



Política Gestión de la Información Estadística

Observatorio de Dinámicas Urbanas y Sociales de Cartagena

Secretaría de Planeación Distrital

Alcaldía de Cartagena

2021

Contenido

INTRODUCCION	3
1. MARCO LEGAL Y NORMATIVO	5
2. MARCO CONCEPTUAL.....	7
3. CONTEXTO ESTRATEGICO DE LA ENTIDAD.....	11
4. ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	13
4.1. La Política de Gestión de la Información Estadística en el marco del Sistema Estadístico Nacional.....	14
4.2. La Política de Gestión de Información Estadística en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.....	15
4.3. La Política de Gestión de Información Estadística en el marco de la Ley de Datos Abiertos.....	17
5. POLÍTICA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA ALCALDÍA DE CARTAGENA.....	19
5.1. Objetivos de la Política de Gestión de la Información Estadística	19
5.2. Proceso Estadístico de la PGIEST.....	19
5.3. Ámbito de aplicación de la política.....	20
5.4. Mecanismos para la implementación de la política	21
5.4.1. Planificación Estadística	21
5.4.2. Fortalecimiento de registros administrativos.....	22
5.4.3. Calidad Estadística	23
6. La PGIEST desde el Observatorio de dinámicas Urbanas y Sociales de Cartagena	25
1. Identificación de actores que generan información.....	25
2. Acercamiento con actores para la definición de inventario de datos.....	27

3. Lineamientos técnicos del Sistema de Información Territorial Georreferenciado (SITG).....	29
a) Etapa I: Gestión de información y conformación de bases de datos.....	29
b) Etapa II: Visualización, publicación y análisis de la información.....	30
Referencias.....	32

INTRODUCCION

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG es “una herramienta que simplifica e integra los sistemas de desarrollo administrativo y de gestión de la calidad y los articula con el sistema de control interno, para hacer procesos dentro de la entidad más sencillos y eficientes” (DAFP, s/f). Su propósito está centrado en cinco principios que direccionan cada una de las actividades desarrolladas por las entidades públicas del territorio nacional, estas son: fortalecer el liderazgo y el talento humano, agilizar, simplificar y flexibilizar la operación, desarrollar una cultura organizacional sólida, promover la coordinación interinstitucional y facilitar y promover la efectiva participación ciudadana.

Su implementación se da a través del **Manual Operativo**¹, el cual brinda los elementos fundamentales para que las entidades públicas implementen el Modelo de manera adecuada y sencilla, contemplando los aspectos generales de las políticas de gestión y desempeño, su marco normativo, su ámbito de aplicación, sus propósitos, sus lineamientos generales y los criterios diferenciales aplicables en las entidades territoriales.

La Política de Gestión de la Información Estadística – PGIEST, se enmarca dentro de la dimensión 5: **Información y Comunicación** del **MIPG** y surge como una de las políticas que buscan fortalecer los procesos de gestión y consolidación de la información estadística y de los registros administrativos, en aras de mejorar la efectividad de su gestión y planeación fundamentadas en la toma de decisiones informadas, garantizando una continua disponibilidad de información de calidad a lo largo del ciclo de la política pública; fomentando el diálogo social con la ciudadanía y los grupos de interés, en el marco de la construcción participativa de las soluciones sociales, y generando una herramienta de control político y social que permita la transparencia

¹ Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. (2021). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Versión 4. DAFP. <https://bit.ly/2YrlvBK>

de las actuaciones de las entidades públicas del orden nacional, y en este caso, territorial.

Todos estos elementos buscan proveer espacios de interacción entre el sector público y la ciudadanía donde existan las condiciones para que todos puedan acceder a la oferta estatal de manera oportuna, informada y consciente, que esta oferta sea evaluada de manera constante y que los procesos de mejora sean continuos.

El presente documento está estructurado en seis secciones; la sección 1 y 2 definen el marco normativo y el marco conceptual respectivamente, la sección 3 se centra en la definición del contexto estratégico de la secretaría de planeación y en especial el Observatorio de Dinámicas Urbanas y Sociales de Cartagena – ODUS-CTG. En la cuarta sección se presenta la estructura general de la política donde se plantean los elementos que harán parte de la política y delimitarán su alcance y objetivos.

La sección 5 reporta los lineamientos estratégicos que formalizan el proceso de implementación en sus diferentes fases y por último (sección 6) identifica los avances que desde el ODUS-CTG se han desarrollado en aras de proveer un adecuado uso y gestión de la información estadística de las distintas dependencias del distrito de Cartagena.

1. MARCO LEGAL Y NORMATIVO

La estructuración de la PGIEST está enmarcada en diferentes elementos legales y normativos que le brindan fundamentos que le sugieren una obligatoriedad, unas líneas de trabajo que delimitan su alcance, su contenido y sus resultados. En la Tabla 1 se muestran estos elementos y se organizan en dos componentes: aspectos legales y aspectos normativos, los cuales darán forma a este documento y los aspectos para tener en cuenta en el proceso estadístico y de gestión de la información en el distrito de Cartagena.

La Tabla 1 establece los elementos necesario para una adecuada estructuración de los procesos estadísticos subyacentes a esta PGIEST y permitirá dentro de sus actividades la articulación con el Sistema Estadístico Nacional – SEN, que da las directrices para la gestión adecuada de la información y a la política de datos abiertos que busca establecer los mecanismos para que la información de carácter público pueda ser consultada si restricciones y promover la interacción de la comunidad con los datos que muestran los resultados de la gestión del sector público, garantizando espacios de participación ciudadana, de transparencia y de gestión del conocimiento para la innovación y mejoramiento de los procesos de prestación de servicios estatales.

Tabla 1.

Marco normativo y operativo de la Política de Gestión de la Información Estadística - PGIEST

Marco	Norma/Ley	Objetivo
Normativo	LEY 1753 DE 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” Artículo 160	Crear el Sistema Estadístico Nacional – SEN y su estructura organizativa y operativa.
	Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”; Artículo 155.	Modifica el Artículo 160 de la Ley 1753 de 2015. Agregando el Parágrafo 6 del Artículo 155 donde se designa al DANE la responsabilidad de asesorar la producción y difusión de información estadística en los territorios.
	Decreto 2404 del 27 de diciembre de 2019	Reglamenta el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística.
	Resolución DANE 0560 del 14 de mayo de 2020	Por la cual se adoptan los Lineamientos para el proceso estadístico en el Sistema Estadístico Nacional, versión 2.
	Resolución DANE 2222 de 2018.	Por la cual se establece el Marco Geoestadístico Nacional (MGN).
	Ley 1712 de 2014 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.	El objeto es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.

Marco	Norma/Ley	Objetivo
Operativo	Marco General del Modelo Integrado de Planeación. Versión 4 (2021).	Lineamientos estratégicos para la implementación del MIPG.
	Lineamientos para el proceso estadístico en el Sistema Estadístico Nacional. Versión 2.0. (DANE, 2020)	Presenta los lineamientos, estándares y normas técnicas para la producción de estadísticas oficiales de sus miembros, así como para un mejor aprovechamiento de los registros administrativos y otras fuentes de datos.
	Guía para la construcción de un sistema de información estadística (DANE, 2021)	Esta e guía proporciona pautas que se deben tener en cuenta al crear un sistema de información estadística para acopio y difusión, así como el proceso que se debe identificar para que este cumpla con su objetivo.
	Guía para realizar intercambios de Información (protocolos de Intercambio) (DANE, 2020)	La presente guía describe las fases que se deben tener en cuenta para la implementación de proyectos que propician procesos interoperables, para así implementar una estrategia adecuada según las necesidades del intercambio de información estadística entre entidades que lo requieran.
	Guía para la elaboración de informes finales de pruebas a los componentes de las operaciones Estadísticas (DANE, 2021)	Lineamientos para la documentación del desarrollo de las actividades; llevar control, seguimiento y mantener memoria de los aprendizajes de la implementación que sirva de insumo para la gestión del conocimiento de la entidad, y que sirva para las evaluaciones finales de las operaciones estadísticas, la mejora continua y las propuestas de innovación en la gestión de capacidades.
	Guía para la elaboración de un plan de recolección (DANE, 2020)	presentar los aspectos fundamentales para el plan de recolección de datos, describe la secuencia que debe seguir el equipo responsable de la operación estadística para el desarrollo del proceso de recolección, lo cual contribuye a que todas las personas involucradas en la operación estadística cuenten con la misma información y garanticen el correcto funcionamiento del operativo.
	Guía para la elaboración, la revisión y el rediseño de cuestionarios para la recolección (DANE, 2020)	Cubre la necesidad de contar con una estructura única para elaborar un instrumento de recolección y de este modo, contemplar todos los pasos requeridos para obtener un producto consistente y acorde con el proceso estadístico.
	Guía para la elaboración del plan de difusión y comunicación (DANE, 2020)	Brinda lineamientos para la estructuración del proceso de creación y gestión de los contenidos institucionales y de la producción estadística para su correcta difusión y comunicación a diferentes actores del sistema.
	Guía para el uso y aprovechamiento de Datos Abiertos en Colombia (MINTIC, 2016)	Este documento proporciona orientaciones y buenas prácticas para el desarrollo de estrategias de apertura y uso de datos, encaminadas a la generación de valor económico y social en los distintos ámbitos de la sociedad.

Nota: Elaboración propia con base en normatividad legal y operativa vigente.

2. MARCO CONCEPTUAL

Esta sección establece los conceptos básicos a utilizar en este documento. El propósito se centra en facilitar por un lado la comprensión de lo aquí escrito y por otro poder guardar concordancia y homogeneidad en el lenguaje asociado a los conceptos estandarizados² de la autoridad estadística, que para el caso colombiano viene siendo el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. A continuación se listan y definen los conceptos que hacen parte de la PGIEST³:

- **Proceso estadístico:** conjunto sistemático de actividades encaminadas a la producción de estadísticas, entre las cuales están comprendidas: la detección de necesidades de información, el diseño, la construcción, la recolección, el procesamiento, el análisis, la difusión y la evaluación. A continuación se detallan los conceptos asociados:
 - **Diseño:** fase del proceso estadístico en la que se definen y documentan los aspectos metodológicos y los procedimientos para la construcción, la recolección o el acopio, el procesamiento, el análisis, la difusión y la evaluación.
 - **Construcción:** fase del proceso estadístico en la que se elaboran o desarrollan y prueban los mecanismos, los instrumentos, las herramientas, así como los procesos o actividades, siguiendo las especificaciones del diseño, hasta el punto en que están listos para la puesta en funcionamiento.
 - **Recolección o acopio:** fase del proceso estadístico en la se ejecutan todas las acciones planeadas, diseñadas y construidas, en las fases

² De acuerdo con el DANE (2020c) “La estandarización se enfoca en la producción de conceptos unificados, de acuerdo con los términos utilizados en las operaciones y las investigaciones estadísticas producidas por el DANE y las entidades del SEN, con el objetivo de garantizar la comparabilidad y la integración de la información en el ámbito nacional e internacional.”

³ Los conceptos son tomados del Sistema de Consulta de Conceptos Estandarizados (DANE, 2020c) y este a su vez se implementa desde las Recomendaciones internacionales sobre estadísticas del comercio de distribución de las Organización de Naciones Unidas – ONU (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2010) y otros documentos relacionados.

anteriores con el fin de obtener los datos que permitirá generar la información estadística que satisfaga las necesidades identificadas.

- **Procesamiento:** fase del proceso estadístico en la que se consolidan, integran, procesan y depuran los datos, de acuerdo con lo establecido en el diseño.
- **Análisis:** fase del proceso estadístico en la que se examina la consistencia y coherencia de la información consolidada y se generan los productos definidos en el diseño.
- **Evaluación:** fase del proceso estadístico en la cual se determina en qué medida se ha logrado el cumplimiento de los objetivos planteados en la operación estadística, en contraste con las necesidades de información de los usuarios y con los resultados obtenidos, de acuerdo con la metodología establecida.
- **Unidades estadísticas:** una unidad estadística es una entidad acerca de la cual se busca información y para la que en última instancia se compilan las estadísticas. Es la unidad que proporciona la base para los agregados estadísticos y a la que se refieren los datos tabulados. Estas unidades pueden dividirse en dos categorías:
 - **Unidades de observación:** entidades jurídicas/organizacionales o físicas identificables que son capaces, real o potencialmente, de presentar datos sobre sus actividades.
 - **Unidades de análisis:** entidades creadas por los estadísticos (también conocidas como constructos estadísticos), a menudo mediante la división o combinación de unidades de observación, para compilar estadísticas más detalladas y homogéneas de lo que sería posible si se compilaran mediante el uso de datos sobre unidades de observación. Aunque las unidades de análisis no son capaces en sí mismas de facilitar datos sobre sus actividades, sí existen métodos indirectos de cálculo estadístico, incluida la imputación de dichos datos. Algunos ejemplos de unidades de análisis son las unidades de producción homogénea, en general, y las unidades locales de producción homogénea, en particular.

- **Unidades de recopilación:** una unidad de recopilación es aquella de la que se obtienen datos y que permite completar formularios estadísticos. De hecho, se trata más bien de una dirección o persona de contacto que de una unidad. Cualquier entidad que posea información pertinente desde el punto de vista estadístico acerca de unidades estadísticas puede llegar a funcionar como unidad de recopilación. Por ejemplo, si las entidades encomiendan la cumplimentación de formularios a una oficina encargada de la teneduría de libros, esta última será una unidad de recopilación.
- **Unidades de presentación de informes:** una unidad de presentación de informes es la unidad acerca de la cual se presentan datos. Normalmente, cuando una entidad dada facilita los datos necesarios sobre las características y actividades de todas sus ubicaciones, es una unidad de presentación de informes. En este caso, estas entidades son observables estadísticamente y son unidades tanto estadísticas como de presentación de informes.
- **Base de datos:** conjunto o colección de datos interrelacionados entre sí, que se utilizan para la obtención de información de acuerdo con el contexto de estos y que son almacenados sistemáticamente para su posterior uso.
- **Registro administrativo:** Conjunto de datos que contiene la información recogida y conservada por entidades y organizaciones en el cumplimiento de sus funciones o competencias misionales u objetos sociales. De igual forma, se consideran registros administrativos las bases de datos con identificadores únicos asociados a números de identificación personal, números de identificación tributaria u otros, los datos geográficos que permitan identificar o ubicar espacialmente los datos, así como los listados de unidades y transacciones administrados por los miembros del SEN.
- **Variable:** característica de las unidades estadísticas que puede asumir un conjunto de valores los cuales pueden ser cuantitativos o cualitativos.
- **Indicadores:** expresión cuantitativa observable y verificable, que permite describir características, comportamiento o fenómenos de la realidad, a través de la medición de una variable o relación entre variables.

- **Georreferenciación:** hace referencia a localizar geográficamente un elemento del paisaje (natural o cultural) mediante su asociación a un par de coordenadas sobre la superficie terrestre. El insumo requerido son las coordenadas geográficas o planas.
- **Estadísticas derivadas:** conjunto de datos obtenidos mediante el uso de estadísticas provenientes de una o varias fuentes, con apoyo en cálculos matemáticos basados en conceptualizaciones o metodologías ajenas a las fuentes de datos utilizados (Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, s/f).
- **Interoperabilidad:** capacidad de las organizaciones para intercambiar información y conocimiento en el marco de sus procesos de negocio para interactuar hacia objetivos mutuamente beneficiosos, con el propósito de facilitar la entrega de servicios en línea a ciudadanos, empresas y a otras entidades, mediante el intercambio de datos entre sus sistemas

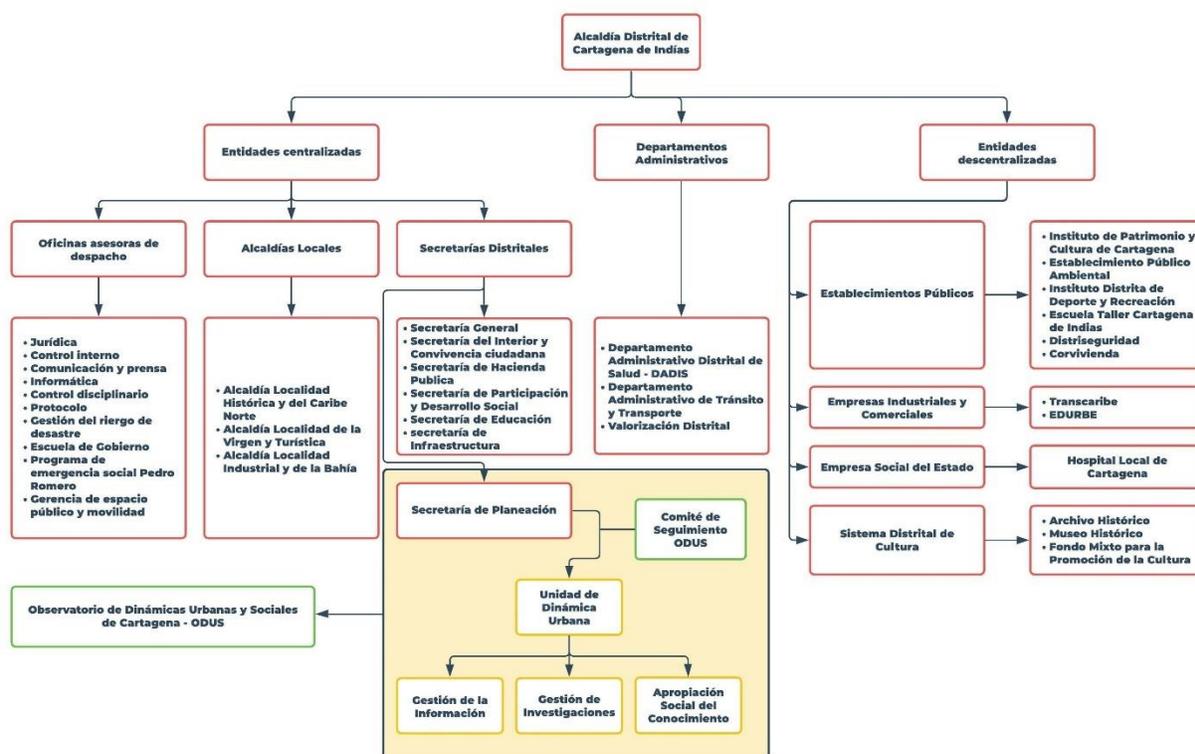
Estos conceptos, en general, pueden resultar insuficientes a la hora de establecer un marco conceptual completo para la PGIEST, pero se adecua a la fase de estructuración de esta política y cumple con ciertos parámetros mínimos para iniciar la construcción y diseño del proceso estadístico que formalice esta estrategia para la provisión de datos para la gestión.

3. CONTEXTO ESTRATEGICO DE LA ENTIDAD

Esta política se desarrolla para la Alcaldía de Cartagena y sus dependencias centralizadas, descentralizadas y departamentos administrativos distritales, con el fin de brindar las orientaciones para la gestión de la información estadística y la sistematización de los registros administrativos generados desde la misionalidad de cada grupo específico (Ver Figura 1).

Figura 1.

Organigrama de la Alcaldía de Cartagena – Observatorio de Dinámicas Urbanas y Sociales.



Nota: Elaboración propia con base en [Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias - ¡Salvemos juntos a Cartagena! - Organigrama](#)

Igualmente, se presenta la estructura del ODUS, quien se visibiliza como el espacio articulador y orientador de la PGIEST en el marco de la Unidad de Dinámica Urbana de la Secretaría de Planeación Distrital. Sus funciones van más allá de la gestión de la información, pero la gestión estadística es el insumo fundamental para el desarrollo de la estrategia de investigación y de apropiación social del conocimiento, en aras de

promover el uso adecuado y abierto de la información y el conocimiento asociado a esta.

4. ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Esta sección presenta la estructura de la PGIEST y la forma en que se articula al SEN, MIPG y la ley de datos abiertos. Para este propósito, es necesario tener en cuenta que la PGIEST es un instrumento, cuyo propósito es que desde las entidades públicas se genere y disponga de información estadística, siguiendo los lineamientos establecidos en el _SEN, para mejorar la efectividad de la gestión y planeación basada en evidencias” (Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional, 2021)

En general, la Figura 1 muestra como la PGIEST se articula con cada una de estas estructuras de gestión, siendo la PGIEST el punto de convergencia de la producción de información estadística para el fortalecimiento de los procesos de gestión a través de la toma de decisiones informadas a nivel territorial.

Figura 2.

Articulación de los procesos de gestión de información estadística



Nota: Elaboración propia

En una primera parte se presentará el punto de convergencia con el SEN, cuyo propósito es que la información que se genera mantenga los mismos principios del sistema. Seguidamente, se presenta la forma en que la PGIEST se articula con el MIPG a través de la dimensión de *Información y Comunicación*, cuyo propósito es establecer los elementos y medios para “ampliar y profundizar en el uso y aprovechamiento de la información para los procesos internos de la entidad” (Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional, 2021, p. 26). El vínculo con la ley de datos abierto se centra en el propósito de brindar acceso a la ciudadanía y promover los principios transparencia, planeación estratégica, articulación interinstitucional y el monitoreo y evaluación de la gestión pública.

4.1. La Política de Gestión de la Información Estadística en el marco del Sistema Estadístico Nacional.

Teniendo en cuenta que el SEN es un “Conjunto articulado de componentes, que de manera organizada y sistemática, garantiza la producción y difusión de las estadísticas oficiales a nivel nacional y territorial que requiere el país” (DANE, 2020b), el punto donde convergen este y la PGIEST es el grupo de integrantes del sistema.

Teniendo en cuenta esto, el SEN está conformado por las entidades que generan información estadística desde el sector público en sus distintos niveles administrativos, que para el caso de esta política es la Alcaldía de Cartagena, todos sus dependencias y sus entidades descentralizadas.

Los objetivos del SEN son:

- Suministrar a la sociedad y al Estado estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.
- Promover el uso de las estadísticas oficiales en el diseño y evaluación de las políticas públicas.
- Promover el conocimiento, acceso, difusión oportuna y uso de las estadísticas oficiales, así como de la información asociada.

- Propiciar el fortalecimiento y aprovechamiento de los registros administrativos, así como el intercambio de información entre los miembros del SEN, como fuente para la producción de estadísticas oficiales, el mejoramiento de la calidad y la coherencia en las cifras.
- Impulsar la innovación en la producción y difusión de las estadísticas oficiales y en el uso estadístico de registros administrativos.
- Fomentar la integración de la información estadística con la información geoespacial para la producción y difusión de estadísticas oficiales.
- Procurar la preservación de las series estadísticas oficiales y de las bases de datos asociadas.
- Fomentar la cooperación entre los miembros del SEN en el diseño y desarrollo de metodologías y de mecanismos de integración e interoperabilidad, en el intercambio de información que contribuyan a la generación de estadísticas oficiales y al fortalecimiento de la calidad y coherencia de estas.

Estos objetivos están centrados en la producción oportuna de información estadística de soporte de las actividades oficiales, bajo principios de calidad y de interoperabilidad. centradas en el suministro de datos para el desarrollo de políticas públicas pertinentes y adecuadas, al igual que generar un vínculo con la ciudadanía a partir de esta información que permita el control participativo para la gestión pública, entre otras actividades asociadas a procesos de desarrollo territorial.

4.2. La Política de Gestión de Información Estadística en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

De acuerdo con el Consejo Para la Gestión y el Desempeño Institucional (2021) el MIPG es “un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.” (p. 19). En otras palabras, este modelo busca establecer los mecanismos necesarios que faciliten la gestión de las entidades del sector, bajo parámetros adecuados a los lineamientos de

la función pública en aras de proveer a la ciudadanía de mejores servicios estatales y facilitar el desarrollo de la política pública en todos los ámbitos de la sociedad.

Este modelo tiene como objetivo proveer de herramientas y capacidades a los funcionarios públicos, para que estos puedan desarrollar sus labores bajo los mayores estándares de calidad, de manera articulada con la ciudadanía y donde los procesos de control y evaluación promuevan una cultura de mejoramiento continuo en el sector público.

El MIPG se desarrolla bajo cinco dimensiones operativas a saber: **gestión del talento humano** la cual provee los lineamientos que orientan el trabajo de los funcionarios de la entidad según sus competencias hacia el cumplimiento de las metas institucionales, la dimensión de **direccionamiento estratégico y planeación** se destaca como el conjunto de elementos y herramientas que definen la *ruta estratégica* que orientara la gestión institucional, la dimensión de **gestión con valores para resultados** que tiene en cuenta las interacciones entre los procesos y procedimientos dentro de la entidad y con instituciones externas que facilitan el acceso de la ciudadanía a los servicios que garanticen sus derechos, la dimensión de **evaluación de resultados** centrada en el seguimiento del avance de las metas con la intención de redefinir las estrategias para la consecución de los objetivos de la función desempeñada en el sistema estatal.

La dimensión de **información y comunicación** se enfoca en el carácter transversal de la información y la comunicación como insumo para el mejoramiento de los procesos internos de la entidad y la promoción de espacios de participación ciudadana. Por último, la dimensión de **control interno**, que establece las pautas para el control de la gestión y el mejoramiento continuo de la entidad.

La dimensión de **Información y comunicación** es el punto de articulación de la PGIEST y el MIPG, debido a que se centran en el propósito de garantizar un adecuado flujo de información tanto interna como externa, a través de canales de comunicación

acordes con las capacidades organizacionales y con lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información como garantía para la participación ciudadana.

En este sentido, es importante que tanto la información como los documentos que la soportan (registros administrativos) sean gestionados de manera adecuada y bajo estándares de calidad que faciliten la operación de la entidad, el desarrollo de sus funciones, la seguridad y protección de datos y garantizar la trazabilidad de la gestión.

Por su parte, la comunicación hace posible difundir y transmitir la información de calidad que se genera en toda la entidad, tanto entre dependencias como frente a los grupos de valor. Contar con servidores públicos bien informados, sobre cómo opera la entidad, y con ciudadanos bien informados sobre cómo hacer efectivos sus derechos, fomenta la eficiencia, la eficacia, la calidad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas por parte de la administración y el control social ciudadano.

4.3. La Política de Gestión de Información Estadística en el marco de la Ley de Datos Abiertos.

La Ley 1712 de 2014⁴ define los datos abiertos como “todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos”.

Estos datos se rigen bajo principios de accesibilidad, oportunidad, comparabilidad, participación y gestión del conocimiento que buscan promover el uso de la información para la transparencia y control social, procesos de innovación social y tecnológica, pronóstico y prevención y la generación de nuevo conocimiento.

⁴ Ley de transparencia y acceso a la información pública nacional, 2014.

Estos principios y objetivos se centran en la interacción del ecosistema de actores a través de espacios donde la información fluya de manera continua y que dicho flujo promueva la discusión y el seguimiento como bases del mejoramiento continuo de la función pública, al igual que proveer insumos para el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTI que promuevan el desarrollo a través de la gestión adecuada del conocimiento en diferentes esferas de la sociedad.

La PGIEST se vincula a estos elementos, teniendo en cuenta que busca fortalecer los procesos de gestión de la información y poder disponer de este insumo, no solo para la adecuada implementación de los procesos de planeación y control, sino para promover la participación social a través de la interacción informada entre ciudadanía y estado para la construcción de una visión colectiva del desarrollo.

A manera de conclusión, podemos decir que la PGIEST se rige bajo los principios de estandarización estadística del SEN, que desde sus lineamientos provee las condiciones necesarias para el desarrollo de un proceso estadístico adecuado a las condiciones y competencias de cada unidad administrativa; asume la orientación estratégica del MIPG como herramienta para el mejoramiento del desempeño institucional y la accesibilidad y la interoperabilidad de los datos abiertos como mecanismo de integración e interacción del sector público, privado y la ciudadanía en general para la toma de decisiones y el control social.

5. POLÍTICA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA ALCALDÍA DE CARTAGENA

5.1. Objetivos de la Política de Gestión de la Información Estadística

Cómo objetivo general de esta política se busca que las entidades centralizadas y descentralizadas de la Alcaldía de Cartagena cuenten con información estadística necesaria para la formulación, seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, información que contribuye en el ejercicio de control político, social y administrativo, así como a la asignación de recursos públicos.

Este propósito se sustenta en el establecimiento de un conjunto de reglas y procedimientos que garantizaran que la producción de información estadística que produce y administra La Alcaldía de Cartagena se haga bajo criterios de calidad, periodicidad y oportunidad.

Los objetivos específicos que se desprenden de este propósito general son:

- Identificar y estructurar el inventario de información estadística que se genera desde los procesos misionales de las entidades del distrito de Cartagena.
- Establecer los instrumentos para la sistematización de la información estadística de la alcaldía de Cartagena.
- Definir los mecanismos de publicación y difusión de la información estadística generada.

5.2. Proceso Estadístico de la PGIEST

La gestión de la información estadística se divide en dos partes, por un lado las estadísticas primarias que se generan a partir de censos, encuestas y registros administrativos y por el otro las estadísticas derivadas que resultan del procesamiento matemático de variables/información estadística de fuentes secundarias a partir de registros validados mediante los lineamientos de calidad.

La Figura 2 define las fases del proceso estadístico a desarrollar para la obtención de datos fiables que permitan el fortalecimiento de la gestión pública de la Alcaldía de Cartagena. El proceso va desde el diseño y construcción que define los aspectos metodológicos y los instrumentos sobre los cuales se desarrollara este proceso, seguido de la fase de recolección y acopio donde se implementan los productos de la fase anterior. Posteriormente se desarrolla la fase de procesamiento y análisis donde se sistematiza la información se plantea desde las estructuras específicas para su difusión y evaluación como ultima etapa del proceso donde se validará la pertinencia y robustez del proceso.

Figura 3.
Flujograma del proceso estadístico de la PGIEST



Nota: Elaboración propia con base en DANE (2020a)

5.3. **Ámbito de aplicación de la política**

La PGIEST se desarrolla en el ámbito institucional de carácter territorial definido desde la Alcaldía de Cartagena y sus dependencias centralizadas y descentralizadas. Tiene alcance en todos los procesos misionales que hacen parte de la administración local y

se fundamenta en los registros administrativos que se generan en el desarrollo de las competencias específicas de cada dependencia y entidad.

5.4. Mecanismos para la implementación de la política

Para la implementación de la PGIEST, el MIPG establece tres mecanismos que proveen instrumentos, herramientas y documentos técnicos para que las entidades los implementen desde su contexto institucional característico. En este sentido se establecieron la planificación estadística, el fortalecimiento de los registros administrativos y la calidad estadística. A continuación se detallan cada uno de estos y sus elementos diferenciadores.

5.4.1. Planificación Estadística

Centrado en el propósito de mejorar la producción, accesibilidad y uso de la información estadística, busca establecer las dinámicas del sistema estatal a nivel territorial a partir de la identificación de los actores y sus dinámicas de demanda y oferta de información. Igualmente, delimita el problema central de la actividad estadística y sus impactos en la gestión de la entidad territorial.

Con la implementación de la planificación estadística se busca que las entidades puedan definir una hoja de ruta para fortalecer su producción, accesibilidad y el uso de la información estadística, así como el fortalecimiento de sus registros administrativos en el corto, el mediano y el largo plazo. Esto les permite contar con la información necesaria para la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, que contribuye en el ejercicio de control político y social, así como a la asignación de recursos públicos.

Con el mecanismo de Planificación Estadística, las entidades desarrollan las siguientes acciones:

- Identificar actores del ecosistema de datos, oferta y demanda de información.

- Analizar entorno institucional, flujos de información, recursos disponibles para la actividad estadística y el estado de implementación de lineamientos, normas y estándares.
- Definir el problema central de la actividad estadística, sus efectos y causas; objetivos, estrategias y acciones y articularlos con el Direccionamiento Estratégico de la Entidad.
- Evaluar los resultados y el impacto de las estrategias y acciones implementadas en la entidad.

Igualmente se desarrollan acciones paralelas que ayudan a:

- Caracterizar la información estadística producida.
- Elaborar diagnósticos sobre la actividad estadística que incluya los aspectos relacionados con el entorno institucional el proceso de producción y su calidad, así como con el acceso y uso de la información.
- Elaborar un plan de acción a partir del diagnóstico, que permita fortalecer la producción estadística, la administración y la gestión de los registros administrativos, atendiendo a la dimensión “Direccionamiento Estratégico y Planeación”.
- Establecer acciones para el fortalecimiento de la producción estadística, la administración y la gestión de los registros administrativos, atendiendo a la dimensión “Gestión con Valores para el Resultado”.

5.4.2. Fortalecimiento de registros administrativos

El objetivo de este mecanismo pretende el mejoramiento de la calidad, uso y aprovechamiento estadístico de los registros administrativos de las entidades. En el marco de la cotidianidad de cada entidad identificar los registros que se generan y proveer los lineamientos para la identificación de variables clave y los procesos de estructuración de estos documentos en bases de datos agrupadas. Entre las actividades asociadas se identifican:

- Diagnóstico de registros administrativos
- Diseño de nuevos registros
- Anonimización de bases de datos

Estas actividades se fundamentan en las metodologías planteadas y los formatos e instrumentos vinculados estas. Se busca proveer los elementos que permitan generar registros administrativos relevantes y oportunos, pero que igualmente permitan la consolidación de información dentro de la entidad.

5.4.3. Calidad Estadística

Establecer parámetros de calidad estadística permite que las entidades, los ciudadanos y demás actores del sistema territorial, cuenten con información relevante, accesible, precisa, oportuna y comparable, bajo parámetros de credibilidad, confiabilidad y transparencia en la producción de información estadística. Estos parámetros están fundamentados en la Norma Técnica de Calidad NTCPE: 1000:2020 y los estándares estadísticos del SEN.

Los parámetros de calidad estadística buscan proveer desde la documentación metodológica y los formatos establecidos, datos que asuman conceptos estandarizados que permitan la comparabilidad y la interoperabilidad a través de nomenclaturas y clasificaciones, guardando requisitos de calidad y que desde su uso y difusión se promueva la autoevaluación y la mejora continua. La garantía de criterios de calidad e interoperabilidad se fundamentan en los parámetros de la Tabla 2, los cuales brindan elementos que permiten tener claridad sobre aspectos específicos de los datos.

Tabla 2.

Criterios de Calidad e Interoperabilidad de la información pública.

Criterio	Definición	Criterio	Definición
Confidencialidad	Los datos solo deben ser accedidos por personas autorizadas para proteger adecuadamente la información reservada y clasificada.	Precisión	Nivel de desagregación en que están publicados los datos con respecto al nivel de desagregación en que fueron generados
Relevancia	Los datos publicados deben ser de utilidad para los usuarios	Portabilidad	Formatos sin restricciones para la reutilización de los datos.
Actualidad	Vigencia y actualidad de los datos publicados	Credibilidad	información veraz y confiable para los usuarios
Trazabilidad	Histórico del conjunto de datos disponible: fechas de creación, publicación y actualizaciones.	Comprensibilidad	Características que permiten al usuario leer e interpretar los datos
Conformidad	Cumplimiento de lineamientos y estándares vigentes.	Accesibilidad	Herramientas tecnológicas que garanticen el acceso al usuario que lo requiera.

Criterio	Definición	Criterio	Definición
Exactitud	Datos diligenciados correctamente.	Eficiencia	Capacidad de la plataforma de realizar análisis y descargas de los datos con unos niveles de desempeño y tiempos esperados.
Compleitud	Campos completamente diligenciados.	Recuperabilidad	Atributos que permiten mantener y preservar un nivel específico de operaciones y de calidad.
Consistencia	Datos coherentes y libres de contradicción.	Disponibilidad	Garantiza que los usuarios autorizados tengan acceso a la información y a otros activos de información asociados en el lugar, momento y forma en que es requerido.

Nota: Elaboración propia con base en MINTIC (2016)

6. La PGIEST desde el Observatorio de dinámicas Urbanas y Sociales de Cartagena

1. Identificación de actores que generan información

Desde el observatorio se han establecido una serie de metas y alcances que surten un proceso germinal para la adecuada estructuración y estandarización de la gestión de información. Antes de entrar a gestionar los datos, aplicar metadatos, estándares, etcétera; se estableció un diagnóstico base de actores a nivel local, regional, nacional e incluso internacional que producen datos de interés para la ciudad de Cartagena de Indias.

En esta medida se dimensionaron diferentes líneas temáticas: 1) Dimensión social, la cual agrupa temas como salud, educación, cultura, calidad de vida, demografía, etc. 2) Dimensión económico-productivo, la cual agrupa temas asociados a la base económica, mercado de trabajo, comercio, inversión, emprendimiento y empresarismo. 3) Dimensión urbano-territorial, cuyos temas están asociados los usos del suelo y equipamiento territorial, vivienda, espacio público, entre otros. 5) Dimensión gobernanza institucional, involucrando temas como aspectos fiscales, de seguridad, convivencia, transparencia, participación, etc. 6) Dimensión ambiental, la cual involucra temas relacionados con indicadores de estado, indicadores de presión e indicadores de respuesta.

Estas dimensiones tienen asociadas un conjunto de dependencias o entes descentralizados que sirven a la ciudad desde el punto de vista oficial y del sector privado que, en la medida en que se realicen los diálogos y se establezcan las necesidades, se pueda tramitar adecuadamente la gestión de datos.

Algunos ejemplos de las dimensiones temáticas, dependencias asociadas, temas y subtemas son:

Tabla 3.

Dimensión social - actores institucionales

Dimensión	Dependencia / Ente Descentralizado	Temática asociada	Subtemas - competencias
1. Social (Salud, educación, cultura, calidad de vida, demografía)	Departamento Administrativo de Salud - DADIS	Salud	a) Salud pública b) Aseguramiento en salud c) Estadísticas vitales d) Vacunación e) Salud sexual y reproductiva f) Vigilancia y control de alimentos
	Secretaría de Educación Distrital	Educación	a) Cobertura educativa b) Infraestructura educativa c) Calidad de la educación
	Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena - IPCC	Cultura	a) Cultura b) Patrimonio c) Inventario de bienes de interés cultural (material e inmaterial)
	Instituto de Deporte y Recreación de Cartagena - IDER	Cultura	a) Deporte y recreación b) Escenarios deportivos c) Actividad física
	Escuela Taller de Cartagena de Indias	Cultura	a) Patrimonio
	Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana	Seguridad y Convivencia	a) Asuntos étnicos

Nota: Elaboración propia

Tabla 4.

Dimensión económico-productivo - entes descentralizados

Dimensión	Entidad / Organización	Temática asociada	Subtemas - competencias
3. Urbano-territorial - (Uso de suelo y equipamiento territorial)	Gobernación de Bolívar	Gobierno	
	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE	Geografía	General
	Instituto geográfico Agustín Codazzi	Geografía	a) Geografía b) Agrología c) Catastro
	Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial - SIGOT	Geografía	a) Ordenamiento Territorial b) POT Municipales c) Límites Municipales

Nota: Elaboración propia

En resumen, se tiene este volumen de actores por dimensión y temática asociada. En total se estiman 53 actores discriminados en actores interno y externos.

Tabla 5.

Tabla resumen de actores de carácter interno y externo

Dimensión	Cantidad de entes descentralizados internos	Cantidad de actores externos
1. Urbano-territorial - (Uso de suelo y equipamiento territorial)	9	2
2. Económico-productivo (Base económica, mercado de trabajo, comercio, inversión, emprendimiento y empresarismo)	3	4
3. Urbano-territorial - (Uso de suelo y equipamiento territorial)	7	4
4. Gobernanza -Institucionalidad (Aspecto fiscal, seguridad y convivencia, transparencia y participación)	9	6
5. Ambiental (Indicadores de estado, indicadores de presión e indicadores de respuesta)	2	7
Total	30	23

Nota: Elaboración propia

2. Acercamiento con actores para la definición de inventario de datos

Una vez definidos el inventario de actores que aportarían sus datos, se procede a gestionar y empezar a realizar puentes de diálogo y canales de acercamiento que permitan ir involucrando todos los datos que se producen en diferentes niveles: datos estadísticos, datos geográficos e indicadores de gestión. La forma en que se abordó esta tarea está encaminada a tener dos etapas de acercamiento, en una de ellas la realización de mesas grupales de articulación que se denomina la fase preoperativa. En una segunda etapa, en una etapa operativa se realiza la gestión de información haciendo un seguimiento individual con cada uno de los actores que participaron voluntariamente de la primera fase.

Como resultado, de la primera fase se tuvo una participación del 28% de los convocados, y ya en una segunda etapa de acercamiento de esa misma fase se contó con un incremento del 16%, es decir se alcanzó a convocar la cerca de la mitad de los actores. Esto es significativo dado que las mesas grupales continúan y se espera contar con más participantes.

Como resultado preliminar de estos diálogos se han recopilado diferentes propuestas y derroteros a seguir, por ejemplo, contar con una directriz oficial por parte del secretario de planeación que sea de tipo vinculante y que promueva la participación de las mesas individuales y grupales. Otra de las propuestas recibidas se articula con la necesidad de tener beneficios en doble vía: ellos proveen datos y a su vez esperan recibir información de los diferentes actores. Aclarando que es justamente esta la propuesta por parte del observatorio, realizar seguimiento permanente a las variables socioespaciales que actúan a nivel del Distrito en su dimensión urbana y rural.

Por otro lado, hacer hincapié en que el observatorio busca cumplir con la tarea misional de hacer un seguimiento permanente de estos fenómenos y de estas variables agrupadas en 5 dimensiones temáticas, las cuales tienen un alcance temporal a largo plazo que permita tomar mejores decisiones y formular políticas públicas con el respaldo suficiente.

Ahora, en cuanto a la participación de mesas individuales, se cuenta con la gestión de información con los primeros convocados, quienes han manifestado la voluntad de iniciar la disposición de datos, tal es el caso de: Secretaría de Hacienda, Oficina Asesora de Informática, Subdirección de Valorización, DADIS, SiB Colombia, Secretaría de Educación, entre otros. Demostrando así la voluntad y el interés de los representantes de las instituciones de fomentar una cultura de datos y aunar esfuerzos para plasmar la filosofía del proyecto de observatorio en torno a una gestión transparente con participación ciudadana.

Se debe aclarar que en esta segunda etapa se detalla el proceso operativo que se ha propuesto por parte del Observatorio para gestionar adecuadamente la información recibida, y que permita estandarizar y hacer una trazabilidad de los datos con base en los formatos dispuestos para tal fin, tanto a nivel del dato geográfico, alfanumérico y de indicadores, como de su respectivo metadato.

3. Lineamientos técnicos del Sistema de Información Territorial Georreferenciado (SITG)

El proyecto de Observatorio está conformado por tres componentes: el Sistema de Información Territorial Georreferenciado, el componente de Divulgación y Comunicación; y el centro de estudios y producción de conocimiento:

Estos componentes se espera que operen de forma articulada, no obstante, se implementan de forma transitoria, se parte con la estructuración y operación del SITG luego entra en operación el componente de divulgación y finalmente el centro de estudios y producción de conocimiento.

Por ende, al ser el SITG un componente transversal a los demás, se debe mencionar que su estructuración está diseñada para implementarse en dos etapas, definidos por el equipo técnico del Observatorio: una primera etapa denominada *Gestión de información y conformación de la base de datos*; y una segunda fase, denominada *Visualización, publicación y análisis de los datos y de la información producida*.

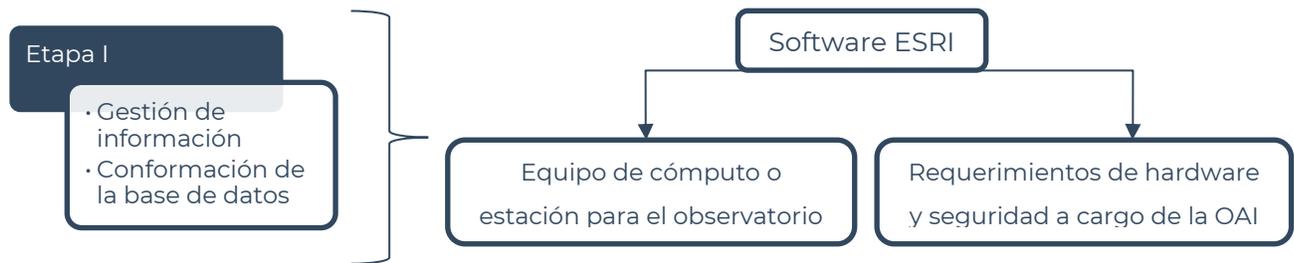
a) Etapa I: Gestión de información y conformación de bases de datos

Esta etapa contempla un proceso de gestión de información documentado en el punto dos de este capítulo, no obstante, el alcance técnico contempla, por un lado, diseñar la base de datos con base en las 5 dimensiones estructuradas; y por el otro, la instalación de un ambiente de software ArcGIS con las condiciones de hardware mínimas para tal fin, que permitan recopilar y almacenar en los formatos adecuados, la data recibida. No obstante, la gestión de datos ya se ha venido realizando y estos se han podido categorizar en datos alfanuméricos o estadísticos (sin su componente geográfico) producidos por las unidades operativas de la entidad, en datos geográficos también producidos por sus estas mismas unidades y, finalmente, indicadores de gestión institucional. Estos resultados se obtienen y se categorizan de forma preliminar y se ajustan parcialmente a lo que propone este documento.

La recopilación de datos y la conformación de la base de datos exige una etapa de pos-procesamiento dado que es necesaria la estandarización y la depuración de formatos (Excel, CSV, .shp, Word, entre otros), dado que se han recopilado de diferentes fuentes y la diversidad también es amplia.

Figura 4.

Etapa I: gestión de información



Nota: Elaboración propia

b) Etapa II: Visualización, publicación y análisis de la información

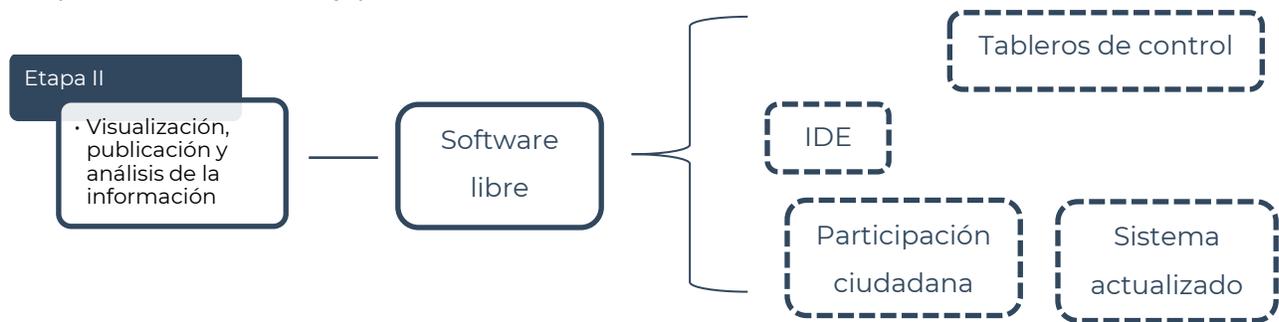
Esta etapa contempla la fase de exposición pública de resultados, aquí es donde se quiere dar visibilidad a los alcances logrados por el equipo del observatorio puesto que es la implementación de la plataforma tecnológica que contendrá los requerimientos tanto funcionales como no funcionales de la plataforma. En principio agrupa la necesidad de cumplir con la implementación más aproximada de una Infraestructura de Datos Espaciales para Cartagena de Indias cuya plataforma de visualización debe contemplar la gestión de metadatos, geoportal(es) temáticos, módulos estadísticos de análisis y demás propiedades de estas infraestructuras, caracterizadas por su dimensión interoperable tanto a nivel tecnológico como interinstitucional.

Asimismo, se deben cumplir tecnológicamente con los estándares definidos por la política de gobierno abierto definidos entre otras razones por el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y demás involucrados en este paraguas

normativo que permita aplicar normas de facto y de derecho en función de la calidad de este.

En esta etapa se definió la necesidad de trabajar con herramientas de software libre y de código abierto que contemplen tecnologías web tanto de punta como con la capacidad personalización de acuerdo con los objetivos del proyecto ODUS, entre otras razones porque se pretende cumplir con los requerimientos que vayan surgiendo en la medida en que se vuelva más robusto el sistema y actúe como único repositorio de información estadística, geográfica y de indicadores de gestión a nivel de Cartagena de Indias cuyo acceso sea de libre, transparente y participativo.

Figura 5.
Etapa II: visualización y publicación



Nota: Elaboración propia

Referencias

- Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. (2021). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Versión 4*. DAFP. <https://bit.ly/2YrIvBK>
- DAFP. (s/f). *Micrositio del Modelo Integrado de Planeación y Gestión—MIPG*. Función Pública. Recuperado el 8 de octubre de 2021, de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/conozca-mipg>
- DANE. (2020a). *Lineamientos del proceso estadístico [Institucional]*. Normas y estándares del Sistema Estadístico Nacional. <https://www.sen.gov.co/normatividad/lineamientos>
- DANE. (2020b). *¿Qué es el Sistema Estadístico Nacional—SEN?* [Institucional]. Sistema Estadístico Nacional. <https://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen#objetivos-del-sen>
- DANE. (2020c). *Sistema de consulta de conceptos estandarizados [Institucional]*. Sistema Estadístico Nacional. https://conceptos.dane.gov.co/conceptos/area_tematica
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2010). *Recomendaciones internacionales sobre estadísticas del comercio de distribución*. Naciones Unidas. https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_89s.pdf
- Ley de transparencia y acceso a la información pública nacional, núm. 1712, Congreso de la República (2014).
- Ministerio de las TIC. (2016). *Guía de estándares de calidad e interoperabilidad de los datos abiertos del Gobierno de Colombia*. Gobierno de Colombia.

[https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/A_guia_de_estandares_fin
al_0.pdf](https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/A_guia_de_estandares_fin
al_0.pdf)

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. (s/f). *Registro estadístico
nacional: Glosario.* SNIEG.

<https://www.snieg.mx/RNIEG/REN/Documentos/Glosario.pdf>