

La economía política de la capacidad estadística

Una aproximación práctica

Martín Alessandro

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del Estado

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1245

La economía política de la capacidad estadística

Una aproximación práctica

Martín Alessandro

Febrero de 2017

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Alessandro, Martín.

La economía política de la capacidad estadística: una aproximación práctica /
Martín Alessandro.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1245)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economics-Latin America-Statistical methods. 2. Latin America-Statistical
services. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad
Institucional del Estado. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-1245

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 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: Jose Antonio Mejia-Guerra, joseam@iadb.org.

Resumen*

En las últimas décadas se ha generalizado un consenso sobre la importancia de las variables de economía política en el éxito de los procesos de reforma gubernamental. Hasta el momento, sin embargo, no se ha estudiado sistemáticamente la economía política de las capacidades estatales para la producción de estadística oficial. Este informe busca cubrir dicho vacío, al presentar una propuesta teórica y metodológica para el estudio de la economía política de las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) y de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN). La propuesta se basa en la literatura más general sobre capacidades del Estado y en estudios de caso sobre las ONE y los SEN de tres países de América Latina y el Caribe. Así, se proponen hipótesis y una metodología para avanzar en el estudio de factores de economía política que expliquen los diferentes niveles de capacidad estadística que presentan los países.

Clasificaciones JEL: P48

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

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

Tabla de contenido

Presentación	iii
Resumen ejecutivo	v
1. Análisis de economía política: un marco teórico	1
2. Análisis de economía política: un marco metodológico	15
3. Hipótesis exploratorias de la economía política de las capacidades estadísticas	23
3.1. Hipótesis sobre la economía política de la autonomía de la oficina estadística	30
3.2. Hipótesis sobre la economía política de la coordinación del sistema estadístico	34
3.3. Hipótesis sobre la economía política de los recursos de la oficina estadística.....	36
Bibliografía	40
Anexo I. Cuadro comparativo de marcos conceptuales y metodológicos de economía política	47
Anexo II. Protocolo para realizar estudios de caso de economía política	48
Anexo III. Estudios de caso: la economía política de las capacidades estadísticas	54
1. Colombia	54
2. México.....	57
3. República Dominicana	59

Presentación

El presente estudio forma parte de una iniciativa de la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo (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 (ALC), en particular sobre las oficinas nacionales de estadística (ONE). Este trabajo de investigación busca responder a las siguientes 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, la iniciativa apunta a proporcionar un marco conceptual que contextualice la importancia del fortalecimiento institucional estadístico dentro del proceso de formulación y evaluación de las políticas públicas, y más ampliamente de la capacidad del Estado. Propone 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, en estas páginas se procura ejemplificar los productos descriptos mediante la presentación de estudios de casos realizados en varios países de la región. Así, la labor se inserta en el camino que han emprendido los países de la región para fortalecer políticas públicas orientadas a resultados y basadas en datos confiables y evidencia empírica.

En general, se percibe que los incentivos para reforzar las capacidades estadísticas no siempre están alineados dentro de los gobiernos. Existen *trade-offs* que afectan el desarrollo de la política sobre estadísticas: por un lado, los gobiernos necesitan datos para tomar decisiones mejor fundamentadas y, por otro, los mismos datos pueden utilizarse como una herramienta para que los ciudadanos pidan una rendición de cuentas de las decisiones de sus gobernantes, lo que en consecuencia puede ir en contra de los intereses de estos últimos. En este contexto es necesario ahondar el conocimiento para entender por qué los gobiernos estarían interesados o no en fortalecer su institucionalidad estadística y en particular las 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 lograr 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.

La coordinación de la iniciativa de investigación sobre la economía política de la capacidad estadística está a cargo de José Antonio Mejía (joseam@iadb.org) y Gilberto Moncada (gilbertom@iadb.org), de la División IFD/ICS del BID. El presente documento ha sido preparado por Martín Alessandro. Se agradecen los comentarios que han aportado Carlos Santiso, Ben Roseth, Phil Keefer, Marcelo Leiras, Máximo Aguilera, Juan Carlos Feres, Matthew Taylor, Luis Beccaria y Jorge Enrique Muñoz.

Resumen ejecutivo

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) cuentan con distintos niveles de capacidad para la producción de estadística oficial (BID, 2015a). Con el objetivo de comprender mejor las causas profundas que explican esas diferencias, el presente documento propone una hipótesis y una metodología que ponen la lupa en la economía política de la capacidad estadística. Con ese horizonte, el estudio se apoya en tres pilares:

- i) Un marco teórico de economía política que describe los actores y los procesos habitualmente relevantes para entender estas dinámicas en el sector público, con ciertas referencias al sector estadístico en particular.
- ii) Un marco metodológico para el análisis de economía política que recomienda técnicas y procedimientos para el estudio de este tema.
- iii) Una serie de hipótesis exploratorias sobre la temática en cuestión a fin de guiar la realización de estudios de casos en los países de la región que permitan implementar el marco teórico más general del primer apartado.

La propuesta teórica y la metodológica derivan de una revisión de la literatura más general sobre la economía política del sector público y de tres resúmenes de experiencias pilotos realizadas en Colombia (BID, 2015b), México (BID, 2015c) y República Dominicana (BID, 2015d) entre agosto y septiembre de 2015. Si bien la economía política de la capacidad estadística es una temática todavía novedosa, la bibliografía que aborda la economía política del sector público ha permitido desarrollar ciertas intuiciones e hipótesis que podrían aplicarse también al sector estadístico. En tanto, los tres estudios de casos ya realizados han servido para probar y afinar estas ideas, así como para generar nuevas hipótesis no consideradas inicialmente. Además, en estos pilotos se ha probado una versión inicial del protocolo metodológico, que ha sido modificado sobre la base de la experiencia recogida en el terreno.

En las últimas décadas se ha generalizado un consenso sobre la importancia de las variables de economía política en el éxito de los procesos de desarrollo en general, y de los de reforma gubernamental en particular. Así, el efecto limitado de numerosas iniciativas reformistas no ha sido atribuido a debilidades técnicas de los proyectos sino a complicaciones políticas en su diseño e implementación. Por lo tanto, distintos gobiernos y organismos internacionales han desarrollado marcos conceptuales y metodológicos para el análisis de economía política como apoyo a sus intervenciones en el terreno. Entre estos se encuentran la

cooperación estadounidense (USAID, 2000), la británica (DFID, 2004), la sueca (ASDI, 2005), la holandesa (Unsworth y CRU, 2007) y la noruega (Norad, 2010), así como el Banco Mundial (Corduneanu-Huci, Hamilton y Masses Ferrer, 2012; Fritz, Levy y Ort, 2014; Eaton, Kaiser y Smoke, 2011) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006; Stein et al., 2008; Franco Chuaire y Scartascini, 2014; Bonvecchi, Johannsen y Scartascini, 2015). En el anexo I se expone un cuadro comparativo con los enfoques y las metodologías propuestos en estos estudios.

Este informe intenta cubrir un vacío en la literatura especializada existente sobre la economía política de las capacidades estatales. Los marcos teóricos y metodológicos mencionados, y los estudios de casos que los han aplicado, se han concentrado en explicar los procesos de desarrollo de los países, el fortalecimiento de la gestión de gobierno en general o el funcionamiento de sectores específicos de política pública. Si bien algunos trabajos señalan factores de economía política en la producción estadística, especialmente para países africanos (Sandefur y Glassman, 2014; Krätke y Byiers, 2014; Jerven, 2013; Serra, 2013), no hay hasta el momento un abordaje sistemático de la economía política del sector estadístico. En este contexto, la propuesta que se presenta aquí constituye la primera aproximación al estudio de la economía política de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN) que recoge el conocimiento generado en los análisis desarrollados para otras áreas de política y las conclusiones de tres estudios piloto ejecutados en la región.

La noción de “capacidad estadística” se compone de distintos aspectos. La definición adoptada aquí (de acuerdo con BID, 2015a) se inscribe en la línea de los trabajos que entienden las capacidades estatales según ciertos atributos administrativos o burocráticos, como la existencia de un servicio civil profesionalizado y la autonomía frente a las interferencias políticas indebidas (Evans y Rauch, 1999). En el sector estadístico, esto supone: i) que la oficina estadística cuenta con suficientes *recursos* presupuestarios, humanos y tecnológicos para desarrollar su labor; y ii) que el *marco institucional* del sector protege la independencia técnica y favorece la coordinación de las diferentes entidades productoras de estadística oficial. Habitualmente, el aspecto de la *coordinación* no está incluido en las nociones de capacidad estatal, pero se ha revelado como crítico en los estudios piloto, en tanto la actividad estadística suele estar descentralizada en varias entidades. Sin un marco institucional que estimule la coordinación o rectoría, esto puede conducir a metodologías y definiciones inconsistentes, brechas de producción o datos oficiales contradictorios entre sí, lo que afecta la calidad de la estadística oficial. En este sentido, debido a que la capacidad estadística se compone de distintas dimensiones, los procesos y los factores sobresalientes de economía política para

cada una también pueden ser diferentes, y a los efectos de este estudio eso es lo más relevante.

Un fortalecimiento de las capacidades estadísticas puede beneficiar a los gobiernos de distintas maneras (Taylor, 2015; Krätke y Byiers, 2014; Goodstadt, 2006). Es esperable que la disponibilidad de información estadística de calidad mejore el desempeño de la administración, al menos en el mediano plazo, y por ende el éxito político de sus líderes. Además, la confiabilidad de las estadísticas también puede fortalecer la credibilidad de ciertas políticas adoptadas por el gobierno, por ejemplo, ante inversores u organismos internacionales (los cuales a su vez pueden establecer condicionalidades o requisitos de membresía basados en la existencia de estadísticas confiables). La información estadística puede ser un instrumento útil a los gobernantes para controlar el desempeño de la burocracia o la evolución de la economía. Además, fortalecer la producción estadística puede ser útil para constreñir o monitorear a los sucesores en el cargo. Por último, los datos sobre sectores económicos clave pueden contribuir a incrementar la recaudación tributaria y, por lo tanto, los recursos a disposición de los gobernantes. Esto sugiere que existen múltiples caminos y razones por las cuales los gobiernos podrían buscar un fortalecimiento de las capacidades estadísticas.

Sin embargo, desarrollar capacidades estadísticas también conlleva costos. En especial, un análisis de economía política de las capacidades estatales en materia estadística implica poder responder la siguiente pregunta: *“Why would politicians develop statistical capacities, when they may be used to hold them accountable?”* (¿Por qué estarían interesados los políticos en desarrollar capacidad estadística, cuando podría ser usada en su contra?) (Taylor, 2015). Para el gobernante, invertir en la autonomía y la profesionalización del sector estadístico supone asumir determinados costos, como abstenerse de ubicar a sus partidarios en el instituto estadístico y, principalmente, habilitar un monitoreo más estricto del desempeño gubernamental sobre la base de información confiable. Se enfrenta, entonces, a lo que Geddes (1994) denominó el “dilema del político”: invertir en mejorar las capacidades estatales, que redundarán en un mayor crecimiento en el mediano plazo (y, por ende, también en su propio éxito político), o priorizar beneficios políticos que favorezcan su supervivencia en el cargo en el corto plazo. En ocasiones, ambos incentivos están en fuerte tensión; en otros contextos, puede haber mayor alineamiento entre ambos. ¿Qué factores vuelven más probable un alineamiento o una tensión entre estos incentivos? ¿Qué actores internos y externos influyen en las decisiones que finalmente adopta un gobierno? ¿Hay “tipos” de estadísticas más conducentes a uno u otro resultado? ¿Cómo afectan las dinámicas de economía política distintas dimensiones de la

capacidad estadística? ¿Qué contextos brindan mejores oportunidades para apoyar un proceso de fortalecimiento?

Un hallazgo importante de los estudios piloto es que los gobiernos no son un actor monolítico: en su interior coexisten entidades y funcionarios con diferentes posiciones ante el tema. Los procesos de fortalecimiento del sector estadístico suelen implicar una ampliación de recursos y atribuciones para la Oficina Nacional Estadística (ONE),¹ como organismo rector, o, al menos, coordinador, de la producción de estadística oficial. Aun si las autoridades políticas del gobierno apoyan estas reformas, probablemente otros organismos que producen estadísticas (como los Bancos Centrales o ciertos ministerios) resistan estos cambios, que supondrían una retracción de sus propias facultades.² Debido a que este no suele ser un tema de alta relevancia para los presidentes, tal vez no estén dispuestos a invertir capital político para arbitrar en los conflictos intraburocráticos entre la ONE y esas otras entidades. En tales casos, las dinámicas de “política burocrática” (Allison, 1971) pueden explicar qué sucede con estos procesos. En los tres casos en estudio, dichas dinámicas descifran buena parte de la evolución del sector estadístico. Las interacciones hacia el interior del gobierno deberían ser especialmente destacadas, en tanto las estadísticas oficiales se asemejan a ser “bienes públicos” cuyas características no incentivan la movilización de actores externos, punto que en los casos estudiados se refleja en la baja influencia que tuvieron las organizaciones de la sociedad civil, las académicas o las del sector privado.

En los tres casos analizados, los Congresos fueron ámbitos de discusión de reformas del marco institucional del sector, pero solo en México el Poder Legislativo parece haber tenido influencia propia en la decisión adoptada. En Colombia y República Dominicana, el tratamiento de los proyectos de ley de reforma del sector estadístico estuvo guiado, sobre todo, por el dominio de distintas entidades del Ejecutivo. En cambio, el Congreso mexicano ejerció una participación activa en las discusiones por la autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo cual tuvo efecto en la decisión del gobierno nacional de impulsar una reforma de su propia elaboración en 2006. Debido a que México es el único país de la región que ha aprobado una reforma de este tipo, es importante remarcar el rol distintivo ejercido por el Congreso, atribuible a factores políticos más generales vigentes en ese momento (la

¹ Se utilizará este término para referirse de manera genérica a las entidades que tienen la responsabilidad primaria por la generación y la difusión de estadística oficial en los países.

² Para conceptualizar la capacidad estadística no es significativo *quién* produce la información, pero sí que exista una coordinación entre las entidades productoras. De lo contrario, aumentaría la probabilidad de que se generen brechas en la producción de ciertos datos o de que se utilicen metodologías o definiciones inconsistentes, lo cual conduciría a que el propio gobierno difunda datos diferentes sobre un mismo indicador.

existencia de un gobierno dividido, la alternancia política reciente y la expectativa de una probable alternancia futura).

Además de los actores estatales, también las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel preponderante en los procesos de fortalecimiento de capacidades. En el caso de Colombia, el proceso de acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha sido decisivo para que se aprobaran reformas tendientes a robustecer la institucionalidad estadística. Esto sugiere que las estrategias de inserción de los países en la comunidad internacional pueden influir en el cálculo de los actores políticos locales sobre la inversión en el fortalecimiento de las estadísticas oficiales. En ese sentido, podría esperarse que una intensificación de los vínculos con agencias multilaterales y otras organizaciones internacionales incentive mejoras en el sector, no necesariamente porque los organismos sean una “bala de plata” para generar mejoras sino porque tal vez esas vinculaciones internacionales ya sugieren un contexto local más receptivo al fortalecimiento de capacidades. De todas formas, la experiencia en otras regiones (especialmente, en África) señala que los organismos internacionales pueden estar interesados en la medición de *sus* proyectos sin que eso implique de manera ineludible construir capacidades estadísticas más generales en el país. Por eso, el tipo de vinculación internacional prevaleciente podría conducir a diferentes resultados.

Asimismo, cabe notar que, posiblemente, el sector estadístico comparta las características más generales de la administración pública que integra. Las reglas que operan en este sector están influidas por el marco institucional más general del sector público en cada país. La autonomía del INEGI de México puede entenderse como parte de un proceso más general de ampliación de la autonomía de distintas agencias gubernamentales en ese país, donde en los últimos 20 años se crearon una decena de órganos de este tipo. A su vez, en tanto las ONE suelen tener entre sus principales “clientes” a otras entidades del Estado, es factible que la inversión en dichas oficinas dependa de la demanda que exista en el resto del Estado por información de calidad. En Colombia, una tecnocracia que ocupa altas posiciones en organismos clave es una usuaria exigente de información estadística, lo cual ha contribuido a la profesionalización y la autonomía de la oficina estadística. Por eso, las capacidades estatales más generales influyen en el desarrollo de capacidades estadísticas. De hecho, se registra una correlación positiva importante entre ambas dimensiones (BID, 2015e).

Por último, el estudio de los tres casos piloto ha producido un descubrimiento significativo, pero habitualmente relegado en los análisis de economía política: las características de los individuos importan. A fines de la década de 1960, un presidente con un interés particular en el tema le dio el impulso inicial a la capacidad estadística en Colombia; en

1983, la creación del INEGI en México parece haber sido posible por la llegada de un presidente y un elenco gubernamental de perfil más técnico, que otorgaban mayor valor a la información estadística; y la ampliación de capacidades de la ONE en República Dominicana, en la última década, podría ser atribuida al liderazgo del director que asumió en 2004 y al de su equipo. En esos tres momentos (que luego generaron sus propias dinámicas de fortalecimiento) las características personales fueron decisivas. Los análisis de economía política, que explican los resultantes de política pública como consecuencia de la distribución de poder entre los actores relevantes en un tema, dejan escaso margen para incorporar el rol del liderazgo y de las ideas en sus explicaciones (Jacobs, 2014; Acemoglu y Robinson, 2013; Leftwich, 2010). Sin embargo, aunque es complejo modelar la creatividad o las habilidades de distintos líderes, los casos piloto sugieren que estos elementos deben ser incorporados en el análisis, al menos como elementos que se combinan con otros factores para producir cambios.

El cuadro 1 resume los principales factores de economía política propuestos como influyentes en las distintas dimensiones de la capacidad estadística. El desarrollo específico de estas hipótesis sobre los elementos que potencialmente favorecen (o bloquean) la construcción de capacidades se incluye en el apartado 3 del informe.

Cuadro 1
Factores de economía política con posible influencia
en dimensiones de la capacidad estadística

Variable independiente Variable dependiente	Autonomía	Coordinación	Recursos
Instituciones y actores del sistema político	- Poder relativo del Presidente y el Congreso (formal y real). - Características de los partidos y el sistema de partidos.	- Influencia relativa de la ONE / de otros miembros del SEN.	- Tipos de información estadística producidos.
Características generales de la administración pública	- Capacidades estatales generales / demanda de información.	- Influencia relativa de la ONE / de otros miembros del SEN.	- Capacidades estatales generales / demanda de información / modelo de gestión.
Política burocrática del sector estadístico	-	- Dinámica de la ONE / de otros miembros del SEN. - Intervención de otros actores.	-
Involucramiento de actores externos	- Cantidad de usuarios especializados de estadísticas.	- Estrategia de inserción internacional del país.	- Estrategia de inserción internacional del país.

	- Estrategia de inserción internacional del país.		
Características de los actores individuales	- Perfil de los legisladores.	-	- Perfil de los formuladores de políticas (Presidencia, Hacienda, Planeación).

Fuente: Elaboración propia.

En materia metodológica, este informe propone la realización de estudios de caso a fin de continuar robusteciendo el conocimiento sobre los procesos de economía política. Los estudios de caso resultan útiles para explorar temáticas todavía novedosas, respecto de las que no hay teorías firmes, como la economía política de las capacidades estadísticas (George y Bennett, 2005). A su vez, entender las dinámicas de economía política requiere conocer quiénes son los actores participantes de estos procesos y cuáles han sido sus posiciones y acciones en ellos. Con frecuencia, solo los propios participantes pueden brindar esta información (Allison, 1971). Si bien cada uno tiene un conocimiento parcial y sesgado de los hechos, la *triangulación* de sus perspectivas, junto con otra información documental, permite reconstruir las secuencias transcurridas y los mecanismos efectivamente empleados. Por eso, en esta instancia del conocimiento sobre el tema, la realización de estudios de caso en profundidad aparece como la mejor opción metodológica, utilizando las hipótesis preliminares expuestas en este informe como guía y para desarrollar nuevas ideas sobre el tema.

Un análisis de economía política de la capacidad estadística debería permitir identificar para cada caso el espacio existente fortalecer dichas capacidades, y, también, sugerir opciones que amplíen ese espacio. Para el BID, este tipo de análisis es valioso porque le ayuda a seleccionar sus operaciones de apoyo a iniciativas de fortalecimiento en los países, señalando su probabilidad de éxito, indicando quiénes son las contrapartes que pueden liderar una reforma (y cuáles podrían oponerse) o qué intervenciones serían más efectivas según las “palancas” de que disponga el Banco. Por lo tanto, se buscará evitar el pesimismo de ciertos análisis de economía política que al explicar por qué la realidad es como es parecen dejar poco margen para modificarla (ver Rodrik, 2013, sobre la “tiranía de la economía política”).

1. Análisis de economía política: un marco teórico

El análisis de economía política no es un enfoque único sino que constituye una familia de enfoques que comparten el uso de supuestos económicos para explicar fenómenos políticos (Weingast y Wittman, 2006). En estos esquemas, los fenómenos por explicar surgen de la interacción entre actores que persiguen distintos intereses, de acuerdo con los incentivos provistos a cada uno por el marco institucional vigente. Al premiar ciertos comportamientos y sancionar otros, las instituciones condicionan la conducta de los individuos y las organizaciones que operan según esas reglas, y dichos comportamientos redundan en resultados o equilibrios políticos, económicos o sociales. Por lo tanto, las interacciones entre los actores, y de estos con el marco institucional (en la medida en que las instituciones son reforzadas o modificadas por la conducta de los actores), son clave para entender esta clase de fenómenos.

Colocar el foco explicativo de la economía política en las instituciones y los incentivos de los actores no supone negar la posible existencia de otros factores, más estructurales, que influyan sobre el fenómeno que se busca entender. En un texto clásico, Putnam (1993) mostró cómo las diferencias de capacidades entre gobiernos regionales de Italia obedecían a procesos históricos de casi un milenio de desarrollo, ligados con patrones de participación cívica y confianza interpersonal entre los ciudadanos generados a comienzos de la Edad Media. En tanto, Shefter (1977) sostuvo que la construcción de capacidades estatales depende del momento en que se haya dado la ampliación del sufragio en cada país: si el impulso por construir una burocracia autónoma ocurrió *después* del surgimiento de la democracia, la iniciativa resultó demasiado tardía para lograr consolidarla, debido a que los partidos ya se habían estructurado sobre la base del “patronazgo” en la distribución de empleos públicos. En América Latina, Kurtz (2013) argumentó que las diferencias de capacidades estatales entre países también responden a procesos históricos de larga data, vinculados con la cohesión de las élites en el período posterior a la independencia y el momento de la incorporación de los sectores populares a la vida política. Además de estos procesos históricos, los propios niveles de desarrollo económico de un país son un predictor importante de las capacidades estatales (Kurtz y Schrank, 2007), aunque no permiten explicar las diferencias de capacidades significativas que se registran entre países con niveles de desarrollo similares.

Estos factores más históricos y estructurales deben ser incluidos en un análisis de economía política. Algunos de ellos (como los niveles de confianza interpersonal o la organización de los partidos políticos) pueden ser considerados parte del marco institucional vigente, como una regla informal que guía el comportamiento. Pero otros factores estructurales

que pueden tener una influencia en el desarrollo de la economía y de las capacidades estatales (la geografía, la demografía,³ la disponibilidad de recursos naturales, la estructura social, la fragmentación étnica, los shocks exógenos, etc.) son, sin duda, aún más permanentes que las instituciones y menos maleables por los actores.

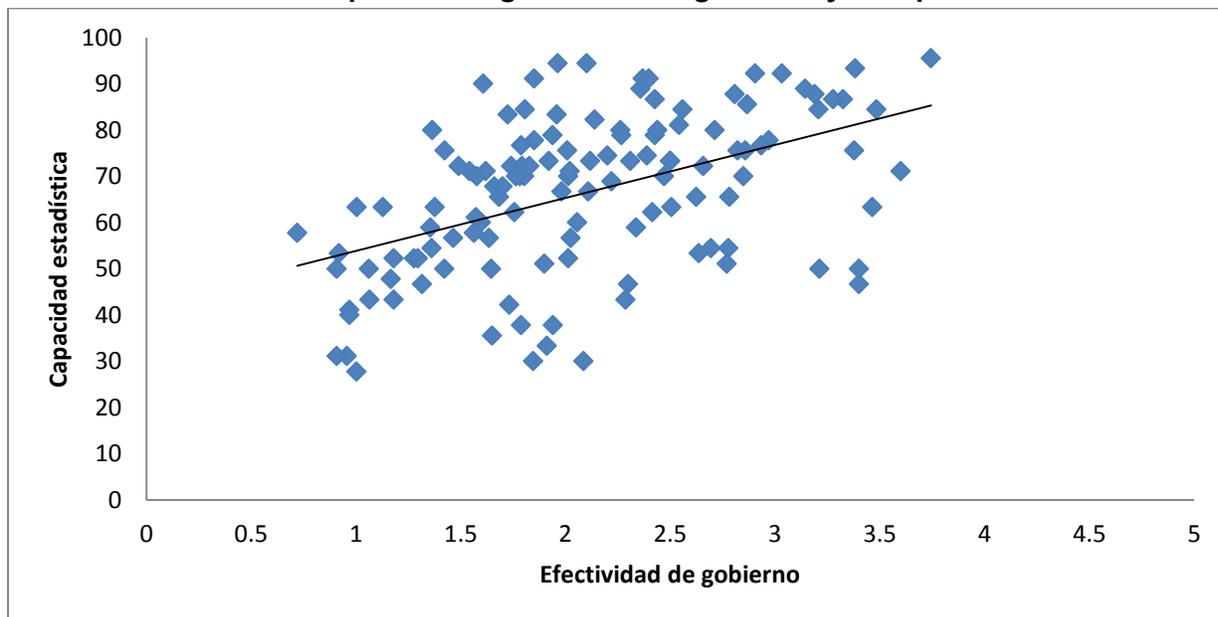
Incluso puede existir una “dependencia de la trayectoria” respecto de situaciones políticas o decisiones de política pública anteriores. El tipo de estadísticas que se producen depende de las sucesivas preocupaciones de política pública y de los modelos económicos prevalecientes en cada época (Desrosieres, 2010). La jerarquización de las tareas estadísticas que tuvo lugar en América Latina durante la década de 1960 obedeció, en parte, al pensamiento planificador y desarrollista de la época, que requería la producción de estadísticas para informar las decisiones del Estado (Daniel, 2013), y al apoyo brindado por organismos internacionales en la estimación de las cuentas nacionales. La variable influencia con la que contaron estas tendencias en cada país podría explicar los desarrollos posteriores del sector estadístico. Un fenómeno observado en distintos países africanos es que las prioridades de los institutos estadísticos durante el período colonial permanecieron incluso mucho tiempo después de la independencia (Krätke y Byiers, 2014). El caso de India muestra otro tipo de dependencia de la trayectoria: en el momento de la independencia, las autoridades políticas estaban interesadas en documentar el legado de pobreza del período colonial, por lo cual decidieron invertir en encuestas de hogares comprehensivas y regulares; con el tiempo, suficientes grupos utilizaban estos datos en el debate público como para que algún gobierno intentara dismantelar los sondeos (Pande y Blum, 2015).

Luego de considerar los factores estructurales e históricos mencionados, la tarea que sigue en un análisis de economía política es identificar el marco institucional vigente. En este enfoque, las *instituciones* deben ser comprendidas en un sentido amplio como las *reglas del juego*, formales e informales, que modelan y constriñen el comportamiento de los actores (North, 1990). De esta forma, las instituciones son entendidas como *estructuras de incentivos* que favorecen ciertos comportamientos y desalientan otros. Antes de considerar específicamente la institucionalidad que opera en el sector por analizar (en este caso, el estadístico) es necesario analizar la institucionalidad general del país en estudio. Esto es así porque, aun cuando existan “archipiélagos de excelencia” dentro de una institucionalidad débil (Bersch, Praça y Taylor, 2013), en otros casos la institucionalidad del sector no escapa a dinámicas y prácticas más generales del país que conspiran contra la posibilidad de reformar

³ Fenómenos como la urbanización han sido asociados positivamente con la despolitización de la burocracia. Otros fenómenos, como la inmigración, ofrecen evidencias contrapuestas. Véase Schuster (2012) para una revisión de esta literatura.

las capacidades del sector de modo aislado (Santiso, 2007). De hecho, es posible identificar una correlación positiva importante ($r = 0,47$) en el nivel internacional entre las capacidades estatales en general y las capacidades estadísticas, como se observa en el gráfico 1 (tomado de BID, 2015e).⁴ El caso de Colombia (véase el recuadro 1) muestra a través de qué mecanismo las capacidades estatales influyen en el desarrollo de capacidad estadística.

Gráfico 1
Relación entre las capacidades generales del gobierno y la capacidad estadística



Fuente: BID (2015e) a partir de datos del Banco Mundial descargados de www.data.worldbank.org el 1 de julio de 2015. La muestra reúne 143 países para los que existen datos en ambas variables (quedan fuera los países desarrollados y aquellos para los que no se cuenta con información). Los datos corresponden a 2013. Los valores de efectividad de gobierno (originalmente de -2,5 a 2,5) fueron reescalados de 0 a 5 para facilitar su lectura.

⁴ Los datos en ambas dimensiones corresponden al Banco Mundial. Como se expresa en BID (2015e), el indicador de capacidad estadística del Banco Mundial presenta ciertas limitaciones, que motivaron el desarrollo de un nuevo índice por parte del BID. Debido a que este nuevo indicador aún no se ha aplicado en suficientes países para testear una asociación estadística con los índices de capacidades gubernamentales, se ha optado por recurrir a los datos del Banco Mundial.

Recuadro 1

Capacidades estatales y capacidades estadísticas en Colombia

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), responsable de dirigir la producción y la difusión de información oficial básica en Colombia, es una entidad con un alto nivel de profesionalización. De acuerdo con el estudio de caso realizado en 2015, las elevadas capacidades del DANE pueden atribuirse, principalmente, a una arraigada tradición tecnocrática en ciertas entidades del Estado colombiano. Desde los años sesenta, organismos como el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República o el Departamento Nacional de Planeación (DNP) han sido reconocidos por su excelencia técnica. A modo de “institución informal”, la regla que por lo general han respetado los sucesivos Presidentes ha sido la de seleccionar expertos de nivel superior para dirigir dichas entidades. El DANE, como proveedora de información estadística clave para la toma de decisiones en esos organismos, se ha beneficiado por esa tradición tecnocrática. En ese contexto, las capacidades del DANE pueden entenderse en un marco más general de desarrollo de capacidades en ciertos organismos técnicos de la administración pública colombiana.

Fuente: BID (2015b).

Existe un abanico de instituciones formales por examinar en un análisis de economía política. Como contexto general del país, estas instituciones incluyen el tipo de régimen político vigente (en un continuo de la democracia al autoritarismo), el sistema de gobierno (presidencialista, parlamentario, semipresidencialista), el sistema electoral (que a su vez influye en el sistema de partidos), las atribuciones del Ejecutivo *vis a vis* el Legislativo (en materia presupuestaria, de organización del gobierno, de designación de altos cargos, etc.), la autonomía del Poder Judicial y de otros órganos de control, los formatos de participación e influencia de las organizaciones de la sociedad, las relaciones del Estado central y los gobiernos subnacionales,⁵ entre otros. En México, por ejemplo, la reforma que convirtió el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en un órgano constitucional autónomo del Ejecutivo puede entenderse en el marco de una transformación general del sistema político en ese país, caracterizado por una inédita alternancia entre partidos y una desconcentración del poder presidencial, que se expresó en la creación de numerosos organismos de este tipo (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, entre otros).

⁵ Por ejemplo, hasta mediados del siglo XX, las estadísticas vitales y de población en Argentina eran altamente irregulares debido a la resistencia de ciertos gobiernos provinciales a un conteo efectivo de su población que redujera su proporción de bancas en el Congreso Nacional (González Bollo, 2007).

También se deben contemplar las instituciones que regulan el sector específico de las estadísticas. Por ejemplo, las normas que definen el grado de autonomía del instituto estadístico (en materia presupuestaria, de designación de sus directivos y de aprobación de su estructura organizativa), las que establecen cuáles son sus competencias *vis a vis* otras entidades productoras de estadísticas, las que regulan la influencia respectiva del Ejecutivo y del Legislativo, las que fijan la participación de académicos, expertos u organizaciones de la sociedad en la conducción del instituto, entre otras. Dichas instituciones empoderan a determinados actores y generan distintos incentivos con relación al fortalecimiento de las capacidades estadísticas. Si bien en los análisis de economía política se busca entender por qué se han desarrollado o reformado estas instituciones, es importante tener en cuenta que el marco institucional *anterior* a esos cambios los influye y condiciona. En otras palabras: como parte de las capacidades estadísticas, las instituciones del sector son variable *dependiente* del análisis, pero la institucionalidad previa es una variable *independiente* de la configuración actual de esas instituciones.

Además del marco institucional formal, resulta fundamental considerar las instituciones informales que modelan el comportamiento de los actores. Las reglas formales refieren, principalmente, a aquellas sancionadas por el Estado en su normativa, mientras que las informales comprenden las normas sociales, las expectativas y otras prácticas arraigadas que, aun sin estar codificadas, guían la conducta de los actores en un contexto determinado, incluso en oposición a las instituciones formales. Como se indicó en el ejemplo de Colombia (véase el recuadro 1), los presidentes de ese país cuentan con una discrecionalidad total para designar a las autoridades de la oficina estadística, ya que el marco legal no define un perfil para el director del organismo ni requiere la aprobación del Legislativo. Sin embargo, en general los Presidentes han respetado una regla no escrita de nombrar a personas con ciertos antecedentes técnicos, para evitar la reacción negativa que provocaría entre los tecnócratas en otras entidades si no lo hicieran. La institucionalidad informal en Colombia les impondría un “costo reputacional” elevado a los Presidentes que se apartaran de dicha práctica. Como se señala en el apartado metodológico de este informe, conocer estas instituciones informales, que no están codificadas en ningún documento legal, requiere una inmersión profunda en cada caso. Por ejemplo, si solamente se prestara atención al marco institucional formal, la situación de la producción estadística en Argentina no presentaría mayores variaciones en los años

recientes. Pero las prácticas informales han conducido a un debilitamiento de las capacidades en la materia (véase la Declaración del Directorio Ejecutivo del FMI sobre Argentina⁶).

Luego de identificar cuáles son las instituciones que *realmente* están operando con las reglas del juego, la siguiente tarea consiste en mapear quiénes son los actores involucrados en el desarrollo de las capacidades estadísticas y cuáles son sus intereses.⁷ Si bien el marco institucional general es importante para entender el proceso político y de políticas públicas en un país, para cada sector de políticas el mapa de actores será diferente. De hecho, en un nivel aún más desagregado de análisis, la economía política puede utilizarse para explicar problemas o debilidades específicas dentro de un sector, con constelaciones puntuales de actores involucrados (véanse Fritz, Levy y Ort et al., 2014, sobre *problem-driven political economy*, y Hudson y Leftwich, 2014, sobre la evolución en los estudios de economía política). A su vez, el Sistema Estadístico Nacional (SEN) puede estar más centralizado en la Oficina Nacional Estadística (ONE) o más descentralizado en los diferentes ministerios y agencias que componen la administración pública, según la organización institucional y la distribución de competencias en cada país. Por lo tanto, las principales unidades constitutivas del “sector estadístico” varían en cada contexto. En estas circunstancias, la unidad de análisis por considerar en la realización de estudios de caso debe adaptarse a dicha distribución de competencias (como se discutirá en el apartado 2).

En cuanto a los intereses de cada actor, la literatura general de economía política brinda pistas sobre los incentivos institucionales que operan sobre cada uno. Es importante aquí desagregar la noción de “capacidad estadística” en sus diferentes componentes. Como se desarrollará más adelante, posiblemente un Presidente cuente con escasos incentivos para ampliar la autonomía de la ONE, aunque sí puede tener interés en dotarla de recursos para, al menos, impulsar la producción de cierta información estadística clave. En cambio, las autoridades de la ONE tendrían interés en maximizar tanto la autonomía como los recursos del organismo, así como su rol coordinador del sistema estadístico. Otras entidades productoras de estadísticas, en cambio, resistirían ser normados o coordinados por la ONE, justamente para preservar *su* propia autonomía.⁸ Nótese que tal resistencia no emana solo de la protección de

⁶ Véase el siguiente enlace: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1333>.

⁷ En este texto se utilizará “actores involucrados” o “actores clave” para hacer referencia a los *stakeholders*, o partes interesadas en la cuestión.

⁸ Es probable que esta preferencia se aplique más a algunas entidades que a otras, debido a que no todas son igualmente celosas de su autonomía en este aspecto. Incluso es posible que algunas (las de menores capacidades en la materia) valoren la guía de la ONE en la utilización de estándares y metodologías estadísticas. Sin embargo, es factible que este tipo de entidades sea, a la vez, el de menor influencia en los procesos decisorios y que los organismos de mayores capacidades (como los Bancos Centrales o ciertos ministerios sectoriales) tengan más

un poder o de un “territorio burocrático” propio sino que puede ser un simple reflejo de la renuencia a utilizar estándares o metodologías desconocidos y que requieren un esfuerzo adicional o no se ajustan a sus necesidades de información más inmediatas (véase Wilson, 1989). Entre los actores que se encuentran fuera del Ejecutivo, el Congreso es potencialmente influyente en la asignación de recursos y en la definición del marco institucional del sector, aunque sus incentivos y su influencia efectiva podrían depender de la existencia de un gobierno unificado o dividido y de ciertas características de los partidos políticos.

Las características del sector estadístico podrían limitar la influencia de actores de la sociedad civil. Si bien existen múltiples tipos de usuarios de información estadística con intereses en el sector (prensa, académicos, empresas, sindicatos, firmas consultoras e, incluso, ciudadanos individuales), en general, la existencia de incentivos a favorecer un fortalecimiento de la capacidad estadística parece generar menor participación de los actores de la sociedad civil en este sector en comparación con otras áreas de política pública. En primer lugar, porque solo una parte de los beneficiarios de los productos de un instituto estadístico corresponde a actores privados; la otra parte de sus *clientes* integra el Estado. En segundo lugar, porque dichos productos tienen semejanzas con los llamados “bienes públicos”,⁹ en torno de los cuales hay menos incentivos para asumir costos de organización y movilización. En tales casos, hay una probabilidad superior de que las reformas surjan de la propia “oferta” del sector público, más que de la demanda externa. Aunque los análisis de cada caso deben contemplar cuál ha sido la posición de estos múltiples actores y qué influencia han tenido, los estudios de caso realizados en Colombia, México y República Dominicana refuerzan la centralidad de las dinámicas al interior del propio sector público.

Por eso, es probable que actores internos al Estado desempeñen un rol principal en estos procesos de economía política. Tanto los líderes políticos como los directivos públicos con cargos altos poseen intereses propios, de tipo personal y también ligados a los de las organizaciones que encabezan. Por ejemplo, los titulares de distintos organismos públicos estarían interesados en promover las atribuciones y los recursos de sus propias entidades, como lo han mostrado múltiples estudios de “política burocrática” desde Allison (1971). En ese

influencia y, al mismo tiempo, valoren mucho su autonomía. Este es el tipo de organismo más relevante en un análisis de economía política.

⁹ Los bienes públicos se caracterizan por no permitir la exclusión (no se puede impedir a alguien su acceso) y la rivalidad (el uso por alguien no limita el uso de otros). Organizar una acción colectiva con relación a bienes públicos es más difícil que con relación a otros productos del Estado en los que existe un beneficio selectivo para ciertos actores. Por ejemplo, en materia de defensa y seguridad nacional (un bien público claro), la participación de los grupos de interés externos al Estado es muy inferior a la que se observa en otras áreas de política pública, y las características institucionales de sus agencias se explican principalmente por *batallas* de política burocrática al interior del Ejecutivo (Zegart, 1999, p. 13), con limitada injerencia de actores externos.

contexto, es probable que la preferencia de cada actor no remita a una posición única al interior de la administración sino que varíe según su ubicación institucional (*where you stand depends on where you sit, o sea: tu postura dependerá de cómo te sientas*). El “tira y afloje” (*pulling and hauling*) entre los individuos que componen estas organizaciones conduce a las decisiones que adoptan las administraciones públicas: “Lo que un gobierno hace en una instancia determinada puede ser entendido sobre todo como el resultado de un proceso de negociación entre actores posicionados jerárquicamente en el gobierno” (Allison y Halperin, 1972, p. 43; traducción propia). En el sector estadístico, estas dinámicas involucran a las diferentes entidades que tienen responsabilidad en la producción y la difusión de estadísticas oficiales. La competencia por la jurisdicción sobre la producción y/o la coordinación de dichas estadísticas se vincula con el modo en que esas entidades se reparten poder, recursos presupuestarios, reputación profesional y control sobre información sensible para actores diversos, entre otros aspectos. El caso de República Dominicana ilustra esta dinámica con claridad (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

“Política burocrática” en el sector estadístico en República Dominicana

Aun hoy, el marco normativo que regula el sector estadístico en República Dominicana se basa en la Ley N° 5.059 de 1959, que difiere de las prácticas más actuales en la materia. Por ejemplo, no establece un Sistema Estadístico Nacional (SEN) ni define un rol de rectoría o coordinación para la Oficina Nacional Estadística (ONE). Si bien la ONE ha impulsado proyectos de reforma en los últimos años, no ha logrado su aprobación legislativa. Esta dificultad para modificar el marco institucional se explica, principalmente, por factores de “política burocrática”. En República Dominicana, el Banco Central (BCRD) es un actor fundamental en la producción de estadísticas oficiales, ya que no solo es responsable por las cuentas nacionales sino también por generar indicadores de mercado laboral y el índice de precios al consumidor, entre otros. A su vez, el BCRD es un actor altamente influyente en el proceso general de decisión de políticas públicas en el país. Para el BCRD, una reforma que fortalezca el papel de la ONE como productor de estadísticas y como coordinador del SEN implicaría una cesión de competencias, tal vez de recursos presupuestarios y humanos, y también de control sobre información sensible. Junto a estos intereses inmediatos, existe en el BCRD la percepción de que dicha entidad, y no la ONE, posee la *expertise* necesaria para producir información de calidad. Debido a esta posición del BCRD y a su influencia sobre los encargados de la toma de decisiones (el Presidente y el Congreso), la ONE no ha logrado la aprobación de sus iniciativas de reforma.

Fuente: BID (2015d).

Para los empleados de la ONE, la configuración de la organización puede generar distintos incentivos para desarrollar capacidades técnicas. La construcción de *expertise* en la ONE no se consigue simplemente con la voluntad de los formuladores de políticas de invertir en ella; requiere que los empleados del organismo tengan incentivos para dedicar tiempo y esfuerzo a desarrollar conocimientos técnicos. En ese sentido, dos factores aparecen como relevantes (Gailmard y Patty, 2013): i) debido a que el desarrollo de competencias técnicas demanda tiempo, la estabilidad en el empleo mediante un servicio civil de carrera brindaría mayores garantías de que invertir en formarse no será en vano y ii) si la dinámica del organismo habilita para los empleados con *expertise* la posibilidad de influir en las políticas del área, esto constituiría un incentivo al desarrollo de tales capacidades. En síntesis, no solo deben considerarse los incentivos de quienes ocupan cargos directivos altos en la ONE sino también los incentivos que la estructura organizativa genera en su personal.

Además de los actores nacionales, puede que en ciertos casos también sean relevantes los actores internacionales. Por ejemplo, el fortalecimiento de las capacidades estadísticas puede ser una condicionalidad en el otorgamiento de créditos o un requisito para obtener la membresía de ciertas organizaciones. En Colombia, el proceso de acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue decisivo para que se aprobara una reforma de la institucionalidad estadística en junio de 2015. Como parte de este proceso, en enero de 2015 el secretariado de la OCDE recomendó la pronta adopción de una ley marco estadística que confirmara la independencia profesional y el rol coordinador del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Amparado en la necesidad de responder a la OCDE, el DANE obtuvo el apoyo de otros actores al interior del gobierno para avanzar en la conformación del SEN, y consiguió disuadir la resistencia del Banco de la República, que había logrado evitar intentos de reforma anteriores (por una dinámica similar a la de República Dominicana; véase el recuadro 2). Sobre la base de la importancia que el gobierno le otorgó al ingreso en la OCDE se alcanzó un fortalecimiento del sector estadístico que no había sido posible antes, cuando no existía esta “palanca” internacional. De todas maneras, vale señalar que es muy probable que la efectividad de esta palanca dependa de que exista una receptividad previa para tales reformas al interior del país. De hecho, podría considerarse que el proceso de ingreso de Colombia en la OCDE no es la explicación de fondo de la reforma estadística, en tanto el propio proceso es endógeno: responde a una serie de cambios previos que motivaron al país a iniciarlo y, a su vez, pueden ser los que expliquen el fortalecimiento estadístico (como la voluntad de mejorar ciertas prácticas en la administración pública). A los efectos del análisis del caso colombiano, basta con identificar el proceso de acceso a la OCDE

como causa eficiente o inmediata del fortalecimiento estadístico, pero indudablemente el intentar acceder a la OCDE ya señala cierta receptividad al interior del gobierno o del país al tipo de reformas que ese ingreso supone.

La participación de los distintos actores mencionados dependerá de lo que establezcan las reglas formales e informales vigentes, y al mismo tiempo estas reglas alentarán ciertos comportamientos en cada actor y desalentarán otros. De acuerdo con los incentivos provistos por el marco institucional, se deben identificar, al menos, los siguientes atributos de cada actor involucrado (Allison, 1971; Bueno de Mesquita y Smith, 2009):

- i) su *posición o preferencia* en el tema;
- ii) su *influencia o poder* relativo en el tema;
- iii) la *relevancia* que le asigna al tema.

Los actores involucrados son todos aquellos que tienen algún interés en la cuestión, que podrían ganar o perder con reformas a las capacidades estadísticas. Este interés los conduce a buscar influir, con los recursos de que dispongan y según la relevancia que asignen al tema, en el proceso decisorio. De la combinación entre su posición en el tema y la relevancia que le asignen surgirá su propensión a movilizarse para influir en el proceso: actores con mucho por ganar (o por perder) se movilizarán con mayor intensidad que aquellos para los que el tema es menos relevante. Por ejemplo, es probable que los servidores públicos que ocupan cargos altos en un instituto estadístico tengan más por ganar con un fortalecimiento de las capacidades del organismo (en términos presupuestarios, de atribuciones, de reputación personal, de posibilidades profesionales futuras, etc.) que un usuario externo de los datos producidos por el organismo o, incluso, que las máximas autoridades del gobierno. Sin embargo, es posible que los servidores públicos tengan recursos más limitados que otros actores (como los funcionarios políticos) para influir en el proceso. En los tres estudios piloto realizados, la participación de los Presidentes en el tema estadístico ha sido mínima. Aunque son los actores con mayor influencia potencial, no la han ejercido en virtud de la relevancia limitada que este asunto ha tenido en su agenda de temas. Ello ha permitido que las dinámicas de “política burocrática” entre entidades con intereses más directos en el sector estadístico cobraran mayor importancia en los procesos seguidos en cada caso.

Los recursos de influencia de los que pueden disponer los actores son múltiples y variados. Algunos actores pueden ser “actores de veto” (Tsebelis, 2002) en tanto su acuerdo es necesario (aunque no suficiente) para impulsar cualquier reforma tendiente al fortalecimiento de

las capacidades. Por ejemplo, si dicha reforma requiere una modificación legislativa, el Congreso (o, al menos, el bloque mayoritario a su interior) es un actor con poder de veto. En términos generales, cuanto mayor sea el número de actores de veto, más difícil será modificar el *statu quo* (tanto hacia un fortalecimiento como hacia un debilitamiento de las capacidades). Otros actores pueden controlar la agenda y así decidir sobre el tratamiento de un determinado tema. En el mismo ejemplo, quien preside un comité legislativo con jurisdicción sobre el sector estadístico es un *agenda-setter* en esta área, ya que puede definir el momento y la modalidad en que se realizarán las votaciones.¹⁰ Finalmente, otros tipos de recursos de influencia pueden incluir el control sobre las fuentes de financiamiento necesarias para implementar una acción; *expertise* o información necesaria en el tema; el apoyo de la opinión pública o la reputación ante otros actores; el respaldo de una organización cohesionada; o la influencia en otra área de política pública que pueda utilizarse como factor de negociación en el tema estadístico.

Asimismo, junto a los recursos de influencia, algunos actores pueden tener más disponibilidad para coordinar sus acciones con otros y así formar una coalición que promueva sus intereses. Desde Olson (1965), es conocido que la acción colectiva presenta dificultades importantes en ciertos contextos. Grupos grandes y con intereses difusos en un tema (como podrían ser, por ejemplo, los ciudadanos potencialmente beneficiados por una mejora de las capacidades estadísticas) enfrentan costos altos de acción colectiva. Para estos grupos, el incentivo de cada integrante es ser un *free rider*: evitar el costo de movilizarse por el tema debido a que si la mejora de las capacidades se produce recibirán el mismo beneficio que aquellos que sí se movilizaron. En ausencia de un incentivo que motive su participación de modo selectivo, lo más probable es que todos los integrantes razonen de forma similar y nunca se movilicen para defender su posición. En cambio, grupos pequeños y con intereses concentrados en un tema (como podrían ser los funcionarios de los institutos estadísticos y de otras entidades productoras de estadísticas) serán menos propensos a enfrentar este problema. Esta podría ser la razón por la cual en los tres estudios piloto la participación de actores externos al Estado ha sido mínima, incluso en países donde existen numerosos usuarios de estadísticas en universidades y en el sector privado que podrían tener intereses en la cuestión (como en Colombia y México). De todas formas, en virtud de que en esos casos no

¹⁰ En el caso dominicano, el rol del titular de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados fue decisivo en el tratamiento de un proyecto de ley sobre el tema. Dicho proyecto era impulsado por el Banco Central, y difería de forma significativa del que promovía la ONE. El proyecto había sido rápidamente aprobado por el Senado, sin conocimiento de la ONE. Al llegar a Diputados, el titular de la Comisión de Justicia invitó a la ONE a participar de los debates. Recién entonces la ONE comenzó una movilización activa de oposición al proyecto, que logró bloquearlo en la comisión.

se han experimentado problemas serios en la capacidad estadística, podría ocurrir que esta movilización sí se diera en situaciones de crisis o escándalos.

Además, los actores varían en su capacidad de realizar “compromisos creíbles”. Los procesos de reforma suelen implicar problemas de inconsistencia temporal: por ejemplo, un político en campaña electoral promete una reforma de las capacidades estadísticas porque eso lo ayuda a ganar las elecciones; pero una vez en el cargo, sus incentivos pueden ser diferentes, y por lo tanto podría no resultarle conveniente impulsar dicha reforma. Como los votantes saben que es factible que sus preferencias cambien en el tiempo, es posible que no crean en ese compromiso inicial y que cualquier iniciativa reformista quede abortada desde un inicio. Algunos actores tienen más capacidad de contraer compromisos creíbles que otros, ya sea por su reputación personal o por arreglos institucionales que limitan su probabilidad de ser inconsistente en el tiempo. En el ejemplo anterior, la existencia de partidos políticos programáticos desalentaría que los líderes renegaran de sus promesas electorales. Como marcan Cruz y Keefer (2013), esto es particularmente cierto para reformas gubernamentales. Debido a que existe la posibilidad de que las reformas tendientes al fortalecimiento de las capacidades no sean la primera preferencia del gobernante de turno (quien elegiría, por ejemplo, distribuir beneficios entre sus seguidores de manera más focalizada), un partido programático puede promover esas reformas por un interés en mejorar el desempeño colectivo futuro del partido. En República Dominicana, la reforma del sector estadístico aparecía en la plataforma electoral del partido gobernante (2012-16), pero aun así el oficialismo mostró escaso interés por impulsar el tema. Vale notar que en ese país los partidos son muy poco programáticos (Schuster, 2012). En México, la reforma a favor de la autonomía del INEGI, aprobada en 2006, también fue una propuesta de campaña del presidente Fox (2000-06), aunque la reforma se concretó al final de su mandato y no necesariamente como consecuencia de su inclusión en el programa electoral. En otras interacciones, es probable que existan reglas formales que “aten las manos” de un actor en el futuro y aumenten así su credibilidad para contraer compromisos (por ejemplo, la autonomía del Banco Central respecto de la política macroeconómica). La multiplicidad de actores de veto en el contexto institucional general también puede favorecer la credibilidad, ya que si un actor reniega de un compromiso en un tema corre el riesgo de sufrir el castigo de diversos actores en otros temas de su interés.

Otro elemento importante que distingue a los actores es la información con que efectivamente cuentan (Corduneanu-Huci et al., 2012). Suelen existir asimetrías de información importantes entre políticos, burócratas, ciudadanos y otros actores involucrados en el proceso de las capacidades estadísticas. Este es uno de los llamados “problemas de agencia”: aun

cuando los políticos son *agentes* electos por los ciudadanos (los *principales*), los políticos tienen información que los ciudadanos no conocen sobre sus acciones. Cuanto mayor es esta asimetría, menor es la capacidad de los ciudadanos para incentivar, mediante la amenaza de la no reelección, un comportamiento de los políticos alineados a sus intereses. El manejo de información especializada es, como se mencionó antes, una fuente de influencia. Otra relación principal-agente se da entre políticos y burócratas: los primeros delegan en los segundos la implementación de ciertas decisiones de política pública, pero los burócratas tienen más información sobre la realidad de la ejecución que los encargados de formular políticas. Aunque existen mecanismos para mitigar la asimetría de información (regulaciones sobre “gobierno abierto” para favorecer la transparencia, incentivos selectivos por el cumplimiento de metas para los empleados públicos, etc.), esta constituye un elemento inherente a la relación entre principales y agentes. Por ejemplo, los burócratas pueden esgrimir que una reforma de la institucionalidad estadística podría dañar la calidad de la producción y la credibilidad del país, como lo ha sostenido el Banco Central de la República Dominicana para oponerse a proyectos de reforma; para los responsables de las políticas, que no son especialistas en el tema, es complejo evaluar este tipo de afirmaciones y resulta riesgoso desdeñarlas.

Por último, es importante resaltar que la interacción entre actores no es estática. En el transcurso de un proceso de reforma, los cambios en las condiciones también modifican los incentivos ofrecidos a los actores (Eaton y Kaiser, 2011). Por lo tanto, la posición inicial de los actores sobre un fortalecimiento de las capacidades estadísticas puede modificarse, ya sea con un aumento o bien con una reducción de su apoyo o de su rechazo a dicho proceso. En México, durante los años previos a la reforma de 2006 los partidos políticos parecen haber transformado su postura según fueran oficialismo u oposición (o bien en función de la expectativa de ocupar uno u otro lugar en el futuro cercano).¹¹ Es decir que, además de considerar el mapa de actores e incentivos previo a la introducción de una reforma, un análisis de economía política debe hacer una estimación de su trayectoria según los cambios posibles en las posiciones o en la relevancia del tema. Por ejemplo, la implementación de un proceso de reforma puede implicar al interior del gobierno una redistribución de roles, competencias y recursos, y, en ese contexto, modificar preferencias iniciales o activar actores que hasta el momento no se habían movilizad o en virtud de este tema.

¹¹ En los años previos a la alternancia partidaria de 2000, el opositor Partido de Acción Nacional (PAN) impulsaba la autonomía del INEGI, que no contaba con el apoyo del oficialista Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una vez en el gobierno, el PAN mostró menor entusiasmo por la reforma, mientras que el PRI presentó proyectos legislativos para aprobarla. Hacia finales de su mandato, y ante la perspectiva del triunfo de otro partido (Partido de la Revolución Democrática, PRD), el PAN retomó su interés por la reforma, que finalmente fue aprobada en 2006.

Los análisis de economía política no buscan identificar quiénes son los “buenos” y quiénes son los “malos” en el complejo proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales. De hecho, suelen partir del supuesto de que todos los actores persiguen su propio interés.¹² ¿Por qué, entonces, en algunos países se ha producido un mayor fortalecimiento de las capacidades que en otros? ¿Es porque en algunos países los actores son más generosos y desinteresados que en otros? Según la economía política, no: en todos los casos los actores buscan maximizar su utilidad (acceder al cargo o mantenerse en él en el caso de los políticos, ampliar sus recursos, competencias y/o su reputación en el caso de los burócratas, recibir mejores servicios estatales en el caso de los ciudadanos, etc.). La diferencia se basa en cómo los respectivos marcos institucionales convierten esos intereses en comportamientos e interacciones distintos en cada caso. Aun si las motivaciones de los actores son las mismas en todos los casos, las instituciones imperantes incentivan conductas diferentes para alcanzar sus preferencias. En otras palabras: en ciertos contextos la estructura de incentivos permitirá que el interés particular del actor y el interés público coincidan (desarrollar capacidades estadísticas), mientras que en otras circunstancias ambos intereses estarán en fuerte tensión.

En virtud de este supuesto, los enfoques de economía política tienen dificultades para incorporar las características de los individuos en el análisis. En estas explicaciones, las habilidades o las ideas de los actores individuales parecen quedar relegadas detrás de análisis sobre las configuraciones o los equilibrios de poder. Generalmente, las posiciones de los “jugadores” derivan de los cargos que ocupan. Sin embargo, los casos piloto sugieren que las características individuales pueden producir cambios en las capacidades estadísticas, incluso si las configuraciones más generales de la economía política no han cambiado. El perfil más técnico del elenco gubernamental que asumió en México en 1982 (véase el recuadro 3), la influencia y las ideas de los tecnócratas en Colombia, y la pericia del equipo directivo de la ONE desde 2004, han sido factores relevantes para entender el desarrollo de capacidades subsiguientes, pero no pueden ser explicados totalmente por dinámicas de economía política. Asignar una influencia exógena a las ideas de los actores no resulta fácil debido a que es

¹² Este es un supuesto fuerte de los análisis de economía política, que claramente no se verifica en la realidad: hay múltiples razones que motivan el comportamiento de los actores (políticos, burócratas, ciudadanos, etc.), muchas de las cuales no responden al propio interés. Sin embargo, aun a riesgo de ser simplista, es un supuesto útil para la construcción de modelos y teorías que expliquen los fenómenos que se busca entender. Por ejemplo, Niskanen (1971) supone un burócrata que solo se interesa en ampliar el presupuesto de su entidad, porque su salario, su reputación, su poder, su disponibilidad de nombramientos y la producción del organismo dependen de dichos recursos. Este supuesto muy simple, que obviamente no ha sido verificado de forma empírica, le permite construir una teoría más general sobre el comportamiento esperable de la burocracia.

complicado conocerlas y atribuirles causalidad,¹³ y también porque es complejo construir hipótesis generales de características personales; sin embargo, en las explicaciones de los casos específicos debe tenerse en cuenta este factor. No parece posible, por el momento, enumerar todas las características individuales con potencial de ser relevantes, aunque los casos estudiados sugieren que el perfil técnico de los encargados de formular políticas puede contribuir a la valoración de las estadísticas y que ciertos rasgos de las autoridades de la ONE (como sus habilidades gerenciales y políticas, y su reputación ante otros actores) también inciden en la probabilidad de concretar sus intereses.

Recuadro 3

Ideas y perfil de los formuladores de políticas en la creación del INEGI en México

Las principales autoridades del gobierno que asumió en México en 1982 tenían una formación económica importante, incluso varios de ellos contaban con doctorados en las principales universidades de Estados Unidos. Ya desde la campaña electoral estaban interesados en mejorar la cantidad y la calidad de los datos sobre la situación del país, pues consideraban insuficientes o poco confiables los datos existentes. El perfil del nuevo equipo dirigente implicaba un profundo cambio respecto de las camadas de gobierno anteriores.

La severa crisis económica de ese año derivó, a su vez, en la necesidad de fortalecer la reputación del país ante los acreedores e inversores internacionales. Mejorar la credibilidad de las estadísticas oficiales, tradicionalmente cuestionadas, aparecía como una vía para cumplir dicho objetivo. La creación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como un órgano desconcentrado del Ejecutivo (y, por ende, algo más autónomo), dotado de mayores atribuciones y recursos que sus predecesores, se inscribió en ese marco.

Por lo tanto, la crisis económica actuó como una “coyuntura crítica” (véase el apartado 3) que catalizó la necesidad de una reforma, aunque los contenidos que adoptó la reforma estuvieron influidos por las ideas y el perfil marcadamente técnico que traían los nuevos encargados de la toma de decisiones.

Fuente: BID (2015c).

¹³ El deber de las teorías “ideacionales” es mostrar i) que las personas tienen ciertas ideas; ii) que esas ideas efectivamente influyeron en sus acciones; y iii) que esas ideas no son solo el resultado del contexto en que actúan (por ejemplo, los equilibrios de poder). La evidencia para cumplir esos tres requisitos es muy difícil de reunir, aunque hay maneras de aproximarse a ello (Jacobs, 2014).

2. Análisis de economía política: un marco metodológico

Los estudios de economía política pueden utilizar diferentes metodologías para sus análisis. Una opción es analizar de forma cuantitativa un gran número de casos, de manera de identificar estadísticamente la asociación entre ciertas variables (sobre todo de tipo institucional) y los resultados que se busca explicar. Por ejemplo, Beck et al. (2001) testean en 177 países la influencia de un amplio conjunto de variables institucionales (referidas al sistema de gobierno, al sistema partidario, a las reglas electorales, a los frenos y contrapesos entre poderes, entre otras) sobre distintas opciones de política pública. Del mismo modo, BID (2006) explica la calidad de las políticas públicas en los diferentes países de América Latina de acuerdo con el proceso de negociación entre los actores para la elaboración de dichas políticas, e identifica regularidades de forma cuantitativa con un estudio *cross-sectional*.

Sin embargo, la mayoría de los estudios utiliza una metodología cualitativa, mediante un análisis en profundidad de uno o de pocos casos. Por estudio de caso se entiende el estudio intensivo de una única unidad pero con el propósito de establecer generalizaciones aplicables también a otros casos (Gerring, 2004). Este enfoque permite comprender en detalle la compleja interacción entre los factores estructurales, el marco institucional y el comportamiento de los actores que producen los fenómenos que se busca explicar. Generalmente, estos análisis “triangulan” información proveniente de distintas fuentes (revisión documental, entrevistas en profundidad, observaciones en el terreno, etc.) para generar un “seguimiento del proceso” (*process tracing*) en estudio (Bennett y Checkel, 2014). Asimismo, el tipo de información útil para entender las dinámicas de economía política (quiénes son los actores relevantes y cuáles son sus posiciones y acciones en los ámbitos de negociación o discusión) suelen tenerla únicamente los protagonistas. Aunque cada uno cuenta solo con información parcial o sesgada de los hechos, la triangulación de fuentes permite reconstruir cómo han operado estos procesos en la realidad (Allison, 1971).

Con los estudios cualitativos es posible identificar los mecanismos y secuencias causales que generan el resultado en cuestión, a partir de las decisiones y conductas de los actores involucrados. En cambio, los estudios cuantitativos que incluyen gran número de casos no pueden dar cuenta de la cadena de causalidad entre las variables independientes que consideran (por lo general, de tipo institucional) y las variables dependientes por explicar. En ese sentido, tienen más dificultades para aprehenderla dinámica de la economía política. Como señalan Stein y Tommasi (2008), los procesos políticos de elaboración de las políticas públicas son sumamente complejos, debido a la interacción de diferentes actores en múltiples

escenarios en función de distintas reglas institucionales; y los estudios detallados de cada caso, que contemplan dicha diversidad de instituciones e interacciones, así como legados históricos y culturales, capturan mejor este nivel de complejidad. Conocer la secuencia específica de acciones ocurridas permite testear de manera más rigurosa las explicaciones ofrecidas.

Asimismo, los estudios de caso resultan de mayor utilidad en estudios exploratorios o generadores de hipótesis. Mientras que un enfoque cuantitativo permite testear hipótesis de forma rigurosa, los estudios de casos son útiles para generar hipótesis en áreas que aún no han sido suficientemente estudiadas, mediante una combinación de deducción (según el conocimiento previo sobre el tema) e inducción a partir de los hallazgos del caso (George y Bennett, 2005; Bennett y Checkel, 2014). Al estudiar en profundidad uno o pocos casos es posible identificar procesos que no habían sido descubiertos con anterioridad; luego estas hipótesis pueden ser probadas en más casos (o en otras instancias del mismo caso), utilizando incluso otras metodologías. Aun cuando existan ciertas hipótesis generales sobre un tema, como las que se presentan en el apartado 3 de este informe, es posible refinarlas y precisarlas por medio de estudios cualitativos a partir del análisis intensivo de pocos casos relevantes.

Por lo tanto, para una temática poco explorada, como la economía política de las capacidades estadísticas, un abordaje cualitativo resulta más apropiado. La literatura de economía política provee ideas generales sobre los efectos de distintos marcos institucionales en el comportamiento de los actores, y los estudios piloto realizados en tres países (Colombia, México y República Dominicana) han permitido afinar las hipótesis exploratorias y desarrollar nuevas ideas. Sin embargo, la realización de nuevos estudios debería permitir la elaboración de una teoría más sólida sobre el tema. Según los estudios piloto, habría múltiples vías para el fortalecimiento de la capacidad estadística (hay “equifinalidad”). Si esto es así, no se debería aspirar a encontrar determinantes únicos que conduzcan de modo lineal a este resultado sino que debería identificarse cuál de estas vías es más factible de apoyar en cada caso.

Recuadro 4
Protocolo para realizar estudios de caso de economía política

- 1. Introducción y propósito del estudio de caso.**
- 2. Selección del caso (o de los casos) de estudio.**
- 3. Procedimiento de recolección de datos:**
 - 3.1. Revisión documental.
 - 3.2. Identificación de actores clave por entrevistar.
 - 3.3. Guía de preguntas para las entrevistas.
 - 3.4. Estrategia de análisis de la información.
 - 3.5. Almacenamiento de la información recolectada.
- 4. Estructura del estudio de caso:**
 - Síntesis ejecutiva.
 - Capítulo 1: descripción de las capacidades estadísticas del país, incluso de la evolución histórica relevante para comprender la situación actual.
 - Capítulo 2: breve descripción sobre la economía política general del sector público en el país, que enmarca la del sector estadístico.
 - Capítulo 3: análisis sobre la economía política de la capacidad estadística, con énfasis específico en explicar decisiones, procesos o coyunturas de particular importancia para el desarrollo de capacidades.
 - Capítulo 4: conclusiones y hallazgos principales.
 - Anexo: metodología del estudio que incluya un listado de documentos cotejados y personas entrevistadas.

Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto problemático de los estudios de caso es la selección de las experiencias por analizar. En los estudios con gran cantidad de casos, una selección aleatoria permite asegurar la representatividad y la generalización de los hallazgos. En cambio, una muestra aleatoria que incluya uno o pocos casos puede redundar en conclusiones muy alejadas de los resultados reales para el promedio del universo de casos. La representatividad puede ser el punto débil de los estudios de casos. Entonces, ¿cómo deben seleccionarse los casos para minimizar el sesgo de selección? La literatura especializada presenta una multiplicidad de opciones (casos típicos, casos diversos, casos extremos, casos desviados, casos más similares y casos más diferentes, entre otros), que se basan, principalmente, en la ubicación del caso en el continuo de la variable de interés (capacidad estadística) (véanse Gerring y Seawright, 2008; Yin, 2010). Sin embargo, la mayoría de estas estrategias busca *contrastar* hipótesis ya elaboradas; por eso, algunas de ellas (como las estrategias de “casos más similares” y de “casos más diferentes”) tratan de replicar la lógica experimental, manteniendo constante la mayor cantidad de variables posible. Como el conocimiento acerca de la capacidad estadística aún se

encuentra en una etapa exploratoria, la opción entre estas estrategias no parece viable. De hecho, debido a la “equifinalidad” antes mencionada, probablemente no tenga sentido tratar de replicar la lógica experimental, ya que existen múltiples caminos conducentes al fortalecimiento de capacidades y no un único determinante identificable mediante el aislamiento del efecto de otros factores.

Por estas razones, el criterio principal en la etapa actual de conocimiento debería ser sumar tantos casos como sea posible. A partir de tres estudios piloto fue posible identificar múltiples factores de economía política (dinámicas de política burocrática, características generales del sistema político y del sector público, estrategias de vinculación internacional, entre otros) con influencia en la construcción de capacidades. Cabría esperar que el análisis de nuevos casos ilumine aún más posibilidades, especialmente si se pone el foco en casos de estancamiento o, incluso, de debilitamiento de las capacidades, que hasta ahora no han sido considerados en los estudios piloto. Como la aceptación de los gobiernos es requerida para realizar los estudios, en la selección siempre deberá estar presente un elemento de *conveniencia*.

Una cuestión vinculada con la selección de los casos se refiere a la identificación de la unidad de análisis apropiada. Esta deriva de la pregunta de investigación: si lo que se busca responder en cada caso es *¿por qué el país X tiene Y capacidades estadísticas?*, entonces el estudio debe enfocarse en explicar los procesos que influyen en el desarrollo de esas capacidades. En un mismo país, pueden haber ocurrido diferentes procesos relevantes en el transcurso del tiempo, como lo ilustran los estudios de Colombia, México y República Dominicana. En este sentido, es posible considerar que en un mismo estudio de caso se encuentren distintas “subunidades de análisis” que sean de interés (véase Yin, 2010, sobre los estudios de casos “incrustados” [*embedded*]).

Para los estudios, se propone utilizar las técnicas propias de la metodología cualitativa. Como se observa en el anexo I, la mayoría de las propuestas metodológicas de análisis de economía política contempla una doble fase: (i) la revisión documental de fuentes secundarias y (ii) la recolección de información primaria en el terreno, para indagar en la perspectiva de los actores participantes de los procesos. Este informe propone una metodología similar, que se detalla en el protocolo del anexo II. Otras técnicas posibles en la investigación cualitativa (como la observación directa de los procesos en análisis) no estarían disponibles para estos estudios.

En cuanto a la revisión documental, un aspecto por dilucidar es cuán atrás en el tiempo debe rastrearse información que pueda ser relevante para entender la situación actual. Un criterio general indica que es correcto comenzar en alguna “coyuntura crítica” para el sector

estadístico, en la que se hayan adoptado decisiones o reformas que podrían no haberse asumido y que, por lo tanto, podrían haber conducido a caminos alternativos (Bennett y Checkel, 2014). Por ejemplo, no habría sido posible entender las actuales capacidades del DANE en Colombia sin contemplar lo ocurrido en la década de 1960, cuando la entidad se fortaleció en el marco más general de la aparición de la “tecnocracia” en los cargos altos del sector público (véase el recuadro 1). Obviamente, la detección de estas coyunturas recién puede darse en el terreno, con la información recogida en las entrevistas, por lo cual la revisión documental debe continuar también en ese momento.

En la realización de los estudios es necesario considerar una variedad de entrevistados. Esta diversidad ayuda a mitigar los sesgos de cada participante, triangulando la información brindada por cada uno. Sin embargo, es evidente que la triangulación *per se* no elimina la posibilidad de sesgo. De hecho, la repetición de una idea equivocada puede aumentar la confianza del investigador en cierta explicación, y potenciar el error. Indudablemente, algunos actores pueden tener intereses en presentar motivos o explicaciones que los dejen “bien parados” en su conducta.¹⁴ Para atenuar esta posibilidad, es importante que los entrevistados sean diversos en su orientación política, en sus intereses sobre el tema, y en experiencias. A su vez, es preciso que el investigador les asigne menos valor explicativo a los argumentos esgrimidos por actores que tienen motivos instrumentales para ofrecerlos. En ese sentido, debido a que la evidencia recolectada debe ser sopesada de acuerdo con dicho criterio, no todos los testimonios recogidos tendrán el mismo valor explicativo.

Es importante definir un listado genérico del tipo de entrevistados que se va a incluir en la muestra a fin de asegurar esa diversidad. Si bien los actores específicos serán distintos en cada caso, a modo de listado genérico de entrevistas por adaptar en cada caso se puede listar a los siguientes tipos de actores con intereses directos en el tema: funcionarios políticos con jurisdicción sobre la ONE; servidores públicos de la ONE, especialmente de niveles directivos; directivos de otros organismos relevantes del SEN; dirigentes políticos del oficialismo y de la oposición involucrados en el sector estadístico (por ejemplo, miembros de comités legislativos con jurisdicción sobre el sector); académicos especializados en la economía política del país; usuarios frecuentes y/o especializados de estadísticas producidas por la ONE (periodistas, académicos, miembros de centros de estudios, organizaciones empresarias o sindicatos); expertos de organismos internacionales que hayan participado de proyectos con la ONE; y ex funcionarios de la ONE o de organismos del SEN. En el trabajo de *desk-review*, una

¹⁴ Por ejemplo, resultaría muy improbable que un decisor político admitiera su oposición a la autonomía de la ONE sobre la base de su negativa a perder el control sobre el organismo. No ocurrió en ninguno de los tres casos piloto analizados.

exploración de noticias sobre el sector estadístico tendría que dar pistas sobre actores para contactar. A su vez, la descripción de los procesos que realice cada entrevistado debería permitir la identificación de otros actores importantes que resulte necesario entrevistar (un procedimiento de “bola de nieve” para construir la muestra final). Es difícil determinar *a priori* qué número de entrevistados es suficiente. Una regla útil consiste en dejar de entrevistar nuevos actores cuando la repetición de los argumentos brindados reduzca en gran medida la probabilidad de obtener nuevos hallazgos (Bennett y Checkel, 2014).

A su vez, el anexo II propone un listado genérico de preguntas para guiar las entrevistas. Estas se basarán en un cuestionario tipo, pero no se buscará respetar un guion de manera estricta; es decir, las entrevistas serán cualitativas, no estructuradas (Yin, 2010). Al tratarse de estudios exploratorios, un guion rígido impediría descubrir pistas e hipótesis que aún no han sido consideradas. Por la misma razón, las preguntas serán de tipo abierto, para que los entrevistados describan en sus propios términos los procesos en estudio. De ese modo, además, se posibilita que surjan explicaciones alternativas a las desarrolladas inicialmente. Un criterio general para la preparación de entrevistas en la investigación cualitativa es concentrarse en preguntas acerca de “cómo” más que en las que se enfocan en “por qué” (Becker, 2009). Si bien el objetivo final del investigador es determinar por qué ocurrió algo, preguntarlo de forma directa a los entrevistados puede conducir a respuestas defensivas, justificadoras. En cambio, preguntar cómo funcionan ciertos procesos es más apropiado para luego comprender por qué lo hacen así. Las preguntas específicas de las entrevistas en el terreno dependerán de las características propias de cada caso y de cada entrevistado, según lo que se haya identificado en el trabajo previo de *desk-review*. Asimismo, el conocimiento adquirido por el investigador en las primeras entrevistas debería permitirle acortar, adaptar o focalizar el cuestionario de las entrevistas finales, de modo de minimizar repeticiones e ir probando hipótesis o explicaciones surgidas en las reuniones iniciales.

Esta recolección de información debe orientarse a responder las preguntas indicadas en el apartado 1: ¿Quiénes son los actores relevantes en el tema? ¿Cuáles son sus preferencias? ¿Qué influencia tienen? ¿Cuán importante es este tema para cada uno? El mapeo de actores que se elabore dependerá de la calidad de la información recolectada y del propósito del estudio (analizar un proceso de reforma ya ocurrido o diagnosticar las probabilidades de éxito de una reforma en curso o prevista). Si el análisis tiene un propósito prospectivo, lo deseable sería construir una tabla como la que ejemplifica el cuadro 2 (tomado del caso de República Dominicana), de manera de poder anticipar la viabilidad política de dicha reforma. Asimismo, un análisis de este tipo puede servir, incluso, para explicar el resultado de una reforma ya ocurrida.

Cuadro 2
Análisis de actores en el caso de República Dominicana

Actor	¿Apoya la reforma? ^a (1)	Influencia en el tema ^b (2)	Relevancia del tema para el actor ^b (3)	Incentivo para movilizarse en el tema (2x3) (4)	Impacto (1x4)
Presidencia	0	2	0	0	0
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	1	1	1	1	1
ONE	1	1	2	2	2
Banco Central	-1	2	2	4	-4
Congreso Nacional	0	1	0	0	0
Organismos internacionales	1	1	1	1	1
Usuarios externos	1	0	1	0	0
RESULTADO					0

Fuente: Elaboración propia.

^a Apoya = 1. Neutro = 0. No apoya = -1.

^b Alta = 2. Media = 1. Baja = 0.

A partir de la información documental y de la obtenida en las entrevistas, los investigadores deberían ser capaces de asignar valores a cada actor en las tres dimensiones mencionadas: su apoyo o no a la reforma de fortalecimiento de las capacidades (sí o no); su poder para incidir en dicho proceso (alto, medio o bajo); y la relevancia que este tema tiene para el actor (alta, media o baja). De la combinación entre su poder y la relevancia del tema surge su incentivo para movilizarse activamente en apoyo al fortalecimiento de las capacidades o en oposición a la iniciativa. En el ejemplo del cuadro 2, el impacto de los actores favorables a la reforma del marco institucional (+4) no excede el de los actores que se oponen (-4), lo cual explica que dicha reforma no se haya concretado.

Este mapeo simplificado de los actores solo constituye un punto de partida. Como se indicó en el apartado 1, la influencia de los actores no es únicamente aditiva; depende, en parte, de su capacidad de coordinar acciones con otros y construir coaliciones. Por lo tanto, el análisis debe contemplar las dinámicas de la interacción entre los distintos actores involucrados. Un análisis de redes (*network analysis*) o mapas de coaliciones puede ser útil para ilustrar y entender mejor dichas interrelaciones, en la medida en que el factor explicativo no se ubique en características de los actores individuales sino en el tipo de relaciones establecidas entre ellos. Por ejemplo, esta fue la estrategia metodológica utilizada por Bonvecchi, Johannsen y Scartascini (2015) en un análisis de la economía política de los programas sociales en América Latina.

Si bien los estudios de caso propuestos serán de tipo exploratorio, es necesario contar al menos con algunas intuiciones teóricas que guíen la investigación. Aunque es importante que los investigadores “estén alerta” para generar desde el punto de vista inductivo nuevas explicaciones en los casos en estudio, sin algunas hipótesis generales sería muy difícil identificar *a priori* qué actores son relevantes o bien orientar la recolección de información secundaria y la preparación de las entrevistas en el terreno. Las hipótesis también son necesarias como estrategia analítica para interpretar la información recolectada y extraer así conclusiones. Ese es el tema del próximo apartado.

3. Hipótesis exploratorias de la economía política de las capacidades estadísticas

Existen distintos caminos que podrían conducir al fortalecimiento de las capacidades estadísticas (Taylor, 2015; Krätke y Byiers, 2014; Goodstadt, 2006). En primer lugar, los gobernantes pueden estar interesados en fortalecer el desempeño de la administración, pues esto podría redundar en un beneficio político o electoral futuro. En tal sentido, las estadísticas de calidad serían insumos con valor para una toma de decisiones más racional y a partir de evidencias durante todo el ciclo de las políticas públicas (en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación) que contribuirían a mejorar los productos de la acción gubernamental y, previsiblemente, la satisfacción del electorado. El auge internacional de los modelos de gestión basados en datos (o “PerformanceStat” [Behn, 2014]) así como las “Delivery Units” de apoyo al jefe del Ejecutivo (Freeguard y Gold, 2015) son ejemplos de la utilidad que pueden tener las estadísticas para los líderes de gobierno. De todas maneras, los datos más utilizados por estos modelos son generados en la propia implementación de los programas de gobierno, mientras que el uso de la producción de las ONE (proveniente, en su mayoría, de censos y encuestas) es menor.

La información estadística también puede ser un instrumento de control en manos de los gobernantes. En la teoría económica de la organización, la asimetría de información entre gobernantes y burócratas aparece como el factor crítico de este vínculo (Moe, 2005; McCubbins, Noll y Weingast, 1987). Por razones de tiempo y especialización, los gobernantes suelen delegar importantes responsabilidades de gestión en las burocracias. Esta situación habilita la posibilidad de que los burócratas, siguiendo sus propios intereses y preferencias, no ejecuten de modo fiel las decisiones de los líderes de gobierno. Dicho escenario surge porque los políticos no saben todo lo que hacen los burócratas, no tienen el conocimiento

especializado sobre los múltiples temas a su cargo y tampoco saben cuál es el nivel exacto de recursos o esfuerzos requeridos para ejecutar las políticas. A fin de mitigar esta asimetría de información, tratan de “auditar” el desempeño de la burocracia mediante distintos mecanismos, que incluyen la producción de datos y reportes periódicos sobre el desempeño de los organismos. Como se ha señalado, este tipo de datos no proviene necesariamente de las oficinas estadísticas, aunque puede surgir de registros administrativos a los que estas acceden.

Del mismo modo, la información estadística les puede servir a los gobernantes para conocer y controlar mejor a la sociedad y la economía. El propio origen de las estadísticas radica en la necesidad de los gobernantes de contar con información confiable sobre los territorios y poblaciones a su cargo, por medio de la recolección sistemática de datos demográficos y económicos para fines militares y recaudatorios. De esta manera, los Estados volvieron “legibles” los terrenos y las poblaciones que gobiernan. En ciertos países, las capacidades estadísticas se han desarrollado, principalmente, para medir aquellas áreas de la economía con mayor potencial de contribución al fisco (Krätke y Byiers, 2014), aunque la ampliación de los roles del Estado ha multiplicado sus requerimientos de información sobre distintos temas.¹⁵ Esto sugiere que para los gobernantes *algunos* tipos de estadísticas son más útiles que otros; por lo tanto, es de esperar que existan más incentivos al desarrollo de capacidades estadísticas en algunas áreas que en otras.

Las estadísticas pueden tener utilidad para los líderes políticos en su relación con otros actores internos y externos. Brindar estadísticas confiables puede ser una señal para inversores u organismos internacionales sobre el compromiso del gobierno con ciertas políticas. En ese sentido, las estadísticas tienen el potencial de funcionar como un reaseguro de la credibilidad de los compromisos del gobierno. La creación y el fortalecimiento del INEGI en México se dieron en el contexto de la crisis económica de 1982, que forzó al país a obtener préstamos internacionales para lo cual era necesario mostrar cifras creíbles sobre la situación del país. Este fortalecimiento de la credibilidad también puede habilitar a los países a ingresar en cierto tipo de organizaciones internacionales, como lo ejemplifica el caso de Colombia en su proceso de acceso a la OCDE. A su vez, es posible utilizar las estadísticas en la interacción con adversarios políticos internos: por ejemplo, un gobierno que dejará el cargo puede

¹⁵ “Mientras que el Estado premoderno se contentaba con tener suficiente inteligencia para mantener el orden, cobrar impuestos y formar ejércitos, el Estado moderno crecientemente aspiraba a tomar a su cargo los recursos físicos y humanos de una nación para volverlos más productivos. Estos fines más positivos del gobierno requerían mucho mayor conocimiento de la sociedad. Un inventario de la tierra, personas, ingresos, ocupaciones, recursos y desviaciones era el lugar lógico para comenzar. La necesidad de un Estado crecientemente burocrático de organizarse a sí mismo y controlar sus recursos dio impulso a la recolección de estadísticas vitales y otras...” (Scott, 1998, pp. 51-52; traducción propia).

fortalecer las estadísticas para contar, desde la oposición, con información confiable sobre el desempeño de su sucesor (Taylor, 2015).

En definitiva, existen múltiples razones que podrían impulsar a los gobiernos a desarrollar capacidades estadísticas y, por ende, hay distintos caminos viables para apoyar a fin de alcanzar ese objetivo. Para las operaciones de apoyo del BID, esto refleja que existen varias ventanas de oportunidad factibles para producir mejoras. En términos de esta investigación, la “equifinalidad” (la existencia de múltiples mecanismos causales que pueden conducir al resultado de interés; véanse George y Bennett, 2005) obliga a tener cuidado ante las explicaciones que postulan un único proceso posible de fortalecimiento de las capacidades.

Es indudable que en ciertos casos el fortalecimiento de las capacidades estadísticas también implica costos para un gobernante. Si se le asegura autonomía y profesionalismo al instituto estadístico, el costo más evidente para el gobernante es el de oportunidad: la imposibilidad de nombrar a sus propios partidarios en el organismo, al priorizarse criterios de selección basados en el mérito. En términos generales, cuando los formuladores de políticas designan a los funcionarios públicos con cargos superiores enfrentan un dilema entre competencia y *responsiveness*. Si bien los nombramientos de personal de confianza aseguran una respuesta apreciable a los intereses y las decisiones de los líderes, este personal suele carecer de la especialización técnica requerida para producir e implementar políticas de calidad. En tanto, el personal permanente con alta *expertise* presenta los atributos inversos. En temas muy técnicos, o en los temas en los que las preferencias del Presidente no difieren de las de la burocracia, es más probable que el gobernante se apoye en este tipo de staff (Rudalevige, 2002), pero en otros contextos preferirá designar a personas de su confianza política. En otras palabras: para un Presidente, profesionalizar y otorgar autonomía al instituto estadístico implica una relativa pérdida de control sobre su funcionamiento.

A esto deben sumarse ciertas características especiales de los entes estadísticos. Dichos organismos producen información que puede ser utilizada por la ciudadanía, la prensa y los partidos de oposición para evaluar (y criticar) la actuación del gobierno. Por eso, la existencia de un organismo competente que produce información de manera independiente puede acarrear eventuales costos políticos para el gobierno:¹⁶ esta información podría revelar que el gobierno no ha alcanzado sus objetivos o que los resultados no son positivos en distintas áreas (economía, empleo, pobreza, seguridad, educación, etc.). Por lo tanto, hay un

¹⁶ Por ejemplo, durante décadas el gobierno de Hong Kong evitó producir, incluso, las estadísticas más básicas sobre su economía (recién en 1997 se publicaron datos oficiales sobre la balanza de pagos), tanto para reducir la capacidad de monitoreo ciudadano como para evitar interferencias del Reino Unido en sus decisiones de política pública. El argumento oficial era que una economía libre no requería de estadísticas oficiales (Goodstadt, 2006).

incentivo que “empuja” hacia el control sobre el organismo para habilitar, en ciertas ocasiones, una manipulación o un maquillaje de los datos (sin embargo, si esto se hace de forma ostensible, es posible que no surta el efecto buscado, debido a que el electorado dejaría de creer en la información publicada).

Ante la renuencia del oficialismo, el fortalecimiento estadístico puede provenir de la demanda de actores externos y no desde la oferta gubernamental. La presión de otros actores o coaliciones de actores (incluyendo a burócratas, actores privados, organismos internacionales, partidos de oposición, medios de comunicación, académicos, sociedad civil en general, etc.) puede modificar la estructura de preferencias del gobierno, conduciéndolo a adoptar mejoras en el sector estadístico. La probabilidad de que esta demanda se produzca, así como su intensidad, dependerá de una serie de factores contextuales con impacto en el interés de esos actores por movilizarse y en los recursos de influencia disponibles. Resulta difícil, a priori, establecer hipótesis generales de procesos complejos, en los que interviene una variedad de actores diferentes en cada caso. Los estudios piloto ya realizados sugieren que la dinámica entre la oficina estadística y otros organismos productores de estadísticas (como los Bancos Centrales) puede influir en ciertas dimensiones de la capacidad estadística, como la probabilidad de que exista coordinación efectiva. Cuando la oposición tiene peso en las decisiones, como en el caso mexicano, el Congreso también puede ser protagonista. En cambio, por las razones descritas en los apartados anteriores, es probable que los actores externos al Estado tengan menor influencia.

Aun cuando la literatura sobre economía política no se ha ocupado específicamente del sector estadístico, sugiere pistas sobre los posibles factores y dinámicas con impacto en las capacidades estadísticas. Existen múltiples estudios de economía política sobre temas generales del desarrollo de los países y también sobre áreas específicas de política pública, muchos de los cuales han sido citados al comienzo de este apartado. En materia de capacidades estatales, en tanto, la cantidad de bibliografía disponible es menor. Sin embargo, hay análisis de la economía política de la gobernanza del sector público en general (Geddes, 1994; Bertelli, 2012) y, especialmente, una disponibilidad mayor de literatura sobre la economía política de la *autonomía* de las agencias gubernamentales (Carpenter, 2001 y 2010; Alessandro y Gilio, 2010), los órganos de control (Santiso, 2007), y el Poder Judicial (Leiras, Tuñón y Giraudy, 2014). Como se manifestó en el apartado 1, la autonomía es un componente central de la capacidad de las agencias de gobierno, aunque no el único.

Una primera conclusión de este breve debate es que la capacidad estadística consta de distintas dimensiones y, por lo tanto, los factores de economía política pueden influir en ella de

maneras diferentes. Si el sector estadístico tiene poca relevancia para los líderes políticos de un gobierno, es probable que carezcan de incentivos para vulnerar su autonomía. Pero, al mismo tiempo, esa escasa importancia puede implicar que le otorguen una baja prioridad en la asignación de recursos presupuestarios o en el fortalecimiento de su rol coordinador del SEN, componentes que también constituyen la capacidad estadística. Por lo tanto, es posible que un factor que favorezca la autonomía de la ONE perjudique su dotación de recursos o su rectoría del sistema estadístico mientras que en otros contextos los factores de economía política podrían inducir un círculo virtuoso: las protecciones institucionales a la autonomía podrían auspiciar la profesionalización de la ONE, su reputación pública y, por ende, la influencia de sus directivos superiores para asegurar suficientes recursos presupuestarios, humanos o tecnológicos.

A su vez, para los responsables de las políticas, las estadísticas no conforman un paquete cerrado. Mientras que algunos tipos de datos contribuirían más claramente a los objetivos de los gobernantes antes descritos, otros datos podrían aumentar el control ciudadano, de la prensa o de la oposición sobre el desempeño del gobierno. Por eso, los incentivos de los encargados de la toma de decisiones en el tema estadístico no deberían ser monolíticos. Así, por ejemplo, cabría esperar un mayor interés por la producción de información que favorezca la recaudación tributaria, y un menor interés por la información orientada a la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Debido a que las oficinas estadísticas tienden a producir más de este tipo de información que de aquel, es posible que queden relegadas en la consideración gubernamental respecto de otras entidades productoras de información (órgano tributario, Hacienda o Banco Central). De todas maneras, todavía no se cuenta con suficiente evidencia para especificar con claridad los incentivos que operan sobre los responsables de las políticas para distintos tipos de productos estadísticos. Pero el análisis de nuevos casos debería dar pistas para entender las fuentes de las variaciones intranacionales para la producción de diferentes estadísticas.

De forma preliminar o exploratoria, es posible identificar una serie de factores de economía política y su efecto esperable sobre las capacidades estadísticas, de manera de guiar el trabajo de *desk-review* y las entrevistas con los actores. Dichos factores inciden en la probabilidad de que alguno de los caminos que conducirían a un fortalecimiento de las capacidades sea adoptado por los actores con poder de decisión. Como ya fue mencionado, la noción de “capacidades estadísticas” debe ser desagregada en sus diferentes componentes de modo de proponer hipótesis específicas. Los componentes por considerar son:

- i) La configuración del *marco institucional* del sector estadístico, en dos aspectos principales:
 - a. La *autonomía* de la ONE, que refiere al nivel de independencia (legal y en la práctica) con la que desarrolla su labor ante los encargados de formular políticas del gobierno.
 - b. La rectoría o *coordinación* del sistema estadístico (véase el recuadro 4 para obtener una breve clarificación sobre este concepto).
- ii) La dotación de *recursos* (presupuestarios y humanos) asignada al sistema estadístico y, especialmente, a la ONE.

Recuadro 5
Sobre el concepto de coordinación

La división del trabajo entre distintas organizaciones en el sector público determina la necesidad de coordinar su labor. En un sentido básico, la coordinación implica que estas organizaciones toman en cuenta la tarea de las otras para desarrollar sus propias actividades, con distintos niveles que van desde el simple intercambio de información hasta la fijación de una estrategia y objetivos compartidos (Peters, 2015; Metcalfe, 1994). El mecanismo más conocido para producir coordinación es la jerarquía. En este sentido, un marco institucional que establezca la rectoría de la oficina estadística en el SEN debería contribuir a fortalecer la coordinación, lo cual a su vez conduciría a la utilización de estándares, metodologías y definiciones comunes, así como a minimizar brechas en la producción estadística.

Debe tenerse en cuenta que, aun si esta autoridad formal no existe, la literatura especializada en administración pública sugiere la posibilidad de una coordinación más horizontal, de tipo “red”. El simple hecho de que exista comunicación entre las organizaciones implica un nivel de coordinación. En este sentido, podría materializarse cierta coordinación mediante la difusión de “buenas prácticas”, el intercambio rutinario de información y experiencias o incluso la reputación de la ONE como centro de referencia para otras dependencias. Esta colaboración, sin embargo, parece más contingente a la voluntad de los organismos y por lo tanto resultaría importante que el marco institucional estimulara la coordinación, empoderando a una entidad capaz de articular y normar el trabajo del sector.

Indudablemente, en algunas ocasiones la coordinación puede entrar en tensión con otros valores, como la especialización, la autonomía o la diversidad. Pero en términos de una aproximación empírica a la capacidad estadística de los países de la región, el déficit más evidente en la mayoría de ellos parece ser la ausencia de coordinación y no su exceso. Por eso, se entiende la coordinación como un atributo de la capacidad estadística.

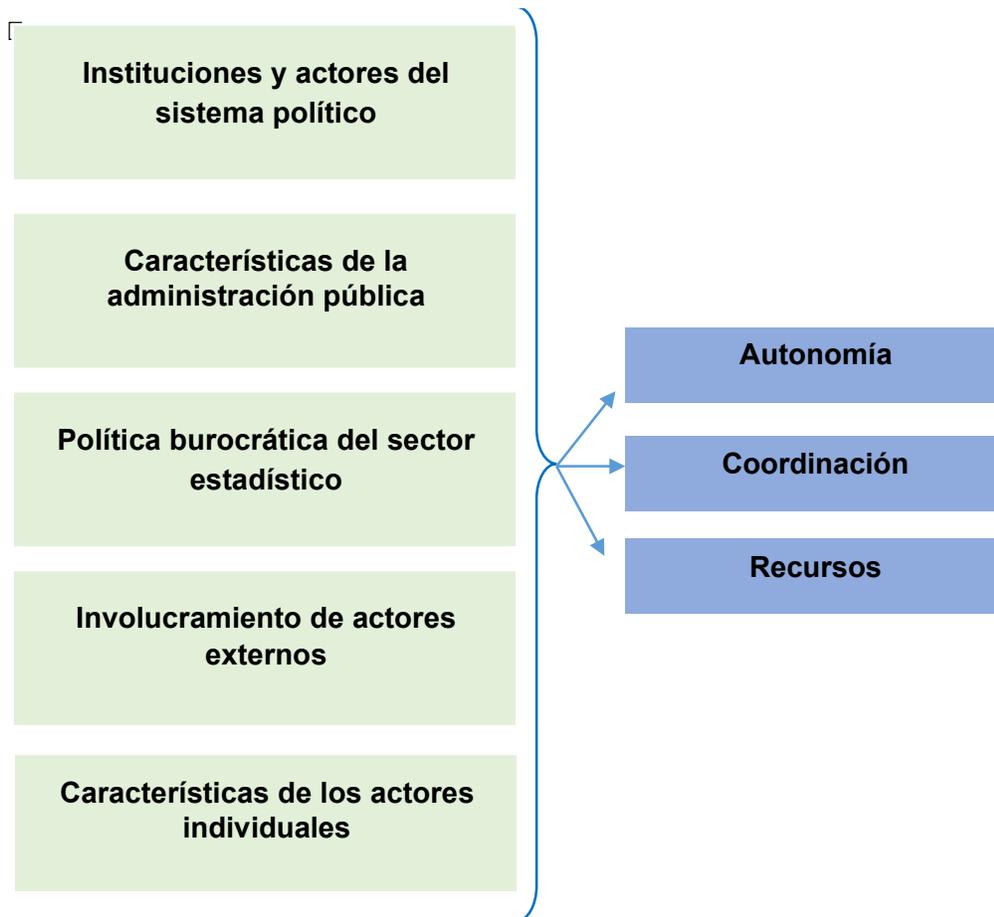
Fuente: Elaboración propia.

En tanto, los factores explicativos de la capacidad estadística también pueden ser agrupados en una serie de categorías:

- i) Las *instituciones y los actores del sistema político del país*, incluyendo las atribuciones respectivas del Presidente y del Congreso, y las características de los partidos políticos y del sistema de partidos.
- ii) Las *características y capacidades generales del sector público* (sus reglas de funcionamiento, el perfil de sus directivos y su personal, los modelos de gestión prevalecientes, etc.).
- iii) Las *dinámicas de política burocrática* específicas del sector estadístico.
- iv) La *participación de actores no estatales*, tanto locales (de la sociedad civil) como internacionales.
- v) Características de los *actores individuales* (como su perfil más o menos técnico).

El gráfico 2 que aparece a continuación sintetiza los aspectos de economía política postulados como variables independientes y las dimensiones de capacidad estadística a las que cada uno influye de modo potencial. Más adelante se describe cada una de estas posibles relaciones, que se resumen como hipótesis específicas en el cuadro 3. En total, se han postulado 14 hipótesis que pueden ser utilizadas como guía en los estudios de casos por realizar. Nótese que las distintas variables propuestas como independientes se pueden combinar de distintas maneras en cada caso, y producir una multiplicidad de probables efectos diferentes. A su vez, es posible que la influencia opere también *entre* las distintas dimensiones que componen la capacidad estadística (por ejemplo, una ampliación de la autonomía podría favorecer un incremento de los recursos). De todas maneras, el estado del conocimiento existente hasta el momento dificulta el avance hacia estas complejidades adicionales.

Gráfico 2
Aspectos de economía política y dimensiones de la capacidad estadística



Fuente: Elaboración propia.

3.1. Hipótesis sobre la economía política de la autonomía de la oficina estadística

La construcción de la autonomía de ciertos organismos y agencias de gobierno es un tema con bastante desarrollo en la literatura especializada. Entre las instituciones y los actores del sistema político, los elementos más relevantes parecen ser el poder relativo del Presidente y del Congreso y las características de los partidos políticos y el sistema de partidos. En general, se acepta que los Presidentes buscan que la burocracia estatal responda sin resistencias a su liderazgo, a fin de poder conducir el gobierno e implementar sus políticas predilectas.¹⁷ Esto

¹⁷ Según establece Moe (2013): “A diferencia de los legisladores, el público responsabiliza a los presidentes prácticamente por cada aspecto de lo que ocurre a nivel nacional. A él se le echa la culpa cuando la economía cae, una agencia tambalea o se ignora un problema social, y es él quien pone en juego su popularidad y legado histórico. Todos los presidentes son conscientes de ello, ante lo cual responden intentando construir la capacidad institucional

significa mantener el control sobre la designación y la remoción de las autoridades de los organismos, disponer sobre su estructura y presupuesto, y orientar su funcionamiento general. De hecho, la evidencia muestra que cuando los Presidentes crean organismos y agencias por acción unilateral, estos tienden a ser menos autónomos del Ejecutivo que cuando los crea el Congreso (véanse Howell y Lewis, 2013, para Estados Unidos, y Alessandro y Gilio, 2010, para Argentina). Estos hallazgos generales de la economía política de la autonomía de las agencias pueden aplicarse también a la autonomía de las oficinas estadísticas. Por lo tanto, es esperable que i) *la autonomía de las oficinas estadísticas sea menor cuando el marco institucional general le otorga al Presidente mayores atribuciones para organizar y regular estos entes (vis-à-vis el Congreso)*.

Además de las atribuciones formales del Presidente y del Congreso, es importante considerar cuál es la probabilidad real de que el Congreso utilice sus facultades. Aun si el Congreso tiene la facultad para ampliar la autonomía de la oficina estadística (o bloquear una decisión presidencial que la reduzca), es posible que no pueda o no quiera ejercer efectivamente esta potestad. Aquí deben contemplarse factores de los partidos y del sistema de partidos, así como características de los legisladores individuales, del apoyo técnico con que cuentan y de la estructura de incentivos en la carrera legislativa. En cuanto al sistema de partidos, una variable significativa la constituye el tamaño del contingente legislativo del partido o de la coalición del Presidente. Este factor está relacionado de forma positiva con el poder presidencial y, por lo tanto, es esperable que conduzca a una menor autonomía de la oficina estadística. Esto debería ser así especialmente si el bloque oficialista cuenta con un alto nivel de unidad o disciplina en su comportamiento legislativo. En términos generales, es probable que ii) *cuanto mayor sea el apoyo legislativo del Presidente, menor sea la probabilidad de que el Congreso impulse una ampliación de la autonomía de la oficina estadística*.¹⁸

El tipo de partidos políticos también se vincula con la probabilidad de que el Congreso intervenga en el tema. La existencia de partidos programáticos e institucionalizados está asociada con la adopción de reformas tendientes a fortalecer las capacidades estatales (Cruz y Keefer, 2013). En virtud de que son menos dependientes del patronazgo y el clientelismo para su subsistencia, y tienen horizontes temporales de largo plazo, estos partidos son más

necesaria para un gobierno efectivo. Por lo tanto, son los únicos jugadores... que están motivados a formar un sistema burocrático unificado, coordinado y dirigido de manera centralizada. Ellos quieren una burocracia a la que puedan controlar desde arriba".

¹⁸ El caso de México es ilustrativo al respecto: la reforma que estableció la autonomía del INEGI en 2006 se aprobó en el marco de un gobierno con minoría legislativa y la perspectiva de encontrarse incluso fuera del poder en el futuro cercano. En otros países, la expectativa de alternancia ha mostrado ser importante para ampliar la autonomía de los organismos de control (Santiso, 2007).

proclives a adoptar reformas para mejorar el desempeño electoral futuro del partido, aun si no presentan beneficios políticos inmediatos. Así, es esperable que (iii) *la existencia de partidos programáticos contribuya a la aprobación de reformas en pos de la autonomía estadística*. Por último, otro factor importante refiere a las características personales de los legisladores y del asesoramiento con que cuentan. La experiencia legislativa de los congresistas, su nivel de formación profesional, la existencia de apoyo técnico suficiente en los comités legislativos y los incentivos que tengan los legisladores para construir una carrera legislativa son factores que pueden incidir en la influencia efectiva del Congreso en el sector estadístico. La información más específica sobre los legisladores que integran el comité legislativo con competencia en materia estadística también brindará elementos de juicio en este sentido. En general, es probable que (iv) *cuanto mayor sea la “profesionalización” de la tarea legislativa y más elevado el perfil técnico de los congresistas más posibilidades existan de que el Congreso intervenga en el tema estadístico (con reformas que amplíen la autonomía)*.¹⁹

Una segunda categoría que debería influir en la autonomía estadística la conforman las características más generales de la administración pública. Si bien pueden existir “islas de excelencia” en administraciones con bajas capacidades, lo más probable es que las capacidades de una determinada agencia estén vinculadas con las capacidades generales del Estado. De hecho, hay una correlación positiva relativamente fuerte entre ambos aspectos (gráfico 1). Parece haber dos mecanismos posibles para este vínculo. En primer lugar, un simple “contagio” del funcionamiento general de la administración pública, incluso de su marco institucional. En segundo lugar, debido a que los principales “clientes” de la información estadística suelen estar en el interior del propio Estado, las capacidades técnicas que haya en el Estado impactarán en la demanda que exista por estadísticas de calidad. Así, en Estados con “tecnocracias” sólidamente arraigadas,²⁰ es esperable que dichos individuos protejan la autonomía técnica de la oficina estadística, de cuyos datos dependen para su labor (como lo señala el caso de Colombia). En suma, (v) *cuanto mayores sean las capacidades estatales en general, mayor debería ser la autonomía técnica asignada a la oficina estadística*. Es cierto que

¹⁹ Una vez más, es posible ilustrar esto con el caso mexicano: uno de los proyectos de autonomía del INEGI impulsado por la oposición había sido presentado por un diputado con una extensa trayectoria como académico e investigador en ciencias sociales.

²⁰ Este concepto refiere a “individuos con un alto nivel de especialización académica, la cual sirve como el principal criterio por el que fueron seleccionados para posiciones clave de decisión o asesoría en grandes y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas” (Collier, 1979, traducción propia). En un sentido más general, cabe referirse al rol que la literatura especializada les asigna a las “comunidades epistémicas”, que describen a grupos de profesionales a cargo de áreas técnicas que comparten nociones sobre la validez de distintos enfoques de política pública e influyen sobre los formuladores de políticas a través de su *expertise* diferencial (Dunlop, 2012). En algunos casos, la influencia de estas comunidades epistémicas resalta la importancia de considerar las ideas de los actores en los análisis de economía política.

los demandantes de información podrían “adquirirla” de otros proveedores (como firmas consultoras o empresas generadoras de “grandes datos”), pero es posible que la generación de ciertos datos requiera de unos recursos básicos y de un mandato legal que existen en el Estado y no fuera de él. En cualquier caso, aún no se dispone de suficientes elementos para hipotetizar *cuándo* optarían por una u otra estrategia.

Por último, es factible que actores externos al sistema político (o incluso al país) influyan en la autonomía de la oficina estadística. Así como la existencia de usuarios exigentes de información estadística al interior del Estado puede fortalecer la autonomía de las ONE, los usuarios externos (académicos, sector privado, etc.) también podrían movilizarse para proteger su autonomía. Obviamente, su incidencia en los procesos de política pública varía en los distintos países. En tal sentido, cabría esperar que (vi) *cuanto mayores sean el número y la importancia de los usuarios externos especializados de la información estadística, más probable sea que influyan para robustecer la autonomía de la oficina*. De todas maneras, debe tenerse en cuenta que en los casos piloto estudiados esta influencia ha sido limitada, quizá porque los productos estadísticos se asemejen a bienes públicos, que plantean desafíos para la movilización de los actores interesados. Aun sin una movilización activa, puede que la reputación de la oficina estadística ante otros actores o frente a la opinión pública sea un factor relevante para considerar la probabilidad de que un gobierno decida interferir con su funcionamiento.²¹ En Estados Unidos, distintas agencias han podido construir su autonomía sobre la base de su reputación de ser los únicos capaces de proveer ciertos servicios de perfil técnico. Esta reputación volvió más costoso para los gobiernos tratar de interferir en su desempeño (Carpenter, 2001 y 2010). Por ende, (vii) *la reputación de la oficina estadística ante otros actores condiciona la probabilidad de que el Ejecutivo vulnere su autonomía*.

Un actor externo que ha aparecido como relevante en los estudios piloto lo constituyen ciertas organizaciones internacionales. En la medida en que la independencia de las oficinas estadísticas sea un requisito para lograr la membresía de ciertas organizaciones (como la OCDE) o contribuya a la obtención de recursos de la cooperación internacional, es esperable que (viii) *una mayor vinculación del país con organismos internacionales favorezca la autonomía de la ONE*. En cambio, gobiernos menos interesados en tales vínculos no tendrían este incentivo externo. De todas maneras, vale notar que en algunos casos los organismos internacionales solo están interesados en la medición de los efectos de *sus* propios proyectos y

²¹ Una hipótesis habitual acerca de qué desalienta a los gobiernos a interferir con la autonomía del Poder Judicial afirma que es el temor a un potencial castigo electoral de los votantes (véanse Leiras et al., 2014). Pero en los casos estudiados no se ha observado que la cuestión de la autonomía de la ONE tenga suficiente visibilidad como para que este factor ingrese en el cálculo de los encargados de la toma de decisiones.

no en la construcción más amplia de capacidades estadísticas (Krätke y Byiers, 2014; Jerven, 2010). Por lo tanto, esta hipótesis es contingente a cuál sea el vínculo específico entre el país y la organización internacional.

3.2. Hipótesis sobre la economía política de la coordinación del sistema estadístico

A diferencia de la cuestión de la autonomía, la literatura sobre economía política del sector público brinda menos pistas sobre la dimensión de la coordinación del SEN. Este es un aspecto que ha sido poco estudiado por la literatura especializada, pero en los casos piloto se ha revelado como muy importante para la capacidad de generar estadísticas de calidad. Un enfoque de “política burocrática” parece ser la opción más adecuada para comprender el rol de coordinación o rectoría que puede ejercer la ONE en un determinado país. En términos generales, es esperable que la oficina estadística promueva reformas que establezcan su rol coordinador del SEN, mientras que otros organismos productores de información resistirían tales reformas (tanto para proteger sus atribuciones, recursos y control sobre información clave, como por razones más “mundanas” que tienen que ver con evitar la modificación de sus procedimientos habituales de producción de información, que ya conocen y se ajustan a sus necesidades). Es posible que algunos organismos, con bajas capacidades estadísticas, valoren el rol coordinador de la ONE para apoyarlos en la utilización de metodologías apropiadas; dichas entidades serían aliadas de la ONE. Pero es factible que los organismos con mayores capacidades (que probablemente sean a su vez los más influyentes en el proceso decisorio), que no precisan ese apoyo, prioricen la protección de su autonomía. Esta dinámica se observa con claridad en los casos de Colombia y República Dominicana, y en ciertos aspectos en México. La pregunta es cuánto cabría esperar que prevalezca la postura de la ONE o la de los otros organismos.

Debe advertirse que los enfoques de “política burocrática” tienen limitaciones para establecer hipótesis generales. Como señala Allison (1971, p. 174; traducción propia), *“la extraordinaria complejidad de los casos de política burocrática explica en parte la escasez de proposiciones generales”*. Los resultantes de las interacciones entre la ONE y otros miembros del SEN dependen de las características de cada caso en particular. Siendo predecibles las posiciones de la ONE y de los otros miembros del SEN sobre el tema, la clave es identificar cuán relevante es el tema para cada uno y cuánta influencia relativa tienen sobre la decisión. Estos factores varían en cada caso. Como principio general, es esperable que (ix) *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 la difusión de estadísticas. La influencia relativa de los distintos actores se basa en características generales del sistema político y de la administración pública de cada país, e incluye múltiples factores que han sido mencionados en este informe.

De no existir otros actores en el tablero, lo esperable es que la ONE no pueda impulsar su postura sobre las otras entidades del SEN. Los Bancos Centrales, por ejemplo, son actores habitualmente poderosos por sus amplios recursos presupuestarios, su *expertise* técnica y su influencia sobre otras “arenas” de negociación. La influencia de la ONE suele ser mucho más limitada. Por lo tanto, *(x) de no intervenir otros actores, lo más probable es que los otros organismos del SEN logren bloquear el intento de la ONE de ejercer una rectoría sobre el sector estadístico.* Para que tal rectoría pueda establecerse, parece necesario que otro actor influyente respalde la posición de la oficina estadística. En el caso de Colombia, el DANE logró la aprobación de esta reforma una vez que el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda la apoyaron, pese a la oposición del Banco de la República. Es decir que las oficinas estadísticas precisan aliados para consolidar su rol coordinador. En República Dominicana, el apoyo del Ministerio de Economía no ha sido suficiente para superar la oposición del BCRD; en ese caso, parecería que solo una intervención de la Presidencia podría desbloquear la situación, en virtud de la influencia del Banco Central en el proceso decisorio. No hay, hasta el momento, evidencia suficiente para hipotetizar sobre los incentivos de los Presidentes con relación a la coordinación del SEN.²²

En el caso de Colombia, el involucramiento de otros actores surgió a partir del retorno del país a ámbitos internacionales. El DNP y Hacienda impulsaron la rectoría del DANE en el sector estadístico recién cuando esta fue recomendada con fuerza por la OCDE, organización en la cual el gobierno colombiano aspiraba a ingresar. En años previos, dichas entidades no habían intervenido en la cuestión, con lo cual el DANE no había podido superar la oposición del Banco de la República. Es decir que, al igual que con la autonomía, *(xi) una mayor vinculación del país con organismos internacionales podría favorecer el rol coordinador de la ONE,* al menos cuando esta vinculación implique la necesidad de incorporar “buenas prácticas” en la gestión del sector.

²² Por un lado, es esperable que los Presidentes favorezcan la coordinación, a fin de contar con cierta información estadística que les resulta de utilidad (por ejemplo, como insumo para tomar decisiones) y para asegurarse la provisión de datos consistentes. Por otro lado, en ocasiones los Presidentes estimulan la competencia y la rivalidad entre distintas entidades con mandatos superpuestos como forma de mantener su liderazgo y el control sobre la burocracia. La adopción de uno u otro enfoque dependerá de múltiples factores, incluso del estilo de gestión preferido por cada Presidente, que, a su vez, es contingente según las características del tema en cuestión (Bonvecchi y Scartascini, 2011).

3.3. Hipótesis sobre la economía política de los recursos de la oficina estadística

Contar con información estadística oportuna y de calidad puede ser útil para los gobiernos por distintas razones que han sido enumeradas previamente. Entre ellas figuran: mejorar la formulación, la implementación y la evaluación de políticas públicas; conocer y controlar el territorio y la sociedad que gobiernan; contar con información útil en la negociación con otros actores; monitorear el desempeño de la burocracia; mejorar su vinculación con actores internacionales (para negociar con ellos o para acceder a beneficios). Todas esas razones pueden impulsar un fortalecimiento de las capacidades, pero es difícil hipotetizar en forma general *cuándo* alguno de estos factores puede exceder los costos que implica esta inversión para un gobierno. Como se ha manifestado antes, esto depende de circunstancias específicas de cada caso. Sí es posible señalar que, probablemente, la inversión de los gobiernos tienda a enfocarse en *ciertos tipos* de estadísticas por encima de otros. Por ejemplo, es factible que la información que contribuye a mejorar la capacidad recaudatoria del fisco sea de mayor interés para un gobierno que aquella que podría ser utilizada por la prensa o la oposición para evaluar su gestión. Esto podría implicar un mayor esfuerzo en la producción de información en la agencia recaudatoria que en la ONE (aunque hay información de la ONE, como la de actividad económica, que conforma aquella). Por lo tanto, siendo todo lo demás constante, cabría esperar que (xii) *los gobiernos inviertan de forma selectiva en el fortalecimiento de las capacidades estadísticas, privilegiando la producción de tipos de información que no necesariamente requieren de la ONE.*

El perfil de los encargados de la toma de decisiones parece influir en su valoración de la información estadística y, por ende, en la disposición a ampliar los recursos para generarla. El nivel de familiaridad de los presidentes, legisladores o ministros con el uso de estadísticas es muy variable. Los casos de Colombia y México sugieren que la valoración que hagan de la importancia de los datos puede ser crítica para su decisión de invertir en asignar recursos al área.²³ En general, es esperable que (xiii) *cuanto mayor sea la especialización técnica de los formuladores de políticas en materia estadística más amplia sea su disposición a invertir recursos en el sector.* En un sentido más universal, la existencia de una “tecnocracia” en posiciones de decisión dentro de un gobierno influye en la asignación de recursos al SEN debido a su necesidad de contar con información de calidad para la elaboración de políticas, tal

²³ Este argumento se enfoca en la demanda de información y *expertise* que recibe la ONE, pero debe contemplarse también en qué medida las características organizativas del organismo habilitan la *oferta* de capacidades al motivar ese desarrollo en su personal (Gailmard y Patty, 2013). Sin embargo, es posible considerar que la demanda por información de calidad podría producir *eventualmente* tal oferta por parte de la ONE, aun si requiriera reformas organizativas, cambios de personal, etcétera.

como se ha indicado en el apartado 3.1 sobre la autonomía de la oficina estadística. Un proceso similar operaría en la dimensión de los recursos.

Por último, una vez más la estrategia de vinculación internacional del país desempeña un rol importante en esta dimensión. El compromiso con ciertos objetivos y metas cuya medición demanda la producción de estadísticas; el propósito de obtener la membresía de ciertas organizaciones internacionales; la búsqueda de mejorar la reputación del país ante inversores u organismos de crédito son factores que deberían contribuir a una mayor asignación de recursos al SEN. Por eso, también en esta dimensión cabría esperar que (xiv) *una mayor inserción del país en organismos internacionales y la relación con inversores extranjeros alentarían la asignación de recursos para el SEN*. Un mayor contacto internacional también podría favorecer la profesionalización de la oficina estadística por impulso de actores privados que requirieran mejores datos en sus interacciones con el exterior (para otras áreas de política pública, véanse Heredia y Schneider, 2003). De todas formas, debido a que la influencia de la sociedad civil en los casos relevados fue limitada, este mecanismo parece más difícil de concretarse. El cuadro 3 (ya presentado en el Resumen ejecutivo) sintetiza estas hipótesis.

Cuadro 3
Factores de economía política con posible influencia
en dimensiones de la capacidad estadística

Variable independiente Variable dependiente	Autonomía	Coordinación	Recursos
Instituciones y actores del sistema político	- Poder relativo del Presidente y el Congreso (formal y real). - Características de los partidos y del sistema de partidos.	- Influencia relativa de la ONE / de otros miembros del SEN.	- Tipos de información estadística producidos.
Características generales de la administración pública	- Capacidades estatales generales / demanda de información.	- Influencia relativa de la ONE / de otros miembros del SEN.	- Capacidades estatales generales / demanda de información / modelo de gestión.
Política burocrática del sector estadístico	-	- Dinámica de la ONE / de otros miembros del SEN. - Intervención de otros actores.	-
Involucramiento de actores externos	- Cantidad de usuarios especializados de estadísticas. - Estrategia de inserción internacional del país.	- Estrategia de inserción internacional del país.	- Estrategia de inserción internacional del país.
Característica de los actores individuales	- Perfil de los legisladores.	-	- Perfil de los formuladores de políticas (Presidencia, Hacienda, Planeación).

Fuente: Elaboración propia.

Estas hipótesis generales pueden operar de manera continua o activarse en ciertas coyunturas críticas o ventanas de oportunidad para la concreción de reformas. Si bien el fortalecimiento del DANE en Colombia se inició en una “coyuntura crítica”, a finales de los años sesenta, con un marcado giro tecnocrático en la administración pública, el proceso se dio, mayormente, de manera gradual durante varias décadas. Las coyunturas críticas son entendidas como breves períodos en los cuales se amplían las opciones a disposición de los encargados de formular políticas, a partir de una reducción temporaria de los constreñimientos estructurales o institucionales que por lo general limitan sus alternativas (Capoccia y Kelemen, 2007). Luego de que esas decisiones han sido adoptadas, es esperable que el desarrollo institucional siguiente adquiera una trayectoria de transformaciones más graduales o incrementales, en general para reforzar los cambios realizados. No es posible identificar *ex ante* la multiplicidad de acontecimientos que podrían constituir coyunturas críticas. Sin embargo, los casos relevados sugieren algunos ejemplos:

- a) *Crisis*. La crisis económica de 1982 en México presionó al gobierno nacional a mejorar la información estadística requerida por los organismos internacionales de crédito. Esto alentó la creación del INEGI. En tanto, la crisis económica de mediados de la década de 1960 en Colombia facilitó la aparición de una “tecnocracia” en altas posiciones de gobierno, que a su vez influyó en el fortalecimiento del DANE. En un proceso inverso al de estos ejemplos, una crisis económica podría ser un incentivo al “maquillaje” de los datos estadísticos. ¿Qué explica la adopción de uno u otro camino? ¿Las ideas de los encargados de formular políticas? ¿Ciertas características de la crisis? No hay todavía suficiente evidencia para responder estas preguntas.
- b) *Alternancia o expectativa de alternancia*. En parte, la reforma de la autonomía del INEGI en México puede atribuirse a que i) el partido de gobierno había hecho campaña por el tema estando en la oposición (y, a la inversa, los partidos en la oposición retomaron el tema) y a que ii) ese partido también preveía la posibilidad de volver a estar en la oposición, por lo que “blindar” la oficina de interferencias políticas se volvía más interesante. La cuestión del horizonte temporal del mandato presidencial se presta a diferentes hipótesis. Por un lado, una próxima alternancia puede alentar reformas tendientes a darle autonomía a la ONE, para evitar que el futuro gobierno pueda controlarla. Pero, por otro lado, debido a que las reformas de fortalecimiento de las capacidades deberían mejorar el funcionamiento estatal en el mediano o el largo plazos,

un gobierno con un horizonte de corto plazo podría no tener interés en ellas (Schuster, 2012).

- c) *Inserción internacional*. En 2015, el procedimiento de acceso de Colombia a la OCDE condujo a una reforma del marco institucional del SEN que antes de este proceso no había logrado la aprobación.
- d) *Recambios de elencos gubernamentales*. En los tres países estudiados, la llegada de presidentes, ministros o directivos de la ONE con perfiles más técnicos contribuyó a fortalecer las capacidades estadísticas.

Para el BID, una adecuada comprensión de estas ventanas de oportunidad es útil para definir sus estrategias de apoyo al fortalecimiento estadístico. Vale notar que cuando estas coyunturas críticas se presentan, las ideas prevalecientes en las “comunidades epistémicas” relevantes cobran particular importancia (Taylor, 2009). Por ejemplo, la crisis mexicana de 1982 no *determinó* la adopción de ciertas reformas institucionales y de política pública (que abarcaron el sector estadístico) sino que la crisis habilitó decisiones que esos grupos profesionales ya compartían y buscaban impulsar. Por lo tanto, la coyuntura crítica *per se* no explica necesariamente el contenido de los cambios adoptados, que se ven influidos también por otros factores, incluso por aquellos del tipo “ideacional” (Jacobs, 2014).

Bibliografía

- Acemoglu, D., y J. Robinson, J. 2013. "Does Leadership Matter?" Texto de blog disponible en <http://whynationsfail.com/blog/2013/12/16/does-leadership-matter.html>, consultado el 20 de septiembre de 2015.
- Alessandro, M. y A. Gilio. 2010. "Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)". *Reforma & Democracia*, Revista del CLAD 48: 149-174.
- Allison, G. 1971. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown & Company.
- Allison, G. y M. Halperin. 1972. "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications." *World Politics*, 24: 40-80.
- ASDI (Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional). 2005. "Methods of Analysing Power: A Workshop Report." Estocolmo: SIDA, Division for Democratic Governance.
- Beck, T., G. Clarke, A. Groff, P. Keefer y P. Walsh. 2001. "New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 2283. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Becker, H. 2009. *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Behn, R. 2014. *The PerformanceStat Potential. A Leadership Strategy for Producing Results*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bennett, A. y J. Checkel. 2014. *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Bersch, K., S. Praça y M. Taylor. 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.
- Bertelli, A. 2012. *The Political Economy of Public Sector Governance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina y el Caribe, Informe 2006. Washington, D.C.: BID y

Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos, Harvard University. Disponible en http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubITO-2006_esp.pdf.

-----, 2015a. "Propuesta de medición de la capacidad estadística de los países". (Documento inédito.)

-----, 2015b. "Estudio de caso: la economía política de las capacidades estadísticas en Colombia". (Documento inédito.)

-----, 2015c. "Estudio de caso: la economía política de las capacidades estadísticas en México". (Documento inédito.)

-----, 2015d. "Estudio de caso: la economía política de las capacidades estadísticas en República Dominicana". (Documento inédito.)

-----, 2015e. "Determinantes de la capacidad estadística y determinantes del uso de estadísticas en el ciclo de las políticas públicas. Una revisión de la literatura". (Documento inédito.)

Bonvecchi, A., J. Johannsen y C. Scartascini (eds.). 2015. *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Washington, D.C.: BID.

Bonvecchi, A. y C. Scartascini. 2011. "The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know." Documento de trabajo del BID Núm. 283. Washington, D.C.: BID.

Bueno de Mesquita, B. y A. Smith. 2009. "Political Survival and Endogenous Institutional Change." *Comparative Political Studies* 42(2): 167-197.

Capoccia, G. y D. Kelemen. 2007. "The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics* 59: 341-69.

Carpenter, D. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

-----, 2010. *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Collier, D. (1979). *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.

Corduneanu-Huci, C., A. Hamilton e I. Masses Ferrer. 2012. *Understanding Policy Change. How to Apply Political Economy Concepts in Practice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Cruz, C. y P. Keefer. 2013. "The Organization of Political Parties and the Politics of Bureaucratic Reform." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 6686. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Daniel, C. 2013. "Estadísticas sociales para el proyecto desarrollista". Presentado en las X Jornadas de Sociología de la UBA, Buenos Aires.
- Desrosieres, A. 2010. "Economic Crises and Statistics, from 1880 to 2010". Disponible en <http://www.paristechreview.com/2010/08/30/economic-crises-statistics-1880-2010/>, consultado el 20 de julio de 2015.
- DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional). 2004. "Drivers of Change." Londres: DFID Public Information Note.
- . 2009. "Political Economy Analysis: How to Note." Londres: DFID Practice Paper.
- Dunlop, C. 2012. "Epistemic Communities." En: E. Araral et al. (comps.), *Routledge Handbook of Public Policy*. Nueva York: Routledge.
- Eaton, K. y K. Kaiser. 2011. *The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Evans P. y J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* Vol. 64(5) (octubre): 748-765.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2013. "Declaración del Directorio Ejecutivo del FMI sobre Argentina del 1º de febrero de 2013". Washington, D.C.: FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2013/pr1333s.htm>, consultado el 10 de octubre de 2015.
- Franco Chuaire, M., y C. Scartascini. 2014. "La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe". Resumen de Políticas IDB-PB-220. Washington, D.C.: BID.
- Freeguard, G. y J. Gold. 2015. "Data-Driven Delivery: Lessons from the O'Malley Administration of Maryland." Londres: Institute for Government.
- Fritz, V., B. Levy y R. Ort. 2014. *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Gailmard, S. y J. Patty. 2013. *Learning while Governing. Expertise and Accountability in the Executive Branch*. Chicago: University of Chicago Press.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- George, A. y A. Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, J. 2004. "What is a Case Study and What is It Good for?" *The American Political Science Review* 98(2): 341-354.
- Gerring, J. y J. Seawright. 2008. "Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options." *Political Research Quarterly* 61, 294-308.
- Goodstadt, L. 2006. "Government without Statistics: Policy-making in Hong Kong 1925-85, with Special Reference to Economic and Financial Management." Documento de trabajo Núm. 6/2006, Hong Kong Institute of Monetary Research.
- González Bollo, H. 2007. *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*. Bernal, provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Heredia, B. y B. R. Schneider. 2003. "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries." En: Schneider y Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan*. Miami: North-South Center Press.
- Howell, D. y E. Lewis. 2013. "Agencias diseñadas por el presidente". En: M. Alessandro y A. Gilio (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP.
- Hudson, D. y A. Leftwich, A. 2014. "From Political Economy to Political Analysis." Documento de investigación Núm. 25. Birmingham: Developmental Leadership Program.
- Jacobs, A. 2014. "Process Tracing: The Effects of Ideas." En: A. Bennett y J. Checkel, *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Jerven, M. 2013. *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krätke, F. y B. Byiers. 2014. "The Political Economy of Official Statistics. Implications for the Data Revolution in Sub-Saharan Africa." Documento de discusión Núm. 5. Boulogne-

- Billancourt y Maastricht: PARIS21 y European Centre for Development Policy Management.
- Kurtz, M. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kurtz, M. y A. Schrank. 2007. "Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms." *The Journal of Politics* 69: 538-554.
- Leftwich, A. 2010. "Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies." *Forum for Development Studies* 1: 93-111.
- Leiras, M., G. Tuñón y A. Giraudy. 2014. "Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine provinces (1984-2008)." *The Journal of Politics* 77: 175-187.
- Lijphart, A. 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- McCubbins, M., R. Noll y B. Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *The Journal of Law, Economics and Organization* 3: 243-277.
- Metcalfe, L. 1994. "International Policy Coordination and Public Management Reforms." *International Review of Administrative Sciences* 60: 271-290.
- Moe, T. 2005. "Political Control and the Power of the Agent." *The Journal of Law, Economics and Organization* 22(1): 1-29.
- . 2013. "Presidentes, instituciones y teoría". En: M. Alessandro y A. Gilio (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- North, D. 1990. *Institutions, institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ODI (Overseas Development Institute). 2005. "An Analytical Framework for Understanding the Political Economy of Sectors and Policy Arenas." Londres: ODI.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Norad. 2010. *Political Economy Analysis with a Legitimacy Twist: What is It and Why Does It Matter?* Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- Pande, R. y F. Blum. 2015. "Data Poverty Makes It Harder to Fix Real Poverty. That's Why the UN Should Push Countries to Gather and Share Data." Disponible en <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/07/20/data-poverty-makes-it-harder-to-fix-real-poverty-thats-why-the-un-should-push-countries-to-gather-and-share-data/>, consultado el 23 de julio de 2015.
- Peters, G. 2015. *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik, D. 2013. "The Tyranny of Political Economy." Disponible en <http://www.socialeurope.eu/2013/02/the-tyranny-of-political-economy/>, consultado el 5 de abril de 2015.
- Rudalevige, A. 2002. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 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.
- Santiso, C. 2007. "Eyes Wide Shut? The Politics of Autonomous Audit Agencies in Emerging Economies." Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Schuster, C. 2012. "Tenure vs. Merit? The Sequential Politics of Reforming Patronage Bureaucracies." Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política.
- Scott, J. C. 1998. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- . 2005. "Measuring up to the Measurement Problem: The Role of Statistics in Evidence-Based Policy-Making." Londres: London School of Economics.
- Serra, G. 2013. "Towards a Political Economy of Statistics: A Study of Household Budget Surveys in the Gold Coast, 1945-1957." Ponencia presentada en la conferencia "African

- Economic Development: Measuring Success and Failure”, Simon Fraser University, Vancouver.
- Shefter, M. 1977. “Patry and Patronage: Germany, England and Italy.” *Politics & Society* 7: 403-451.
- Stein, E. y M. Tommasi (eds.). 2008. *Policymaking in Latin America. How Politics shapes Policies*. Washington, D.C.: BID y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Sojo, E. y G. Leyva. 2012. “Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de estadística a partir de la experiencia mexicana”. Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Vol. 3, Núm. 3, septiembre-diciembre (pp. 181-196).
- Taylor, M. 2009. “Institutional Development through Policy-Making: A Case Study of the Brazilian Central Bank.” *World Politics* 61(3): 487-515.
- . 2015. “Theoretical Approach to the Role of National Statistical Systems in Developing the Capacity of the State.” Washington, D.C.: BID.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Unsworth, S. y CRU (Conflict Research Unit). 2007. “Framework for Strategic Governance and Corruption Analysis: Designing Strategic Responses towards Good Governance.” La Haya: Netherlands Institute of International Relations.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2000. “Conducting a DG Assessment: a Framework for Strategy Development.” Serie de publicaciones técnicas PN-ACP-338. Washington, D.C.: USAID.
- Weingast, B. y D. Wittman. 2006. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. Nueva York: Basic Books.
- Yin, R. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- . 2010. *Qualitative Research from Start to Finish*. Nueva York: The Guilford Press.
- Zegart, A. 1999. *Flawed by Design. The Evolution of the CIA, JSC and NSC*. Stanford: Stanford University Press.

Anexo I. Cuadro comparativo de marcos conceptuales y metodológicos de economía política

Cuadro A1.1

Principales características de los marcos conceptuales y metodológicos de economía política

Marcos conceptuales y metodológicos de economía política	Variables analizadas	Metodología de recolección de información
USAID (2000)	Juego político característico del país; actores, intereses, recursos, estrategias; "arenas" institucionales e incentivos.	<i>Desk-review</i> ; entrevistas y grupos focales con actores clave.
DFID (2005)	Variables estructurales del país; instituciones; agentes.	<i>Desk-review</i> ; entrevistas y grupos focales con actores clave.
ASDI (2005)	Poderes formales e informales en la sociedad; sistemas de creencias y prácticas culturales; capacidades estatales; conflictos de intereses.	<i>Desk-review</i> ; entrevistas en el terreno.
ODI (2005)	Instituciones formales e informales; legados históricos; factores estructurales; procesos de cambio; relaciones de poder; ideologías, valores y percepciones.	<i>Desk-review</i> ; entrevistas con actores clave; grupos focales; encuestas.
Strategic Governance and Corruption Analysis, SGACA (Unsworth y CRU, 2007)	Factores fundamentales (estructura económica y social); reglas del juego (formales e informales, competencia política); actores (intereses, coyuntura).	<i>Desk-review</i> ; taller con los países.
Norad (2010)	Intereses, incentivos y poder de los distintos grupos sociales; influencia de instituciones formales e informales; influencia de valores, normas culturales.	<i>Desk-review</i> ; entrevistas en el terreno.
Fritz et al. (2014)	Legados históricos; instituciones formales e informales; patrones electorales; trayectorias de reforma; actores e intereses.	<i>Desk-review</i> ; entrevistas en el terreno; encuestas a ciudadanos.
Corduneanu-Huci et al., 2012	Instituciones del país (régimen de gobierno) e instituciones específicas del sector (normas de interacción); actores; incentivos; acción colectiva; poderes de <i>agenda-setting</i> ; asimetrías de información; relaciones principal-agente.	<i>Desk-review</i> ; entrevistas en el terreno; cuestionarios.
BID (2006)	Factores estructurales y legados históricos; instituciones; actores (preferencias, incentivos, capacidades, horizonte temporal) y su interacción.	Fuentes secundarias para análisis cuantitativos, complementados con estudios de casos.
Stein y Tommasi (2008)	Legados históricos y culturales; reglas institucionales; actores (incentivos, poder, horizonte temporal) y su interacción.	Estudios de casos que combinan técnicas cualitativas y cuantitativas.
Beck et al. (2001)	Instituciones políticas: características del jefe del Ejecutivo; variables partidarias en el Legislativo; reglas electorales; frenos y contrapesos del sistema de gobierno; federalismo.	Fuentes secundarias para análisis cuantitativos.
Bonvecchi et al. (2015)	Instituciones básicas e historia; funcionamiento de las instituciones políticas; características específicas de cada política pública; actores, sus preferencias, incentivos, capacidades, horizontes temporales, coordinación, redes.	<i>Desk-review</i> ; entrevistas en el terreno; cuestionarios (información procesada mediante análisis de redes).

Fuentes: Hudson y Leftwich (2014) y elaboración propia.

Anexo II. Protocolo para realizar estudios de caso de economía política

Con el objetivo de asegurar la consistencia y replicabilidad de los estudios de caso, se propone que los investigadores sigan un protocolo para guiar su trabajo (Yin, 2003). A continuación se ofrece un modelo de protocolo, completado de forma genérica, que deberá ser adaptado a las características y los actores de cada país en estudio. El protocolo deriva del marco metodológico descrito anteriormente (apartado 2), y ha sido probado y refinado tras la realización de tres pruebas piloto en Colombia, México y República Dominicana.

1. Introducción y propósito del estudio de caso

1.1. Preguntas de investigación

- ¿Qué factores de economía política han influido en el desarrollo de las capacidades estadísticas de este caso? ¿Qué hallazgos pueden contribuir al conocimiento de los encargados de la toma de decisiones en el país para el fortalecimiento de esas capacidades?
- ¿Qué conclusiones e hipótesis pueden extraerse para explicar otros casos, y para el desarrollo de una teoría más general sobre la economía política de las capacidades estadísticas?

1.2. Hipótesis exploratorias para guiar la investigación

- Remitirse a listado que aparece en el apartado 3 del informe.

2. Selección del caso (o de los casos) de estudio

- Véase el apartado 2 del informe.
- El investigador le propondrá al Grupo de Estadísticas para el Desarrollo (GED) del BID los casos por analizar. A partir de la propuesta, el GED decidirá qué casos se estudiarán, y tomará contacto con los gobiernos para confirmar la realización de los estudios.

3. Procedimiento de recolección de datos

3.1. Revisión documental

- Establecer fecha y plazos (se recomienda comenzar al menos un mes antes de la visita al terreno).
- Sede: por realizar desde el lugar de residencia del investigador; trabajo de escritorio (*desk-review*). En los casos necesarios, solicitar la información a las contrapartes de la oficina estadística del caso en cuestión.
- Documentos por revisar (no exhaustivo):
 - Información y datos estadísticos sobre factores estructurales del país (nivel de desarrollo económico, variables demográficas, estructura social, principales sectores y actores económicos, disponibilidad de recursos naturales, grado de fragmentación étnica o religiosa, shocks exógenos).

- Normativa sobre el marco institucional general del país y sobre el marco institucional del sector estadístico (procedimientos de designación de los titulares de las agencias, procesos de asignación presupuestaria, regulación del empleo público, procedimientos de modificación de las estructuras organizativas, procedimientos de revisión o aprobación de los productos estadísticos, etc.), así como estudios y documentos existentes acerca del sector estadístico.
- Organigramas, manuales de procedimiento y planes estratégicos de las unidades que conforman el sector estadístico (principalmente, la ONE).
- Información de los medios de comunicación sobre actores, debates y procesos políticos contemporáneos en el país, tanto en el nivel general como específicamente del sector estadístico.
- Producción académica sobre el sistema político del país, tanto en sus reglas formales como en sus prácticas informales (funcionamiento de las instituciones políticas, identificación de los actores relevantes, características del sistema de partidos, proceso habitual de las políticas públicas, procesos recientes de reforma gubernamental, características de los medios de comunicación y de la sociedad civil).
- Estudios y datos existentes respecto de las capacidades estadísticas del país (en especial, información del índice de capacidad estadística nacional [ICEN] del BID).

3.2. Identificación de actores clave para entrevistar

La revisión documental permitirá identificar actores clave del proceso de elaboración de estadísticas públicas. La lista de actores deberá ser validada con la oficina estadística de la contraparte en el estudio para contar con su apoyo en la obtención de las entrevistas. La visita al terreno deberá durar, al menos, cinco días efectivos. Se procurará un balance entre actores internos al SEN y actores externos para la recolección y la triangulación de la información.

El listado de entrevistados será diferente en cada caso, pero un registro genérico debería incluir:

- Funcionarios políticos responsables de la ONE.
- Directivos públicos con cargos elevados en la ONE.
- Directivos jerárquicos de otros organismos destacados del Sistema Estadístico Nacional.
- Académicos con publicaciones sobre temas del sector estadístico del país.
- Académicos con publicaciones sobre temas de economía política del país.
- Miembros de *think tanks* y firmas consultoras con especialización en temas de economía política del país.
- Periodistas especializados en temas del sector público y/o del sector estadístico en particular.

- Dirigentes políticos del oficialismo y de la oposición involucrados con el sector estadístico (por ejemplo, miembros de comités legislativos con jurisdicción sobre el sector).
- Sindicalistas del sector público y asociaciones de profesionales (en particular, de la ONE).
- Miembros de asociaciones de empresarios que utilicen información estadística.
- Expertos de organismos internacionales que hayan participado de proyectos con la ONE.
- Otros productores (actuales y anteriores) y/o usuarios de estadísticas en los sectores público y privado, que hayan sido identificados como relevantes para el caso en cuestión.
- Otros actores importantes sugeridos por los entrevistados en el transcurso de la visita al terreno.

3.3. Guía de preguntas para las entrevistas

Como se indica en el informe, las entrevistas deberán ser de tipo cualitativo, no estructuradas. Las preguntas sugeridas a continuación tendrán que acortarse, ampliarse o adaptarse para cada caso y cada entrevistado en particular. Preferentemente, el investigador tomará notas durante las entrevistas, sin grabar su contenido (a menos que esto fuera autorizado de manera expresa por los entrevistados). Se aclarará a los entrevistados que la información brindada será confidencial, sin atribuciones textuales en los informes.

El investigador comenzará las entrevistas con una descripción de los objetivos y características del estudio, que puede estructurarse del siguiente modo:

“Estamos realizando un estudio para el BID sobre capacidad estadística en los países de América Latina. Según datos del índice de capacidad estadística nacional desarrollado por el Banco, (*indicar país*) tiene capacidades (*describir brevemente*) en dimensiones como la autonomía de la oficina estadística, el potencial de coordinación del SEN y los recursos humanos y presupuestarios con los que cuenta. Estamos tratando de entender los procesos de economía política que han conducido a este nivel de desarrollo de capacidades. Para eso, nos gustaría hacerle algunas preguntas sobre su percepción de las instituciones y los actores involucrados en estos procesos”.

- a. ¿Cuáles son las instituciones que regulan los procesos de decisión en materia de capacidad estadística? ¿Qué reglas formales definen cómo se selecciona al personal, cómo se designa al titular de la ONE, cómo se organiza la oficina, cómo se asigna su presupuesto y qué rol de coordinación ejerce en el SEN? ¿Cuán estables han sido dichas reglas y cuán efectiva ha resultado su implementación? ¿Existen normas informales que ratifiquen o que contradigan las reglas formales? (Por ejemplo, prácticas arraigadas que difieran de lo establecido en las reglas formales.)

- b. ¿Quiénes son los actores que, según las reglas formales e informales, influyen en el proceso de decisión sobre aquellas cuestiones? Estos actores pueden incluir:
- i. Presidente
 - ii. Partido/s de gobierno
 - iii. Funcionario político superior jerárquico de la ONE
 - iv. Otros funcionarios políticos con cargos superiores en el gobierno (como ministro de Hacienda, gobernador del Banco Central)
 - v. Director/es de la ONE
 - vi. Burócratas *senior* de la ONE
 - vii. Burócratas *senior* de otros organismos del SEN
 - viii. Congreso
 - ix. Partido/s opositor/es
 - x. Organizaciones de la sociedad civil
 - xi. Opinión pública
 - xii. Medios de comunicación
 - xiii. Sindicatos
 - xiv. Empresas /asociaciones de empresarios
 - xv. Organismos internacionales de crédito
 - xvi. Otros usuarios de información estadística (académicos, etc.)
 - xvii. Otros productores de información estadística
 - xviii. Otros (especificar)
- c. ¿Cuáles han sido las posiciones de estos actores respecto de procesos recientes de reforma o de desarrollo de las capacidades estadísticas? (Preferentemente, brindar precisiones con referencia a un proceso particular del país.) ¿Ha existido acuerdo entre los actores acerca de la necesidad de estas decisiones y las características que deberían tener? ¿Qué dimensiones de la capacidad estadística buscaba influir cada actor? ¿Quiénes tenían más por ganar o por perder con dichos cambios?²⁴ Si algún actor modificó su posición durante el proceso, ¿en qué condiciones ocurrió este cambio? ¿Hubo algún acontecimiento que catalizara este cambio?
- d. ¿Qué influencia ha tenido cada actor sobre la decisión adoptada? ¿Quiénes controlaban la agenda? ¿Quiénes tenían poder de veto? (*Es decir, su acuerdo era requerido sí o sí.*) ¿Cuáles eran las fuentes de poder o de influencia de cada actor? (*¿Ocupan cargos autorizados para la toma de decisiones, son influyentes ante otros actores, tienen popularidad o reputación en la opinión pública, controlan el presupuesto, poseen más información que otros, controlan otras "arenas" de negociación, etc.?*) ¿Qué capacidad ha tenido cada actor para

²⁴ En función de sus preferencias, cada entrevistado definirá qué puede ganar o perder cada actor, pero algunos elementos por tener en cuenta son: el poder (especialmente para los políticos), la reputación profesional, el presupuesto, las atribuciones formales y la posibilidad de promoción futura (para los burócratas), y la obtención de datos estadísticos de calidad (para usuarios externos).

aliarse con otros y así aumentar su influencia? ¿Mediante qué mecanismos ha ejercido su influencia en el tema cada actor? (*Formales e informales.*)

- e. ¿Cuál es la relevancia que este tema ha tenido para cada actor? ¿Quiénes han invertido recursos (tiempo, dinero, reputación, etc.) para movilizarse y así influir en el tema? ¿Ha variado en el tiempo la relevancia asignada al tema? ¿Qué factores han influido en la relevancia que le han asignado en distintos momentos? ¿Cuán flexibles han sido para aceptar una posición que no era su primera preferencia? (Es decir, ¿cuán dispuestos estuvieron a aceptar una decisión que no era su favorita en este tema como parte de una negociación sobre otros temas?)
- f. Pensando en el futuro, ¿cuáles son las oportunidades, los beneficios y los riesgos de trabajar con cada uno de los actores para fortalecer las capacidades estadísticas? Por ejemplo, ¿es probable que algún actor pierda su influencia en el corto plazo? ¿O que cambie su posición en el tema?

3.4. Estrategia de análisis de la información

La información recolectada en la revisión documental y en las entrevistas en el terreno debe ser utilizada tanto para explorar la aplicabilidad de las hipótesis que guiaron la investigación (véase el apartado 3 del informe) como para generar de manera inductiva nuevas ideas sobre el tema. Para ambos fines, es preciso analizar en qué medida los datos apoyan las diferentes explicaciones posibles para el caso en cuestión. Cada hipótesis requerirá un tipo de información crítica para ser apoyada. A modo de ilustración, se describe el tipo de evidencia que debería existir para apoyar la hipótesis de que cierto país ha desarrollado capacidades estadísticas elevadas por contar con partidos políticos programáticos e institucionalizados, interesados en mejorar el desempeño general de la administración pública y la reputación futura del partido:

- *Estudios comparativos en el nivel internacional muestran que los partidos del país X son altamente programáticos e institucionalizados.*
- *Los documentos y los entrevistados señalan que las reformas de fortalecimiento de las capacidades estadísticas han sido impulsadas o apoyadas de forma activa por los partidos políticos.*
- *Distintos entrevistados coinciden en la motivación de los partidos para impulsar las mejoras.*
- *Los partidos han impulsado otras medidas de fortalecimiento de capacidades estatales (no es decisivo pero contribuye a robustecer la hipótesis).*
- *Las hipótesis rivales no encuentran suficiente apoyo en la evidencia.*

3.5. Almacenamiento de la información recolectada

La información recolectada durante el estudio debe ser almacenada de manera clara a fin de que quede disponible para otros investigadores o para el Grupo de Estadísticas para el Desarrollo del BID. Es decir, la información no solo tiene que ser presentada de forma narrativa en el propio estudio de caso sino que también debe integrar una base de datos a disposición de otros colegas.

Como mínimo, la base de datos debe constar de:

- *Los documentos relevados.* Es preciso organizarlos en las categorías descritas en el apartado 3.1 de este protocolo o de acuerdo con una clasificación similar que utilice el investigador. Preferentemente, se preparará una bibliografía anotada que sintetice los contenidos de los documentos.
- *Notas de las entrevistas.* Las notas tomadas durante las entrevistas deben ser grabadas en un formato Microsoft Word y deben ser archivadas según la posición del entrevistado (véase el apartado 3.2 de este protocolo). Si con autorización de los entrevistados las entrevistas fueron grabadas en audio, este deberá ser almacenado.
- *Otros materiales producidos por el investigador.* Por ejemplo, si el estudio permite la cuantificación de ciertos fenómenos (como un conteo de las veces en que cierto tema surgió durante las entrevistas) o si se realiza un análisis de los documentos mediante un programa informático, estos datos deben ser almacenados.

4. Estructura del estudio de caso

La estructura de un reporte debe adaptarse a los aspectos más significativos de cada caso. Como criterio general, debería seguirse un esquema como el siguiente:

- Síntesis ejecutiva: resumen de los principales hallazgos sobre la economía política del caso en cuestión y posibles hipótesis más generales por extraer sobre la economía política de la capacidad estadística.
- Capítulo 1: descripción de las capacidades estadísticas del país, incluida la evolución histórica relevante para comprender la situación actual.
- Capítulo 2: breve descripción sobre la economía política general del sector público en el país, que enmarca la del sector estadístico.
- Capítulo 3: análisis sobre la economía política de la capacidad estadística, con énfasis específico en explicar decisiones, procesos o coyunturas de particular importancia para el desarrollo de capacidades.
- Capítulo 4: conclusiones y hallazgos principales.
- Anexo: metodología del estudio y listado de documento relevados y personas entrevistadas.

Anexo III. Estudios de caso: la economía política de las capacidades estadísticas

A continuación se presentan tres resúmenes de estudios de caso sobre la economía política de las capacidades estadísticas. El objetivo general es identificar cuáles son los factores de economía política con influencia en el desarrollo de capacidades estadísticas en los países de América Latina y el Caribe (ALC). En virtud de la ausencia, hasta el momento, de análisis específicos sobre este tema, se han realizado estudios de casos tendientes a la generación de posibles hipótesis explicativas. En tanto permiten analizar en profundidad los procesos causales en estudio, estos abordajes cualitativos son particularmente útiles para el desarrollo de hipótesis en temas no cubiertos por la literatura especializada existente. Los estudios de caso han sido guiados por un marco conceptual y metodológico preliminar. Dicho marco especificó las preguntas de investigación, la estrategia de selección de los casos, la metodología por utilizar, el tipo de información por relevar, el tipo de actores por entrevistar, la guía de preguntas por utilizar en las entrevistas y las estrategias de análisis de la información recolectada. A su vez, el marco conceptual y metodológico fue revisado sobre la base de la experiencia recogida en los tres casos piloto, a fin de orientar la realización de nuevos estudios de casos durante 2016. De esta manera se procura favorecer la comparabilidad de los hallazgos registrados en cada país.

1. Colombia

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), responsable de la producción y la difusión de información oficial básica en Colombia, es una entidad con un elevado nivel de profesionalización. Sus importantes recursos presupuestarios, humanos, físicos y tecnológicos le permiten generar información estadística de calidad en una variedad de áreas temáticas. A su vez, en general sus directivos son profesionales de reconocida solvencia técnica, con antecedentes en la materia. La mayoría de los productores restantes y de los usuarios de estadísticas en Colombia, tanto al interior del sector público como en la academia y en el sector privado, considera al DANE como una entidad seria y creíble, aun si existen dificultades ocasionales o dudas. En ALC, el DANE es una referencia en la construcción de capacidades.

Al mismo tiempo, el DANE solo recientemente logró impulsar una reforma en parte del marco institucional del sector estadístico. Desde 1953, el DANE es una entidad adscrita directamente a la Presidencia de la República. Por lo tanto, no es un órgano autónomo o independiente, como lo son otras entidades técnicas de la administración pública colombiana.

El cargo de director es de libre designación y remoción por parte del Presidente (de hecho, en la última década tres directores han renunciado por desacuerdos con el Ejecutivo). La normativa tampoco establece requisitos de idoneidad técnica que deba cumplir el director. El Sistema Estadístico Nacional (SEN) recién ha sido establecido a mediados de 2015 como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-18, que le asigna al DANE la función de coordinación y regulación del SEN. Esta reforma aún se encuentra en proceso de reglamentación e implementación.

Las elevadas capacidades del DANE pueden atribuirse, principalmente, a una arraigada tradición tecnocrática en ciertas entidades del Estado colombiano. Desde los años sesenta, organismos como el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República o el Departamento Nacional de Planeación (DNP) han sido reconocidos por su excelencia técnica. A modo de “institución informal”, en general los sucesivos Presidentes han respetado la regla de seleccionar expertos de alto nivel para dirigir dichas entidades. El DANE, debido a su rol de proveedor de información estadística clave para la toma de decisiones en esos organismos y, en parte, a ser “tutelado” por algunos de ellos en ciertos períodos, se ha beneficiado por esa tradición tecnocrática. En ese sentido, las capacidades del DANE pueden entenderse en un marco más general de desarrollo de capacidades en ciertos organismos técnicos de la administración pública colombiana.

La falta de actualización de la institucionalidad formal ha obedecido a una combinación de factores. En cuanto a la autonomía del DANE, en primer lugar cabe destacar que cualquier iniciativa tendiente a establecerla requeriría un acto legislativo de reforma constitucional.²⁵ Aunque las enmiendas constitucionales no son totalmente inusuales en Colombia (se produce un promedio de casi dos por año desde la Constitución de 1991), sus exigencias en términos de mayorías al interior del Congreso son superiores a las de una ley. En segundo lugar, debido a que la credibilidad del DANE es elevada desde tiempos remotos, no han existido demandas importantes para reformar su marco institucional: la mayoría de los actores relevantes considera que el DANE funciona lo suficientemente bien como para movilizarse en pos de una reforma. En tercer lugar, y como sucede por lo general en ausencia de crisis o demandas externas, los distintos gobiernos han preferido mantener el control directo sobre la entidad. Por último, en cuanto a la falta de una reforma para la creación del SEN (hasta 2015), otras entidades productoras de estadísticas (como el Banco de la República) han sido renuentes a

²⁵ El DANE podría convertirse en entidad autónoma mediante una ley, pero esto implicaría una pérdida de rango para el organismo (en Colombia los departamentos administrativos tienen estatus ministerial). Para mantener su jerarquía, la reforma debería ser de tipo constitucional, como ocurrió con el Banco de la República en 1991.

establecer un SEN coordinado por el DANE, ya que esto institucionalizaría la rectoría de dicho organismo en esta actividad.

La reforma institucional alcanzada en 2015 ha sido consecuencia del proceso de acceso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Como parte de este proceso, en enero de 2015 el secretariado de la OCDE recomendó la pronta adopción de una ley marco estadística que confirmara la independencia profesional y el rol coordinador del DANE. La recomendación de la OCDE habilitó al DANE a impulsar nuevamente una iniciativa de reforma, que en años anteriores no había sido exitosa. Amparado en la necesidad de responder a la OCDE, el DANE consiguió el apoyo del DNP para avanzar en la conformación del SEN y además logró disuadir la eventual resistencia del Banco de la República. Para favorecer las posibilidades de aprobación, en lugar de impulsar una ley específica sobre el tema, la modificación institucional fue incluida como parte del PND 2014-18.²⁶ La reforma se convirtió en ley en junio de 2015, y al momento de escribirse este informe el Ejecutivo trabajaba en su reglamentación.

A modo de lecciones generales sobre la economía política de las capacidades estadísticas, el caso de Colombia muestra dos caminos posibles para el desarrollo de capacidades. El primero refiere a un contexto más general de capacidades estatales y a la demanda del propio sector público por información de calidad. Cuando la administración pública presenta capacidades elevadas y requiere datos para la toma de decisiones, es probable que las oficinas estadísticas sean más fuertes, tanto por compartir las características generales del Estado como por su rol distintivo de proveedor de datos altamente demandados. El segundo camino transitado en Colombia alude a la influencia de prácticas internacionales de gestión pública. Los procesos de vinculación con organismos internacionales pueden ser una palanca a disposición de los impulsores de mejoras en la capacidad estadística, sobre todo si las reformas en este sector facilitan la inserción del país en dichas organizaciones, que es un objetivo anhelado por varios gobiernos.

Cuadro A3.1
Evolución de las capacidades estadísticas, 2005-15

Índice de capacidad estadística nacional	2005	2015
Recursos	7,35	8,33
Organizaciones, normas y prácticas institucionales	2,31	7,07
Metodología de producción estadística y recursos	5,56	9,85
Metodología y prácticas de difusión	2,44	7,52
Promedio general	4,43	8,19

Fuente: ICEN.

²⁶ Si bien la duración del PND es hasta 2018, los artículos referidos al SEN mantendrían su vigencia luego de ese período, a menos que fueran explícitamente derogados.

2. México

Dentro de ALC, México presenta niveles comparativamente muy elevados en las diferentes dimensiones que conforman la capacidad estadística. El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) no solo cuenta con amplios recursos presupuestarios, humanos, tecnológicos y físicos sino que está regulado por un marco institucional casi único en el nivel mundial, por el cual la entidad es autónoma respecto de cualquier otro poder de gobierno. La ley estadística también le brinda al INEGI una importante facultad coordinadora del conjunto de la producción de estadística oficial. En este informe se analizan los factores y procesos de economía política que permiten explicar este gran desarrollo de capacidades.

En la construcción de capacidad estadística en México existen distintos hitos, cada uno de los cuales puede ser comprendido por diferentes dinámicas de economía política. La creación del INEGI en 1983, con características de organismo desconcentrado y un rol rector del sistema estadístico, se dio en un contexto de severa crisis económica y financiera. Para recuperar el flujo de financiamiento internacional, el gobierno electo ese año adoptó numerosas y profundas reformas. En ese marco de transformaciones, mejorar la credibilidad de las estadísticas producidas por el Estado habría aparecido como un instrumento necesario para fortalecer la confianza internacional en el país.²⁷ Junto a este factor de contexto, cabe notar que el perfil del nuevo elenco gobernante, con mayor formación económica que sus antecesores, probablemente le permitiera valorar en mayor medida la importancia de contar con estadísticas confiables y de calidad. El ascenso de los “tecnócratas” es coincidente con este fortalecimiento inicial de la capacidad estadística.

A fines de 1994, una nueva crisis económica condujo a la ejecución de mejoras en la producción y la difusión de ciertas estadísticas. En el período previo a la crisis, el Banco de México publicaba la información sobre sus reservas internacionales de forma muy irregular. Como consecuencia, el Fondo Monetario Internacional impulsó la adopción de nuevos estándares para la disseminación de información macroeconómica, con el propósito de habilitar una detección más temprana de los problemas (Scott, 2005). A fin de recomponer su reputación, el Banco de México incorporó de forma sostenida los nuevos estándares, y se convirtió en uno de los líderes mundiales en la materia. También otras áreas del gobierno fortalecieron la producción y la difusión de información en ese período. El INEGI, por ejemplo, fue una de las primeras oficinas estadísticas en el mundo en asumir las nuevas recomendaciones internacionales en materia de cuentas nacionales.

²⁷ En virtud de la distancia temporal con esta reforma, no ha sido posible entrevistar a sus protagonistas directos. Se ha reconstruido el proceso a partir de lo indicado por otros entrevistados.

Las reformas que concretaron la autonomía del INEGI, entre 2006 y 2008, se enmarcan en tendencias más generales del sistema político y de la administración pública mexicana. El proceso de democratización política y desconcentración del poder presidencial iniciado en la década de 1990 se expresó en la conformación de organismos autónomos para distintas áreas de política pública, como la banca central, la organización electoral, los derechos humanos y el acceso a la información. En ese momento, ingresó en la agenda pública la discusión sobre la autonomía del INEGI. Aun así, nuevas dinámicas políticas debieron ocurrir para que esa reforma se aprobara. En 2000 se produjo la primera alternancia en el gobierno en más de 70 años. En la campaña, el partido que resultó electo se había referido a la autonomía del INEGI, aunque ya en el gobierno ese impulso perdió vigor. Sin embargo, la oposición retomó el tema y promovió distintos proyectos de ley en tal sentido. Ante los avances de esos proyectos, y frente a la perspectiva de tener que abandonar el poder al final del sexenio presidencial, el oficialismo volvió a apoyar la iniciativa y logró una reforma constitucional que estableció la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y la autonomía de su órgano coordinador, el INEGI.

La ley reglamentaria de la reforma constitucional demoró casi dos años en conseguir la aprobación, debido, sobre todo, a las diferencias existentes con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Aunque la reforma constitucional otorgaba 180 días al Congreso para la sanción de una ley reglamentaria, esto recién ocurrió dos años después, principalmente por desacuerdos entre Hacienda y el INEGI sobre los contenidos de la ley. Hasta entonces, el INEGI era un organismo desconcentrado adscrito a la SHCP. Por lo tanto, la autonomía del INEGI implicaba, sin dudas, una retracción de las competencias de Hacienda. Para destrabar las objeciones de la SHCP, se acordó un texto que redujo la autonomía del INEGI en tanto enmarcó su asignación presupuestaria dentro de los “techos” que fija Hacienda, una característica que no comparten los otros órganos constitucionales autónomos en México.²⁸ También el Banco de México logró matizar el rol rector del INEGI respecto de su producción estadística. Pese a estas atenuaciones, cabe remarcar que el carácter del INEGI como un órgano separado y autónomo de cualquier otro poder de gobierno es, posiblemente, único en el nivel mundial (Sojo y Leyva, 2011).

La economía política del desarrollo de capacidades estadísticas en México sugiere cinco conclusiones importantes, que pueden ser aplicables en otros países de la región:

²⁸ En los órganos autónomos restantes, no se establece la necesidad de adecuar los proyectos de presupuesto a los “techos” globales de gasto establecidos por el Ejecutivo; su tratamiento lo realiza directamente la Cámara de Diputados.

1. *El rol de las crisis (1982, 1994)*: las crisis pueden ser aprovechadas como ventanas de oportunidad para introducir reformas que en períodos “normales” suelen quedar relegadas.
2. *El perfil de los encargados de la toma de decisiones*: las características individuales de los formuladores de políticas (como su perfil más o menos técnico) pueden incidir en su valoración de la producción estadística. Aunque los análisis de economía política tienden a enfocarse en entender los equilibrios de poder entre los actores, los atributos personales han influido en las decisiones adoptadas.
3. *Los factores internacionales*: la necesidad de fortalecer la credibilidad ante actores internacionales (organismos y/o inversores) puede ser una palanca importante para mejorar el funcionamiento del sistema estadístico.
4. *El contexto general de economía política*: las tendencias más generales del sistema político y de la administración pública de un país influyen en las prácticas específicas del sector estadístico. La autonomía del INEGI sólo se comprende como parte de un conjunto de reformas en tal sentido.
5. *“Política burocrática”*: las negociaciones entre entidades de la administración pública con intereses en el sector estadístico son relevantes para entender los procesos concretos del desarrollo de la capacidad estadística. Las características que tomó la ley de 2008 fueron la resultante de tales negociaciones.

Cuadro A3.2
Evolución de las capacidades estadísticas, 2005-15

Índice de capacidad estadística nacional	2005	2015
Recursos	8,24	8,25
Organizaciones, normas y prácticas institucionales	6,50	9,17
Metodología de producción estadística y recursos	8,19	9,36
Metodología y prácticas de difusión	6,50	8,54
Promedio general	7,36	8,83

Fuente: ICEN.

3. República Dominicana

La capacidad de producción y difusión de estadísticas oficiales en el país se ha robustecido en la última década. Los recursos humanos, financieros, tecnológicos y físicos del Sistema Estadístico Nacional (SEN) y, particularmente, de la ONE se han ampliado de manera significativa. Hoy la ONE cuenta con profesionales que son reconocidos por su especialización y con recursos presupuestarios razonables para desarrollar una producción estadística superior

en cantidad y calidad a la de décadas anteriores. A su vez, en general ha podido operar con independencia respecto de las autoridades políticas del gobierno. Existe un importante consenso entre distintos productores y usuarios de estadísticas sobre el fortalecimiento de las capacidades y la credibilidad de la oficina estadística.

Sin embargo, la ONE no ha logrado impulsar una modificación del marco institucional vigente en el sector estadístico, que difiere de las “buenas prácticas” en la materia. La Ley N° 5.096 de 1959 no establece pautas de autonomía técnica, presupuestaria y operativa para el funcionamiento de la ONE, por eso esta oficina continúa siendo un organismo dependiente de la administración central del Poder Ejecutivo. Tampoco fija los requisitos que debe reunir el director nacional, y todavía continúa en proceso de implementación la obligatoriedad de seleccionar al personal por concurso, dispuesto por la Ley de Función Pública de 2008. Por último, la norma no define un Sistema Estadístico Nacional (SEN) que formalice instrumentos para coordinar los organismos productores de estadísticas oficiales ni le asigna un rol de rectoría a la ONE en él. Por lo tanto, subsisten brechas y duplicaciones de esfuerzos en la generación de estadísticas.

Los avances en la adquisición de recursos y el estancamiento en el marco institucional revelan que la construcción de capacidades no es un proceso uniforme. La ONE ha conseguido fortalecer sus recursos humanos y presupuestarios, que son atributos imprescindibles de las capacidades estatales. Sin embargo, el marco institucional no garantiza la autonomía en el funcionamiento de la entidad ni la coordinación con otros organismos, que también son dimensiones constitutivas de las capacidades. El caso del sector estadístico dominicano, por lo tanto, muestra que las “capacidades estatales” incluyen una diversidad de atributos que no necesariamente se mueven en conjunto.

Los progresos en términos de recursos pueden atribuirse a una serie de factores, entre los que se destaca especialmente el liderazgo de las autoridades que asumieron en 2004. La designación de un director de la ONE reconocido en la comunidad estadística y con un importante respaldo del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) habilitó un rol creciente para la oficina, así como la implementación de una visión estratégica más definida en la entidad y la captación de recursos de organismos internacionales. La continuidad de estos directivos en sus cargos ha sido importante. Otros factores, como los mayores requerimientos de información para el seguimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y los compromisos internacionales (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Objetivos de Desarrollo Sostenible), la influencia de ciertas agencias multilaterales y una tendencia más

general de fortalecimiento de la administración pública dominicana, también han contribuido al desarrollo de capacidades.

La dificultad para modificar el marco institucional es explicable, sobre todo, por factores de “política burocrática”.²⁹ En República Dominicana, el Banco Central (BCRD) es un actor fundamental en la producción de estadísticas oficiales, ya que no solo es responsable de las cuentas nacionales sino también de generar indicadores de mercado laboral y el índice de precios al consumidor, entre otros. El BCRD asumió muchas de estas responsabilidades a partir de la notoria debilidad de la ONE en las décadas de 1980 y 1990. A su vez, el BCRD es un actor altamente influyente en el proceso general de formulación de políticas públicas en el país, en especial por su reputación de custodio de la estabilidad macroeconómica, un asunto crucial luego de la severa crisis bancaria de 2003-04. En virtud de dicho contexto y de los importantes desacuerdos entre la ONE y el BCRD sobre las características de una modificación institucional que fortalezca la coordinación del sector, ha resultado difícil avanzar con una eventual reforma. Dos proyectos legislativos de organización del sistema estadístico, impulsados por sendas instituciones, han sido bloqueados en el Congreso por el “empate” entre los impulsores de una y otra iniciativa.

Este informe explora caminos posibles que podrían habilitar una actualización del marco institucional con mayor probabilidad de éxito. Un riesgo frecuente de los análisis de economía política es que al tratar de explicar por qué las cosas han ocurrido como lo hicieron dejan poco espacio para considerar desenlaces alternativos. En este caso, si la reforma del marco institucional se enfocara en aquellos aspectos de aparente acuerdo entre ONE/MEPyD y el BCRD se podría avanzar en la creación de una coalición de apoyo a una actualización de la normativa. De todas formas, este acuerdo dista de ser probable en el contexto inmediato, debido a que el BCRD impulsa una reforma contraria a la que promueve ONE/MEPyD. De hecho, una reforma en tal sentido podría debilitar la incipiente coordinación del sistema estadístico.

Por último, el informe busca reflejar hallazgos más generales sobre el fortalecimiento de la capacidad estadística en los gobiernos. El caso dominicano revela que ciertas características de quienes dirigen las oficinas estadísticas (como la iniciativa, la competencia técnica y la credibilidad) pueden ser muy influyentes en la construcción de capacidades, aun si el contexto general de economía política no se ha modificado de forma sustantiva. Asimismo, el caso

²⁹ Los modelos de “política burocrática” son un enfoque clásico en los análisis de administración pública desde Allison (1971). Según esta perspectiva, ciertas decisiones de política pública son el resultante de la negociación entre ministerios o agencias que con diferentes grados de influencia buscan proteger y ampliar sus respectivos recursos y atribuciones al interior de la burocracia estatal.

sugiere que los desacuerdos intraburocráticos en torno de la distribución de competencias pueden limitar la disposición de un gobierno a invertir capital político para desarrollar las capacidades de la oficina estadística, especialmente si no existen otros factores externos que impulsen al Ejecutivo a movilizarse por reformas que por lo general no son de alta prioridad en su agenda, y cuyos beneficios son menos inmediatos que sus costos.

Cuadro A3.3

Evolución de las capacidades estadísticas, 2005-15

Índice de capacidad estadística nacional	2005	2015
Recursos	3,13	7,35
Organizaciones, normas y prácticas institucionales	3,41	5,00
Metodología de producción estadística y recursos	6,01	7,52
Metodología y prácticas de difusión	3,99	4,83
Promedio general	4,13	6,18

Fuente: ICEN.