

**NACIONES UNIDAS**

**COMISIÓN ECONÓMICA  
PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.  
LIMITADA

LC/L.1892(CEA.2003/7)  
6 de mayo de 2003

ESPAÑOL  
ORIGINAL: PORTUGUÉS

---

Segunda reunión de la Conferencia Estadística de las Américas  
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 18 a 20 de junio de 2003

**DIRECTORIOS ESTADÍSTICOS DE EMPRESAS ELABORADOS A PARTIR DE  
REGISTROS ADMINISTRATIVOS**

Este documento fue preparado por Maria Luiza Barcellos Zacharias, Estadística con especialización en Administración Pública de la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getúlio Vargas – FGV, Gerente del Directorio Central de Empresas de la Directoría de Encuestas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (mluizac@ibge.gov.br). La autora agradece a Magdalena Cronemberger Góes, Coordinadora de las Estadísticas Económicas, y a Carmen García, Economista de la Gerencia del Directorio Central de Empresas, por la lectura del texto y comentarios correspondientes, responsabilizándose por la versión final. Las opiniones expresadas en este documento, que no fue sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

**ÍNDICE**

	<i>Página</i>
RESUMEN .....	1
I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. OBJETIVOS Y USOS DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO DE EMPRESAS.....	3
III. USOS ESTADÍSTICOS DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS.....	6
1. Ventajas.....	6
2. Problemas.....	7
IV. USOS DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS EN LOS DIRECTORIOS ESTADÍSTICOS.....	9
V. ACCESO A LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS.....	11
VI. EL USO DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS EN LA PRODUCCIÓN DE ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS DEL IBGE: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA.....	12
VII. CONCLUSIÓN.....	15
BIBLIOGRAFÍA .....	17

## RESUMEN

El presente documento tiene por objeto destacar el papel del directorio de empresas en la organización de un sistema ágil y eficiente de estadísticas de empresas que, en un marco de continuas y aceleradas transformaciones económicas, sea capaz de producir informaciones diversificadas y de calidad, de manera rápida y a un costo racional. Además, también interesa subrayar la importancia de la articulación con los registros administrativos en la elaboración y mantenimiento del directorio estadístico de empresas, señalando factores que son imprescindibles en el establecimiento de esta asociación. Como telón de fondo, se hace referencia a la reciente experiencia brasileña de revisión de su programa de encuestas económicas, donde el Directorio Central de Empresas fue la piedra angular de la arquitectura de la nueva organización de esas encuestas, habiéndose apoyado decisivamente en la articulación con los registros administrativos para su desarrollo.

**Palabras clave:** directorio de empresas, registros administrativos, sistema de informaciones económicas.

## I. INTRODUCCIÓN

Un directorio estadístico de empresas sistemáticamente actualizado es un instrumento fundamental en la elaboración de un sistema integrado de informaciones económicas, ya que sirve para múltiples propósitos en su función general de apoyar el proceso de producción y crítica de las encuestas, permitir una vinculación entre las distintas unidades de información de cada empresa, el diseño de las muestras, estudios sobre la dinámica demográfica de las empresas y la identificación del parque productivo por ubicación, tamaño, tipo de actividad, etc.

En la formulación de proyectos de elaboración de sistemas integrados de encuestas económicas asociados a directorios de empresas es preciso necesariamente recurrir a la utilización de registros administrativos. La tarea de diseño, aplicación y mantenimiento de un directorio estadístico de empresas es compleja, requiere tiempo de maduración y se verá facilitada por la capacidad de integración del órgano nacional de estadística con los órganos productores de registros administrativos.

En los últimos años, la utilización de registros administrativos en la producción de estadísticas ha sido tema de debate en simposios y conferencias realizados por institutos nacionales de estadística, lo que obedece al aumento sustancial del uso de estos registros que se observa en los órganos nacionales de estadística. Incluso se han dado casos en que los registros administrativos han servido para complementar los datos de las encuestas. Una de las aplicaciones más importantes de los registros administrativos para fines estadísticos se encuentra en la creación, mantenimiento y actualización del directorio estadístico de empresas, elemento fundamental en la organización de sistemas de encuestas económicas dirigidas a empresas.

Entre las razones para que se invierta en la utilización de los registros administrativos con fines estadísticos figuran el bajo costo de la obtención de los datos y la reducción de la carga de respuesta impuesta a los informantes. Un motivo adicional sería el hecho de que los registros administrativos contienen informaciones de las unidades de menor tamaño y permiten mapear las menores desagregaciones espaciales, desgloses prohibitivos para los institutos de estadística, que operan con fuertes restricciones presupuestarias, o por una evaluación de costo/beneficio. Además, el uso creciente de registros administrativos en la producción de estadísticas también se ha visto estimulado gracias a los avances tecnológicos que vienen facilitando y reduciendo el costo de manipulación de grandes archivos en los últimos años.

## II. OBJETIVOS Y USOS DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO DE EMPRESAS

El directorio estadístico de empresas es el instrumento que identifica el universo de las unidades productivas que realizan actividades en el país, al proporcionar las informaciones necesarias para apoyar los procesos de producción y crítica de las encuestas dirigidas a las empresas. En el caso de los sistemas de informaciones elaborados a partir de los directorios, como en el caso brasileño, su relevancia es aún mayor, al apuntalar los procesos de muestreo y estratificación de las encuestas, vale decir, al definir su universo de referencia.

Para ello, el directorio debe contener informaciones referentes a la identificación de las empresas (nombre y domicilio), el tipo de actividad ejercida, las variables indicativas del tamaño y demás

elementos que permitan seguir su trayectoria. Tal instrumento tiene un papel clave en la organización de las encuestas realizadas para la producción de las estadísticas económicas del país, pero también sirve para otros fines, tales como estudios sobre demografía de empresas y estadísticas sobre el parque productivo nacional, según características de tamaño, actividad económica y geográficas.

El mundo de los negocios está compuesto por un elevado número de unidades de producción —los grupos, las empresas y sus desdoblamientos en unidades locales/establecimientos, los esquemas productivos, las asociaciones de empresas, etc. Una característica del segmento empresarial, en cualquier parte del mundo, es la importancia diferenciada que sus elementos revisten en la vida económica del país. Las empresas de mayor tamaño son bastante menos numerosas que las más pequeñas; sin embargo, su importancia en la actividad económica es notable. Esta característica debe ser considerada en la organización de las encuestas económicas que las empresas tienen como fuente de información. Siendo el objetivo de esas encuestas el levantamiento de informaciones sobre la actividad económica —las características estructurales, sus transformaciones en el tiempo, el desempeño económico, etc.—, el interés recae preferentemente sobre los segmentos que más contribuyen a la definición de este cuadro. Así, las encuestas económicas se organizan dentro del diseño por muestreo, que diferencia el tratamiento según el tamaño de las empresas, donde, normalmente, las empresas más grandes son unidades de inclusión forzosa en las encuestas, en virtud del impacto que pueden causar en sus estimaciones.

Dentro de esta realidad, pierde espacio la organización de levantamientos estadísticos que cubran el universo de las empresas, como en los programas de realización de censos económicos, por ser operaciones caras, complejas y que insumen mucho tiempo. En su función de proporcionar informaciones sobre las características estructurales de la organización productiva del país, los censos pueden reemplazarse por un sistema de encuestas por muestreo, definiendo unidades de inclusión forzosa ampliadas, y la cobertura de las empresas de menor tamaño por procedimientos por muestreo, cuyo desarrollo requiere, a su vez, la existencia de un directorio estadístico de empresas amplio, actualizado y de buena calidad.

Además de proporcionar datos necesarios para la selección de muestras o de subpoblaciones para la realización de encuestas, un directorio estadístico de empresas puede controlar la superposición de encuestas, a través de una efectiva coordinación de las muestras, reduciendo tanto costos como la carga de cobranza por informaciones impuesta a las empresas.

Para tal fin, el directorio estadístico debe reunir un conjunto de características. En primer lugar, la cobertura y el alcance del directorio, que debe contener el universo de las unidades de producción formalmente constituidas; sin embargo, la forma en que la empresa se organiza en el mundo real no siempre corresponde a las necesidades del levantamiento estadístico, y puede que se requiera algún procedimiento de caracterización a efectos de obtener la unidad adecuada para el levantamiento estadístico, sobre todo si el directorio utiliza los registros administrativos como fuente básica de información.

El uso de unidades estadísticas uniformes en el directorio de empresas garantiza la consistencia temporal de las encuestas, evita duplicaciones y omisiones en la recopilación de datos y mejora la calidad final de sus resultados, en la medida en que permite mayor articulación entre las encuestas.

La existencia de un número único de identificación, normalmente un código legal, asignado por el órgano de la administración tributaria, puede ampliar sobremanera esta capacidad de articulación entre las diversas fuentes, inclusive las administrativas.

La calidad de los datos de un directorio estadístico de empresas es otro requisito fundamental dado su objetivo principal de proporcionar listas de unidades para la realización de encuestas. En este caso la calidad debe entenderse, además de la precisión de los datos que reúne, como un conjunto de aspectos como, por ejemplo, la actualidad del universo de las unidades productivas representadas, las facilidades de acceso a sus datos y la existencia de reglas y procedimientos en el proceso de actualización.

Es importante garantizar el máximo de precisión de los datos, en especial aquellos utilizados como variables de estratificación en el proceso de muestreo (variables de tamaño y clasificación de actividades, por ejemplo), así como los datos de identificación, que permiten el contacto con las empresas.

Uno de los puntos principales de un directorio estadístico es la calidad del código de actividad económica de las unidades que lo componen, variable clave para el proceso de selección de muestras. La calidad de esta información tiende a perfeccionarse con el tiempo, en la medida en que el directorio recibe la retroalimentación de las encuestas, absorbiendo la clasificación de actividades asignada a las unidades investigadas. Esta información alcanzará una calidad bastante superior a la proporcionada por los registros administrativos, en los cuales normalmente la unidad informante se autoclasifica, careciendo de un análisis más concienzudo como el aplicado en el levantamiento estadístico.

La implementación de una clasificación de actividades económicas uniforme a nivel nacional por el sistema estadístico y los órganos donde se producen los directorios y registros administrativos, concentrándose en las unidades productivas, es una meta que los institutos de estadística deben perseguir, dentro del objetivo del uso integrado de informaciones generadas por fuentes estadísticas y administrativas. El resultado de esa medida sería la ampliación de la capacidad de articulación entre las fuentes de datos y el aumento de la calidad del sistema de informaciones como un todo, ya que los procesos que culminan en la asignación del código de actividades económicas son, de alguna forma, manejados o controlados por el órgano estadístico.

Para garantizar el aspecto de la actualidad, el directorio debe ser actualizado, como mínimo, una vez por año, para registrar las creaciones y disoluciones de empresas, así como para captar los cambios percibidos de domicilio y de las variables de estratificación. La disponibilidad del directorio actualizado a tiempo para la selección de muestras debe ser también una preocupación permanente, para no afectar el cronograma de realización de las encuestas, principales clientes de los datos del directorio.

La calidad del directorio de empresas depende, además, de la calidad de los registros y del tratamiento dado a las grandes empresas, el que a su vez solamente puede estar garantizado con la retroalimentación de las informaciones de las encuestas estadísticas, mediante la presencia de esas empresas como unidades de inclusión forzosa. Reflejar el dinamismo del mundo empresarial es tan importante para mantener la integridad del directorio de empresas como los medios para identificar y describir sus unidades básicas, con lo cual se destaca el papel de un conjunto de reglas y procedimientos que definen las admisiones, las creaciones de empresas, los cambios de condiciones y de actividad y las eliminaciones.

Más allá del objetivo principal del directorio estadístico de empresas de proveer directorios básicos para la selección de unidades para las encuestas, hay otros usos igualmente relevantes que justifican su existencia. Se observa una demanda creciente de informaciones sobre la estructura y demografía empresarial. Se trata de una área en que diversos países están invirtiendo y donde el directorio estadístico proporciona material fundamental.

Además, hay un conjunto de informaciones económicas que el directorio puede facilitar, a partir de la articulación con otras fuentes o registros administrativos, que ayudan a disminuir la sobrecarga del informante de las encuestas económicas.

En todos los países se observa gran demanda, procedente de varias entidades, y también de las propias empresas, en favor de la existencia de un directorio central de referencia para el suministro de listas de empresas con datos uniformes de identificación (nombre, domicilio) y alguna indicación de tamaño y de actividad económica. Los directorios nacionales de empresas desarrollados para fines estadísticos pueden desempeñar un papel importante en la atención de esas necesidades. Los institutos de estadística, sin embargo, tienen visiones contrapuestas en la cuestión de la diseminación de datos de las unidades individuales. En algunos países, hay listas de empresas clasificadas por actividad principal que se considera que no guardan el debido sigilo y la legislación que rige al instituto de estadística lo faculta para circular dichas listas. En otros, este tipo de circulación está prohibida.

Por otra parte, no se puede dejar de señalar el potencial del directorio como un importante acervo de datos sobre la actividad económica del país, que permite divulgar de forma periódica estadísticas que pueden ser referenciadas en los niveles más desagregados de las actividades económicas, así como con el mayor detalle regional posible, dada la característica de universalidad de este instrumento.

### **III. USOS ESTADÍSTICOS DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS**

Por registro administrativo se entiende todo registro resultante de necesidades fiscales, tributarias u otras, creado con la finalidad de viabilizar la administración u operacionalización de programas de gobierno o, incluso, para fiscalizar y controlar el cumplimiento de obligaciones legales por parte de determinados segmentos de la sociedad.

Para su utilización con fines estadísticos es preciso evaluar con cuidado su base conceptual, clasificatoria y de referencia temporal. Desde el punto de vista del órgano responsable del registro administrativo, la disponibilidad para otros usos exige que se preserve la integridad del declarante.

Existen varios aspectos que cuentan favorablemente al considerar la utilización de tales registros, pero que deben evaluarse para verificar su idoneidad para un uso específico, así como la calidad final resultante del proceso de utilización de esos datos con fines estadísticos. Algunos de los aspectos que deben evaluarse atentamente antes de su utilización son requisitos tales como la cobertura alcanzada por el registro administrativo, las variables investigadas y sus respectivos conceptos y definiciones, la calidad con que los datos son respondidos y procesados y la frecuencia con la cual los datos quedan disponibles para el uso estadístico.

#### **1. Ventajas**

La principal ventaja de utilizar los registros administrativos con fines estadísticos es el costo. Las encuestas suelen ser muy caras, sobre todo si se realizan en forma de censos o se utilizan entrevistas personales. Los registros administrativos en general no entrañan costos, particularmente si se originan en el sector público. Aunque hubiera algún costo, sin duda será inferior en términos de gastos y de recursos asignados para la recopilación y el procesamiento de esas mismas informaciones, en caso de que se

obtengan a través de una encuesta propia. En el caso de los directorios estadísticos de empresas, debido a su tamaño y alcance, difícilmente serán satisfactoriamente creados y mantenidos sólo con datos de encuestas, sin la contribución de los datos de fuentes administrativas.

La utilización de los registros administrativos también contribuye a reducir la carga de llenado de formularios para los informantes. A menudo el llenado de cuestionarios con fines estadísticos puede representar una duplicación de esfuerzo para la empresa informante, dado que los mismos datos ya se informaron a otros órganos del gobierno. Una ventaja derivada es que, en algunos casos, el uso de los registros administrativos puede permitir la producción de determinadas estadísticas con una mayor frecuencia, sin costo adicional para los informantes.

En general los registros administrativos garantizan una cobertura completa (o casi completa) de la población objetivo, mientras que las encuestas por muestreo suelen cubrir directamente una proporción relativamente pequeña. Los datos provenientes de registros administrativos tienen la ventaja de no introducir errores de muestreo y otros inherentes al proceso de encuesta, de manejar un menor volumen de errores de no respuesta, además de permitir el desglose para subpoblaciones más específicas (por nivel geográfico, tamaño de empresa, actividad económica). La cobertura es particularmente importante desde el punto de vista de los directorios estadísticos de empresas, dado que tales directorios deben cubrir todas las unidades económicas en actividad en el país.

Con relación específicamente a la utilización de los registros administrativos en los directorios estadísticos de empresas, la calidad de estos últimos puede aumentarse considerablemente al tener acceso a informaciones actualizadas sobre determinados aspectos:

- Apertura y cierre de unidades y fechas de tales hechos;
- Los códigos de actividad económica de la empresa o de sus unidades locales;
- Datos catastrales sobre sus unidades de actuación;
- Informaciones sobre tamaño (número de empleados o facturación).

## **2. Problemas**

A pesar de haber un gran número de razones para usar los registros administrativos, también hay un número razonable de problemas asociados.

Uno de los principales problemas encontrados es que las unidades utilizadas por el registro administrativo normalmente no corresponden directamente a la definición de las unidades estadísticas de interés, con lo cual puede ser necesario, en esos casos, aplicar el proceso de conversión de unidades administrativas a unidades estadísticas, conocido como caracterización.

También pueden registrarse diferencias en la definición de variables entre los sistemas administrativo y estadístico. Los datos de las fuentes administrativas suelen recopilarse para una finalidad específica, y las necesidades y prioridades relacionadas con esta finalidad pueden ser diferentes de aquellas requeridas para el sistema estadístico.



Análogamente, los sistemas de clasificación usados en los registros administrativos pueden ser diferentes de aquellos usados por el órgano estadístico y, aun en el caso en que sean los mismos, pueden aplicarse de forma distinta, según el objetivo principal de la fuente administrativa. Cuando los sistemas de clasificación son diferentes, habitualmente es necesario construir tablas de conversión para transformar los códigos de la clasificación administrativa en aquella deseada por el órgano estadístico. Dichas conversiones pueden ser de uno a uno, de uno a muchos, de muchos a muchos, y en estos últimos casos, es necesario hacer algún tipo de asignación probabilística. Así puede obtenerse una codificación precisa en niveles más agregados, pero no necesariamente en el nivel de las unidades individuales.

Otro problema común en el uso de registros administrativos se refiere a la disponibilidad temporal de los datos, pues estos pueden no estar disponibles a tiempo para atender las necesidades del órgano estadístico, o pueden referirse a algún período que no coincide con la finalidad estadística. Siempre habrá una desfase entre la ocurrencia de un evento en el mundo real y su registro en la fuente administrativa, seguida de un posterior desfase hasta su incorporación en el órgano estadístico. Los desfases relacionados con la creación y disolución de empresas son una de las mayores fuentes de error de cobertura en los directorios estadísticos.

Los registros administrativos del sector público suelen crearse con fines de tributación o de control, sujetos a cambios políticos que, al ocurrir, pueden afectarlos en términos de cobertura, definiciones, etc., o incluso eliminarlos. Tales cambios pueden ocurrir bruscamente, sin aviso previo, con lo cual, en cierta medida, se hace arriesgado depender totalmente de una determinada fuente. Estos riesgos pueden reducirse gracias a convenios o contratos, el contacto permanente con los responsables del registro administrativo, para intentar enterarse de posibles cambios con anticipación, y trazando planes alternativos en caso de que surjan problemas.

Cuando se utilizan diversas fuentes administrativas, el órgano estadístico deberá hacer frente a un problema de conciliación de los datos. Dicho problema se verá facilitado en caso de que haya algún número identificador común de los registros; sin embargo, en caso contrario, al intentar conciliar los datos habrá que tomar en cuenta otras variables, tales como el nombre, domicilio y código de actividad. En ese caso, es probable que haya una cierta proporción de errores en la conciliación que imponga una investigación visual para su confirmación.

Otro problema al utilizar múltiples fuentes es la consistencia entre los datos. Los datos de una fuente pueden contradecir los de otra, debido a diferentes definiciones, clasificaciones o incluso por error en una de las fuentes. Para resolver tales conflictos, es necesario establecer reglas de prioridad, decidiendo cuál fuente es más confiable para cada variable. Una vez establecidas las prioridades de las fuentes para cada variable, es posible asegurarse de que un dato de una fuente de alta prioridad no sea sustituido por otro de menor prioridad.

Al utilizar más de una fuente, ¿cómo decidir cuál de ellas posee mayor grado de calidad? Para esta pregunta no hay respuesta simple, sino diversas medidas que pueden aplicarse en conjunto para responderla. Las fuentes deben compararse en términos de cobertura y de precisión de las variables, preferentemente a través de un tipo de encuesta de calidad, para establecer los valores correctos de determinada variable.

Un factor que debe considerarse y que puede ser determinante en la preferencia de un registro administrativo sobre otro es la capacidad del instituto de estadística de influir en la gestión del registro

administrativo, contribuyendo con sugerencias, participando de la definición de conceptos, variables, clasificaciones, etc., con el objeto de mejorar la calidad final de la información recopilada.

#### **IV. USOS DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS EN LOS DIRECTORIOS ESTADÍSTICOS**

Uno de los usos estadísticos más frecuentes de los registros administrativos se encuentra en la creación y mantenimiento de directorios de empresas que sirven de base para la selección de muestras o subpoblaciones de unidades para encuestas económicas. En una encuesta dirigida a los participantes de la decimoquinta Mesa redonda sobre marcos para encuestas de coyuntura celebrada en 2001, 17 de los 19 países encuestados afirmaron que utilizan algún registro administrativo para actualizar o controlar la calidad de su directorio de empresas, en la mayoría de las veces sobre la base de archivos de la administración tributaria.

La tarea de elaborar un directorio de empresas con fines estadísticos es bastante compleja. La experiencia internacional indica que la aplicación y el perfeccionamiento de este instrumento se procesan a lo largo del tiempo.

El gran desafío de la gestión del directorio estadístico de empresas es su mantenimiento y actualización, dada la velocidad con que se producen los cambios en el mundo de los negocios. En el caso de las empresas de menor tamaño —que normalmente representan la gran mayoría de las unidades registradas, pero que tienen poca relevancia en la generación de la renta—, las tasas de mortalidad y natalidad son particularmente altas. En las grandes empresas —que alcanzan un número bastante más reducido, pero representan un segmento significativo del proceso productivo— la dificultad mayor reside en el constante movimiento de fusiones, incorporaciones, cambio de ramo y ampliación de los negocios. Por otro lado, el ambiente de creciente competitividad y en escala globalizada contribuye a intensificar esta dinámica de la organización empresarial.

Estas características del universo empresarial ponen de relieve la importancia de la sistemática actualización del directorio y la consiguiente necesidad de contar con un flujo permanente de informaciones para este fin, papel que pueden desempeñar los registros administrativos, a partir del establecimiento de procedimientos que garanticen su articulación con el directorio estadístico de empresas.

La existencia de registros administrativos amplios posibilita un camino de mayor eficiencia y racionalidad de costos en los procesos de construcción y mantenimiento de los directorios de empresas.

Sin embargo, antes de optar por su utilización, es necesario garantizar algunas premisas básicas institucionales y operacionales de esos registros, de modo de no comprometer el programa de producción de estadísticas elaborado a partir del directorio de empresas alimentado por fuentes administrativas.

En primer lugar, es fundamental obtener una garantía de acceso regular al registro administrativo, que necesariamente debe estar establecida en algún tipo de legislación o acuerdo institucional, que disponga las cuestiones relacionadas con la frecuencia y los plazos en que los datos deben estar disponibles, para que no haya interrupción del suministro, debido a cambios políticos o administrativos.

Además, el registro administrativo debe presentar un nivel mínimo de calidad con relación a determinadas variables de fundamental importancia para los directorios, y debe ofrecer alguna variable indicativa de tamaño —facturación, número de empleados, etc.— para permitir la estratificación de las muestras. Con tal fin, es preciso tener conocimiento de los procedimientos usados en el levantamiento de los datos administrativos y en los procesos de depuración y crítica a los que se someten los datos antes de transmitirse al instituto de estadística. Idealmente, se debe intentar una aproximación entre los órganos administrativo y estadístico, de tal modo que este último pueda contribuir en las discusiones técnicas, con presentación de sugerencias para introducir mejoras en los procesos que entrañan el levantamiento y tratamiento de los datos.

Por sobre todo, es importante conocer el grado estimado de cobertura del registro administrativo y el error asociado a cada una de las principales variables, dado que tal información puede influir en los procedimientos de muestreo, y puede señalar la necesidad de aplicar tratamientos específicos para mejorar determinada información. El tipo de tratamiento adoptado por el registro administrativo para identificar creaciones y disoluciones de unidades también es una información relevante para la planificación por muestreo y para el estudio derivado del directorio, relativo a la demografía de empresas.

Si en un análisis preliminar se comprueba que una determinada fuente administrativa posee calidad suficiente para aumentar la calidad del directorio de empresas, habitualmente se requiere una serie de procedimientos para ajustar los datos administrativos a los requisitos del directorio estadístico, especialmente en la aplicación de definiciones estadísticas de unidades básicas de información y en la clasificación de actividades.

Una fuente administrativa difícilmente utiliza la misma definición de la unidad de levantamiento exigida por el directorio estadístico de empresas, sobre todo en el caso de empresas complejas, y quizá se requiera algún tipo de transformación, por medio de procedimientos conocidos como caracterización. Normalmente, este problema se presenta con más frecuencia en las empresas mayores, donde es necesario ajustar el concepto de *unidad legal* al de *unidad estadística*. Como las empresas de menor tamaño suelen funcionar en un único local, raramente es necesario el proceso de conversión de la unidad administrativa en estadística para describir adecuadamente su actividad económica.

Un aspecto fundamental para permitir la utilización adecuada de un registro administrativo en la actualización del directorio de empresas es que los órganos estadístico y administrativo adopten un sistema de clasificación de actividades uniforme. La ausencia de este componente puede comprometer seriamente la calidad final de los resultados de las encuestas que dependen del directorio, teniendo en cuenta la baja calidad de la información de actividad económica. No se recomienda utilizar tablas de conversión para adecuar los datos a la clasificación utilizada por el órgano de estadística, ya que en este proceso pueden producirse grandes pérdidas de calidad, dado que es común la existencia de situaciones en que la transformación no es directa, de uno a uno, lo que impone el apoyo de procedimientos probabilísticos para reducir errores. Para evitar este problema, el instituto de estadística debe intentar sensibilizar a los órganos productores de los principales registros administrativos para que utilicen una tabla única de clasificación de actividades, ampliando las posibilidades de articulación entre las fuentes de datos y reduciendo las posibilidades de error en la declaración de la información.

Otro ítem que merece atención se refiere a la forma utilizada en la asignación del código de clasificación de las actividades económicas: si se produce mediante la autoasignación del declarante, o mediante la codificación de algún agente/técnico del órgano fiscalizador/controlador, responsable del registro administrativo. El uso de una u otra forma puede alterar la calidad final de esta información.

El próximo paso sería identificar la existencia de un vínculo entre las unidades del registro administrativo y las correspondientes unidades del directorio estadístico. Normalmente este vínculo está determinado por algún código de identificación administrativo (de tributación, por ejemplo), el cual ya debe estar almacenado en el directorio estadístico. Si este código de identificación no existiera, será necesario adoptar procedimientos sofisticados con miras a comparar los registros (*record linkage*) mediante semejanzas en el nombre, domicilio u otras características, los que, además de elevar costos, por necesitar de recursos adicionales para la validación de unidades similares, sin duda contribuirán a reducir el grado de calidad del directorio.

## V. ACCESO A LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Hay dos aspectos que deben considerarse para garantizar el acceso a los registros administrativos. El primero dice relación con los mecanismos jurídicos, mientras el segundo se refiere a las cuestiones prácticas que orientan la transferencia de los datos.

La legislación varía entre los países, pero la forma preferible de abordar el tema debe ser garantizando al órgano estadístico el derecho automático de acceder a los datos, a través de una ley general estadística.

Normalmente los principales registros administrativos utilizados en la actualización de los directorios de empresas son aquellos mantenidos por la administración tributaria, del trabajo o de la seguridad social. El acceso a esas fuentes del sector público suele ser gratuito para el instituto de estadística, aunque puede haber cierta dificultad para obtener la información debido a consideraciones políticas o legales.

Es recomendable contar con alguna forma de acuerdo o contrato formal con el productor del registro administrativo, en que se establezcan los derechos y responsabilidades de ambas las partes, las restricciones de sigilo, la frecuencia y el formato de la transferencia de datos y otras cuestiones afines.

Además, se recomienda decididamente entablar una buena relación de trabajo con el órgano productor del registro administrativo, lo que puede lograrse a través de contactos regulares, preferiblemente en forma de reuniones personales. Vale siempre la pena invertir algún tiempo visitando los órganos suministradores, para ampliar el conocimiento sobre su trabajo, sistemas y problemas enfrentados. Esta postura facilita el intercambio de informaciones sobre la calidad de los datos, permitiendo la identificación y resolución mutua de problemas, en la medida en que estos surgen, y antes de que adquieran grandes proporciones.

## **VI. EL USO DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS EN LA PRODUCCIÓN DE ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS DEL IBGE: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA**

Ante el desafío de operar con fuertes restricciones presupuestarias y la necesidad de responder con agilidad a un conjunto cada vez mayor de demandas de información, actualizadas y producidas a un costo menor, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) sintió la necesidad de reformular su modelo de organización de las encuestas económicas.

El modelo adoptado hasta que se llevaron a cabo los censos económicos de 1985 se basaba en la realización, cada cinco años, de censos económicos, en que se encuestaba el universo de las unidades económicas en un conjunto de actividades y se obtenían, como productos, informaciones sobre las actividades encuestadas, actualizando y referenciando las encuestas anuales y mensuales subsiguientes, así como el sistema de cuentas nacionales. En 1985, además, los censos económicos generaron una base catastral, cuya intención era constituir el núcleo de un directorio dinámico y jerarquizado de unidades económicas, el que fue posible a través de la introducción en los cuestionarios del número legal de identificación de las empresas junto a la administración tributaria, que permitía la relación entre las empresas y sus unidades de actuación y, al mismo tiempo, la articulación con registros administrativos existentes.

El directorio generado a partir del censo económico de 1985 contribuyó a facilitar la extracción de muestras de las encuestas continuas intercensales, complementadas por registros administrativos, mediante procedimientos descentralizados y no sistematizados.

A partir de 1994, el IBGE implantó un nuevo modelo de producción de las estadísticas económicas, suspendiendo la realización de los censos económicos y teniendo como elemento central de ordenamiento del sistema el directorio central de empresas, del cual se extraen las muestras de las encuestas anuales reformuladas. Este nuevo modelo presupone una mayor integración con órganos responsables de los principales registros administrativos, a fin de permitir su utilización, de forma sistemática, para la actualización de las unidades del directorio.

Un paso importante hacia la integración del instituto de estadística con los productores de los registros administrativos fue la adopción por parte de varios órganos de la esfera federal, a partir de 1995, de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE). La CNAE es el resultado de un trabajo conjunto entre diversas entidades productoras y usuarias de estadísticas económicas —públicas y privadas— y con órganos de registros administrativos del ámbito nacional, con la coordinación del IBGE, que tuvo por objeto promover una amplia revisión de la clasificación adoptada anteriormente, dentro de la propuesta de construcción de una clasificación uniforme, compatibilizada con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU).

Para actualizar el directorio central de empresas con la nueva clasificación de actividades, se realizó una amplia encuesta por muestreo, donde las empresas industriales con 30 o más empleados y las de comercio y servicios con 20 o más empleados componían la unidad de inclusión forzosa, mientras que la cobertura de aquellas por debajo de esas cifras se realizó por muestreo. Considerando un universo estimado de cerca de 2 millones de empresas, la encuesta total investigó aproximadamente 400.000 empresas, permitiendo al IBGE proporcionar, por primera vez, estadísticas del directorio central de empresas sobre la estructura productiva empresarial brasileña.

Así, en 1996, se implantó el nuevo modelo de organización de las encuestas económicas anuales de industria, comercio, construcción y servicios (esta última después de 1998), cuyas muestras fueron seleccionadas a partir del directorio actualizado parcialmente con la encuesta por muestreo y complementado con informaciones del registro administrativo de mayor cobertura disponible, la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), que ya adoptara la nueva clasificación de actividades CNAE. A partir de 1996, se instala, de forma definitiva, el proceso de integración entre directorios y encuestas, donde el directorio proporciona las bases para la selección de las empresas y las encuestas, por su parte, retroalimentan al directorio con las informaciones por ellas recogidas.

Otro cambio introducido por el nuevo modelo se refiere a la adopción en las encuestas de la **unidad local** como unidad básica estadística, que representa cada domicilio de actuación de la empresa y que viene a ser exactamente la misma unidad básica utilizada en los registros administrativos.

Además de la adopción de una tabla única de clasificación de actividades por todos los órganos productores de directorios administrativos, la asociación con el Ministerio del Trabajo y Empleo, órgano productor del principal registro administrativo sobre empleo, la RAIS, que presenta un cobertura estimada en 95% del universo formal de empresas y empleados, fue fundamental para el éxito del nuevo programa.

No hay una legislación que asegure el suministro de la RAIS al IBGE, a pesar de que existe un acuerdo formal con el Ministerio del Trabajo y Empleo en que se establecen los derechos y responsabilidades de ambas partes, las restricciones de sigilo, la frecuencia y el formato de la transferencia de datos y otras cuestiones relacionadas. Las buenas relaciones entre los dos órganos facilitan la recepción periódica de la RAIS por el IBGE que, a su vez, contribuye con sugerencias en el proceso, y en la identificación y resolución de problemas observados en los datos. Además, el IBGE participa en el grupo técnico que define los procedimientos de la RAIS, estando representado por el gerente de su directorio central de empresas.

A pesar de no ser este el registro administrativo ideal para el directorio central de empresas, dado que la variable económica de tamaño es número de empleados y no facturación, valor de ventas o equivalente, la RAIS ha demostrado ser la fuente más segura y constante, pues nunca hubo interrupción al recibirla, pese a que no siempre está disponible en las fechas más adecuadas para la actualización del directorio, con vistas a la selección de las muestras de las encuestas anuales.

Actualmente, el IBGE solo tiene acceso a los datos del impuesto sobre la renta de las empresas de forma agregada, pese a que existe un permanente esfuerzo por parte del instituto de estadística para otorgar un acceso individualizado a las informaciones, limitado por cuestiones legales. Este acceso sería un paso importante hacia la racionalización del sistema de informaciones, principalmente en el segmento de las pequeñas empresas, donde la utilización de los datos del impuesto sobre la renta podría sustituir la necesidad de que el instituto de estadística realice encuestas directas de esas empresas.

No obstante, a través de la RAIS el directorio central de empresas se actualiza anualmente, incorporando nuevas empresas e informaciones sobre creaciones y disoluciones de empresas, actualización de domicilios y datos sobre empleo y remuneración, que permiten la selección de muestras para las encuestas económicas.

Además de la buena relación con el órgano productor de la RAIS, la existencia de un código único de identificación para las empresas y sus unidades locales y la adopción de la misma unidad básica de investigación en los órganos administrativo y estadístico fueron factores determinantes para el éxito

del nuevo modelo de producción de estadísticas económicas, basado en un directorio central de empresas actualizado permanentemente a partir de registros administrativos.

Desde 1996, el directorio central de empresas, además de proporcionar listas de unidades para las encuestas económicas, pasó también a ser productor de estadísticas, a partir de las informaciones de su banco de datos, actualizado anualmente con las encuestas anuales y los registros administrativos. La publicación Estadísticas del directorio central de empresas forma parte del programa anual de divulgación de estadísticas del IBGE y contiene informaciones sobre el universo de unidades económicas activas, según actividad económica, tamaño, área geográfica, entre otras variables. Ya se han divulgado estudios sobre dinámica demográfica de empresas, con el suministro de tasas de natalidad y mortalidad de las empresas, según el tamaño, en términos del número de empleados.

Además de atender principalmente las encuestas del área económica —industria, comercio y servicios—, el directorio también ha servido como referencia para la generación de listas de unidades para encuestas del IBGE en otras áreas de actuación, como encuestas sociales realizadas en establecimientos de salud; encuestas de saneamiento básico, donde las empresas investigadas son las que realizan tratamiento de agua y cloacas; encuesta de asociativismo, investigando los sindicatos del país, entre otros. Más recientemente, el directorio proporcionó el universo de establecimientos comerciales con miras a la selección de la muestra de los locales donde serán recopilados los precios para componer el índice nacional de precios al consumidor. Otros institutos de estadística, de nivel estadual, también utilizan el directorio central de empresas como universo de referencia para la producción de estadísticas regionales, lo que garantiza la posterior comparabilidad con las estadísticas producidas por el IBGE.

En virtud del reconocimiento de la calidad de sus informaciones, en especial en lo que se refiere a la clasificación de actividades de las unidades que lo componen, el directorio central de empresas ha sido ampliamente solicitado por otras instituciones, que buscan mejorar el código de actividad de sus directorios. Frecuentemente, diversas entidades públicas o privadas envían al IBGE la lista de empresas de sus directorios, solicitando su asignación del código CNAE, según la información que consta en el directorio central de empresas.

Además del acuerdo sobre el uso de la CNAE alcanzado por todos los órganos de la administración pública productores de registros administrativos, el IBGE coordina los trabajos de gestión de la clasificación, que son desempeñados y discutidos periódicamente con esos órganos. Como coordinador del sistema nacional de clasificaciones, el IBGE pone a disposición del público en general una central de dudas para consultas sobre clasificación, a través del correo electrónico o el teléfono, además de proporcionar diversos instrumentos de apoyo para la correcta asignación del código de actividad e impartir capacitación con equipos de técnicos responsables de la tarea de codificación de actividades en órganos de fiscalización y tributarios.

En 2002, el IBGE dio otro paso más hacia la integración del sistema nacional de informaciones, organizando el 1º Encuentro nacional de productores de directorios de personas jurídicas, reuniendo, por primera vez, a los responsables directos de la administración de los principales directorios nacionales, estadísticos y administrativos. El objetivo del encuentro fue el conocimiento recíproco de los contenidos y procesos de los directorios presentados y la ampliación del proceso de integración entre las fuentes, lo que se llevará a cabo mediante la creación de grupos de trabajo para discutir temas específicos relacionados con la gestión de directorios de empresas. La perspectiva es que este evento se celebre anualmente, dando continuidad al proceso, iniciado y liderado por el instituto de estadística, de articulación entre las fuentes de información estadística y administrativas.

## VII. CONCLUSIÓN

Los directorios estadísticos de empresas son piezas clave en la elaboración de sistemas integrados de informaciones estadísticas, sirviendo múltiples propósitos, el principal de los cuales es el suministro de muestras y subpoblaciones de unidades estadísticas para la realización de encuestas. La tarea de elaboración y mantenimiento de un directorio es compleja, pero puede verse sumamente facilitada si recibe el apoyo de informaciones procedentes de registros administrativos.

Internacionalmente, los registros administrativos han sido una importante fuente complementaria de las encuestas en la elaboración del sistema de informaciones estadísticas, en especial en la elaboración y mantenimiento de directorios estadísticos de empresas. Hay que evaluar, sin embargo, aspectos relevantes de los registros administrativos, relacionados con la calidad, la cobertura, la definición de conceptos, metodologías, clasificaciones y variables investigadas, entre otros, antes de adoptarlos como fuente para la actualización del directorio estadístico.

Los métodos más eficaces de actualización del directorio estadístico de empresas combinan el uso de informaciones provenientes de los registros administrativos y las encuestas estadísticas. Los registros administrativos tienen la ventaja de la cobertura del universo de las empresas, mientras que las encuestas presentan un potencial informativo más completo, aunque referido a un universo más restringido.

No obstante, hay que estar atento ante el hecho de que cuanto mayor es la utilización de los registros administrativos por parte del órgano de estadística, mayor es la dependencia de este para con los órganos administrativos, dado que no puede interrumpirse el flujo y el suministro sistemático de datos para los programas estadísticos.

En este sentido, además de una legislación específica que permita la utilización estadística de los registros administrativos, es fundamental establecer una política de cooperación con los órganos suministradores de estos registros, dado que la capacidad de influir en el diseño o en la reformulación de los sistemas administrativos reside en esta comprensión mutua de las necesidades de cada parte involucrada.





### Bibliografía

- Arias, A. R. y S. H. T. C. Cordeiro (1989), “Avaliando las Informações de Registros Administrativos del Ministerio del trabajo sobre el Mercado de trabajo en la Década de 80”, Texto para Discussão Nº 21, Brasilia, Ministerio del Trabajo y Empleo, septiembre.
- Brackstone, G. J. (1987), “Statistical Uses of Administrative Data: Issues and Challenges”, documento presentado al Simposio sobre “Statistical Uses of Administrative Data”, noviembre.
- EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas) (2002), “Business Register Recommendations Manual”, tercer borrador, mayo, inédito.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1994), “Estadísticas Económicas: en Dirección a la Reestructuración (versión preliminar)”, Brasilia, Directoría de Encuestas, noviembre.
- Ritzen, Jean (2001), “Managing Relationships with Administrative Agencies: An Introduction”, documento presentado en la “15th International Roundtable on Business Survey Frames”, Washington, D.C., 22 al 26 de octubre.
- Zacharias, Maria Luiza B. (1994), *A RAIS y sua utilização nas Pesquisas del IBGE*, Brasilia, División de Dirección y Clasificación, Dirección de Encuestas, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), noviembre.