan en mayor medida los decisores? ¿Por qué ciertos productos estadísticos en particular son más utilizados? ¿Qué características tienen esos productos? ¿Qué actividades de difusión o vinculación realizadas por la ONE se asocian a un mayor uso de sus productos? Tratar de responder estas preguntas al menos en algunos países debería generar hipótesis más robustas sobre los factores determinantes del uso de las estadísticas oficiales en la región.

Los estudios de caso podrían incluso enfocarse en programas específicos de gobierno que hubieran efectuado un uso intensivo de información estadística oficial para su diseño, implementación y/o evaluación. Esto permitiría comprender por qué, manteniendo constantes las características generales del sistema político y de la administración pública de un país, ciertos decisores o gerentes públicos son usuarios más activos de las estadísticas oficiales. Alternativamente, podría encuestarse a los decisores y a los gerentes de programa cuyas evaluaciones de impacto presentaran distintos niveles de éxito, con el fin de intentar identificar en qué medida las estadísticas oficiales habían sido utilizadas en el diseño y la implementación de dichos programas. Así se podría estimar qué asociación existe entre el uso de las estadísticas (al menos según el propio reporte de los decisores) y los resultados sociales alcanzados (véase el anexo).

Referencias

- AidData. 2015. "The Marketplace of Ideas for Policy Change. Who Do Developing World Leaders Listen to and Why?" The Institute for the Theory and Practice of International Relations.
- Abuelafia, E. et al. 2010. "¿Quién toma las decisiones sobre el gasto público? La importancia del proceso informal de determinación del presupuesto en la Argentina". En: M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2014. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- Barber, M. 2015. *How to Run a Government so that Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy*. Londres: Penguin Books.
- Barrett, K. y R. Greene. 2015. "The Causes, Costs and Consequences of Bad Data." Disponible en <http://www.governing.com/topics/mgmt/gov-bad-data.html>. (Consultado el 8 de julio de 2015.)
- Bersch, K., S. Praça y M. Taylor, M. (2013). "State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil." Ponencia presentada en la Conferencia de la Latin American Studies Association, Washington, D.C.
- Bevan, G. y C. Hood. 2006. "What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System". *Public Administration*, 3: 517-538.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015a. "Propuesta de medición de la capacidad estadística de los países". (Documento inédito.)
- . 2015b. "Análisis de economía política de la capacidad estadística en América Latina y el Caribe: propuesta teórica y metodológica". (Documento inédito.)
- Cárdenas, M., C. Mejía y M. Olivera. 2010. "Cambios en los resultados fiscales en Colombia: el papel del proceso presupuestario". En: M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Carranza, L., J. Chávez y J. Valderrama. 2010. "¿Éxito en la sostenibilidad fiscal? El caso de Perú". En: M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Washington, D.C.: BID.

- Chen, S. et al. 2013. "Towards a Post-2015 Framework that Counts: Developing National Statistical Capacity." Documento de discusión Núm. 1, PARIS21.
- Daniel, C. 2013. "Estadísticas sociales para el proyecto desarrollista". Presentado en las X Jornadas de Sociología de la UBA, Buenos Aires.
- Departamento de Comercio de Estados Unidos. 2014. "Fostering Innovation, Creating Jobs, Driving Better Decisions: The Value of Government Data." Washington, D.C.: Departamento de Comercio de Estados Unidos.
- , 2015. "The Value of the American Community Survey." Washington, D.C.: Departamento de Comercio de Estados Unidos.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of «Weberian» State Structure on Economic Growth." *American Sociological Review*, 64(5): 748–765.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Goertz, M. et al. 2013. "How State Education Agencies Acquire and Use Research in School Improvement Strategies." Policy Brief RB-55, Consortium for Policy Research in Education.
- Goodhart, C. 1975. "Problems of Monetary Management: The U.K. Experience." Papers in Monetary Economics, I. Sidney: Banco de la Reserva de Australia.
- Goodstadt, L. 2006. "Government without Statistics: Policy-making in Hong Kong 1925-85, with Special Reference to Economic and Financial Management." HKIMR Working Paper Núm. 6/2006.
- González Bollo, H. 2007. *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*. Bernal, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Green, D. 2012. "Do's and don'ts on Research -> Policy and the State of Development Studies in Ireland." Disponible en <https://oxfamblogs.org/fp2p/dos-and-donts-on-research-policy-and-the-state-of-development-studies-in-ireland/>. (Fecha de acceso: 21 de junio de 2016.)
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein. 2010. *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Haskins, R. y J. Baron. 2011. "Building the Connection between Policy and Evidence. The Obama Evidence-based Initiatives." Londres: Nesta.

- Head, B. 2015. "Policy Analysis: Evidence-based Policy-making." En: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, segunda edición. Atlanta, GA: Elsevier.
- Holt, J. y N. Manning. 2014. "Fukuyama is Right about Measuring State Quality: Now What?" *Governance*, 27(4): 717-728.
- Honig, M. y C. Coburn. 2008. "Evidence-based Decision Making in School District Central Offices: Towards a Policy and Research Agenda." *Educational Policy*, 27(4): 578-608.
- Innvaer, S., G. Vist, M. Trommald y A. Oxman. 2002. "Health Policy-makers' Perceptions of their Use of Evidence: A Systematic Review." *Journal of Health Services Research & Policy*, 7(4):239-244.
- Islam, Y. y J. Garrett. 1997. "IFPRI and the Abolition of the Wheat Flour Ration Shops in Pakistan: A Case-study on Policymaking and the Use and Impact of Research." Impact Assessment Discussion Paper Núm. 1, International Food Policy Research Institute.
- Janssen, T. y S. Forbes. 2014. "The Use of Official Statistics in Evidence-based Policy Making in New Zealand." Ponencia presentada en la IX International Conference on Teaching Statistics, Flagstaff.
- Jerven, M. 2010. "Poor Numbers! What Do We Know about Income and Growth in Sub-Saharan Africa?" Disponible en <http://www.cgdev.org/doc/17-NOV-CGD-Poor%20Numbers-Jerven.pdf>. (Consultado el 25 de junio de 2015.)
- Jerven, M. 2015. *Africa: Why Economists Get It Wrong*. Londres: Zed Books.
- Jerven, M. y D. Johnston. 2015. "Statistical Tragedy in Africa? Evaluating the Data Base for African Economic Development." *The Journal of Development Studies*, 51(2):111-115.
- Krätke, F. y B. Byiers. 2014. "The Political Economy of Official Statistics. Implications for the Data Revolution in Sub-Saharan Africa." European Centre for Development Policy Management, PARIS21.
- Kurtz, M. y A. Schrank. 2007. "Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms." *The Journal of Politics*, 69:538-554.
- Liverani, M., B. Hawkins y J. O. Parkhurst. 2013. "Political and Institutional Influences on the Use of Evidence in Public Health Policy. A Systematic Review." PLOS ONE, 8(10).
- Maciolek, S. 2015. "Use of Research Evidence: Social Services Portfolio." Nueva York: William T. Grant Foundation.
- Maligalig, D. 1994. "The Use of Statistics in Policy Research and Decision-making." Serie documentos de discusión Núm. 94-21. Manila: Philippine Institute for Development Studies.

- Moe, T. 2005. "Political Control and the Power of the Agent." *The Journal of Law, Economics and Organization*, 22(1), 1-29.
- Moynihan, D. y A. Kroll. 2014. "Performance Management Routines that Work: An Early Assessment of the GPRA Modernization Act." Documento de trabajo, La Follette School, University of Wisconsin-Madison.
- Newman, K. et al. 2013. "What is the evidence on evidence-informed policy making? Lessons from the International Conference on Evidence-Informed Policy-Making." Oxford, Reino Unido: International Network for the Availability of Scientific Publications (INASP).
- ODI (Overseas Development Institute). 2015. "The Data Revolution. Finding the Missing Millions." Londres: ODI.
- Oliver, K. et al. 2014. "A Systematic Review of Barriers to and Facilitators of the Use of Evidence by Policymakers." *BMC Health Services Research*, 14(2).
- Phillips, D. et al. 2015. "Are Well Functioning Civil Registration and Vital Statistics Systems Associated with better Health Outcomes?" *The Lancet*, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60172-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60172-6).
- Reed, M.S. et al. 2015. "Five Principles for the Practice of Knowledge Exchange in Environmental Management." *Journal of Environmental Management*, 146: 337-345.
- Round, J. 2014. "Assessing the Demand and Supply of Statistics in the Developing World: Some Critical Factors." Documento de discusión Núm. 4, PARIS21.
- Russell, M. y J. Muñoz-Ayala. 2015. "Un estudio exploratorio para medir el uso de estadísticas en el diseño de política pública". Documento para discusión IDB-BP-374. Washington, D.C.: BID.
- Rudalevige, A. 2014. "Measurement and Management: The VA Scandal." Disponible en <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/05/30/measurement-and-management-the-va-scandal/>. (Consultado el 15 de julio de 2015.)
- Sandefur, J. y A. Glassman. 2014. "The Political Economy of Bad Data: Evidence from African Survey & Administrative Data." Documento de trabajo Núm. 373, Center for Global Development.
- Scott, C. 2005. "Measuring up to the Measurement Problem: The Role of Statistics in Evidence-based Policymaking." Proceedings of the 2005 CBMS Network Meeting.
- Simmons, R. 2015. "Constraints on Evidence-based Policy: Insights from Government Practices." *Building Research & Information*, 43(4): 407-419.
- Statistics Commission. 2007. "Report N° 33. The Use Made of Official Statistics". Londres: Statistics Commission.

- Stein, E. y M. Tommasi. 2008. *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*. Washington, D.C.: BID y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Stevens, A. 2011. "Telling Policy Stories: An Ethnographic Study of the Use of Evidence in Policy-making in the UK." *Journal of Social Policy*, 40:237-255.
- Stockins, P. 2013. "Good Practices in Monitoring and Reporting on the Millennium Development Goals: National Lessons from Latin America." Santiago de Chile: CEPAL.
- Sutcliffe, S. y J. Court. 2005. "Evidence-based Policymaking: What is It? How Does It Work? What Relevance for Developing Countries." Londres: Overseas Development Institute.
- Tendulkar, S. 2009. "Main Paper for Theme 1: Demand for Better Statistics and Use of Data." PARIS21.
- Tseng, V. 2012. "The Uses of Research in Policy and Practice." *Society for Research in Child Development*, Vol. 26(2).

Anexo. El vínculo entre el uso de estadísticas y mejores resultados sociales

En este documento se ha mostrado cuáles son los factores que influyen en la producción y el uso de evidencia (incluidas las estadísticas oficiales) para la toma de decisiones de política pública. Como ya se describió, es difícil identificar casos en los que la evidencia se utilizó de modo directo o instrumental para guiar a las políticas públicas; en la mayoría de las situaciones, una multiplicidad de otros elementos puede estar también influyendo sobre los decisores. A esta complejidad se agrega también el hecho de determinar, en aquellos casos en que la evidencia efectivamente operó como guía de las decisiones, si estas últimas, gracias al uso de la evidencia: i) presentaron una mayor calidad y ii) produjeron mejores resultados o impactos sociales.

Como en la mayoría de las reformas institucionales, resulta difícil medir el efecto de un enfoque basado en evidencia sobre los resultados sociales de interés. La razón es que no es fácil estimar un contrafactual que permita conocer cómo habrían sido esos resultados si no se hubiera utilizado evidencia en el proceso decisorio. Pese al creciente interés por la generación de “políticas basadas en evidencia”, de momento, paradójicamente, no existe evidencia sobre el impacto de ese propio enfoque. ¿Cuál es el aporte concreto de la evidencia (y, dentro de ella, de las estadísticas oficiales) para reducir la pobreza, incrementar el bienestar social, o mejorar el rendimiento educativo? Todavía hay pocas respuestas a esta pregunta en la literatura.

Un tipo de estadísticas que ha mostrado tener un efecto sobre los indicadores de resultado son las estadísticas vitales y del registro civil. Tener estadísticas de calidad sobre eventos vitales se vincula con una mayor expectativa de vida saludable, menores tasas de mortalidad materna, y menos probabilidades de mortalidad infantil antes de los 5 años de edad. Esta relación es pequeña, dado que hay otros factores que influyen más sobre los resultados, pero robusta y consistente (Phillips et al., 2015). Para los ciudadanos, dichos registros permiten el acceso a bienes y servicios que mejoran su calidad de vida, y para los decisores públicos, brindan información que da lugar a mejores planes y políticas de atención sanitaria. Entre las intervenciones destacadas por los autores, se incluyen las políticas para reducir el cáncer de pulmón y las políticas contra los accidentes viales, en ambos casos basadas en datos epidemiológicos a partir de estadísticas vitales de calidad.

La metodología utilizada por dicho estudio es de tipo observacional, ya que se identifica –para 148 países– el nivel de asociación estadística entre la calidad de las estadísticas vitales y los resultados sanitarios antes indicados, controlando por otras variables potencialmente

relevantes. Otra clase de metodologías, como las de tipo experimental o cuasi-experimental,¹⁴ podrían brindar mayor certeza sobre la relación causal analizada, ya que asegurarían que no haya otros factores no controlados que afecten el resultado de interés. Sin embargo, tales metodologías aún no parecen haber sido aplicadas en este tema, posiblemente por la dificultad de aleatorizar la disponibilidad y el uso de las estadísticas.

Como este ejemplo sugiere, la salud es un área de política pública donde parece más factible detectar un vínculo entre las estadísticas, las decisiones y los resultados. En Nueva Zelanda, los participantes en la formulación de las políticas anti-tabaquismo sostienen que las estadísticas oficiales fueron un motor para dichas políticas, al brindar a los *lobbies* contra el tabaco una mejor idea de la magnitud del fenómeno. A su vez, esas políticas implicaron ahorros en términos de costos de atención sanitaria y de la extensión y calidad de vida de la población (Janssen y Forbes, 2014).

En el caso del vínculo entre las estadísticas vitales y los resultados en el sector salud, Phillips et al. (2015) dan por supuesto el uso de las estadísticas por parte de los formuladores de políticas. Al detectar una asociación entre calidad de las estadísticas y mejores resultados, infieren que uno de los mecanismos para producir este efecto es el uso de las estadísticas por parte de los decisores. Sin embargo, este uso no se mide de forma directa. En el caso de las políticas anti-tabaquismo (Janssen y Forbes, 2014), son los propios participantes quienes reportan la influencia de las estadísticas en su utilización para la formulación de políticas. Esta es una metodología válida, especialmente si las percepciones de distintos actores son *trianguladas* para mitigar sesgos, pero ciertamente no se trata de una contrastación tan robusta como lo sería una técnica experimental o cuasi-experimental.

En definitiva, la vinculación entre (i) la capacidad para producir estadística oficial y (ii) el uso de dichas estadísticas para las decisiones de política pública, y (iii) los mejores resultados para la sociedad, es sumamente difícil de determinar. Como se mencionó anteriormente, una posible estrategia inicial para medir esta vinculación consistiría en realizar una encuesta de los decisores y de los gerentes públicos de diferentes programas de gobierno que cuenten con evaluaciones de impacto ya realizadas. De esta manera, podría consultarse en qué medida recurrieron a estadísticas oficiales para la formulación e implementación de los programas (al menos según el propio reporte de los funcionarios) y se procuraría asociar el nivel de uso con el grado de éxito de los programas, según las evaluaciones llevadas a cabo. Como ya se

¹⁴ En la metodología experimental, los sujetos se asignan al grupo de tratamiento o al grupo de control de manera aleatoria, para que otros factores no varíen sistemáticamente con la exposición al mismo. En los cuasi-experimentos o “experimentos naturales”, la asignación es aleatoria pero ocurre por fenómenos que tienen lugar sin control del investigador. Ambas metodologías se están utilizando cada vez más para evaluar el impacto de las políticas públicas.

señaló, debe tenerse en cuenta que el informe que hagan los funcionarios no necesariamente reflejará el *verdadero* uso directo de las estadísticas en la toma de decisiones; pero, a falta de otras opciones metodológicas, este puede ser un primer paso para intentar entender mejor esta vinculación.