
INFORME DE FIN DE GESTIÓN POR CIERRE DE PLAZA

Se elabora el presente informe de Fin de Gestión, de conformidad con la normativa interna vigente en el Instituto Nacional de Estadística y Censos, las Directrices No. D-1-2005-CO-DFOE emitidas por Resolución R-CO-61 de la Contraloría General de la República aplicables a la Institución y según lo establecido en el Artículo 12 inciso e) la Ley No. 8292 “Ley General de Control Interno”.

I. Datos Generales:

Dirigido a: Odette Navarro Solano
Fecha de Informe: 31 de enero de 2020
Nombre del funcionario: Annia Chaves Gómez
Nombre del puesto: Coordinadora de Unidad
Unidad Ejecutora: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)
Período de Gestión: 01 de enero de 2017 a 31 de enero de 2020
Recibido por:
Fecha: 31-01-2020

II. Resumen Ejecutivo del informe:

Durante el periodo de mi gestión como coordinadora de la séptima Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH, 2018) administré la ejecución de todos los procesos de producción estadística de una encuesta por muestreo según procedimientos institucionales establecidos: diseño, recolección, procesamiento, análisis y elaboración de productos. Además participé activamente en la difusión de resultados de esta operación y en grupos de trabajo internacional para realizar diagnóstico sobre las prácticas aplicadas en este tipo de encuestas entre los países de la región.

La ejecución de la encuesta de desarrolló conforme lo planteado en el perfil del proyecto, logrando calidad esperada en la presentación de resultados y cumpliendo el propósito del plan estratégico institucional de poner a disposición de la sociedad productos estadísticos que confirmen el compromiso del INEC para la oportuna atención de las necesidades y requerimientos de información estadística. Así mismo se cumplieron los compromisos anuales estipulados en el Plan Operativo institucional.

Durante las últimas etapas del proyecto se presentaron algunos rezagos debidos principalmente a la rotación y ausencia de dos plazas en el equipo técnico que recargaron mis funciones. Por este motivo quedó pendiente el avance esperado con la conformación de la nueva Canasta Básica Alimentaria.

Se realizaron bastantes acciones para mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno, sin embargo, las evaluaciones evidenciaron riesgos importantes aún, en su mayoría debidos falta de mecanismos institucionales para su control o por falta de planes aprobados para los procesos de producción estadística. La mejora continua siempre fue procurada en la práctica, pero no se pudo gestionar oficialmente ante la Unidad de Planificación.

Los recursos financieros se utilizaron con apego a las normas éticas y al principio de eficiencia y transparencia en el manejo de estos, y se alcanzaron porcentajes de ejecución presupuestaria de alrededor del 85%.

Este proyecto requiere agregar una etapa de evaluación general y de sus procesos si se quiere avanzar en mejora continua; esta es una etapa de transición hacia una nueva ejecución de la operación, cuyo compromiso institucional se ha establecido cada cinco años. La forma de operación actual, como proyecto temporal, no está acorde con las necesidades que tiene la encuesta, para desarrollarse en ciclos quinquenales. Debe existir personal permanente para el avance en evaluación e investigación de nuevas recomendaciones y aplicación de nuevas prácticas que mejoren la eficiencia en el uso de los recursos. Con el cierre de plazas se ocasionan

grandes pérdidas de tiempo y recurso humano calificado, que agregan un costo mucho mayor a la siguiente ejecución.

III. Resultados de la gestión

A. Labores realizadas

La Unidad que ejecuta la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), responde al programa 03, Producción estadística, que tiene el propósito, dentro del plan estratégico institucional, de poner a disposición de la sociedad productos estadísticos que confirmen el compromiso del INEC para la oportuna atención de las necesidades y requerimientos de información estadística. Su ejecución está establecida en la Ley del Sistema de Estadística Nacional 9694, artículo 34, inciso d, y también en la que precedía, No. 7936 de creación del Instituto Nacional de Estadística y Censos, artículo 15, inciso c.

Dentro del Plan Operativo Institucional (POI) la ENIGH se comprometió a entregar a diciembre de 2019, la elaboración de 23 estadísticas básicas sobre los ingresos y gastos de los hogares, así como la producción de un documento de resultados, un kit de cuadros y las bases de datos de toda la información recolectada. Esto se cumplió según lo estipulado e incluso se produjeron más de esas estadísticas que se han difundido por medios escritos, charlas, talleres y archivos digitales.

Las estadísticas principales producidas se refieren a los patrones de gasto de los hogares y las fuentes de ingreso, pero también se produce amplia información sobre condiciones de vida y otros aspectos del financiamiento de los hogares, lugares de compra, formas de pago, percepción de pobreza, entre otros.

Entre los usos principales de esta encuesta se pueden mencionar:

- Actualización de la canasta y ponderadores del Índice de precios al Consumidor (IPC).
- Actualización de la Canasta Básica Alimentaria.

-
- Estadísticas básicas para la construcción de las cuentas del sector Hogares del Sistema de Cuentas Nacionales.
 - Estudios específicos de consumo de los hogares, fuentes de ingreso, bienestar, pobreza, desigualdad, entre otros, que realizan instituciones públicas, organismos no gubernamentales, universidades, e investigadores.
 - Análisis nutricional, según las cantidades adquiridas de alimentos.
 - Cálculo de gasto de bolsillo en salud y otros componentes para la cuenta satélite de salud.
 - Cálculo del índice de Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional.
 - Actualización de la Canasta Básica Tributaria.

Esta operación estadística es particularmente compleja, no solo por la temática tan amplia y sensible que se investiga, sino por el largo periodo de tiempo en el trabajo de recolección de datos, que requiere más de un año, y que es parte del diseño estadístico propio de estas investigaciones, que recogen información para un ciclo anual en el presupuesto de los hogares.

El proyecto de la ENIGH 2018 comprendió todas las etapas o procesos estipulados para el desarrollo de una operación estadística mediante encuesta por muestreo, los cuales están definidos en los siguientes procesos institucionales de nivel 1:

- Diseño estadístico
- Recolección de datos e información
- Procesamiento de datos e información
- Análisis de resultados
- Elaboración de productos estadísticos
- Divulgación de resultados.

En la etapa de diseño se realizó toda la planeación y organización de la encuesta, se elaboró el diseño muestral, el marco conceptual y todos los instrumentos necesarios para la recolección: manual del entrevistador y supervisor, manual para captura en tabletas, codificación, digitación en dispositivos móviles, sistemas informáticos, una prueba piloto y la capacitación del personal para la recolección y procesamiento.

Posteriormente siguió la recolección de datos en campo, realizada de febrero de 2018 a marzo 2019, considerando un calendario de 36 periodos o submuestras de recolección. Paralelo a esto se realizaba el procesamiento de datos (que finalizó en agosto de 2019), donde se aplicaban las validaciones respectivas para asegurar la calidad de la información requerida. Finalmente se elaboró la creación de variables, para la organización de los resultados en bases de datos amigables para usuarios, se elaboraron los documentos de resultados y la divulgación, que incluyó rueda de prensa y atención de entrevistas en distintos medios. Se realizó posteriormente un taller con los usuarios para presentar la metodología y los resultados de la encuesta.

Para coordinar todos los procesos se contó durante todo el proceso (desde el diseño) con un equipo técnico, conformado por 4 plazas profesionales Bachilleres y un técnico de apoyo administrativo. Este personal fue de nuevo ingreso (con una excepción) por lo que fue necesario un proceso de inducción en la temática sobre cada etapa del desarrollo de encuesta para la obtención de las estadísticas oficiales y el marco conceptual de este tipo de investigación. Para esta labor se prepararon exposiciones, ejercicios y reuniones constantes, a partir de la experiencia recogida con la participación de la ENIGH anterior (2013). Durante la etapa de recolección y procesamiento básico de datos, el personal alcanzó a ser de 99 personas, distribuidas entre todos los procesos sobre los cuales ejercía la supervisión.

Las labores de administración como jefatura se concentraron en la organización del personal y asignación y revisión de tareas, evaluaciones de desempeño, elaboración y seguimiento de planes de trabajo, elaboración y ejecución de perfiles anuales de proyecto (presentados al Banco Central como ente financiador), e implementación de gestión por procesos. En la parte técnica me encargué de la elaboración del marco conceptual, la inducción temática del personal, diseño de tabulados, diseño del procesamiento, análisis de resultados parciales y finales, planes de imputación, elaboración de informe de resultados, elaboración de algunos cuadros e indicadores específicos y elaboración del documento metodológico.

Para organizar la ejecución de las tareas, cada año se realizaron cronogramas de actividades por procesos, para estos se establecieron personas responsables de diseño, recolección, procesamiento, análisis y elaboración de productos estadísticos, con cierta rotación entre 2017 y 2019. En general, los plazos se cumplieron, con excepción de un retraso en algunas tareas del procesamiento de datos final, y por tanto se tuvo rezagos en el análisis de datos, elaboración de productos y divulgación (dos meses y medio). Esto significó el atraso en las fechas de entregas de productos estipulados en el perfil del proyecto del 2019, al Banco Central. Los productos de los años anteriores se entregaron según las condiciones y fechas estipuladas.

Como coordinadora de esta unidad, también atendí algunas misiones de cooperación internacional: se recibieron dos delegaciones del INE y Banco Central de Honduras, para apoyar su planificación en la realización de su próxima encuesta de ingresos y gastos; una visita al Banco Central de Republica Dominicana, para compartir experiencias y buenas prácticas para el procesamiento de datos y la elaboración de productos específicos de la ENIGH. También se atendieron dos videoconferencias, con INE de Chile y INEI de Perú, para compartir experiencias en el uso de aplicaciones móviles de captura de datos.

También en el contexto internacional, he sido parte del grupo de trabajo de CEPA, de encuestas de Hogares cuyo trabajo en el bienio 2018-2019 se enfocó en la elaboración de diagnóstico del estado de las encuestas de Ingresos y Gastos de los países miembros, para los cuales respondí dos amplios cuestionarios sobre todos los aspectos metodológicos y prácticas utilizadas en la realización de las encuestas de ingresos y gastos y elaboré tres presentaciones de buenas prácticas, con su documento descriptivo sobre: estimación de modelo para valor locativo, uso de herramientas tecnológicas para captura de datos y metodología para recolección de cantidades en alimentos; las cuales presenté en un taller internacional.

B. Tareas pendientes

Entre las tareas pendientes puedo puntualizar:

- Revisión del documento metodológico y su colocación en la página web para consulta de usuarios.
- Elaboración de boletín sobre hábitos de consumo
- Documento para cadenas de supermercados colaboradores, sobre compras de artículos en supermercados y participación de gasto reportado según cadena y establecimiento.
- Construcción y evaluación de nueva Canasta Básica Alimentaria y su respectivo informe metodológico.
- Evaluación de los procesos ejecutados y del proyecto en general.

La evaluación del proyecto es algo que no se había considerado en los planes y perfiles desarrollados, pero que considero una necesidad para el mejoramiento de resultados y búsqueda de mayor eficiencia en los recursos invertidos. Desde mi percepción, la encuesta requiere rediseñarse en todos sus procesos y para ello es importante contar con un diagnóstico como insumo; si este no se desarrolla inmediatamente, se corre el riesgo de repetir el mismo modelo desarrollado en las últimas dos versiones, sin avanzar en mejores prácticas.

C. Cambios en el entorno de la gestión

La institución ha estado en los últimos años procurando una reorganización para trabajar por procesos que ha implicado ciertos cambios en procedimientos internos, algunos de ellos tuvieron un impacto importante que afectaron el desarrollo de las actividades de la ENIGH. El más influyente fue el procedimiento para Reclutamiento y Selección de personal, sobre todo porque en el proceso se agregaron evaluaciones competenciales y evaluación médica. Esto significó, primero un tema nuevo que implicaba considerar el nivel necesario de cada competencia (de un total de 6)

para cada puesto; y en caso de las evaluaciones médicas, significó bastante tiempo y complicada organización durante el reclutamiento del personal de campo y procesamiento, dado que cuando se planificó esta actividad esto no estaba establecido y por tanto, no se había considerado.

Otra afectación se dio por el establecimiento de concursos internos como primer opción en cualquier puesto, que es algo bastante razonable, pero que provocó mucha rotación del personal de campo y procesamiento especialmente, por lo que fue necesario estar haciendo nuevos concursos y capacitando para cualquiera de los puestos que quedaban vacantes por movimientos internos.

En el ámbito nacional, la nueva ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, implementada desde el 2018, introdujo cambios restrictivos en las remuneraciones de los puestos profesionales, que conllevó al desinterés y deserción del puesto de profesional licenciado, y que tampoco permitió llenar la plaza de estadístico del INEC 1, luego de quedar vacante en junio del 2018, de manera que el equipo técnico planeado estuvo reducido en la mayor parte del proyecto.

Finalmente, durante este periodo fue aprobada la nueva Ley del Sistema de Estadístico Nacional, que introduce obligatoriedad de los informantes a dar información para las estadísticas básicas oficiales y también modifica completamente la forma de financiamiento de la institución, de manera que el financiamiento de esta encuesta, que se ha hecho mediante convenios y transferencia del BCCR, ahora sería realizada con presupuesto institucional (aunque parte del financiamiento nuevo es una transferencia directa anual del BCCR, pero ya no es específica por proyecto).

D. Estado de la autoevaluación del sistema de control interno

Las autoevaluaciones de control interno han ido aumentando los lineamientos a considerar cada año, desde que se inició este ejercicio en 2015. En el año 2019 fue necesario implementar un plan de mejora, debido a los resultados obtenidos en el año 2018, con un 17,6% del universo en riesgo. En general, los aspectos no cumplidos se debieron a que no fue posible que todo el personal

conociera los documentos de procesos y fueran instruidos directamente sobre el control interno, dado que eran bastantes y no era posible organizar reuniones sin alterar las tareas programadas. Estos aspectos fueron cumplidos parcialmente, con el personal de oficina. En los otros aspectos referidos a cumplimientos de planes de mejora sobre evaluación del desempeño, o derivados del control interno y mejoras en los proyectos a mi cargo, en realidad considero que fue mala interpretación en las respuestas, pues estas no eran aplicables dado que no existieron malos resultados que lo ameritaran, y mejoras en el proyecto no eran posibles dado que estaba iniciando. No obstante esta consideración, se elaboró y ejecutó un plan de mejora en el año 2019, que no correspondía ya directamente con lo esperado, puesto que la mayoría del personal que estaba en el 2018, habían cumplido su periodo de contratación.

La evaluación del 2019 da como resultado un 46% del universo en riesgo, esto resulta por encima del promedio institucional, pero la mayoría de los ítems no cumplidos se deben a que no se dispone de mecanismos institucionales para realizar, por ejemplo, rotación de personal, formalizar niveles jerárquicos de responsabilidad, verificar el cumplimiento del manual de cargos (este no está actualizado, ni hay uno nuevo oficializado). Otros aspectos sobre riesgos todavía no es posible implementarlos porque no se tienen planes aprobados para los procesos de producción estadística. También se continuó sin poder gestionar oficialmente ante la Unidad de Planificación ninguna mejora continua de algún proceso, aunque esto siempre fue procurado en la práctica.

Muchas acciones se realizaron para mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno, entre ellas:

- Reuniones específicas con personal de oficina y circulares para dar a conocer el código de ética, el marco estratégico institucional y las políticas institucionales, el sistema de valoración del riesgo institucional (SEVRI), la metodología a seguir para la implementación progresiva de los lineamientos técnicos para el control interno, normativa aplicable en la labor diaria de cada funcionario.

-
- Reuniones constantes con el equipo de diseño para revisar avances por procesos, riesgos, acciones a seguir y para comunicación de los resultados de control interno y planes de mejora propuestos.
 - Propiciar que la información generada por la unidad guarde los niveles de acceso apropiados para evitar manipulaciones, extravíos o alteraciones, mediante el uso de claves para personal de campo y designación de responsables de bases de datos.
 - Mantenimiento de resguardo físico y digital de documentos generados en los procesos.
 - Elaboración mensual de informes de avance que incluyen seguimiento en el desarrollo de actividades, riesgos previstos, acciones a tomar, tareas siguientes, desviaciones del cronograma.

E. Principales logros

Los objetivos planteados en el perfil del proyecto y en el plan estratégico institucional se cumplieron y se brindó la información y documentación a los usuarios al cierre de la ejecución de esta operación.

Se logró implementar, por primera vez en esta encuesta, el uso de dispositivos móviles (tabletas) para la captura de información y se probó la implementación de la captura de información de autollenado mediante uso de una aplicación para celulares.

Se desarrollaron nuevos procedimientos para la imputación de datos, acorde con nuevas recomendaciones de organismos internacionales y se mejoraron mucho los procedimientos de limpieza de bases de datos finales y análisis de resultados.

F. Recursos financieros

En el siguiente cuadro se detallan los recursos financieros administrados para la realización de este proyecto y el porcentaje de ejecución. La elaboración presupuestaria se realizó con apoyo de una persona que asiste a la coordinación del área, esta persona también apoya el uso de los recursos, pero el control y aprobaciones para su uso fue realizada por la coordinación general del Área de Estadísticas Continuas.

Año	Presupuesto	%Ejecución
2017	₡ 463.265.309,00	80,08%
2018	₡ 1.758.711.969,56	84,66%
2019	₡ 577.121.238,00	96,02%

La asignación presupuestaria de la ENIGH alcanzó los 2.700 millones de colones, con una ejecución final que ronda el 85%. La sub-ejecución se debió principalmente a remuneraciones de personal, que por la alta rotación, se mantuvo sin contratar.

G. Estado del proyecto

El desarrollo del proyecto de ejecución de la séptima encuesta ENIGH (2016-2019) se realizó en fechas y alcances esperados según perfil presentado. Los productos directos fueron entregados a los distintos usuarios y se documentaron los procesos en el programa acelerado de datos; estos quedaron documentados en la página web.

Queda pendiente algunos productos derivados de los datos obtenidos que han sido asignados a la misma unidad ejecutora de la encuesta, sin embargo, no estaban previstos dentro del plan de ejecución inicial, por lo tanto, no se asignaron plazas (personal técnico)

ni tiempo. Tampoco fue posible realizar el proceso de evaluación del proyecto y de mejoramiento de procesos, que representa el punto inicial para el diseño de la próxima encuesta de este tipo. Este proceso de enlace entre una y otra encuesta no se ha previsto para esta ejecución de la investigación ni en las anteriores, pero definitivamente constituyen una necesidad, máxime el compromiso asumido con OCDE para su realización cada cinco años. La ENIGH ha pasado a ser una encuesta quinquenal permanente, esto significa que debe haber un trabajo igualmente continuo (cíclico) de desarrollo de todos los procesos, hasta la elaboración de todos los productos derivados y la evaluación, que marca el inicio del proceso de diseño de la próxima ejecución.

Por lo anterior, se puede decir que el proyecto queda truncado en lo que debería ser su ciclo normal de ejecución, lo cual trae muchos inconvenientes y considerables pérdidas de tiempo y recurso humano capacitado.

H. Sugerencias para la buena marcha de la unidad

La unidad de ejecución de la ENIGH debe ser permanente y no en su formato actual de proyecto temporal, pues este último no permite el desarrollo de todos los procesos que garanticen una mejora continua a través del aprovechamiento de experiencias previas y de la misma investigación y desarrollo de nuevos métodos para la obtención de la información requerida con mayor eficiencia de los recursos. Esto requiere de un ciclo continuo de ejecución, con un equipo de trabajo permanente, que pueda desarrollar además de los procesos de producción de datos, los procesos de evaluación y nuevo diseño para la siguiente ronda; sin perder la experiencia acumulada.

I. Otras observaciones

La unidad tuvo como fortaleza el compromiso del personal y la búsqueda de mejoras constantes en pro de la calidad final de la información para el público y la aplicación de un adecuado control interno. El equipo técnico fue de personas con altos estándares ético morales, y con habilidades y competencias distintas que se pudieron complementar muy bien para alcanzar los objetivos.

La debilidad está en la forma de contratación actual, por tiempos determinados y cierre de plazas una vez terminada la difusión de resultados, con consecuencias importantes por la fuga de experiencia y conocimientos que, al mismo tiempo, crean la necesidad de extender por más tiempo los procesos iniciales, ya que se requiere de una inducción que jamás puede suplantar la experiencia y que provoca pérdidas de calidad y exceso de trabajo y responsabilidades sobre la coordinación.

La principal amenaza es la pérdida de calidad en los resultados y mayor costo financiero y de tiempo, debido a la pérdida de capacidades aprendidas cada vez que se cierra el proyecto.

También la forma de contratación anual una vez iniciado el proyecto representa un riesgo constante de rotación de personal, o ausencia por no contratación, que implica instrucción permanente y recargo de funciones para quienes se mantienen y han adquirido algo de experiencia.

J. Cumplimiento de disposiciones y recomendaciones

Durante mi gestión no se recibieron disposiciones o recomendaciones explícitas giradas por la auditoría, Contraloría General de la República u otro órgano de control externo.



De la Rotonda de La Bandera 450 metros
oeste, sobre calle Los Negritos, Edificio
Ana Lorena, Mercedes de Montes de
Oca, San José, Costa Rica.

Teléfono: 2280-9280 ext.147

Fax: 2280-21101

Apartado: 10163-1000 San José,CR.

Correo E: rhumnaos @inec.go.cr

www.inec.go.cr

Recursos Humanos

Firma del funcionario: _____

Número de Cédula: __109440353_____

c. Unidad de Recursos Humanos

Anexos:

Formularios devolución activos