



República Dominicana
Secretariado Técnico de la Presidencia

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización
del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma)
Unidad Ejecutora del programa BID 1176/OC-DR

Componente No. 2

“Implementación piloto de alto impacto de mejoras institucionales”

OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICAS

Estrategia de Diseño Organizacional Informe Final

Consultor: Renato González Disla
REF. C2-A7-01

“Queda establecido que las opiniones y recomendaciones de las Consultores no comprometen ni a la Entidad Contratante, ni a otras entidades locales, ni al Banco, los que se reservan el derecho de formular al respecto las observaciones o salvedades que consideren apropiadas”.

Santo Domingo, República Dominicana
Marzo del 2005

CONTENIDO

1. Introducción
 2. Resumen Ejecutivo de las actividades del Proyecto
 3. Plan Operacional del Proyecto
 4. Marco Lógico del Proyecto
 5. Plan de Ejecución del Proyecto
 6. Inversión y Ahorro Social
 7. Términos de Referencia para Consultorías del Proyecto (TORs)
 - a. Organización y Recursos Humanos
 - b. Planificación Estadística
 - c. Sistema Geoestadístico
 - d. Censo Agropecuario
 - e. Censo Económico
 - f. Censo de Población
 - g. Estadísticas Económicas
 - h. Estadísticas Vitales, Sociales y Demográficas
 - i. Sistema de Documentación
 - j. Comunicación Institucional
- Anexos

Referencias Bibliográfica

Abreviaturas

1. Introducción

El presente documento es el informe final de la consultoría para la estrategia del diseño institucional de la Oficina Nacional de Estadísticas ONE, dentro del Programa de Fortalecimiento Institucional (Componente II). Este tiene como objeto, de acuerdo a los términos de contratación (ver sección 5, acápite C de los términos de referencia de contratación parte anexa del contrato), formular los TOR's, la metodología de evaluación, los lineamientos del plan de trabajo de las mejoras e hitos de avance de los consultores. Además, fijará los estándares sobre los cuáles se medirán los impactos que se esperan lograr con las tareas a realizar, y establecerá los requerimientos institucionales que se deberán fijar para con la ONE para asegurar la sostenibilidad del proceso y alcanzar la visión organizacional.

Este documento parte del Informe II de la consultoría, presentado en el mes de agosto del 2004, el cual tenía como objetivo crear la base para un rediseño de las estructuras organizacionales, Sistema de Información Estadístico, relaciones institucionales, recursos humanos, aspectos legales, procesos internos, y plan de actividades para el desarrollo de mercado de los servicios y productos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). En el mismo:

- Se parte del análisis cualitativo y cuantitativo, desarrollado en el Primer Informe Diagnóstico de la ONE, que tenía como objetivo detectar problemas y factores de éxitos en la organización
- Se describen los impactos esperados que justifican las mejoras propuestas.
- Se establecen líneas de acción de proyectos con el objeto de definir las áreas de proyectos y sus correspondientes recomendaciones sobre gestión del proceso.

La sección 2 contiene un informe ejecutivo que resume todas las actividades desarrolladas a la fecha por esta consultoría, con el objeto de ilustrar a los actores sobre la evolución de esta consultoría y sus aspectos de riesgos y eventos acaecidos, que han determinado el rumbo del mismo.

La sección 3 contiene el plan operacional, que es una matriz que establece las áreas fundamentales del proyecto ONE, sus actividades y costos estimados. Estas áreas se derivan de la arquitectura del sistema estadístico y de la arquitectura de organización propuesta en el informe II.

La sección 4 contiene el marco lógico del proyecto ONE que es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su propósito es brindar estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial relativa al proyecto y se deriva del plan operacional al tomar en cuenta las áreas definidas por este.

La sección 5 contiene el plan de ejecución del proyecto donde se definen los diferentes componentes del proyecto con sus actividades, prioridades tiempos y costos. Se hace una descripción breve de los objetivos y motivaciones de cada área de proyecto.

La sección 6 trata sobre el cálculo del beneficio social y su período de retorno, tomando como referencia la serie presupuestaria de inversión social del gobierno a partir del 1996 hasta el 2005, la cual se usa para proyectar el gasto social hasta el 2010. Este periodo es considerado como el de retorno de beneficios sociales basados en algunas premisas.

La sección 7 contiene los términos de referencia para la contratación de las consultorías de formulación y ejecución de los proyectos, clasificadas por áreas según lo definido en el Plan de Ejecución del Proyecto y los objetivos estratégicos para la operatividad del mismo.

Este informe ha contado con la asistencia y colaboración permanente del equipo de Proyectos ONE, creado por la gestión del Señor Pablo Tactuk a partir de septiembre del 2004, con el objeto de definir la estrategia de rediseño institucional y dar seguimiento a los planes de ejecución de los proyectos. Además ha contado con la coordinación efectiva y la gran colaboración profesional del Señor Marcelo Alvarez, Gerente del Componente II de Pro-Reforma.

"Queda establecido que las opiniones y recomendaciones de esta Consultoría no comprometen ni a la Entidad Contratante, ni a otras entidades locales, ni al Banco, los que se reservan el derecho de formular al respecto las observaciones o salvedades que consideren apropiadas".

2. Resumen Ejecutivo de Actividades del Proyecto

2.1 Antecedentes

Objetivos y Alcance del Proyecto: El objetivo de esta consultoría y contratación de quien suscribe, como “Especialista en Formulación y evaluación de Proyectos”, consiste en poner en marcha la “fase inicial” de diseño del Programa de Fortalecimiento Institucional de la ONE, quién diseñara junto con el personal técnico del organismo, las diferentes actividades de mejoramiento necesarias en los subsistemas: legal, estructural, de procesos y de recursos humanos.

Por lo tanto, son objetivos específicos de este proyecto:

- Analizar el marco legal institucional existente, y proponer de ser necesario, las reformas y adecuaciones que contribuyan a hacer sostenible el proceso de fortalecimiento.
- Analizar el diseño de la estructura organizacional, y proponer de ser necesario, las reformas que permitan al organismos mejorar la división horizontal en departamentos y vertical (niveles jerárquicos) del trabajo, como de su coordinación y articulación.
- Analizar y proponer, la cartera Básica de productos de la Institución, y analizar sus procesos sustantivos de producción, y proponer de ser necesario, las mejoras en los mismos, asegurando la calidad final.
- Analizar el subsistema de recursos humanos, desde su reclutamiento, entrenamiento, compensaciones, calificaciones y otros elementos que hacen a su diseño, y proponer de ser necesario, las mejoras que permitan adecuar el personal del organismo, a la misión y objetivos institucionales.
- **Diseñar acciones estratégicas** que permitan, basada en un nuevo diseño institucional: i) mejorar la acción institucional de la ONE. como organismo rector en materia Estadísticas, y ii) el desarrollo de mercados de los productos diseñados.

Aspectos metodológicos: Para poder dar un diagnostico efectivo sobre la ONE, hemos tenido que entender la raíz del problema, las necesidades de los agentes públicos y privados que demandan de información estadísticas, la relación que la ONE establece con las entidades externas públicas y privadas, la experiencia acumulada en el personal, así como las tendencias del mercado y el entorno institucional y nacional, como las estrategias del estado en materia de desarrollo.

El 28 de mayo se nombró una **comisión técnica interna** para darle apoyo al proceso de Reforma y modernización de la ONE, presidida por el

Lic. Pedro Feliz Jiménez, entonces Director General de la ONE e integrada, por:

- Lic. Danilo Duarte, Director Proyecto Censo
- Dr. Francisco Cáceres, Director Dpto. de Encuestas
- Lic. José Achecar, Asesor PNUD
- Lic. Carlos Duvergé, Asesor Técnico
- Licda. Josefina Felix de Bernier, Enc. Estad. Económicas
- Licda. Australia Cuevas, Enc. Estad. Sociales y Culturales

Este equipo tuvo como finalidad acompañar en el proceso metodológico de la consultoría para el análisis y las propuestas de rediseño de la ONE. El aporte provisto por ellos ha sido invaluable, debido a la experiencia acumulada tanto en el conocimiento institucional como en el aspecto profesional y académico.

Colaboración Externa: Se contó con la colaboración y asistencia en materia de información y orientación de las siguientes personalidades e instituciones:

- Licda. Mercedes Carrasco, Secretariado Técnico de la Presidencia
- Licda. Susana Gámez, Consultora PNUD
- Carlos Fernández, Consultor PNUD
- Licda. Lily Cruz, Dpto. Cuentas Nacionales del BC
- Lic. Sócrates Barinas, Dpto. Cuentas Nacionales BC
- Fernando Medina, Consultor del INEGI de México
- Dirección General de Aduanas
- Centro de Exportación e Inversión - CEI-RD
- Secretaría de Industria y Comercio
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social
- Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE)
- Consejo Nacional de Competitividad
- Junta Central Electoral

Por considerar la naturaleza de este proyecto y los términos de referencia de nuestra contratación como consultor analista, para el diagnóstico institucional, optamos por partir de la metodología del análisis de valor de los productos actuales, los procesos de la ONE y la visión futura de sus directivos, siguiendo la metodología RUP (Rational Unified Process) para el análisis y modelación de procesos de negocios e institucionales.

La Metodología está compuesta de las siguientes etapas:

1. Análisis y Diagnóstico Institucional
2. Replanteamiento de su Misión y Visión
3. Diseño Conceptual de la Arquitectura del Sistema de Información Estadístico.

4. Diseño de la nueva Arquitectura y Estructura Organizacional
5. Planeación Estrategia para la Gestión del Proyecto

2.2 Análisis y Diagnóstico Institucional

Consistió en primera instancia en el análisis de factores externos de la ONE, es decir, su Contexto Institucional, Origen y Evolución, Contexto Legal y su situación General actual, el entorno económico y social actual y la demanda estadística, así como las instituciones generadoras de información Estadística. Luego se pasa analizar los procesos y sistemas internos (el que, como, quien y cuando), las fuentes y medios de información externas, los canales de mercadeo y distribución de los productos, la demanda real del mercado, y las estructuras de costos, ingresos, recursos humanos, tecnológicas y aspectos legales que los sustentan. Es decir, un recorrido por la cadena de valor agregado institucional.

En esta etapa se analizan los elementos de éxito potencial, que podrían ser usados para su relanzamiento, así como los riesgos y factores adversos a estos propósitos, con notas recomendatorias de acciones específicas frente a determinados problemas detectados, **equivalente al análisis FODA**. El documento del **Primer informe Diagnóstico de la ONE**, fue entregado el mes de junio del 2004 y posteriormente discutido con el equipo de proyecto creado, contiene este componente.

En este proceso de recolección de la información hemos visitado las unidades departamentales de la ONE, conversado con sus directivos y personal que lleva a cabo los procesos. Hemos visitado las fuentes externas de información consideradas de relevancia para este informe, tales como: Secretaría de Estado de Educación, CEI-OPI, Dirección de Aduanas, Industria y Comercio, Oficialía del Estado Civil, Secretaría de Salud Pública. Se sostuvo entrevista con funcionarios de Cuentas Nacionales del Banco Central, y con ejecutivos del CONEP para tener el punto vista de un organismo descentralizado del estado y del sector privado. Las informaciones sustantivas las hemos colectado por medio de entrevistas y formularios.

Nos hemos apoyado en las diferentes fuentes documentales que conforman los antecedentes tanto legales, como de proyectos y consultorías anteriores contratadas para aspectos puntuales como generales. Las referencias se encuentran en la sección de bibliografía citada.

Las instituciones del estado como fuentes de producción sectorial y de consumo de información estadística juegan un rol de acompañante

estratégico de la ONE en este proceso de redefinición de roles. **El documento de “Evaluación del Sistema Nacional de Estadísticas”** (Carlos Fernández, marzo del 2004), realizado bajo consultoría del PNUD, es una fuente importante de información para definir esta estrategia de desarrollo de las estadísticas nacionales. El mismo contiene un inventario de cada institución estatal (centralizada o descentralizada) definiendo su función en el sistema y evaluando su producción y relación actual con la ONE, con su matriz de relaciones de actividades y productos estadísticos (***equivalente a la matriz de involucrados***). En el segundo informe de nuestra consultoría se retoma este aporte y aparece una matriz de de sectores estadísticos, instituciones que la componen, y los productos de información que generan. Otro informe valioso so lo constituye el informe de la consultora del PNUD Susana Gámez.

2.3 Replanteamiento de su Misión y Visión

El proceso de análisis y diagnóstico de la ONE permite diseñar los posibles escenarios de una nueva misión y visión institucional, la estructura organizativa, procesos y subsistemas en forma individual y relacionada (que conforman un sistema), para una nueva organización que se adecue a las condiciones estratégicas demandantes de los tomadores de decisiones públicas y privadas. El informe **Estrategia de Diseño Organizacional, entregado en el mes de agosto del 2004**, tiene como objeto cubrir las etapas 2, 3, 4 y 5.

En la etapa 2 se analizaron las tendencias del desarrollo global y nacional, de las estadísticas y la tecnología, que han impactado la estructura actual de la ONE, lo que unido al análisis y diagnóstico institucional de sus procesos y sus relaciones externas conllevaron al replanteamiento de su misión, visión y objetivos, y valores organizacionales, como forma de dar respuesta a los problemas detectados en el diagnóstico, y para sentar las bases de un nuevo modelo institucional (ver paginas 15 a 18).

- **Misión del INEG:** El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG) es un órgano autónomo rector del Sistema de Información Nacional Estadístico y Geográfico (SINEG) en la Republica Dominicana. Establece las normas, coordinación, asesoramiento y supervisión de las actividades y procesos del SINEG, y del plan de estadísticas sectoriales y nacionales oficiales del país, en un esquema de distribución operativa.
- **Visión del INEG:** Convertirse en la entidad líder nacional en materia de las informaciones estadísticas oficiales y de las geográficas nacionales. Proveer un servicio de alta calidad en la producción de

información oportuna y confiable, con el objeto de contribuir a la toma de decisiones efectivas de los agentes públicos y privados.

- **Principios y Valores Organizacionales del INEG:**

Un organismo estadístico nacional es una entidad de servicio público, que existe para proveer servicios y productos de información a la sociedad, al gobierno, a la comunidad de negocios, que son esenciales para su desarrollo y tomas de decisiones [10].

Estos principios están resumidos en los siguientes conceptos:

- Independencia
- Relevancia y Calidad
- Credibilidad
- Responsabilidad y
- Cooperación

Los Fines u Objetivos Estratégicos, que se derivan de la misión, visión y valores institucionales están definidos de igual manera en este documento (ver página 15).

2.4 Diseño Conceptual de la Arquitectura del Sistema de Información Estadístico y Geográfico

En la etapa 3 se plantea el diseño conceptual de la arquitectura del sistema nacional estadístico, bajo la óptica de la nueva misión y visión. El **Sistema de Información Nacional Estadística y Geográfico (SINEG)** debe responder a la visión del INEG. Consiste de una arquitectura de sistemas que refleje los componentes sectoriales y las entidades productoras de información, las actividades y los flujos y relaciones de datos, sus procedimientos de transformación, la estructura de información (bases de datos y de conocimientos), los indicadores y estadísticos básicos y su relación con su uso para los propósitos de política y desarrollo nacional, sectorial y de negocios, los métodos y normativas, y la arquitectura de tecnología de la información que la sustenta. Se debe pensar en la obtención de informaciones internacionales de utilidad para la relación y comparación con las variables nacionales (ver página 19).

El modelo conceptual de la arquitectura del SINEG para el país consiste de un **sistema nacional de estadística y geografía** operacionalmente descentralizado por tema sectorial con una autoridad normativa, supervisora y coordinadora, que posee además funciones centrales horizontales (censos nacionales, encuestas nacionales consideradas estratégicas, cartografía y geografía espacial humana) y algunas verticales, tales como análisis de datos económicos, demográficos, estadísticas vitales y sociales básicas.

En esta definición y especificación quedan incluidos los **ejes sustantivos y transversales** considerados como procesos y sistemas dentro de la arquitectura, donde se definen cada componente sus características, estado del proyecto, fuentes externas de financiamiento y soporte técnico, y las líneas de acción recomendadas (ver paginas 31-44).

Se define el Sistema Geoestadístico como el nodo principal de la arquitectura de información. El **Plan nacional estadístico** se constituye en el eje principal de la arquitectura que ata a todos los sectores estadísticos y al INEG como órgano normativo y coordinador del SINEG, por medio de un **sistema nacional de normativas**. La creación del **consejo nacional de estadística** como organismo rector del sistema y como consejo directivo del INEG es un aporte importante de este diseño.

Se define además una estrategia para los **Productos de Información Estadísticos y Canales de difusión:**

- Los procesos de producción de las informaciones en las áreas y departamentos del INEG deben ser diseñados a la luz de una nueva estructura de organización, para alcanzar su eficiencia.
- Las políticas de publicaciones deben estar alineadas con el **Plan Nacional Estadístico**, en cuanto a estrategia de desarrollo nacional y sectorial y la demanda real del mercado privado.
- Creación de una estrategia de mercadeo de nuevos productos y servicios, tales como:
 - Servicios y productos cartográficos y geográficos
 - Asesoría profesional en análisis de datos
 - Procesamiento de encuestas



2.5 Diseño de la nueva Arquitectura y Estructura Organizacional

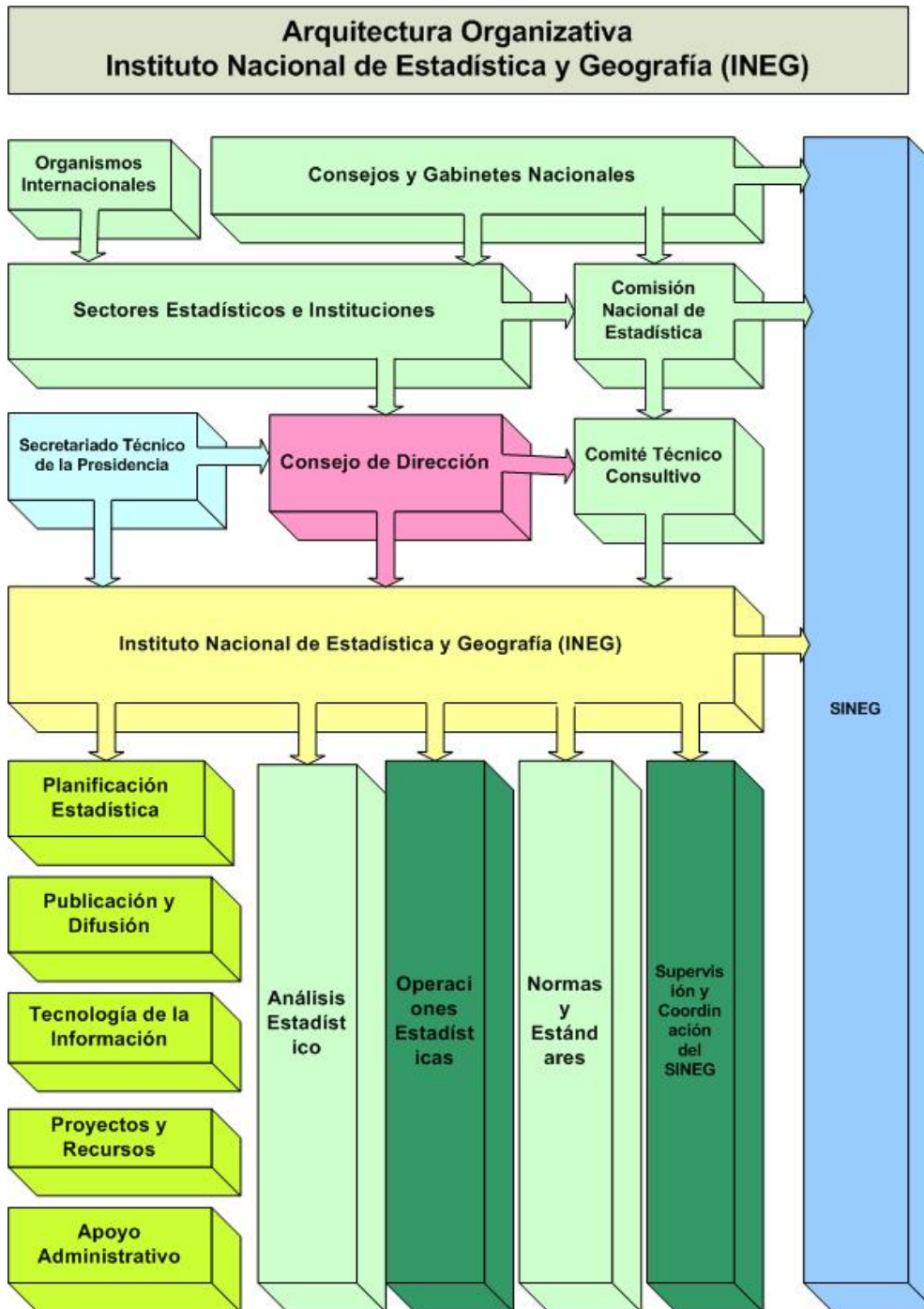
Esta etapa permite reunir los requerimientos funcionales y de procesos para el diseño de una nueva arquitectura institucional y su derivada natural de estructura organizacional, que de respuesta a estos requerimientos.

La arquitectura organizativa del INEG se rige por la Visión, Misión y Objetivos adoptados y se deriva del modelo arquitectónico del Sistema de Información Nacional Estadístico y Geográfico (SINEG) (ver pagina anexa). **Los Componentes y Funciones están** constituidos por:

- Una capa de estructura Directiva y de Asesoría Técnica,
- Una capa de Gestión Institucional
- Una capa de procesos verticales o sustantivo (4) y
- Una capa de procesos horizontales o transversales (5) que se relacionan con las funciones internas y de coordinación con el sistema SINEG.

En correspondencia con la arquitectura Organizacional se deriva la Estructura Organizativa. Se propone la división en tres gerencias técnicas con las funciones y operaciones verticales, quienes se reportan al subdirector técnico del organismo:

- Gerencia de Operaciones
- Gerencia de Análisis
- Gerencia de Normas y Supervisión
- Las funciones horizontales dependen directamente del Director Nacional de Estadística y se dividen en 2 gerencias, 4 organismos staff y 4 comisiones de apoyo:
 - Gerencia Administrativa
 - Gerencia de Tecnología de la Información
 - Relaciones Públicas y Divulgación
 - Consultor Legal
 - Auditoría Interna
 - Coordinación de Proyectos y Recursos
 - Comité Administrativo
 - Comité de Publicaciones
 - Comité de Planificación y Proyectos



2.6 Gestión del Proyecto

Esta parte tiene que ver con la estrategia de gestión del proyecto de rediseño institucional de la Oficina Nacional de Estadística para llevar a cabo **la etapa de ejecución del proyecto**. En el mismo se definen las líneas metodológicas para llevar a cabo el proyecto con éxito, a través de la gestión de riesgos clasificados e identificados. Se identifican las diferentes áreas y proyectos verticales, derivados del rediseño institucional para implementar de manera racional la propuesta institucional y dejar sentados los requerimientos para la especificación de los términos de referencia de las consultorías verticales a ser contratadas en la etapa de ejecución, que definen los **programas y proyectos**:

1. Coordinación del Proyecto
2. Estructura Organizativa, Recursos Humanos y Cambio Organizacional
3. Normas y Supervisión del Sistema
4. Sistema Geoestadístico
5. Estadísticas Económicas
6. Estadísticas Sociales y Demográficas
7. Censos
8. Encuestas
9. Infraestructura Tecnológica
10. Infraestructura Física
11. Mercadeo y Comunicaciones

Los requerimientos de estas consultorías están definidos en los contenidos del documento II, sobre todo en los capítulos 2, 3 y 4. Estos serán parte de los documentos TORs a ser entregados en el informe final o tercera parte de esta consultoría.

Coordinación del Proyecto. Se recomienda la creación de un organismo de coordinación del proyecto que tenga como objetivos:

- Desarrollar los planes de ejecución de las consultorías incluyendo las prioridades por áreas de ejecución.
- Participar en la evaluación de las propuestas de los concursos para la adjudicación de las consultorías junto a la unidad ejecutora del proyecto UEP y el Equipo de Proyecto ONE.
- Coordinar el trabajo de las diferentes áreas funcionales y con la UEP sirviendo de enlace para la dotación de recursos técnicos y humanos con la ONE.
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los planes así como la calidad de los resultados y entregas.

- Realizar los ajustes de lugar a los documentos que sirven de base a la ejecución como consecuencia de los cambios surgidos en la implementación.
- Administrar el plan del proyecto y los riesgos de ejecución.

Los factores de riesgos identificados para este proyecto tienen que ver con las siguientes categorías y factores:

- i. **Recursos financieros:** dotación de recursos por parte de los organismos multilaterales que intervienen en el proyecto en función de los acuerdos estatales y los cumplimientos macroeconómicos. Esto incluye la dilación de los flujos y desembolsos de los fondos aprobados tanto por los organismos de financiamiento como por el estado. Entre otros factores:
 - a. Inviabilidad Financiera del Modelo a Implementar
 - b. Escasos Recursos para la implementación de la Reforma.
- ii. **Riesgos de Gestión.** Asociado con la ejecución del staff de dirección del proyecto, los planes y estrategias desarrollados, los objetivos y alcances planteados, y las decisiones políticas no establecidas en los planes. Factores:
 - a. Falta de Decisión Política o no es considerado prioritario para el gobierno.
 - b. Falta de apoderamiento del proceso de reforma por parte del incúmbete de la ONE.
 - c. Reforma Sectoriales que fortalecen subsistemas estadísticos, y no son congruentes con el modelo concebido.
 - d. Pobre manejo de información por parte de los actores principales (stakeholders).
- iii. **Riesgo tecnológico:** tiene que ver con la decisión de adquisición, desarrollo e implementación de componentes de hardware, software y comunicaciones para la infraestructura del proyecto, debido a:
 - a. Mal funcionamiento de componentes,
 - b. aspectos de soporte local,
 - c. capacidad de operación de los usuarios,
 - d. fallos de la implementación,
 - e. deficiencia de capacitación de usuarios.

- iv. **Riesgo Institucional.** Se ha de requerir un esfuerzo extraordinario par la realización del cambio y reingeniería institucional, por lo que los factores de resistencia al cambio, baja cultura laboral, contratación de personal no idóneo, efectos de influencias políticas y otros pueden afectar la desviación significativa del proyecto. Entre otros factores:
 - a. Resistencia del personal de la ONE a implementar la reforma.
 - b. Conflictos de intereses interinstitucionales que dificultan el diseño de acuerdos.
 - c. Las estadísticas generan un nuevo paradigma en el diseño de las políticas públicas, y el sector político percibe esta reforma como una amenaza.
 - d. Conflictos con agentes públicos pertenecientes a otras áreas estadísticas del gobierno, y perciben esta reforma como una amenaza.

- v. **Riesgo Legal.** Debido a que estamos proponiendo un cambio en la plataforma legal que sustenta a la ONE, se pueden presentar inconvenientes antes, durante y después del sometimiento al Congreso Nacional para su aprobación, por los choques de intereses institucionales y políticos, sobre todo en lo referente a las normativas institucionales.
 - a. Impedimentos políticos no permiten la aprobación del marco jurídico en el congreso.

2.7 Actividades Posteriores al informe II

Reuniones de coordinación: A partir de agosto del 2004, y después del cambio de autoridades en la ONE, como consecuencia del cambio de Gobierno, procedimos a reunirnos en varias ocasiones con el nuevo Director, Señor Pablo Tactuk en las oficinas de la ONE, en conjunto con el staff técnico, con el objeto de ponerlos al día de las actividades de consultoría que estamos desarrollando.

Taller de Discusión: Una de estas actividades consistió en un evento organizado por ProReforma para el personal de la ONE con la participación de ejecutivos del BID y PNUD, el 1ero de septiembre del 2004 en el salón Maguana del Hotel Jaragua. Esta media jornada desarrollada de 9 am a 1:30 pm tuvo como objetivos:

- A. Presentar los antecedentes del proyecto
- B. Presentar la Propuesta de fortalecimiento institucional
- C. Discutir con las nuevas autoridades de la ONE el proyecto de fortalecimiento institucional.

El mismo tuvo la introducción de Porfirio Quezada. Marcelo Alvarez habló del estado general de la consultoría. Renato Gonzalez presentó el resumen de los informes I y II. Mercedes Carrasco del PNUD habló sobre el apoyo del PNUD a la ONE. La misma fue cerrada con las palabras del Director de la ONE, Señor Pablo Tactuk.

Participación en el Primer Encuentro Interinstitucional de la ONE, con el auspicio de Proreforma el 17 de noviembre del 2004 en el Hotel V Centenario. En el mismo quien suscribe presentó la ponencia “Necesidad de Reforma y Modernización del Sistema Nacional de Información Estadística”, con el siguiente plan de presentación:

- 1) Los cambios nacionales y mundiales:
 - a. El fenómeno de la globalización
 - b. Los cambios Económicos y Sociales
 - c. Los cambios Demográficos
 - d. Los fenómenos geográficos y las estadísticas
 - e. Los cambios Tecnológicos
 - f. Los cambios Ecológicos
 - g. Las reformas legales
 - h. La estructura del estado

- 2) La Demanda actual de información estadística
 - a. La demanda pública
 - b. Los demanda privada
 - c. Los organismos internacionales

- 3) La respuesta actual de la ONE y las entidades productoras de estadística.
 - a. La ley de las estadísticas nacionales
 - b. El modelo funcional de la ONE
 - c. Dispersión en la producción y difusión estadística

- 4) El Sistema Nacional Estadístico
 - a. Que es un sistema nacional estadístico
 - b. Los Principios que lo sustentan
 - c. El papel del órgano rector
 - d. El Consejo nacional estadístico
 - e. El Papel de las entidades sectoriales
 - f. El Plan nacional Estadístico
 - g. Normativas y supervisión del sistema
 - h. Procesos y Medios de recolección de datos
 - i. El Análisis estadístico
 - j. El Sistema Geoestadístico e Infraestructura Tecnológica

- 5) Una nueva estrategia y arquitectura de Organización de la ONE
 - a. Misión, Visión y Estrategia institucional
 - b. Estructura organizativa y funciones
 - c. Plan Operativo y Proyectos
 - d. La reforma la ley de estadísticas nacionales.

Plan Operativo y Marco Lógico: En los meses de noviembre y diciembre del 2004, mediante una serie de reuniones y revisiones de los documentos informe I y II, con el personal del equipo técnico de a ONE, designado por el Director y encabezado por Clara Baez, procedimos a desarrollar el Plan Operativo del Proyecto y posteriormente el Marco Lógico. El primero divide el proyecto por áreas funcionales que definen los proyectos específicos a ser desarrollados. El plan operativo fue aprobado el 22 de noviembre de 2004, quedando pendiente el marco lógico.

Plan de Proyecto y TORs: A partir del mismo y durante los meses de enero y febrero del 2005 se desarrolló un plan de proyecto y los términos de referencia para la contratación de los consultores según la definición alcanzada en las discusiones, teniendo como referencia el informe II. Estos términos posteriormente se vieron sometidos a variaciones y dilaciones por el proyecto de Planificación Estratégica en que se envolvió la ONE a partir de Diciembre del 2004, donde se comunica oficialmente a Pro.Reforma (16-12-2004) de que las acciones del proyecto se subordinarán al Plan Estratégico. Para tales fines se designo una comisión técnica presidida por el Director de la ONE y con la consultoría de Claudio Pieri.

Por designación de la dirección de Pro-Reforma me integré a los trabajos de este equipo de Planeamiento Estratégico, a partir de enero del 2005, con el objeto de retroalimentar el proyecto de Diseño Institucional de la ONE, bajo la consultoría de quien suscribe.

Debido a la dilación producida por estos eventos, en reunión del equipo conjunto de la ONE y Pro-Reforma, de fecha 25 de enero del 2005, se determinó concluir el informe final con los TORs de contratación de acuerdo al plan operativo y marco lógico desarrollado, para que sirviesen de insumo posterior al plan estratégico en marcha. Esto permitiría cerrar la contratación de esta consultoría y poder así discutir una segunda contratación para seguimiento y coordinación del proyecto ONE.

3. Plan Operacional del Proyecto

El plan operacional es una matriz que establece las áreas fundamentales del proyecto ONE y sus actividades dentro de las áreas (filas). Estas áreas se derivan de la arquitectura del sistema estadístico y de la arquitectura de organización propuesta en el informe II. Por cada área de proyecto o componente de proyecto se estiman los recursos (columnas) de número de consultores, tiempo de consultoría, costo de consultoría, inversión de capital en adquisición de equipos (hardware y software), y viáticos. Estas áreas son:

1. Estructura Organizativa y de gestión de recursos
2. Normativas y Supervisión del Sistema Estadístico y Geográfico
3. Censos
4. Encuestas
5. Estadísticas Continuas
 - a. Económicas
 - b. Vitales, Sociales y Culturales
6. Sistema Geoestadístico
7. Comunicación Institucional
8. Sistema Nacional de Indicadores Sociales y Económicos
9. Digitalización de biblioteca y diseño y digitalización archivo institucional

En la matriz de plan operacional anexa están contemplados todos las áreas de proyectos a ser ejecutados por la ONE, tanto los financiados por el programa Pro-Reforma-BID, como por otros organismos técnicos y de financiamiento. En tal sentido se anexan columnas que diferencian estas partidas. De las nueve (9) áreas de proyecto siete son financiadas total o parcialmente por Pro-Reforma (solo los proyectos de encuestas y de indicadores sociales no lo son).

El total de inversión para el proyecto de rediseño Institucional ONE es de US\$1,081,000 (US\$522 mil en consultoría y US\$559 mil en inversión de capital y viáticos) de los cuales US\$751 mil son financiados por Proreforma-BID, es decir casi el 70% de la inversión. De estos el proyecto de mas alta inversión es el Geoestadístico con US\$392 mil, es decir un 52% del total de inversión de Pro-Reforma, seguido por el de Estructura Organizacional con US\$118 mil (16%), normativas y supervisión US\$65 mil, censos con US\$59 mil (8%), Estadísticas continuas demográficas y vitales con US\$ 52 mil (7%), estadísticas continuas económicas con US\$51 mil (7%).

4. Marco Lógico del Proyecto

El marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su propósito es brindar estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial relativa al proyecto. Puede utilizarse en todas las etapas de preparación del proyecto: programación, identificación, orientación, análisis, presentación ante los comités de revisión, ejecución y evaluación ex-post.

El marco Lógico debe elaborarse con la participación inicial del Equipo de Proyecto, y luego evolucionar con la participación activa del prestatario, de sus consultores, del mismo Equipo de Proyecto, y del consultor ejecutor. Se modifica y mejora repetidas veces tanto durante la preparación como durante la ejecución del proyecto (ver documento BID).

El marco lógico se presenta como una matriz de cuatro por cuatro. Las columnas suministran la siguiente información:

1. Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
2. Indicadores (Resultados específicos a alcanzar).
3. Medios de Verificación.
4. Supuestos (factores externos que implican riesgos).

Las filas de la matriz presentan información acerca de los componentes y actividades, los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

1. Fin al cual el proyecto contribuye de manera significativa *luego de que el proyecto ha estado en funcionamiento.*
2. Propósito logrado *cuando el proyecto ha sido ejecutado.*
3. Componentes/Resultados completados *en el transcurso de la ejecución del proyecto (9 componentes de acuerdo a lo definido en el plan operativo).*
4. Actividades requeridas *para producir los Componentes/Resultados.*

5. Plan de Ejecución del Proyecto

El plan de ejecución del proyecto tiene como finalidad establecer los componentes de proyectos, con sus actividades, prioridades, tiempos, recursos humanos y costos. A partir de este se establece una ruta crítica del proyecto que indica cuales componentes y/o actividades tienen mayor relevancia en cuanto a gestión y seguimiento, con el objeto de evitar desviaciones significativas en el proyecto. Se ha estimado un tiempo total de duración de 30 meses calendario.

Las prioridades se definen en términos de los requerimientos funcionales e institucionales del nuevo diseño. El bloque de organización y recursos humanos constituido por las consultorías del proyecto Estructura Organizativa y Gestión de Recursos se consideran prioritarias debido a que representan los fundamentos del proyecto sobre el cual se montan los restantes componentes. Esta se ha dividido en dos etapas de 6 meses cada una.

La primera etapa consiste en el desarrollo del modelo organizacional y una estructura organizativa y funcional que le permita una gestión adecuada y eficaz a lo interno y hacia el Sistema Nacional Estadístico. La segunda parte es Diseñar un plan para la gestión del cambio organizacional y Desarrollo de un programa de socialización y acompañamiento del personal involucrado directa e indirectamente con los productos elaborados y un plan de capacitación institucional. La parte legal puede realizarse en forma paralela al desarrollo de los demás componentes, al igual que lo relativo a actividades y encuentros interinstitucionales que van en la vía de fortalecer las relaciones de la ONE con las instituciones sectoriales. La inversión total en este proyecto es de US\$118,000, representando la segunda mayor inversión del proyecto ONE.

La segunda prioridad le corresponde al bloque de los requerimientos de sistemas de información que conforman el sistema de información estadístico y geográfico que parte del desarrollo de un análisis de los requerimientos y el Plan de Proyecto de Digitalización Cartográfica y Sistema Geoestadístico, que definirá el plan de proyecto de automatización. Posteriormente se definen las actividades de desarrollo del sistema de información geográfico (GIS) y su relación con las bases de datos de los demás sistemas estadísticos. Este proyecto tiene una duración de 25 meses calendario y un presupuesto de inversión total de US\$433,000, representando la mayor inversión del proyecto institucional.

En el tercera prioridad se definen los sistemas de información de estadísticas continuas, divididos en dos componentes: el proyecto de procesos de estadísticas económicas y el de estadísticas vitales, demográficas y culturales. En una segunda etapa se trabajará en el

diseño de los sistemas, flujos de información y normativas sectoriales dentro de la ONE y hacia fuera, en su relación con las instituciones del sistema. La duración de ambos es de 12 meses y se ejecutarán en forma simultánea. En esta etapa se definirán los requerimientos para el diseño y desarrollo del sistema informático de soporte a las operaciones de estadísticas continuas con una duración de 9 meses.

El proyecto de digitalización del archivo y biblioteca (centro de documentación) se ubica dentro de esta prioridad, con un tiempo de duración de 7 meses y una inversión para la formulación del proyecto por parte de Pro-Reforma de US\$9,000.

En cuarta prioridad se definen los proyectos de censos, que parten de la formulación, análisis de factibilidad y plan de proyecto operativo de los tres censos agropecuario, económico y de población, que se ejecutarán en ese orden. La siguiente etapa consiste en el desarrollo e implementación de los procesos de automatización desde la logística de operación hasta captura digital de la boleta censal. El tiempo de duración es de 6 meses cada uno y el proyecto de automatización de 8 meses.

En sexta prioridad se encuentra el proyecto de comunicaciones institucional, que tiene como objeto desarrollar un plan de comunicación institucional efectiva orientada a lo externo (usuarios del sector público y privado, sectores e instituciones productoras de los datos estadísticos, gobierno, etc.) y a lo interno (empleados, directivos, proveedores de información) de la organización, a partir de la identidad institucional, basada en sus valores, misión y visión. Su tiempo de duración es de 4 meses con un monto presupuestado para su ejecución por parte de un consultor de US\$16,000.

6. Inversión y Ahorro Social del Proyecto

Para calcular el retorno de la inversión del proyecto ONE hemos partido del concepto de que esta inversión tiene un impacto en el ahorro social en términos de su presupuesto de inversión en los renglones de servicios sociales y generales. El presupuesto de servicios sociales son las inversiones que en un período de un año realiza el estado en los renglones de ayuda a la sociedad y que repercuten directamente en el bienestar humano. Estos son (ver cuadro anexo gasto del gobierno Central por Funciones):

Educación
Deportes, recreación y cultura
Salud
Asistencia Social
Vivienda y Urbanismo
Agua potable y alcantarillado
Servicios Municipales
Seguridad Social
Servicios en la Comunidad.

El presupuesto de servicios generales tiene que ver con la inversión en un año como soporte a las funciones y desempeño del gobierno en las áreas de:

Administración General
Justicia y Orden Público
Defensa Nacional
Relaciones Internacionales

En ese sentido se han tomado las series del presupuesto nacional ejecutado desde el 1996 al 1995 (este último no ejecutado), se tomaron los índices móviles porcentuales, es decir, la proporción de un período sobre su anterior. Luego se procedió a promediarlos y este promedio de variación porcentual se usó como estimador para la proyección entre el período 2006-2010, considerado el periodo al final del cual se recupera la inversión y se producen retornos como ahorro presupuestario. Esta estimación sigue la lógica de los promedios móviles multiplicando el gasto social por el valor del período anterior período del 2005 (ver cuadro anexo Presupuesto de Gastos del Gobierno Central y Ahorros Sociales por Proyecto ONE).

Como se muestra en este cuadro, cuadro los valores originales en RD\$ fueron convertidos a US\$ y usando una tasa de cambio promedio estimada entre el período 2006 y 2010 de RD\$38.00 por dollar para poder hacer la comparación con la inversión total a realizarse de US\$751,000. La proporción porcentual del ahorro anual tiene como supuesto un 0.001% en el 2006 y se incrementa de período en período en esta misma proporción para ambos renglones (servicios sociales y generales).

En el recuadro “Cálculo de Beneficios Netos”, vemos que el ahorro total es de US\$867,500 acumulado en el periodo de estimación completo (2006-2005). La inversión del proyecto se inicia en el 2005 con un estimado de US\$200,000, siguiendo al 2006 con US\$300,000 hasta el 2007 con US\$251,000 para el total de US\$751,000. Este valor comparado con los valores del ahorro nos indica que a partir del 2010 se inicia un periodo de retorno positivo de US\$116,500, por lo que se infiere que en estos cinco años se produce el retorno de la inversión, bajo los supuestos arriba establecidos.

7. Términos de Referencia de Contratación (TORs)

Los términos de referencia TORs constituyen la base de definición de los proyectos y sus criterios de ejecución de las consultorías contratadas. Por tal razón los mismos son los requerimientos básicos del llamado a concurso y son parte constitutiva del contrato establecido entre la UEP y el consultor a quien se le adjudicase el proyecto.

Contienen las siguientes secciones:

- a) Un marco de referencia y antecedentes del proyecto con el objeto de sentar las bases legales e institucionales que sustentan el proyecto y definir el título de la consultoría.
- b) Objetivos y Alcances de la contratación, donde se define el proyecto, sus objetivos y alcances de acuerdo a la definición proporcionada por los estudios anteriores y los componentes definidos en los planes operativos, marco lógico y plan de ejecución.
- c) Perfil requerido del consultor, donde se establecen los requisitos profesionales, nivel de preparación académica experiencias y condiciones generales del consultor a ser contratado.
- d) Actividades del Proyecto: conjunto de acciones principales definidas en base a los objetivos y alcances del proyecto.
- e) Productos esperados y criterios de éxito: Define los productos entregados por las actividades y representan el criterio de medición de la conclusión de las actividades y del éxito del proyecto.
- f) Plazo, modalidad y forma de pago. Basado en los criterios de entrega de los productos se definen la modalidad de pago en términos del monto acordado y del peso porcentual del producto.
- g) Anexo 1: Procedimientos de selección del consultor individual
- h) Anexo 2: Formato de Currículo Vitae. Estos anexos son comunes a todos los TORs definidos y solo varía el título de la consultoría.

Se han definido once diferentes términos de referencia de acuerdo a lo establecido en el plan de proyecto, y son:

1. Organización y Recursos Humanos
 - a. Primera Etapa
 - b. Segunda Etapa
2. Planificación Estadística
3. Sistema Geoestadístico
4. Censo Agropecuario
5. Censo Económico
6. Censo de Población

7. Estadísticas Económicas
8. Estadísticas Vitales, Sociales y Demográficas
9. Sistema de Documentación
10. Comunicación Institucional

REFERENCIAS:

1. Términos de referencia para el Consultor Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos. REF. C2-A7-01, COMPONENTE 2 PROREFORMA, "Implementación piloto de alto impacto de mejoras institucionales". 2004.
2. Informe Diagnóstico de la ONE (Primera Parte), Proyecto Bid-Proreforma C2-A7-01. Consultor Renato González Disla, Julio del 2004.
3. Informe II, Estrategia de Diseño Organizacional ONE Proyecto Bid-Proreforma, C2-A7-01. Consultor Renato González Disla, Agosto del 2004.
4. Plan de traspaso de las encuestas del Banco Central a la ONE. Susana Gámez, 2004.
5. Diseño de un Sistema Nacional de Estadísticas en la República Dominicana, Susana Gámez, Octubre del 2003. PNUD.
6. Estudio sobre la Organización de la ONE, ONAP, 2003.
7. ¿Que es Geografía?, Curso INEGI, México, 2000.
8. Evaluación del Sistema Nacional de Estadísticas en la República Dominicana, Carlos Fernández, marzo del 2004. PNUD.
9. Ley de Estadística y Censos Nacionales No. 5096, República Dominicana, 1959.
10. Handbook of Statistical Organization, Third Edition. The Operation and Organization of a Statistical Agency. United Nations, New York, 2003.
11. The United Nations Statistical Commission, in its Special Session of 11-15 April 1994, the Fundamental Principles of Official Statistics.
12. United Nations system Administrative Committee on Coordination's Subcommittee on Statistical Activities in 1999.
13. Manual de Normalización Estadística. Instituto Nacional de Estadística de España INE. 2004.
14. Ley 12/1989, de 9 de mayo de 1989, de la Función Estadística Pública de España.
15. Ley de Información Estadística y Geográfica de México.
16. Ley para crear el Comité Coordinador para la Adquisición y Acceso a Información Geográfica de Puerto Rico. LEY NUM. 398 DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2000.

17. Manual de organización del Instituto Nacional de Estadística e Informática de México. Enero 2000.
18. La modernización del INE, por Máximo Aguilera Reyes, Director Nacional del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. 1999-2000.
19. LEY N° 17.374 DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS, Texto actualizado del DFL. No 313 DE 1980, que aprobará la LEY ORGANICA DIRECCION ESTADISTICA Y CENSOS Y CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS, SANTIAGO de Chile, 15 de Octubre de 1970.
20. Proyecto Digitalización Cartográfica para el Sistema Geoestadístico de la ONE. Santo Domingo, 1997.
21. Documento Marco Lógico. BID. www.bid.org.

ABREVIATURAS USADAS

- ONE Oficina Nacional de Estadísticas
- RUP Rational Unified Process
- TIC Tecnologías de la información y las comunicaciones
- CONARE Consejo Nacional de Reforma del Estado
- GIS sistemas de información geográficos
- GPS sistema de posicionamiento global
- INEG Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- SINEG Sistema de Información Nacional Estadístico y Geográfico
- ONU United Nations Organization
- PLANES Plan Nacional Estadístico
- OIT Organización Mundial del Trabajo
- OMS Organización Mundial de la Salud
- UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación
- CIIU Clasificación Internacional Industrial Uniforme
- CIUO Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones
- RNC Registro Nacional de Contribuyentes
- FMI Fondo Monetario Internacional
- SGDD Sistema General de Divulgación de Datos
- NGDD Normas especiales para la divulgación de Datos
- XML Extended Markup Language
- UML Unified Model Language
- HTML Hypertext Markup Language
- JCE Junta Central Electoral
- CONAPOFA Consejo Nacional de Población y Vivienda
- MECOVI Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y Medición de Condiciones de Vida
- BID Banco Interamericano para el Desarrollo
- BM Banco Mundial
- BC Banco Central
- CEPAL Comisión Económica para América Latina
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- OPIE Proyecto Oficinas Provinciales de Información y Estadística
- UNICEF Programa de las Naciones Unidas para la Infancia
- SELOC Sistema Estadístico Local Computarizado
- PARME Programa para el Mejoramiento del Estado
- STABEX Sistema de Estabilización de los Ingresos de Exportación de los Productos Agrícolas Básicos
- UE Unión Europea
- SISMEL Sistema para el Mejoramiento Laboral
- SIMAS Programa para el Mejoramiento de la Salud
- COMEXT Sistema para el Comercio Exterior
- INDHRI Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
- CAASD Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santo Domingo
- SESPAS Secretaría de estado de Salud Pública y Asistencia Social
- INEGI Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática de México
- INEI Instituto Nacional de Estadísticas e Informática del Perú
- INE Instituto Nacional de Estadísticas de CHILE y de España
- RH Recursos Humanos
- RD República Dominicana
- TOR Términos de Referencia
- UEP Unidad Ejecutora del Proyecto