



DOCUMENTO ELECTRÓNICO

LC/W. 6
9 de agosto de 2004

ORIGINAL: ESPAÑOL

MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESTADÍSTICA, TERCERA EDICIÓN: EL FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DE UNA OFICINA DE ESTADÍSTICA

(versión preliminar)¹

¹ El presente documento tiene como objeto difundir una versión preliminar de la traducción realizada en CEPAL de la última revisión del *“Handbook of Statistical Organization: The Operation and Organization of Statistical Agency”* publicado con la sigla ST/ESA/STAT/SER.F/88 en 2003 por la División Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU.

La publicación de la versión definitiva y oficial de la traducción está en proceso; sin embargo considerando su gran utilidad, no solamente en la organización de una oficina de estadística, sino también por las orientaciones muy relevantes que ofrece para el diseño de una estrategia nacional de construcción y fortalecimiento de un verdadero sistema nacional de estadísticas, se ha decidido esta difusión preliminar.

Esta versión restringida no ha sido sometida a una revisión editorial formal.

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Prólogo

El primer Seminario interregional sobre organización estadística, patrocinado por las Naciones Unidas, se celebró en Ottawa en 1952. Dos años después, en 1954, las Naciones Unidas publicaron el *Manual de organización estadística*. En Ottawa, en 1973, se llevó a cabo un segundo seminario sobre el mismo tema. En 1980 estaba lista una segunda edición del *Manual*, publicada con el título *Manual de organización estadística: Estudio sobre la organización de servicios nacionales de estadística y cuestiones conexas de administración*. Casi dos décadas más tarde, en un seminario sobre calidad de datos celebrado en 1999 con el patrocinio conjunto del Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas, varios países solicitaron una versión actualizada del *Manual* de 1980. Para dar respuesta a esta petición, las Naciones Unidas han preparado este volumen, el *Manual de organización estadística, tercera edición: El funcionamiento y organización de una oficina de estadística*.

La tercera edición del *Manual* se basa principalmente en el documento elaborado por Jacob Ryten, en el marco de un acuerdo de consultoría con la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. La evaluación inicial del documento fue realizada por funcionarios de la División de Estadística y un equipo editorial integrado por representantes de los países de cada una de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y del Fondo Monetario Internacional. Más adelante se presentaron capítulos sueltos en diversos seminarios realizados por la División de Estadística.

Es importante destacar que la aplicación de las medidas propuestas en este *Manual* puede llevarse a cabo de dos formas muy diferentes. Por una parte, las medidas que aquí se recomiendan no deben aplicarse separadamente; por el contrario, deberían adoptarse como un todo, ya que todas actúan de forma conjunta. Por otra parte, debe reconocerse que la mayor parte de los organismos que desean poner en práctica los principios de este *Manual* no estarán en condiciones de aplicarlas todas a la vez. En realidad, para un país lo más sensato sería concentrarse solo en una área, por ejemplo, la gestión de las funciones básicas del organismo de estadísticas. En cualquier caso, los organismos de estadísticas son quienes deben decidir, teniendo en cuenta su situación y la de sus países, cuáles de los principios presentados en este *Manual* son procedentes en su caso.

Debe insistirse en que sin la contribución de Jacob Ryten en el borrador inicial, no habría sido posible escribir este volumen. Su trabajo representa un esfuerzo hercúleo que solo podrán apreciar quienes hayan abordado proyectos de una complejidad similar. El borrador fue evaluado por un consejo editorial compuesto por Paul Cheung, Miguel Cervera, Svein Longva, Guest Charumbira, Hasan Abu Libdeh y Carol Carson, quienes sugirieron

numerosas mejoras. Las sugerencias de Jason Brody permitieron hacer más accesible el texto a los lectores. Varios funcionarios de la División de Estadística hicieron contribuciones al borrador final, pero tres de ellos merecen una mención especial: Angela Me, que organizó la producción de los borradores iniciales y aportó asimismo muchas sugerencias valiosas en lo sustantivo en todas las etapas del proceso; y Sabine Warschburger e Isabela Heng, que organizaron y compusieron el borrador final. El capítulo VII, “Gestión de la tecnología de la información”, se debe principalmente a Jack Arthur. Sin embargo, la responsabilidad de la versión final del presente manual, y de todos los errores u omisiones, es de Hermann Habermann y Willem de Vries, que tomaron las decisiones finales sobre su contenido y estructura.

Nitin Desai
Secretario General Adjunto
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ÍNDICE

Prólogo.....	i
Introducción.....	1
I. FUNDAMENTOS DE UN ORGANISMO DE ESTADÍSTICA.....	5
A. INDEPENDENCIA	5
B. RELEVANCIA	7
C. CREDIBILIDAD	9
D. POLÍTICAS CON RESPECTO A LOS INFORMANTES	10
II. EL SISTEMA ESTADÍSTICO	13
A. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA	13
1. <i>Instituciones únicas</i>	13
2. <i>Más de una institución</i>	16
3. <i>Importancia del reconocimiento institucional</i>	18
B. INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN	18
1. <i>Incentivos</i>	19
2. <i>Algunos mecanismos útiles</i>	21
3. <i>Consejo nacional de estadística</i>	22
4. <i>Coordinación de presupuestos y normas</i>	22
5. <i>Asignación del personal</i>	23
6. <i>Instrumentos de coordinación para los organismos descentralizados</i>	23
7. <i>El papel del banco central</i>	25
C. EL JEFE DE ESTADÍSTICA.....	26
1. <i>Los superiores del jefe de estadística</i>	27
2. <i>Los colegas del jefe de estadística</i>	28
3. <i>Requisitos del jefe de estadística</i>	29
4. <i>Duración del mandato del jefe de estadística</i>	30
5. <i>Pedidos de renuncia y amenazas de renuncia</i>	31
6. <i>Facultades del jefe de estadística</i>	32
7. <i>Competencia del jefe de estadística</i>	33
D. EL CONSEJO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS.....	34
1. <i>Supervisión o asesoramiento</i>	34
2. <i>Composición</i>	37
3. <i>Presidencia</i>	38
4. <i>Secretaría</i>	38
5. <i>Programa de trabajo</i>	39
6. <i>Frecuencia de las reuniones</i>	40
7. <i>Comités asesores</i>	40
8. <i>Órganos especiales</i>	41
E. LEGISLACIÓN	41
1. <i>Actores principales</i>	42
2. <i>Extensión de la ley</i>	43
3. <i>La ley: disuasión y cumplimiento</i>	43
4. <i>El acceso a la información protegida por otras leyes</i>	44
5. <i>Asesoramiento jurídico</i>	44

6. <i>Mecanismos jurídicos especiales en los sistemas descentralizados</i>	44
F. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA	45
1. <i>Fuentes de financiamiento</i>	46
2. <i>Financiamiento mediante el presupuesto de la administración pública</i>	47
3. <i>Fijación de precios de mercado a los bienes y servicios</i>	47
III. LOS USUARIOS Y SUS NECESIDADES	49
A. LAS NECESIDADES DEL GOBIERNO	50
1. <i>Los ministerios de economía</i>	51
2. <i>Otros ministerios</i>	52
3. <i>Cómo establecer y organizar los vínculos</i>	54
4. <i>Gobiernos regionales y locales</i>	56
B. LAS NECESIDADES DEL PÚBLICO	59
1. <i>La comunidad en general</i>	59
2. <i>Escuelas primarias y secundarias</i>	59
3. <i>La prensa</i>	60
C. LAS NECESIDADES DE LAS EMPRESAS	62
1. <i>Las grandes empresas</i>	62
2. <i>Empresas pequeñas</i>	64
D. NECESIDADES DE INVESTIGACIÓN Y DE OTRO TIPO	66
1. <i>El ámbito académico</i>	66
2. <i>Las instituciones internacionales</i>	67
IV. DELIMITAR PRIORIDADES	69
A. ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES DE LOS USUARIOS	69
B. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE EJECUCIÓN	73
1. <i>Los planes anuales y sus componentes</i>	73
2. <i>Ajustes en función del tamaño y las incertidumbres</i>	74
3. <i>Oficialización</i>	75
4. <i>Planificación y elaboración del presupuesto</i>	75
5. <i>Planificación y rendición de cuentas</i>	76
6. <i>Evaluación del plan</i>	76
V. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN	78
A. TEORÍAS Y TENDENCIAS	78
B. ORGANIZACIÓN POR TEMAS U ORGANIZACIÓN POR FUNCIONES	80
C. ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN	81
D. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y FILOSOFÍA INSTITUCIONAL	86
VI. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	91
A. COMPOSICIÓN DE LA PLANTILLA	92
B. POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS	94
C. CONTRATACIÓN	96
D. EL PRIMER DÍA	97
E. CAPACITACIÓN	98
F. ROTACIÓN EN EL EMPLEO	101
G. RETENCIÓN DEL PERSONAL	101
H. <i>¿QUÉ ALTERNATIVAS TIENE UN NUEVO JEFE DE ESTADÍSTICA?</i>	103
I. <i>LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS, UN CONCEPTO INTEGRAL</i>	104
VII. GESTIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN	106

A.	MODELOS DE GESTIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN.....	106
B.	EXAMEN DE ALGUNOS DE LOS TEMAS FRECUENTES A FINES DE LOS AÑOS SETENTA	108
C.	RELACIONES CON EL SECTOR COMERCIAL: CONTRATACIÓN EXTERNA	109
D.	TÉCNICAS SEGURAS PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS TECNOLÓGICOS.....	111
VIII.	ACTIVOS INTANGIBLES	115
A.	EL SELLO DE CALIDAD	115
B.	LA FUERZA JURÍDICA	115
C.	POLÍTICAS.....	116
D.	REGISTROS	117
E.	EL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES	119
F.	EXAMEN Y CONTROL CENTRAL DE LOS CUESTIONARIOS.....	119
G.	NOMENCLATURAS Y CLASIFICACIONES	120
H.	GESTIÓN FINANCIERA	121
IX.	GESTIÓN DE LAS FUNCIONES BÁSICAS	123
A.	FUNCIONES ESENCIALES	123
1.	<i>Planificación</i>	123
2.	<i>Ejecución y procesamiento</i>	124
3.	<i>Análisis</i>	124
4.	<i>Difusión</i>	125
5.	<i>Coordinación y normalización</i>	125
B.	ENCUESTAS Y CENSOS.....	125
1.	<i>Gestión de proyectos</i>	126
2.	<i>El trabajo con el personal del proyecto</i>	129
3.	<i>El trabajo con los encuestados</i>	132
4.	<i>Repositorio de conocimientos especializados de estadística</i>	133
5.	<i>Flexibilidad para la realización de las encuestas</i>	133
6.	<i>Registros administrativos</i>	134
X.	ORGANIZACIÓN SOBRE EL TERRENO.....	136
A.	INTERACCIÓN CON LOS ENCUESTADOS	136
1.	<i>Hogares</i>	138
2.	<i>Empresas</i>	139
3.	<i>El índice de precios al consumidor (IPC): un caso especial</i>	140
4.	<i>Gobierno</i>	141
5.	<i>El caso especial del gobierno provincial y local</i>	142
6.	<i>Instituciones sin fines de lucro</i>	143
B.	INTERACCIÓN CON UNA ORGANIZACIÓN TEMÁTICA	144
1.	<i>Perspectivas</i>	144
2.	<i>Censos y encuestas</i>	144
3.	<i>Gestión de interacciones</i>	145
XI.	DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN A LOS USUARIOS	147
A.	ASPECTOS GENERALES DE LA DIFUSIÓN.....	147
1.	<i>Suministro de información a los usuarios sobre las propiedades de los datos estadísticos</i> ...	148
2.	<i>Política de difusión</i>	149
B.	DIFERENTES FORMAS DE DIFUSIÓN	151
1.	<i>Medios tradicionales</i>	151
2.	<i>Multimedia</i>	151
3.	<i>Internet</i>	152

C. RECUPERACIÓN DEL COSTO DE PUBLICACIÓN	154
1. <i>Políticas comerciales</i>	155
2. <i>Recurso a terceros con fines de difusión</i>	156
3. <i>Derechos de propiedad intelectual y regalías</i>	157
D. COMPLEMENTAR LA INFORMACIÓN CON EL ANÁLISIS	157
1. <i>¿Una oficina nacional de estadística debe hacer análisis?</i>	157
2. <i>Hechos e interpretación</i>	158
3. <i>Funciones analíticas e información</i>	158
4. <i>Examen de publicaciones</i>	159
E. EL ANUARIO ESTADÍSTICO	160
XII. RESPETO DE LA INTIMIDAD Y PRESERVACIÓN DE LA CONFIDENCIALIDAD: CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	163
A. NORMAS PARA EL TRATO CON LOS ENCUESTADOS.....	163
1. <i>Principios de las relaciones con los encuestados.</i>	163
2. <i>Obligatoriedad y respuesta voluntaria</i>	166
3. <i>Incentivos y seguridades</i>	167
4. <i>Información administrativa compartida</i>	168
B. PROTECCIÓN DE LOS DATOS.....	170
1. <i>Seguridad material y electrónica</i>	170
2. <i>Sanciones</i>	170
C. CONFIDENCIALIDAD Y DIVULGACIÓN	171
1. <i>Principios</i>	171
2. <i>Dominancia y divulgación residual</i>	172
3. <i>Confidencialidad y estadística de los hogares</i>	173
4. <i>Divulgación con consentimiento</i>	173
5. <i>Divulgación forzosa</i>	174
6. <i>Confidencialidad pasiva</i>	174
7. <i>Disposiciones para la investigación</i>	175
XIII. RECAPITULACIÓN.....	178
A. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN	179
B. FUNCIONES INTERNAS.....	181
1. <i>Oficina del jefe de estadística</i>	181
2. <i>Difusión</i>	181
3. <i>Organización sobre el terreno</i>	182
4. <i>Departamentos temáticos</i>	183
5. <i>Infraestructura estadística</i>	188
6. <i>Infraestructura técnica</i>	189
7. <i>La función analítica</i>	190
8. <i>Planificación</i>	191
9. <i>Mecanismos horizontales y verticales</i>	192
C. FORMACIÓN DE APOYO EXTERNO	192
ANEXO I: MODELO ANOTADO DE UNA LEY NACIONAL DE ESTADÍSTICA.....	194
ANEXO II: Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales.....	208
ANEXO III: Esquemas que representan las posibles organizaciones de las funciones de una oficina de estadística.....	210

Introducción

El *Manual de organización estadística, tercera edición: El funcionamiento y organización de una oficina de estadística* está dirigido principalmente a dos grupos: a) el jefe de estadística (o futuro jefe de estadística de un organismo de estadística) y sus colegas, y b) los encargados de la supervisión de la gestión de las estadísticas oficiales.

En su condición de directores de organismos, quienes ocupan estos puestos están comprometidos formal y afectivamente con la continuidad de una tradición plasmada en los principios fundamentales de las estadísticas oficiales.² Con su labor consolidan la confianza del público en la información que divulga el organismo; impulsan las innovaciones; fomentan una ética profesional sin la que es imposible mantener los estándares de calidad, y se comunican con el gobierno y con el público en general en lo referente a la situación del país, sobre la base de los aspectos susceptibles de medición cuantitativa. Por lo tanto, el *Manual* está diseñado para quienes tienen la responsabilidad de liderar los organismos de estadística y preservar la confianza del público. Además, el *Manual* puede resultar útil a quienes sólo necesiten comprender el funcionamiento de un organismo de estadística.

El *Manual* trata sobre los organismos nacionales de estadística, es decir, departamentos gubernamentales de categoría variable, creados con el objeto de recopilar, interpretar y divulgar estadísticas oficiales. Estos organismos tienen tamaños diversos y estructuras muy distintas. Algunos tienen carácter general, por cuanto recopilan estadísticas de todo lo necesario en materia de procesos económicos y sociales del país. Otros son muy especializados: solo recopilan estadísticas sobre el transporte, la banca o la agricultura. Unos tienen gran visibilidad y su identidad está claramente definida mediante un estatuto. Otros están integrados en organismos superiores y fueron creados principalmente para proporcionar información al órgano rector del organismo al que pertenecen. Sin embargo, salvo en lo que se refiere a su tamaño, la magnitud de sus operaciones y su campo de acción, las oficinas de estadística no difieren tanto entre sí en su función principal y en la conducta que se espera de ellas, como tampoco en las normas que rigen su funcionamiento. Todas se dedican a procesar datos brutos para convertirlos en estadísticas, aplican estándares objetivos en sus operaciones y tratan de asegurar su supervivencia siendo imparciales, neutrales y objetivas.

La tercera edición del *Manual* está dividida en las áreas siguientes: principios generales de un organismo y un sistema de estadística; recolección de datos y políticas relativas a los encuestados; necesidades de los usuarios; principios y ejemplos de organización y gestión; y directrices para la difusión.

Este *Manual* no debe leerse de corrido. Se elaboró, más bien, como lista de comprobación de los temas que debe tener en cuenta un organismo de estadística para funcionar en forma eficaz; un conjunto de ejemplos que ilustran de qué manera pueden llevarse a la práctica los principios en determinados contextos típicos; una enumeración

² Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, suplemento N° 9 (E/1994/29), cap. V.

de los factores que pueden ayudar al personal de un organismo a decidirse por una u otra aplicación; y, por último, una advertencia de que, a pesar de que determinadas soluciones puedan ser preferibles, ninguna es universal. En particular, es preciso entender que si bien el *Manual* proporciona orientaciones claras y firmes en estas áreas, la situación de cada país es única y solo quienes trabajan en él pueden determinar la utilidad de las orientaciones que aquí se ofrecen. Por este motivo, esta obra no puede ser normativa en un sentido genérico. No obstante, puede resultar ilustrativa por los ejemplos que contiene y las sugerencias sobre las formas de aprender de ellos, y puede establecer un conjunto reducido de principios generales que parecen haber superado los retos temporales y geográficos, las tradiciones y los contextos jurídicos, las políticas y el desarrollo económico, las necesidades y las expectativas. Si el *Manual* logra servir para todo eso, sus objetivos se habrán cumplido.

Pese a su flexibilidad, la tercera edición del *Manual*, al igual que las obras que le precedieron,³ es inflexible en determinados aspectos. Exhorta al jefe de estadística y al personal a rechazar toda interferencia de partes interesadas sobre la forma en que se recopilan y combinan los hechos para generar las estadísticas o sobre los métodos y la oportunidad en que se hacen públicos. Asimismo, se subraya reiteradamente el requerimiento de que la información reunida por los organismos de estadística sea siempre confidencial e inviolable. Si los datos individuales no se manejan confidencialmente, el funcionamiento del organismo de estadística dejará de ser eficiente.

Una nueva generación, con capacidades y recursos hasta ahora inigualados, debe hacer frente a la responsabilidad de dirigir los organismos de estadística de hoy. Los registros de las prácticas aplicadas con anterioridad, sobre todo las que resultaron fructíferas, pueden servirles para llevar a cabo esta tarea. Sin embargo, el entorno en que se crean y difunden las estadísticas oficiales se ha modificado, y sigue cambiando tan profundamente que las experiencias del pasado solo pueden aplicarse parcialmente. Algunos de estos cambios se deben a los avances tecnológicos y evolucionan a una velocidad increíble. Otros son consecuencia de las innovaciones sociales, jurídicas e institucionales. Otras más son el fruto de un aumento de la riqueza, de las mejoras en materia de educación y de un empleo más refinado que nunca de los conocimientos.

Jamás se ha esperado tanto de las estadísticas; jamás han tenido los estadísticos tantos medios a su disposición; y jamás ha existido tal predisposición a aprender de los otros y a normalizar internacionalmente los resultados de ese aprendizaje. Ello no implica que estos avances se hayan distribuido de un modo uniforme u óptimo, ni sugiere que no haya tensiones o incluso crisis. Indudablemente, hay dificultades. En algunos casos, el sólido vínculo que conectaba a los gobiernos con los organismos de estadísticas se ha visto cuestionado y es más frágil hoy que en el pasado. Es posible que algunos organismos analicen retrospectivamente su desempeño y no vean reflejados en él los cambios tecnológicos y económicos mencionados más arriba.

³ *Manual de organización estadística*, serie Estudios de métodos, F, N° 6 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta 54.XVII.7), y *Manual de organización estadística: Estudio sobre la organización de servicios nacionales de estadística y cuestiones conexas de administración*, Estudios de métodos, F, N° 28 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.79.XVII.7). En adelante, “el *Manual* de 1954” y “el *Manual* de 1980”, respectivamente.

Antes, las estadísticas oficiales proveían principalmente a los ministerios de industria y economía, a las comisiones de planificación y a los ministerios de comercio y, por supuesto, a sus usuarios más tradicionales: los ministerios de agricultura, transporte y trabajo. Hoy, la variedad de usuarios se ha ampliado e incluye a los departamentos de medio ambiente, vivienda, bienestar, educación, salud, justicia y energía. Además, las estadísticas oficiales también son utilizadas por las grandes empresas, en una magnitud similar a la de los gobiernos, y por el público en general (entre otras cosas, para supervisar la rendición de cuentas del gobierno).

El interés por realizar comparaciones entre países es mucho más amplio que cuando se redactó el *Manual* de 1954. En aquel momento, las normas que hoy damos por descontadas, como las clasificaciones de actividades, bienes y empleos, se encontraban en su primera etapa de desarrollo y podría decirse que eran transmitidas a las oficinas de estadística nacionales literalmente por un puñado de expertos internacionales; en contraste, la participación de los organismos de estadística en la elaboración de las normas actuales se ha hecho universal. Hace cincuenta años, el campo de la fijación de normas internacionales se dejaba en manos de los organismos internacionales de estadística. Hoy es un tema en el que participan todos los organismos de estadística.

Los rasgos expuestos, impulsados mayormente por circunstancias que están fuera del alcance de los estadísticos, han hecho necesaria la actualización de las antiguas normas, prestando atención al mismo tiempo a la experiencia acumulada por las oficinas de estadísticas. Ciertamente, entre las múltiples dificultades que deben tener en cuenta los estadísticos, quizás la más notable es la de administrar una organización que prospera con la continuidad pero debe desarrollarse en un entorno caracterizado por el cambio permanente.

En la presente versión del *Manual*, las innovaciones más importantes son las siguientes:

- Se presta mayor atención al proceso estadístico, en tanto proceso y en tanto sistema, en lugar de considerarlo como un conjunto de instituciones vinculadas entre sí mediante dispositivos de coordinación. En consecuencia, la controversia entre la centralización y la descentralización, que ocupaba un lugar preponderante en el *Manual* de 1980, se incorpora ahora a un análisis sobre los métodos disponibles para fortalecer la coordinación.
- Se reconoce que, si bien las posibilidades de acceder a equipo de computación actualizado y a personal capacitado en su uso han aumentado considerablemente en los últimos veinte años, la gestión de las tecnologías de la información es un tema fundamental que merece especial atención.
- Los sistemas de planificación de los emprendimientos estadísticos de gran envergadura, como los censos, se comprenden mucho mejor ahora y es más fácil ponerlos en práctica y, por ende, ya no requieren un examen detallado.

- El énfasis en la relación entre las oficinas estadísticas, los encuestados y los usuarios que se planteaba en el *Manual* de 1980 ocupa en la presente edición un lugar predominante. También se hace mayor hincapié en la capacidad de coordinación de ciertos elementos de la infraestructura estadística, como las clasificaciones comunes, el sistema de cuentas económicas y otros instrumentos de integración.
- A diferencia de las anteriores, en la tercera edición del *Manual* se trata de abordar los intereses de las distintas clases de usuarios y con las estadísticas que necesitarán, dadas esas diferencias.

En última instancia, un organismo de estadística eficaz reconoce que las soluciones ideales son difíciles de obtener, y que las soluciones prácticas, sólidas y viables surgen cuando se mantiene el equilibrio entre las ventajas y las desventajas de cada enfoque. En casi todos los capítulos siguientes se dan ejemplos de estos equilibrios. Por supuesto, no pueden ser universales, ya que la forma de ponderar los factores en la búsqueda de resultados viables difiere según el lugar y el momento. Corresponde a cada organismo evaluar en forma sensata el conjunto específico de circunstancias en que actúa.

Un organismo de estadística eficaz reconoce también que no es posible adoptar medidas aisladas, sino en forma concertada. Aunque las iniciativas se evalúen inicialmente sobre la base de sus ventajas individuales, a la larga deben calibrarse en relación con otras medidas organizativas y de procedimiento.

I. FUNDAMENTOS DE UN ORGANISMO DE ESTADÍSTICA

1. Las oficinas nacionales de estadística existen para proporcionar al público en general, al gobierno y a la comunidad empresarial, información correspondiente a las esferas económicas, demográfica, social y ambiental. Esta información es esencial para el desarrollo en estas áreas y para el conocimiento mutuo y el comercio entre los Estados y los pueblos del mundo.
2. La calidad de las estadísticas oficiales depende en gran medida de que los ciudadanos, las empresas y otros informantes colaboren en la provisión de datos apropiados y confiables a los organismos de estadística.
3. Para que los ciudadanos confíen en las estadísticas oficiales, los organismos estadísticos deben contar con un conjunto de valores y principios fundamentales que sean respetados por el público. Entre ellos están la independencia, la pertinencia y la credibilidad, así como el respeto a los derechos de los informantes.
4. Estos principios han sido sistematizados en los principios fundamentales de las estadísticas oficiales.⁴

A. INDEPENDENCIA⁵

5. Para tener credibilidad y desempeñar su función de brindar un flujo ininterrumpido de información útil y de excelente calidad al público en general y a los encargados de la formulación de políticas, es preciso que los organismos de estadísticas tengan una posición de independencia ampliamente reconocida. Sin la credibilidad derivada de un alto grado de independencia, los usuarios perderán la confianza en la exactitud y la objetividad de la información del organismo y quienes le proporcionan los datos estarán menos dispuestos a cooperar con él.
6. En esencia, un organismo de estadística debería diferenciarse claramente de los sectores del gobierno encargados de las actividades de aplicación y de formulación de las políticas. Debería ser imparcial y evitar que se dé siquiera la impresión de que los procesos de recopilación, análisis e información de datos que realiza pudieran ser manipulados con fines políticos, o de que determinados datos, identificables en forma individual, pudieran ser cedidos con fines administrativos, regulatorios o de aplicación de la ley.
7. A continuación se enumeran algunas características relacionadas con la independencia:

⁴ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, suplemento N° 9 (E/1994/29), cap. V. Para más información véase el apéndice II o consúltese el sitio web <<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc94/s1994.htm>>.

⁵ Los párrafos 5 al 8 están basados en Martin, Margaret E, Miron L. Straf y Constance F. Citro (eds.), *Principles and Practices for a Federal Statistical Agency: Second Edition* (Washington, D. C., National Academy Press, 2001).

- Autoridad para adoptar decisiones de tipo profesional con respecto al ámbito de aplicación, el contenido y la frecuencia de los datos recopilados, analizados o publicados;
- Autoridad para seleccionar y promover a los funcionarios profesionales, técnicos y operativos;
- Reconocimiento, por parte de los funcionarios políticos ajenos al organismo de estadística, de su autoridad para publicar información estadística sin autorización previa;
- Autoridad del jefe de estadística y de los funcionarios especializados para hablar sobre las estadísticas elaboradas por el organismo ante los funcionarios del gobierno y los organismos públicos;
- Adhesión a calendarios predeterminados para la publicación de importantes indicadores económicos o de otro tipo a fin de evitar que se dé siquiera la impresión de una manipulación en las fechas de publicación con fines políticos;
- Diferenciación clara entre la publicación de información estadística y la interpretación de dicha información por parte de los funcionarios superiores del gobierno;
- Políticas de divulgación que alienten la presentación al público de los principales resultados obtenidos por los programas del organismo de estadística, a través de los medios de comunicación, la Internet y otros.

8. Al redactar la publicación *Principles and Practices for a Federal Statistical Agency*, en el año 2000, el National Research Council de los Estados Unidos de América identificó como objetivos fundamentales de un sistema de estadística los siguientes:

- Proteger la confidencialidad de las respuestas;
- Minimizar la tarea de las personas que proporcionan las respuestas;
- Garantizar la exactitud, para lo cual se debe prestar la atención necesaria a la coherencia de la información entre zonas geográficas y a lo largo del tiempo, así como a la medición estadística de los errores de los datos;
- Garantizar la oportunidad, para lo cual es preciso ocuparse debidamente de publicar los datos con la frecuencia necesaria para que reflejen los cambios de importancia que se produzcan en los temas estudiados y difundir los datos tan pronto como sea posible una vez reunidos;
- Garantizar la relevancia, para lo cual se requiere el interés de mejorar los datos que ayuden a los usuarios a satisfacer sus necesidades actuales en materia de toma de decisiones y análisis, así como anticipar sus futuras necesidades de información, y

- Consolidar la credibilidad, para lo cual es preciso ser imparcial, tanto en la práctica como en apariencia, e independiente del poder político.

9. Para que un organismo de estadística funcione con un gran nivel de independencia, es necesario saber de qué manera se han determinado sus objetivos y prioridades. En realidad, los objetivos se determinan por ley⁶ y el jefe de estadística se encarga de fijar las prioridades. Habitualmente, los objetivos parecen muy sencillos. Por ejemplo, la ley que regula el organismo de estadística de Canadá establece que habrá una oficina cuyas funciones serán obtener, resumir, recopilar y publicar información estadística relacionada con las actividades comerciales, industriales, sociales, económicas y generales y la situación de las personas.⁷ Sin embargo, en un panorama estratégico de 1989, el jefe de estadística de Canadá afirmó que las prioridades de mediano plazo del organismo eran, entre otras, las estadísticas provinciales, el sector de los servicios y la ciencia y la tecnología. En la ley se definen las responsabilidades del organismo; en el panorama estratégico se plasma la mejor interpretación del jefe de estadística sobre lo que debería hacer el organismo en el mediano plazo, teniendo en cuenta la demanda percibida y las condiciones necesarias para satisfacerla.

10. Un organismo de estadística es un organismo de servicio, de modo que su independencia está relacionada con métodos y los resultados, y no con sus objetivos básicos. Por este motivo, el análisis de los aspectos organizativos comienza con el tema de la relevancia.⁸ Es indudable que los productos generados por un organismo de estadística deben ser de ámbito nacional, es decir, deben ser válidos para todos los sectores de la sociedad y la economía del país. Pero, ¿qué significa “relevancia”? ¿Cuáles son las restricciones, tanto físicas como psicológicas, que limitan los esfuerzos por ser relevante?

B. RELEVANCIA

11. Los organismos de estadística deberían tratar de mejorar permanentemente sus sistemas de datos para proporcionar información exacta, oportuna y relevante en relación con las necesidades cambiantes de las políticas públicas. Sin embargo, el problema es que los intereses en materia de políticas pueden modificarse a mayor velocidad de lo que puede adaptarse un sistema de estadística. Los asuntos de interés surgen en muy poco tiempo; primero son curiosidades, luego pasan a ser temas de debate y por último se convierten en cuestiones de suma importancia para los encargados de la formulación de políticas. Por ejemplo, el tema de la existencia de una “nueva economía”, de la que no daban cuenta los estadísticos convencionales, surgió por primera vez a principios de los

⁶ Véase un análisis más detallado sobre las leyes de estadística en la sección E del capítulo II.

⁷ Gobierno de Canadá, *Ley de Estadística de 1918*. La fórmula actual es la misma. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, las funciones de la oficina, tal y como se definen en el *Framework Document: Office for National Statistics* (Londres, 1996), se limitan a la obtención de estadísticas económicas y sociales. En varios países (entre ellos Australia, Israel, Nueva Zelandia, Pakistán y Sudáfrica) la formulación del ámbito de actuación de la oficina tiene una extensión similar.

⁸ Algunos autores consideran que el término “relevancia” no viene al caso porque es obvio. Preferirían que el tema de la relevancia se analizara en el marco de las “prioridades”.

años noventa en la prensa y en la literatura popular. En dos o tres años, este asunto se ha convertido en una prioridad política en varios países avanzados y, a la larga, ha puesto en duda si los estadísticos habían medido correctamente el PIB de sus respectivos países. Si este tema hubiera justificado la creación de un nuevo programa de investigación que llevara al eventual reemplazo del sistema actual de cuentas económicas y de los datos básicos que lo apoyan, se hubieran tardado años, o incluso décadas, en lograr que un programa de este tipo generase mediciones útiles.

12. Otro ejemplo se refiere al sector de los servicios. Aunque la cuestión del sector de los servicios (su configuración, la productividad y la calidad de los empleos que ofrecía) solo tardó dos o tres años en convertirse en un tema de gran interés político, llevó más de una década formular, aceptar, e instituir las clasificaciones internacionales básicas necesarias para recopilar datos del sector. En realidad, aún a fines de los años noventa la mayoría de los organismos de estadística seguían experimentando con los marcos operacionales que les permitirían tratar en forma significativa los temas relativos al sector de los servicios.

13. De los dos ejemplos citados, se deduce que se tarda mucho menos en detectar un problema que en desplegar los medios necesarios para medir su magnitud y lograr que la medición sea comparable en el plano internacional. Dada esta disparidad, en un mundo cuyas prioridades se modifican con rapidez, un organismo de estadística que intente ser relevante en forma instantánea podría resultar permanentemente irrelevante.

14. Para el organismo de estadística, no tiene mucho sentido tratar de abordar problemas que se perciban como transitorios. Para cuando se haya puesto en marcha un programa destinado a abordarlos, la agenda política se habrá modificado varias veces. De hecho, al examinar las distintas prioridades, el organismo de estadística deberá separar los problemas transitorios de los más permanentes.

15. Una vez que un organismo de estadística ha establecido una prioridad, no le resulta fácil modificarla con la misma rapidez con que parecen cambiar los temas de la agenda política. Por este motivo es fundamental establecer las prioridades con racionalidad y predecir con exactitud los cambios de orientación política. La planificación que realice el jefe de estadística conlleva cuatro elementos importantes:

- Concebir programas suficientemente generales como para poder adaptarlos con facilidad a pequeños cambios de orientación política;
- Crear una reserva y desarrollar un estado de preparación que permita abordar las situaciones imprevistas sin afectar el normal funcionamiento del organismo de estadística;⁹

⁹ La experiencia más reciente de varios organismos de estadística fue ayudar a determinar el estado de preparación del sector empresarial para enfrentar el “efecto 2000” en los sistemas de computación. La Oficina de Estadísticas de Canadá mantuvo en estado de alerta a un grupo de encuestadores preparados para abordar un tema relativamente complejo en un período de noventa días, de principio a fin, siempre y cuando el número de empresas que compusieran la muestra no fuese superior a unas dos mil.

- Desarrollar políticas de recursos humanos cuyo objeto sea lograr que el personal de los organismos de estadística sea adaptable y pueda reorganizarse para enfrentar con éxito las modificaciones de los programas del organismo;
- Compartir información técnica e ideas con otros organismos de estadística. Este tipo de cooperación puede fomentar el desarrollo de métodos innovadores de recopilación, análisis y difusión de datos.

16. El hecho de desarrollar esas capacidades proporciona al organismo enormes ventajas para adaptarse a los problemas que surgen de los cambios de prioridades.

17. En un entorno de turbulencias sociales, si es necesario responder ante un gobierno que utiliza información estadística para planificar y asignar los recursos, es recomendable que el jefe de estadística sea flexible. Asimismo, deberá evitar la realización de encuestas excesivamente detalladas o específicas teniendo en cuenta que las políticas pueden llegar a modificarse inesperadamente, lo que podría limitar la relevancia de tales proyectos. Además, es esencial obtener información de antemano sobre los problemas que preocupan a los propios responsables políticos, de modo que el estadígrafo esté al tanto de los inminentes cambios de prioridades en la agenda política. Por más pequeña que sea la oficina de estadística, el jefe de estadística deberá dedicar buena parte de su tiempo a entrar en contacto con los altos funcionarios del gobierno para lograr una percepción adecuada de los posibles cambios.

18. Sin embargo, no basta con la labor del director del organismo. La problemática debe estar presente en todo el organismo; por ese motivo, en la tercera edición del *Manual* se dedica un espacio considerable a este tema, especialmente en el capítulo III.

C. CREDIBILIDAD

19. Las estadísticas tienen una característica especial: los resultados de las actividades de un organismo de estadística deben ser reproducibles para ser creíbles, pero no es realista suponer que el usuario pueda reproducirlos. Este es el motivo de que los organismos de estadística deban esforzarse en fortalecer su credibilidad, y de que exista una extremada susceptibilidad ante cualquier ataque a su credibilidad, o a la posibilidad de que el público pierda la fe en la confiabilidad de su producción.

20. Los organismos de estadística deben ser sumamente rigurosos con respecto a las normas que deben satisfacer la obtención de datos, los métodos de procesamiento y la derivación de los resultados. Además, deben infundir al personal un espíritu de calidad acorde con el alto nivel de exigencia de las normas. De este modo se refuerza permanentemente la sensación de que lo que se produce es el resultado de la calidad de los insumos y de los métodos de producción y control.¹⁰

21. La necesidad de inspirar un espíritu de calidad y de convencer a todos los usuarios de la calidad de los procedimientos de producción empleados tiene varias implicancias en

¹⁰ Algunos organismos de estadística (como por ejemplo los de Australia, Canadá y Nueva Zelanda) incluso publican sus normas de calidad en su sitio web o en su Intranet.

materia organizativa. Por ejemplo, los usuarios se sienten más seguros si, periódicamente, los métodos utilizados por el organismo de estadística son evaluados por un ente externo y las conclusiones se debaten en público. No obstante, independientemente de la calidad con que se realice la compilación de las cuentas nacionales, es inevitable que haya que recurrir en parte a las estimaciones basadas en premisas verosímiles, pero que no están respaldadas necesariamente con evidencias concretas. Transmitir este hecho puro y simple al público puede sugerir una impresión de arbitrariedad, lo que podría afectar la reputación del resto de la estructura. Cualquier analista avisado sabría cuáles son los límites de los efectos de estas premisas a la luz del sistema de identidades impuestas por el marco contable. La forma en que esto se trasmite al público en general, de un modo que no afecte la credibilidad del organismo, es un asunto que merece un cuidadoso análisis, especialmente en un medio en que se promueven activamente los métodos de inspección abiertos.

22. La cuestión subyacente en el debate sobre la credibilidad es la forma en que una parte del sistema estadístico puede obtener información de otra que la precede en la cadena de producción con absoluta confianza de que la calidad no se ha visto afectada en el proceso. Para garantizar que la calidad se mantiene, debe existir una combinación sutil de elementos subjetivos. El espíritu de calidad compartido por el personal del organismo no debe flaquear nunca, y los métodos de inspección y control, de contrapesos y salvaguardas, con la capacidad suficiente como para detectar, corregir y evitar en el futuro los errores evitables, deben utilizarse siempre.

23. La credibilidad mejora cuando la interacción de los estadísticos garantiza que los informantes darán las mejores respuestas posibles a las preguntas que les formulan los organismos de estadística. Por “mejores respuestas posibles” se entiende que la información solicitada llegará al organismo de estadística oficial sin distorsiones debidas al temor de los informantes sobre su uso posterior, o a su incapacidad para comprender las preguntas de la encuesta, y sin la renuencia derivada de la percepción de que el organismo no muestra el debido respeto por el tiempo y la intimidad del encuestado.

D. POLÍTICAS CON RESPECTO A LOS INFORMANTES

24. Resulta más fácil enumerar los objetivos implícitos en el párrafo anterior que lograrlos, y para ello no se puede emplear un método único. Todos los que se han intentado hasta ahora son una combinación de cuatro elementos básicos: utilizar instrumentos jurídicos para lograr el acatamiento o evitar la desobediencia; apelar al sentido ético de los encuestados a fin de alentar a la cooperación; asegurar que la información no se utilizará indebidamente, y recurrir a los incentivos, práctica cada vez más frecuente en algunos países.

25. La confidencialidad de la información individual es, probablemente, la mayor preocupación de los informantes. Los organismos que aún no logran persuadir a los informantes de que la información que aportan es totalmente confidencial no pueden confiar en la calidad de los datos que recopilan.

26. La potestad que confiere la legislación a los organismos de estadística para recabar información no es de mayor utilidad a menos que todos los sectores de la

sociedad estén dispuestos a cooperar. Las oficinas que han realizado los mayores esfuerzos para convencer a los encuestados de que la información que proporcionan es valiosa y que el tiempo que han dedicado a brindar esa información es reconocido y valorado suelen ser las que obtienen las mayores tasas de respuestas. Es preciso tener clara conciencia de que, en el trabajo estadístico, una baja tasa de respuestas es una falla tan importante como la falta de cuidado en la depuración y la difusión de las cifras.

27. Persuadir a los encuestados de que deben brindar información es una tarea difícil (en el capítulo XII se realiza un análisis exhaustivo de este tema). Por otra parte, los esfuerzos que se realicen en este sentido redundarán, seguramente, en un aumento de calidad de los resultados. En este sentido, la oficina nacional de estadística debe tener presente la relación entre el mínimo gasto adicional que supone mejorar la cooperación de los encuestados y su impacto en la calidad general de las estadísticas obtenidas. Sin embargo, también es preciso tener en cuenta otros factores. Por ejemplo, la tasa de rentabilidad de los gastos adicionales incurridos en mejorar la depuración de los datos puede ser mayor que la obtenida como resultado de un incremento de las tasas de respuestas.¹¹

28. Todas las oficinas deben tener una dependencia o unidad dedicada a las relaciones con los informantes. Esa dependencia puede ser parte de la organización de la oficina sobre el terreno, o bien puede otorgársele la importancia suficiente como para justificar la existencia de una dependencia más visible, que se dedique exclusivamente a las políticas sobre informantes. El objetivo de una dependencia de este tipo es contribuir a mejorar las tasas de respuestas y asegurar la buena disposición de los encuestados a brindar la información solicitada. El personal de esta dependencia debe estar capacitado para responder a preguntas sobre el uso que se da a los datos, el cuidado con que se manejan y la política general del organismo. En sus respuestas, deben evitar el uso de citas jurídicas literales, que transmiten una sensación de hostigamiento y severidad, y deben tratar con equidad y coherencia tanto a las empresas como a los hogares. Si se observan dificultades en las relaciones con los encuestados, es aconsejable que el jefe de estadística tome cartas en el asunto y delegue la solución del problema en una persona de su confianza, que rinda cuentas al mayor nivel posible dentro del organismo. Hacer que dependa directamente del jefe de estadística puede ser una buena manera de demostrar a los encuestados renuentes que el organismo otorga la máxima importancia a este tema.

¹¹ Véase Fellegi, I. P. y A. B. Sunter (1973), "Balance Between Different Sources of Survey Errors", *Bulletin of International Statistical Institute*, 39º período de sesiones del Instituto Internacional de Estadística, Viena.

Conclusiones

Los organismos de estadísticas son organizaciones de servicio. Los motivos de su existencia, crecimiento y la posibilidad de realizar una contribución palpable al gobierno y a la sociedad se basan en su capacidad de suministrar información útil para resolver problemas importantes. Sin embargo, las prioridades pueden cambiar con mayor rapidez que la capacidad del organismo para modificar sus actividades de producción. Por este motivo, es importante que los funcionarios superiores tengan la visión de conjunto y los contactos necesarios para poder detectar los problemas graves y diferenciarlos de los que pueden ser una mera moda pasajera.

Para que la organización de estadística pueda contar con la credibilidad de los usuarios y crear una relación de respeto y confianza mutuos, es fundamental que tenga una sólida posición de independencia. Las actividades de recopilación, análisis y difusión de información estadística siempre deberán estar diferenciadas de las actividades de formulación de las políticas. El jefe de estadística deberá ser totalmente imparcial con respecto a la recopilación y publicación de la información.

Una organización de estadística debe garantizar la confiabilidad del proceso de recolección y compilación de datos estadísticos, así como de los procedimientos internos. Para que la confiabilidad sea aceptada por el público y estimule al personal del organismo de estadística, es necesario que se cumplan varias condiciones:

- el proceso debe tener una buena base lógica;
- los mecanismos empleados deben ser sólidos;
- la descripción de los mecanismos y de los procedimientos debe estar abierta a inspección y los resultados de esta sujetos al debate público;
- tanto los procedimientos como los mecanismos deben poder crecer y adaptarse a nuevas circunstancias y a nuevos entornos.

A menos que un organismo de estadística pueda garantizar que la información suministrada por los informantes es estrictamente confidencial, no podrá confiar en la calidad de la información que reúne y se pondrá en riesgo su credibilidad.

II. EL SISTEMA ESTADÍSTICO

29. A la hora de organizar un sistema estadístico surgen varias preguntas. ¿Qué es el sistema estadístico? ¿Quién lo dirige? ¿Cuál es su base jurídica? ¿Quién garantiza que su director haga lo que debe hacer? ¿Quién financia su funcionamiento? En este capítulo se examinan varias estructuras institucionales, más con el objeto de indicar las alternativas disponibles que de formular recomendaciones. Obviamente, las estructuras institucionales se dividen entre los que han dado buenos resultados y los que no, pero la importancia relativa de los factores depende de cada país.

30. Para que el servicio nacional de estadísticas sea eficiente y eficaz hay que organizarlo adecuadamente, pero su desempeño también depende de otros factores. Con frecuencia se cree que los problemas de las políticas estadísticas pueden resolverse por medio de reestructuraciones organizativas cuando en realidad hay que recurrir a otros medios, como un liderazgo capaz y estimulante, personal capacitado, métodos y técnicas apropiadas, sentido común y mucho trabajo. Será preciso identificar y satisfacer las necesidades de reorganización, pero no es conveniente sobrestimar el impacto que esta reorganización pueda tener en el mejoramiento de la calidad de las estadísticas.

31. En ningún país del mundo se ha asignado a una única institución la función de compilar todas las estadísticas oficiales. En realidad, los sistemas de estadística abarcan toda una gama. En un extremo de la gama están los países en que una sola institución es responsable de la mayoría de las estadísticas oficiales. Entre ellos cabe mencionar Australia, Canadá y México. Sin embargo, aun en este extremo, determinadas estadísticas oficiales están a cargo de otras instituciones. Tal es el caso de las estadísticas agrícolas, laborales o ambientales o la información basada en impuestos o el registro civil y las estadísticas vitales. Es probable que el país más representativo del otro extremo de la gama sean los Estados Unidos, que poseen varios organismos estadísticos dedicados en su mayoría a temas específicos. Cuando se menciona un sistema centralizado o descentralizado se está haciendo referencia, de forma general, a un sistema próximo a uno de los dos extremos de la gama.

32. En la sección siguiente se analizan con detalle los tipos de sistemas estadísticos. Está dirigida a quienes todavía están tratando de resolver problemas relacionados con la situación jurídica, la organización y la relación del organismo con el resto de la estructura del gobierno.

A. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA

1. Instituciones únicas

33. En la primera versión del *Manual de organización estadística*, publicada en 1954, se considera que la institución única es uno de los tipos de sistema estadístico:

“Un servicio de esta naturaleza se caracteriza por la existencia de una oficina dentro de la administración pública que se encarga de organizar y aplicar en todo el país un programa de estadísticas sociales y económicas¹² coordinadas. Esta oficina reúne, elabora y publica información estadística [...], y además colabora con los ministerios para preparar estadísticas administrativas y especiales”.¹³

34. Las ventajas que atribuye el *Manual* de 1954 a esta forma de organización son las siguientes:

- Concentración de mano de obra especializada y escasa en un centro único;
- Coordinación de los programas en una oficina única;
- Concentración del escaso equipo y de los conocimientos especializados sobre su funcionamiento;
- Fácil reconocimiento de la institución con el fin de garantizar la calidad, la imparcialidad y la independencia del poder político.

35. En el *Manual* de 1980, la descripción de este tipo de sistema es más general:

“El Servicio nacional de estadística está centralizado si la administración y las operaciones de los programas estadísticos son predominantemente responsabilidad de un solo organismo gubernamental autónomo, dirigido por el estadístico principal del país. La centralización puede incluir el destacar personal a otros departamentos o la delegación de algunas funciones en dependencias separadas geográficamente que, sin embargo, siguen subordinadas a la autoridad central”.¹⁴

36. Además de las ventajas mencionadas, en el *Manual* de 1980 se subraya que a los usuarios les resulta cómodo y eficaz obtener materiales estadísticos en varias esferas de una sola fuente, y que a los informantes de censos y encuestas les resulta más cómodo contar con una sola oficina, especialmente si sospechan que existen duplicaciones. A continuación se sostiene que un mecanismo de organización centralizado facilita la creación de tabulaciones específicas y ordenaciones horizontales, que a veces son necesarias según las necesidades de los usuarios. Se agrega, luego, que la protección de la confidencialidad de los datos que ingresan y que egresan es más fácil y creíble si está a cargo de un único organismo y no de varios. Finalmente, se afirma que para una oficina de este tipo debería ser más sencillo mantener el equilibrio de prioridades de cada campo estadístico, es decir, coordinar todo el servicio. En el análisis posterior se hace hincapié en la necesidad de un sistema integrado de estadísticas sociales y económicas; suponiendo que ambos sistemas cuenten con un financiamiento suficiente y un liderazgo capaz, esto puede resultar más fácil si los problemas de coordinación son internos y no externos.

¹² Hoy habríamos agregado “y ambientales”, para poner al día la descripción.

¹³ *Manual de organización estadística*, Estudios de Métodos, F, N° 6, Naciones Unidas, Nueva York (número de venta 54.XVII.7), pág. 12.

¹⁴ *Manual de organización estadística. Estudio sobre la organización de servicios nacionales de estadística y cuestiones conexas de administración*, Serie Estudios de métodos, F, N° 28, Naciones Unidas, Nueva York (número de venta S.79.XVII.17), págs. 17 y ss.

37. Es evidente que las circunstancias actuales no son las mismas que cuando se redactó el *Manual* de 1980. Algunos de los cambios ocurridos desde entonces tienen relación con:

- La disponibilidad de equipo de computación e impresión de costo relativamente bajo y la amplia difusión de los conocimientos especializados necesarios para operarlo;
- Un acceso más fácil a las técnicas matemáticas y estadísticas y su disponibilidad en forma de paquete computacional, lo que facilita su aplicación a los problemas de estimación y al análisis formal de los datos;
- La introducción de métodos cuantitativos avanzados para la enseñanza de las ciencias sociales;
- La globalización de los planes de estudio;
- La aparición de los sistemas universales de telecomunicaciones, incluido el acceso universal a la Internet y a su utilización;
- La sofisticación del uso de las estadísticas y de los usuarios ha aumentado significativamente, lo que ha traído aparejado un incremento de la demanda de estadísticas integradas;
- El aumento de las presiones sobre los recursos del sector público, pese al abaratamiento progresivo —en términos relativos— de los sistemas de computación y almacenamiento de datos;
- El traslado creciente de determinadas funciones,¹⁵ que antes se atribuían exclusivamente a los organismos de estadística —centralizados o de otro tipo—, a empresas del sector privado;
- Las mayores presiones para producir datos comparables a escala internacional, no solo dentro de las nuevas agrupaciones de países, como la Unión Europea, sino también por la multiplicación de las entidades de libre comercio y de unión aduanera.

38. Pese a estos cambios, la mayor parte de las ventajas de la centralización señaladas en el *Manual* de 1980 siguen siendo válidas.

39. Decidir si estos cambios, analizados conjuntamente en el contexto de un país, justifican o no un cambio profundo de los mecanismos institucionales existentes a la

¹⁵ Se conocen ejemplos relativos a la impresión y la difusión; al almacenamiento y recuperación de documentos; al ingreso de datos; al análisis de sistemas, y a la recopilación de precios al consumidor.

fecha corresponde al gobierno nacional, tomando en cuenta todas las circunstancias pertinentes. Sin embargo, dada la situación actual, la advertencia publicada en el *Manual* de 1980, y que se reproduce a continuación, parece confirmarse:

“... las enmiendas en la amplitud y el alcance de las actividades de cada organismo dentro del servicio estadístico nacional requieren decisiones concretas en materia de política de alto nivel por parte de la administración central, que incluso pueden implicar una legislación especial. Es probable que esa decisión no esté influenciada enteramente por los resultados de un análisis objetivo de las diversas posibilidades. Inevitablemente intervienen las prácticas anteriores, las rivalidades interdepartamentales, la estructura y el tamaño del gobierno, el efecto de la tradición y de las personalidades, etc. Además cuando se estudia la posibilidad de modificar la organización de un servicio nacional de estadística deben sopesarse los trastornos que pueden introducir esas modificaciones a corto plazo en el servicio frente a los beneficios a largo plazo.”

2. Más de una institución

40. Por lo general se considera que los sistemas descentralizados tienen dos ventajas. La primera es que el organismo de estadística está próximo, tanto física como intelectualmente, a la entidad política correspondiente. En este caso es más probable que el organismo de estadística tenga una mayor capacidad de respuesta a las necesidades en materia de política y esté más al corriente de los requisitos futuros. La segunda tiene que ver con el jefe de estadística. Como se señala en este *Manual*, el jefe de estadística desempeña un papel fundamental en la definición de la filosofía de gestión de la institución y en el liderazgo intelectual y ético. En un sistema descentralizado, una elección desafortunada del director de un organismo o institución determinados no afectará directamente la filosofía de gestión de otros organismos.

41. En la primera edición del *Manual*¹⁶ se considera que existen tres tipos de sistemas descentralizados:

- Un sistema estadístico descentralizado por ramos, con una autoridad coordinadora;
- Un sistema estadístico descentralizado por ramos, sin control o coordinación centrales;
- Un sistema estadístico descentralizado por ramos, con un mínimo de control o coordinación central mínimos.

42. El primer tipo debe evitarse siempre que sea posible. Suele ser producto de un error histórico y de un aumento acelerado y desordenado de la demanda de información cuantitativa por parte de un puñado de ministerios y otros organismos del Estado.

43. Aunque el segundo tipo de sistema no está establecido en la legislación, es perfectamente posible que con él se logre una coordinación efectiva en un sistema descentralizado. Esto se contrapone con el tercer sistema que, aun con un marco jurídico establecido, puede resultar ineficaz si no se da una coordinación *de facto* debido a un

¹⁶ *Manual* de 1954, pág. 12 y ss.

liderazgo indiferente o a celos y rivalidades interinstitucionales.

44. Hasta aquí, las formas de descentralización analizadas tenían que ver con las instituciones ajenas al organismo central de estadística que se ocupan de determinados temas. Una modalidad totalmente distinta es la descentralización regional, que puede adoptar distintas formas. Este tipo de descentralización también puede traer aparejados algunos problemas de coordinación. En definitiva, el que esta resulte eficaz y eficiente depende en gran medida de las características del país. Muchas veces es función del tamaño o la estructura del Estado, como sucede, por ejemplo, en sistemas federales.

45. Este tipo de descentralización puede adoptar dos formas básicas, pero en muchos países se da una combinación de ambas. La primera está constituida por oficinas de estadística regionales, a veces en dos niveles jerárquicos (por ejemplo, regionales y de distrito), pero controladas totalmente por la oficina central de estadística. A veces estos sistemas se denominan “verticales”. En esta estructura, el papel de las oficinas regionales suele limitarse a reunir datos conforme a lo establecido por la oficina central. En muchos casos, el tamaño del país y el nivel de desarrollo de sus sistemas de comunicación son un factor relevante en la creación de estos sistemas. Su coordinación debería desarrollarse con normalidad, siempre y cuando la oficina central tenga recursos suficientes para la capacitación del personal regional.

46. En otros casos, además de ocuparse de la recopilación de datos, las oficinas regionales desempeñan un papel importante como centros de difusión regional, como sucede en Canadá y Francia. En Australia, las oficinas regionales funcionan como centros *nacionales* para determinados ramos de las estadísticas. Un ejemplo es la oficina de Victoria (Melbourne), que se ocupa de la compilación y difusión de estadísticas sobre el sector de los servicios de todo el país.

47. En el otro tipo de descentralización regional, las oficinas regionales *no son controladas directamente* o exclusivamente por la oficina central sino que son parte de la administración regional del país. Esto ocurre a menudo en los sistemas de gobierno federales. Un ejemplo bien conocido es Alemania, donde la cooperación entre la Oficina Federal de Estadísticas y las oficinas estadísticas de los gobiernos estatales alemanes se basa en gran medida en un complejo sistema de acuerdos sobre recopilación de datos, normas estadística y otros asuntos. Otro ejemplo es Suiza. En estos sistemas, la coordinación no tiene por qué ser un problema complicado, aunque lograrlo puede resultar algo más difícil y exigir mayores esfuerzos que en los sistemas “verticales”. Por ejemplo, en España, las comunidades autónomas tienen sus propias oficinas estadísticas, que son parte de las administraciones regionales. Sin embargo, las regiones autónomas están subdivididas en provincias, y las oficinas estadísticas de ámbito provincial forman parte del sistema central.¹⁷

¹⁷ Otra posibilidad es que el banco central coordine las estadísticas económicas, ya que esta institución compila las cuentas nacionales y proporciona los medios para las actividades estadísticas más innovadoras. Sin embargo, como el banco central no tiene la legitimidad de un organismo estadístico central a la hora de definir normas estadísticas, aprobar cuestionarios y nomenclaturas y debatir con sus otras instituciones

3. Importancia del reconocimiento institucional

“... Debe establecerse una distinción entre la categoría jurídica y la categoría en el sentido de la posición profesional y administrativa que ocupa una oficina a juicio de otros organismos oficiales y del público. De hecho, es la categoría en este último sentido lo que más importa para la capacidad externa de un organismo o un servicio de estadística”.¹⁸

48. Normalmente, un organismo de estadística autónomo es reconocido como organismo identificable en el marco de la estructura del gobierno central, su director depende directamente de un ministro o su equivalente. Por lo general, tiene sus propios edificios y, de cara al público, sus actividades son atribuidas al propio organismo más que al ministro o al organismo normativo equivalente. Así, en los países en que el instituto de estadística compila el índice de precios al consumidor, el público podrá reconocer que es esta institución la que lo compila, y no, por ejemplo, el ministerio de economía.

49. Para que un organismo sea reconocible dentro de la estructura del gobierno es preciso que cuente con un reconocimiento presupuestario.¹⁹ Esto significa que en las cuentas del gobierno habrá un rubro en el que se mencione al Instituto y se indique la asignación correspondiente. En casi todos los países donde el sistema estadístico tiene cierta importancia y existe un organismo predominante, este es autónomo, se llame o no “instituto”. Sin embargo, en los países más pequeños —sobre todo durante el período anterior a la segunda guerra mundial— se observan numerosos ejemplos de direcciones o direcciones generales integradas en un ministerio.

Recuadro 1. Estadísticas con y sin reconocimiento institucional

El reconocimiento de la calidad de las estadísticas y el hecho de que se empleen con confianza están vinculados estrechamente con el reconocimiento del organismo que las ha compilado. Cuanto más amplio sea ese reconocimiento, tanto mayor será la aceptación de la información gracias a que existe un elemento de confianza. Sin embargo, para obtener el reconocimiento más amplio posible, el organismo debe ser visible y su visibilidad aumentará si goza de autonomía dentro de la estructura del gobierno central.

B. INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN

50. Independientemente del punto de la gama en el que se ubique la estructura del sistema estadístico de un país determinado, será preciso ejercer cierto grado de coordinación. Esto es deseable por diversos motivos, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- Para crear un sistema nacional de estadística en el que los resultados de los diversos procesos de recopilación de datos sean comparables o, al menos,

estadísticas en el plano internacional, su capacidad de coordinación es limitada. Este tema se analizará más a fondo en la sección B.7 del capítulo II.

¹⁸ *Manual* de 1980, pág. 23.

¹⁹ Se ha argumentado que este reconocimiento presupuestario es un arma de doble filo. A veces protege al sistema estadístico de los recortes arbitrarios impuestos por ministros que tengan puntos de vista diferentes sobre las prioridades del país. Sin embargo, en su calidad de dirección, inexistente en las cuentas públicas, el sistema puede evitar recortes excesivos en épocas de fuerte restricción presupuestaria.

puedan relacionarse entre sí, es necesario armonizar los conceptos, las definiciones, las clasificaciones y los marcos de muestreo;

- Para evitar la duplicación de tareas y la sobrecarga de trabajo de los informantes, hay que lograr acuerdos sobre mecanismos de recopilación de datos eficaces y eficientes, que incluyan el uso de archivos de datos no estadísticos del gobierno;
- Para fortalecer la posición de las estadísticas oficiales y favorecer su imagen resulta útil coordinar los métodos de difusión y de fijación de precios;
- Para representar los intereses del país en el plano internacional es preciso coordinar las políticas internacionales.

51. En esta sección se abordará el tema de los instrumentos de coordinación efectiva, tanto en los sistemas centralizados como en los descentralizados. Se enumeran los incentivos y los factores disuasorios necesarios para lograr una coordinación eficaz, los aspectos en que es preciso aplicar la coordinación, y los instrumentos que la hacen posible. La información sobre los mecanismos que garantizan la difusión de la información y permiten supervisar el cumplimiento se puede aplicar en mayor o menor medida a ambos sistemas. Se identifican algunos instrumentos específicos de los sistemas descentralizados y, por último, se presenta una perspectiva del papel del banco central.

1. Incentivos

52. Si los diversos organismos que componen el sistema están convencidos de que les resulta más conveniente no formar parte de un sistema coordinado, es poco probable que la coordinación tenga éxito, por buena que sea la legislación. Los gobiernos son reacios a aplicar sanciones severas para hacer efectiva la coordinación y, en ausencia de estas, cabe suponer que solo funcionarán los incentivos. Con respecto a las actividades de recopilación de datos, existen ciertamente motivos objetivos por los cuales un ministerio puede decidirse a seguir utilizando su propia dependencia de estadística en lugar de encargar al organismo central de estadística el trabajo que ha realizado hasta ese momento. Entre ellos cabe mencionar:

- La idea de que las demandas de los usuarios solo pueden satisfacerse con precisión y puntualidad si la labor se realiza en el ministerio;
- La percepción de que el organismo central de estadística no posee los conocimientos y las aptitudes necesarias, principalmente porque el ministerio está a cargo de un rubro muy especializado, o porque su infraestructura es más adecuada para esa actividad estadística en particular;²⁰
- La idea de que el trabajo estadístico del ministerio deriva de sus procedimientos

²⁰ Esto ocurre con frecuencia en los ministerios de agricultura, porque manejan temas muy especializados y pueden emplear una red de agentes de extensión con la capacitación necesaria para el trabajo estadístico sobre el terreno.

administrativos y que, por lo tanto, se maneja mejor que si la lleva a cabo un tercero;

- El reconocimiento por parte del ministerio de que, en todo caso, la legislación le impide compartir la información con otros organismos estadísticos y que los esfuerzos necesarios para modificar la ley serían mayores que las ventajas resultantes de transferir esas funciones.

53. Entre los incentivos que pueden fomentar la participación de organismos en un sistema bien coordinado se puede incluir cualquiera de los siguientes:

- Compartir información que pueda mejorar la capacidad de respuesta del ministerio en materia de estadísticas, suponiendo que estas tengan los mismos atributos (clasificación, normas, cobertura, etc.) que las estadísticas producidas en forma centralizada;
- Acceder a conocimientos especializados de estadísticas que complemente la capacidad de la dependencia de estadística del ministerio;
- Suministrar información para definir prioridades en iniciativas estadísticas de propósitos múltiples, como los censos de población, o en los sistemas de clasificación relevantes;
- Participar en actividades estadísticas conjuntas a fin de aprovechar mejor su propio presupuesto.

54. Evidentemente, el peso relativo de cualquiera de estos incentivos puede variar con el tiempo y dependerá de la posición del organismo respecto de los posibles beneficios de la coordinación, habida cuenta de sus programas, usuarios y presupuesto. Es probable que no se sienta atraído por abstracciones tales como las ventajas de un sistema integrado de estadísticas sociales y económicas. Es posible, incluso, que tampoco le interese el argumento de que mejorará su credibilidad ante los usuarios y la receptividad de los informantes una vez que tomen conciencia de los esfuerzos realizados para evitar las duplicaciones y simplificar los pedidos. En la mayoría de los casos, estas ventajas no serán evidentes en forma inmediata. Sin embargo, una demostración patente de que los usuarios de estadísticas ministeriales estarán más satisfechos si reciben una gama de datos más amplia puede ser un factor decisivo.

55. Invariablemente, la coordinación provocará una pérdida —objetiva y subjetiva— de independencia de quienes son coordinados. Por ejemplo, para evitar la duplicación de tareas podría suceder que un equipo de estadística determinado tuviera que recurrir a los productos estadísticos o administrativos de otros para obtener la información que necesita. Puede ocurrir que pierda la libertad de adaptar las normas y nomenclaturas a sus necesidades y deba conformarse con las que emplea la mayoría o las que le sean impuestas por el organismo de coordinación. Tarde o temprano, la similitud de las prácticas y los resultados de ese equipo a los de otros organismos estadísticos llevará a

los usuarios a poner en duda su coherencia y, a la larga, será necesario dar respuestas coordinadas.

2. Algunos mecanismos útiles

56. Los instrumentos de coordinación más frecuentes son las nomenclaturas y algún mecanismo que combine el control de los cuestionarios y del presupuesto. La aplicación de estos controles puede ser formal o informal, según la tradición y según cuál sea la forma más eficaz de garantizar su cumplimiento. Incluso puede elaborarse una ley en la que se establezcan detalladamente las formas de coordinación. Resulta útil en tal sentido que exista una decisión política, o al menos una decisión adoptada en los niveles más altos de la administración pública, por la cual las únicas normas de clasificación legítimas sean las promulgadas por el organismo central de estadística. En muchos países, este organismo funcionará como mediador entre las organizaciones internacionales y los organismos estadísticos nacionales. Se considera que las organizaciones internacionales tienen la legitimidad y los conocimientos necesarios para determinar las clasificaciones estándar.

57. En el caso de los cuestionarios, e incluso de los formularios administrativos en los que se solicita información que se empleará con fines estadísticos, una forma de garantizar la coordinación es crear un logotipo para indicar que el formulario ha sido inspeccionado y aprobado por el organismo central pertinente. Es importante que, en su labor de control, el organismo central de estadística aparezca como facilitador de las iniciativas y no como un obstáculo. Esto no es fácil. Una comisión interinstitucional que aprueba los instrumentos de recopilación de datos controla la carga de trabajo de los informantes y no está vinculada con ningún organismo en particular, pero ha sido establecida por el organismo central de estadística, y de esta forma podría lograrse que este organismo fuese considerado como un aliado con la función de coordinador amistoso y no como un enemigo fiscalizador.

58. Por lo general, los mecanismos de coordinación adoptan la forma de comisiones, oficiales u oficiosas, pero con la flexibilidad suficiente para reunirse periódicamente y adoptar decisiones que las partes representadas puedan llevar a la práctica.

59. Para que la labor de estas comisiones sea fructífera, deben tener la facultad de aprobar formularios que certifiquen el empleo de determinadas nomenclaturas utilizadas con fines estadísticos, y contar con el apoyo de los niveles más elevados de la jerarquía política; además, los funcionarios de todos los ministerios u organismos relacionados con el sistema estadístico deben demostrar que consideran su participación en las iniciativas conjuntas como una tarea necesaria.

60. El organismo central de estadística debería recordar que sus propios problemas pocas veces serán considerados los más prioritarios por los demás departamentos y organismos. En consecuencia, deberá soportar la carga de mantener la coordinación. Siempre que persevere seria y responsablemente en esta tarea y cumpla su función de coordinación, el organismo central de estadística puede dar cohesión al sistema. Si, por

el contrario, demostrara cierta impaciencia o falta de interés, por mínimas que estas fueran, los demás participantes lo tomarían como un signo de que las medidas de coordinación les afectarían muy poco.

3. Consejo nacional de estadística

61. La existencia de un consejo nacional de estadística sería una contribución importante a la coordinación. Los países que no tengan experiencia previa con este tipo de consejos, pero crean que su existencia puede ser útil, deberían aprovechar cualquier oportunidad relevante que se presente. Por ejemplo, la participación de una figura de prestigio, conocida en el país, y que pueda ejercer la presidencia en forma sostenida es una buena oportunidad para crear el consejo y otorgarle atribuciones sustantivas. El organismo central de estadística o el jefe de estadística deberían encontrar una función *ex officio* en el consejo a fin de fortalecer la influencia de la oficina en los debates sobre coordinación. En la sección D del capítulo II se analiza en detalle el papel del consejo nacional de estadística.

4. Coordinación de presupuestos y normas

62. Un instrumento presupuestario muy importante para garantizar la coordinación es estimar un presupuesto del conjunto de actividades estadísticas y otorgar a los coordinadores la facultad de administrarlo de forma equitativa y según la calidad y la carga de respuesta. Un organismo de coordinación dotado de las facultades necesarias para ejecutar su propio presupuesto tendrá mayor facilidad a la hora de imponer normas, aunque es indudable que lo mejor para los usuarios y para el sistema estadístico es integrar en lugar de mantener conjuntos de estadísticas no comparables.

63. Puede ocurrir que en algún momento un legislador formule la pregunta siguiente: ¿cuánto cuesta la producción de estadísticas oficiales en mi país? Este asunto puede resultar ominoso para los estadísticos. Si la respuesta no está a la vista, un gobierno empeñado en realizar recortes presupuestarios importantes puede asignar al organismo central de estadística una proporción excesiva del recorte, sin tener en cuenta que esta institución sólo lleva a cabo una pequeña parte de la actividad estadística total.

64. En algunos países, la respuesta es relativamente sencilla. Si se suma al presupuesto original del organismo central de estadística el costo de unas pocas actividades especializadas, se obtiene el costo total dedicado a las estadísticas. Sin embargo, en muchos otros países es muy difícil responder con cierto grado de seguridad. La mayoría de las actividades estadísticas se realizan en otros ministerios y organismos, y cuando no están registradas explícitamente en los estados financieros del departamento, no hay manera confiable de estimar el gasto correspondiente. A veces, es preciso “adivinarlo” literalmente, sobre todo cuando las estadísticas son un subproducto y no un producto principal de la labor del departamento. Como los funcionarios, especialmente los profesionales, participan en varias actividades que se superponen, no tendrán forma de calibrar exactamente los recursos invertidos en las estadísticas propiamente dichas. Si bien la estimación de los gastos puede dar una idea aproximada de la cifra relativa

dedicada a las estadísticas, el procedimiento no es confiable para detectar los cambios que se producen de un año a otro.

5. Asignación del personal

65. Entre los instrumentos de coordinación mencionados hasta ahora se han excluido la asignación y el intercambio de personal. En muy pocos países se concede importancia al manejo de los estadísticos del Estado. Fundamentalmente, se trata de otorgar a una persona de capacidad reconocida, siendo el jefe de estadística la selección obvia, la facultad de certificar que alguien puede trabajar en el sector público como estadístico. El sistema puede tener otros atributos. Por ejemplo, la escuela o instituto donde se capacitan los estadígrafos puede depender del organismo estadístico. Si este adquiere cierto prestigio, puede terminar satisfaciendo no solo las necesidades del sector público sino también las del sector privado. En esas circunstancias, el director del organismo de estadística se convierte no solo en el jefe efectivo de las dependencias del sector público que realizan actividades estadísticas, sino también en el jefe de la profesión de estadígrafo, independientemente de donde ejerzan sus capacidades los miembros de aquella.

66. Cuando la coordinación está a cargo de funcionarios que tienen el mismo tipo de capacitación y de liderazgo profesional, muchos de los instrumentos de coordinación mencionados pueden ser innecesarios. Si se llegara a plantear la necesidad de este tipo de dispositivos, se crearán más o menos espontáneamente, sin mayores formalidades.

67. Una práctica empleada por varios organismos es el intercambio periódico del personal, como forma de que los funcionarios tomen contacto con una gama más amplia de conceptos y prácticas. Si el organismo central es el interlocutor de los organismos de otros países, se reforzarán su prestigio y su posición, lo que contribuirá a fortalecer su capacidad de coordinación. Aunque esto se lleve a cabo en pequeña escala, y solamente en unos pocos países, la idea es digna de encomio, ya que se fortalece un sentido de comunidad internacional. Un organismo central de estadística también puede utilizarlo como incentivo, especialmente en los países en desarrollo, si el intercambio se realiza entre el organismo y sus pares en el exterior.

6. Instrumentos de coordinación para los organismos descentralizados

68. En los párrafos precedentes se han analizado los distintos tipos de instrumentos de coordinación que podrían emplearse cuando el sistema estadístico es más bien centralizado. Ciertamente, cuanto más descentralizado sea el sistema mayor importancia adquirirá la coordinación. Muchos de los instrumentos mencionados también son válidos para los sistemas descentralizados. Sin embargo, la experiencia demuestra que los instrumentos más importantes que se deben tener en cuenta son los siguientes:

- La capacidad para controlar los presupuestos de los organismos estadísticas o al menos influir en ellos significativamente;
- La capacidad para determinar si se permite a un organismo determinado realizar actividades de recopilación de datos;

- La capacidad para tomar decisiones relativas a las nomenclaturas del sistema de estadística.

69. Estas funciones de coordinación pueden estar a cargo de un organismo independiente o de alguno de los organismos de estadística. Aun si se emplean los tres instrumentos, cabe señalar otro aspecto importante. Este tiene que ver con la forma en que se aplicarán. Más concretamente, la aplicación puede hacerse informalmente o mediante un procedimiento formal. En el primer caso puede existir un acuerdo informal entre varios organismos de estadística y el organismo coordinador (o un órgano coordinador independiente) conforme al cual el organismo coordinador tendrá la facultad de aplicar los instrumentos mencionados. En los sistemas estadísticos consolidados este mecanismo de aplicación informal puede ser muy eficaz. Si el acuerdo está avalado por una larga tradición, habrá una fuerte presión para continuar aplicándolo. Sin embargo, en los sistemas nuevos, o relativamente nuevos, esto puede no ser así y será necesario aplicar mecanismos más enérgicos. Este es el proceso formal. Una de sus formas más débiles es una orden del primer ministro o del presidente de la república, y la más fuerte es la adopción de una medida legislativa. Si bien puede resultar difícil incidir sobre cualquiera de estos mecanismos formales una vez establecidos, queda claro cuáles son las responsabilidades de los miembros del sistema de estadística. Asimismo, el organismo de coordinación estará en una posición mucho más firme a la hora de aplicar estos instrumentos.

Recuadro 2. Centralización o descentralización

El tema de la centralización y la descentralización es objeto de una gran controversia en la comunidad estadística. En este recuadro se resumen algunos de los problemas más importantes vinculados con este asunto.

- Cuanto mayor sea la capacidad de coordinación en el centro del sistema, tanto mayores serán las posibilidades de integrar las estadísticas en forma eficaz;
- Las estadísticas integradas (por definición, conceptualmente y mediante el uso de nomenclaturas y clasificaciones armonizadas) son mucho más eficaces que las estadísticas obtenidas en un marco no armonizado;
- Si la oficina que se encarga de la coordinación está respaldada por los datos, por la facultad jurídica para aplicar los instrumentos de coordinación y por un presupuesto adecuado, su capacidad de coordinación es correlativamente mayor que la de una oficina que carezca de estos atributos (véase la sección B.6 del capítulo II, más arriba);
- En un sistema que carece de los instrumentos analizados en la sección B del capítulo II, es fundamental que el director de coordinación tenga una categoría adecuada, los contactos necesarios con instancias superiores y la capacidad para ofrecer perspectivas de ascenso a los funcionarios inteligentes, competentes y motivados;
- La proximidad física con los analistas políticos puede ser importante para los estadísticos que deban determinar las necesidades en materia de políticas. Sin embargo, existen ejemplos de sistemas centralizados en los que se ha logrado dar respuesta a las necesidades de los funcionarios encargados de la formulación de políticas;
- En los sistemas centralizados, las posibilidades concretas de ascenso son tanto mayores cuanto más grande sea la organización. Los institutos de estadística pequeños, con un número reducido

de puestos profesionales, dan la sensación de que las posibilidades de ascenso son limitadas;

- Las economías de escala permiten al jefe de estadística administrar el presupuesto de que dispone con mayor flexibilidad;
- Cualesquiera sean los mecanismos institucionales, los analistas de políticas y los encargados de la adopción de decisiones en las actividades más especializadas deben tener la certeza de que pueden hacer participar a los estadísticos en forma directa en la búsqueda de información cuantitativa más pertinente y confiable;

Pese a estos argumentos, en el *Manual* de 1980 se reconoce que es preciso dar respuesta al “grado de centralización”, sobre el cual se afirma:

Parece existir consenso en el sentido de que una de las oficinas estadísticas de entre todas las responsables de la recopilación y difusión de estadísticas debería “...estar encargada de los censos de población, encuestas por hogares, estadísticas demográficas y una amplia gama de estadísticas económicas que incluyen censos y encuestas de establecimientos y empresas, así como precios, comercio internacional, cuentas nacionales y otras actividades generales. Parece haber menos consenso con respecto [...] a la esfera social —educación, sanidad, delincuencia, etc.— en la cual las estadísticas se basan en considerable medida en registros administrativos reunidos por otros departamentos oficiales.”^a

^a *Manual de organización estadística. Estudio sobre la organización de servicios nacionales de estadística y cuestiones conexas de administración*, Serie Estudios de métodos, F, No. 28, Naciones Unidas, Nueva York (No. de venta S.79.XVII.7), pág. 17.

7. El papel del banco central

70. Como señaló la Comisión de Estadística en su 19º período de sesiones en 1976:

“Muchos países en desarrollo han experimentado graves pérdidas de personal profesional en sus organizaciones estadísticas centrales, reduciendo así sus contribuciones a los procesos de planificación y de formulación de políticas. Esas pérdidas y en general la grave escasez de personal capacitado en materia de estadística en esos países refleja en gran parte la posición desventajosa de los servicios de estadística con respecto a las escalas de sueldos y a las condiciones de trabajo conexas...”²¹

71. Esta situación no ha cambiado. De hecho, es muy posible que la disparidad entre las condiciones de trabajo de los organismos de estadística y los bancos centrales sea cada vez mayor. El presente *Manual* no es el contexto indicado para promover el mejoramiento de las condiciones de trabajo del personal de los organismos de estadística. Sin embargo, muchas de las observaciones sobre la organización incluidas en esta obra pueden parecer superfluas mientras subsistan estos graves desequilibrios.

72. Los bancos centrales han asumido una gran variedad de actividades estadísticas, fundamentales en los países en que, pese a su larga tradición en la producción de estadísticas, el presupuesto del gobierno central ya no se considera suficiente para sustentarlas.

²¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 62º período de sesiones, Suplemento N° 2 (E/5910), pág. 138.

73. Cuando las estadísticas macroeconómicas y los indicadores económicos más importantes están en manos del banco central, este último encarga las estadísticas básicas al organismo de estadística. Además, varios ministerios tienen su propio presupuesto para la elaboración de estadísticas y lo utilizan para compilar estadísticas especiales de desempeño.

74. En este tipo de sistemas, es frecuente que no exista mecanismo de coordinación alguno sino, simplemente, las normas necesarias para el sistema de cuentas nacionales y para satisfacer las necesidades de los encargados de la formulación de las políticas económicas. Si bien esta situación puede no ser ideal con respecto al desarrollo del sistema de estadística en el largo plazo, de todos modos resulta un modelo viable.

75. Los desequilibrios existentes en las condiciones de trabajo y salariales entre el banco central y el organismo de estadística pueden limitar considerablemente la capacidad de esta. A la luz de estas dificultades, es prudente reconocer la situación real. Aunque no existan disposiciones jurídicas que regulen la coordinación, el organismo de estadística debería llegar a un acuerdo de facto con el jefe del departamento de investigación del banco central.

C. EL JEFE DE ESTADÍSTICA

“... La capacidad externa [de un organismo de estadística] también está muy influida por la categoría del jefe del servicio de estadística en relación con sus colegas en la jerarquía gubernamental. No cabe duda de que el establecimiento de un servicio estadístico robusto depende de que se le asigne personal de primera categoría. Dada la gran importancia nacional de muchas decisiones que pueden verse afectadas por las estadísticas, parecería ser de interés nacional que el servicio estadístico pudiera competir en condiciones de igualdad con otros departamentos gubernamentales para disponer de una personalidad destacada con capacidad probada que actuara como administrador [...]. Él o ella debería estar en condiciones de establecer comunicaciones con asesores en materia normativa de otros departamentos gubernamentales y negociar diversas propuestas sobre estadísticas con autoridad y discernimiento [...]. Su categoría debería ser equivalente a la del funcionario de carrera más alto de un ministerio.”²²

76. Si existe un organismo que pueda llamarse organismo central de estadística, en el presente *Manual* su director se denomina jefe de estadística. Este debería ser la autoridad máxima del sistema de estadística del Estado en lo que se refiere a las cuestiones estadísticas sustantivas.

77. No todos los sistemas nacionales de estadística tienen un jefe de estadística claramente definido.²³ En esta sección se analiza la cuestión de la categoría de este funcionario y de las prácticas que rigen su nombramiento y renuncia; las cuestiones relativas a sus facultades y competencias, y el asunto subyacente de las calificaciones.

²² *Manual* de 1980, pág. 23.

²³ En realidad, aun en un sistema sea centralizado, puede ser difícil determinar quién debe ser el jefe de estadística por la existencia de las juntas de coordinación.

1. Los superiores del jefe de estadística

78. Las relaciones de subordinación jerárquica varían considerablemente. En general, cuando el organismo de estadística es un ente independiente, el jefe depende de un ministro. Sin embargo, en algunos países la relación es muy diferente. En algunos casos, el ministro tiene la facultad de nombrar y destituir al jefe de estadística o de pedirle la renuncia. En otros, el jefe de estadística es nombrado por el parlamento, que delega sus funciones de supervisión en alguno de sus miembros, habitualmente el ministro que tenga asignada la responsabilidad del organismo central de estadística.²⁴

79. Más importante que el superior formal del jefe de estadística es el funcionario con quien este interactúa cotidianamente o en situaciones importantes. Por ejemplo, algunos organismos de estadística están ubicados en la oficina del primer ministro, pero esto no significa que el jefe de estadística tenga una relación frecuente con él. De hecho, en razón de las otras ocupaciones del primer ministro, es posible que el enlace habitual del jefe de estadística sea un funcionario de categoría mucho menor que si el organismo de estadística estuviera bajo la supervisión de otro ministro.

80. También es preciso determinar qué ministro debería estar a cargo del organismo de estadística (y con qué facultades). Es evidente que en esto hay una relación de compensación. Cuanto más fuerte sea la posición del ministro en el gabinete, tanto más se reflejará ese estatus en el del jefe de estadística. En igualdad de las demás condiciones, el jefe de estadística tendrá un estatus mayor si depende directamente del ministro de economía que si depende, por ejemplo, del ministro de comunicaciones.

81. El tema de la subordinación al ministro y la coherencia entre la cartera del ministro y el servicio prestado por el organismo de estadística debe analizarse desde una perspectiva adecuada. Es necesario que exista una relación entre el jefe de estadística y un político electo porque aquel debe dar cuenta de su gestión y recibir orientaciones de políticas. Ninguna de estas restricciones entraña una pérdida de independencia ya que, en última instancia, el jefe de estadística es quien toma decisiones sobre los métodos, los resultados y su presentación.

82. Según el grado de influencia (no en el plano personal sino en el formal) que posea un ministro, se plantean distintas ventajas y desventajas en la relación entre este y el jefe de estadística. Un ministro con mayor nivel de influencia tendrá mayor capacidad para incidir en las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, podría darse el caso de que la credibilidad quedara comprometida (¿cómo podrá resistir un ministro importante, como el de economía, la tentación de presionar al jefe de estadística para que los resultados sean más favorables para el gobierno o para su partido?), y las presiones a las que se ve sometido el ministro podrían modificar considerablemente su orden de prioridades, de manera que su interés en el presupuesto de estadística podría ser mínimo. Por el contrario, un ministro con un nivel de influencia inferior, a cargo de un ministerio de más

²⁴ El término “ministro” se utiliza para referirse a una gran variedad de funcionarios del gabinete. En algunos casos, la facultad de supervisar al organismo de estadística recae en el jefe del gobierno. En algunos países de América Latina, en el vicepresidente.

neutral y menos exigente, o incluso un ministro sin cartera del gabinete, podría mantener la credibilidad y tener más tiempo e interés, aunque menor influencia, en las asignaciones presupuestarias.

83. En muchos países en desarrollo se ha establecido una sólida relación entre el órgano de planificación y el organismo de estadística. Esto se debe a que, por su naturaleza, los intereses de la primera abarcaban prácticamente todos los productos del organismo de estadística y, por este motivo, estaba en condiciones de definir las prioridades en forma equilibrada. Los ministerios de planificación fueron modificando sus funciones, desaparecieron o simplemente cambiaron de nombre, de forma que los vínculos establecidos han ido transfiriéndose a las carteras de economía, que absorbieron las funciones del organismo de planificación.

2. Los colegas del jefe de estadística

84. Quizás la ventaja más importante de la categoría que se otorga al jefe de estadística es que le permite acceder a funcionarios clave del gobierno y a otras personas que influyen en la opinión pública y en la economía. La definición fundamental es la de “usuario”, que abarca a toda una gama de personas, desde el funcionario de alto rango que propone criterios cuantitativos para la evaluación del desempeño del sistema nacional de salud, hasta el profesional joven que redacta un párrafo sobre lo que parece dar a entender el más reciente indicador de la producción industrial. En la estructura del sistema estadístico, la posibilidad de contacto con este último puede ser útil, pero el acceso al primero es fundamental para preservar el derecho del organismo a que se lo considere relevante.

85. En consecuencia, el jefe de estadística debe tener fácil acceso a los funcionarios de mayor categoría —el ministro o, en muchos casos, el funcionario que le sigue en jerarquía— en cada uno de los principales departamentos usuarios. Si este acceso es frecuente y constante, el jefe de estadística podrá adoptar decisiones fundadas sobre las prioridades y las asignaciones internas de los recursos. De lo contrario, el proceso de adopción de decisiones se llevaría a cabo sin tomar en cuenta datos muy valiosos, especialmente en los períodos en que las prioridades son muy cambiantes.

86. El jefe de estadística debe mantener una delicada relación no solo con los usuarios potenciales, sino también con quienes proporcionan información procedente de los registros administrativos, porque su receptividad tiene repercusiones importantes en el éxito de un programa de estadística. Las interacciones con los funcionarios superiores encargados de tareas tales como la tributación, la administración de aduanas y la seguridad social son esencialmente distintas de la relación con los usuarios potenciales. El jefe de estadística consulta a estos últimos sobre los problemas, las prioridades y las tendencias, con el objetivo bien definido de prestar un servicio. Con los proveedores de información, el jefe de estadística depende en grado sumo de la buena voluntad de sus interlocutores, pero es poco lo que puede dar a cambio; de ahí la importancia de otorgar al jefe de estadística una alta categoría y un fuerte respaldo político.

87. Si el jefe de estadística también es el principal coordinador del sistema de estadística, su jerarquía debería permitirle acceder a los jefes de departamento que posean dependencias de estadística y reunirse periódicamente con quienes las dirigen.

88. En estados federales, para que el sistema de estadística tenga un carácter realmente nacional, el jefe de estadística debe tener un acceso frecuente e irrestricto a las autoridades pertinentes de las entidades federativas y ser reconocido como el jefe de estadística o, al menos, el de mayor jerarquía entre sus pares regionales.

89. Por último, el jefe de estadística también debe mantener una relación con sus pares del extranjero. Los jefes de los organismos de estadística, sobre todo los más pequeños, que no pueden contar con un equipo de economistas, sociólogos y demógrafos experimentados, deberían consultar a sus pares con frecuencia e informalmente sobre los problemas comunes y determinar si las soluciones ensayadas en el exterior son aplicables a su país. Una vez que se logre y se mantenga un clima fraterno, será más fácil realizar este tipo de evaluaciones. Mantener relaciones de este tipo se ha hecho incomparablemente más sencillo con el abaratamiento comparativo de las comunicaciones y, sobre todo, con el desarrollo de la Internet. Si los nuevos jefes de estadística no heredaran este recurso inestimable de sus predecesores, deberían desarrollarlo de inmediato y fomentarlo.

3. Requisitos del jefe de estadística

90. Para analizar este tema es preciso tener en cuenta tres aspectos: ¿Quién debería ser el jefe de estadística? ¿Quién debería nombrarlo? ¿Cómo debe realizarse el nombramiento?

91. El jefe de estadística debe poseer varios atributos. En primer lugar, debe ser un estadístico, una persona competente en estadística o una persona con un conocimiento exhaustivo de las estadísticas. En segundo lugar, el jefe de estadística debe ser capaz de dirigir una organización profesional de gran tamaño. Por último, el jefe de estadística debe comprender y percibir los deseos de los usuarios cuyas necesidades seguramente tendrán una enorme influencia en las actividades del organismo que dirige.

92. Por lo general, es difícil que una misma persona tenga estos atributos igualmente desarrollados. Algunos jefes de estadística son distinguidos profesionales (estadísticos, economistas cuantitativos, demógrafos y otros) que aportan a su cargo los conocimientos, el prestigio y el buen criterio adquiridos a lo largo de su carrera. Otros han demostrado un sentido de gestión excelente, ejerciendo una dirección eficaz en los programas públicos, los organismos o las instituciones privadas, de preferencia con una fuerte inclinación profesional. Otros más traen consigo la experiencia y los contactos que pueden lograrse a lo largo de muchos años en la función pública.

93. Evidentemente, los encargados de nombrarlo tratarán de maximizar los tres atributos pero quizás deban optar, en una etapa muy temprana del proceso, por alguna de las tres alternativas. Pueden decidir seleccionar a un jefe de estadística que pertenezca al organismo de estadística o tratar de encontrarlo fuera de este; quizás busquen en instituciones académicas o de investigación, con el objeto de hacer hincapié en el

componente profesional del conjunto de atributos ideales, o bien pueden considerar la posibilidad de nombrar a un administrador de proyectos eficaz, que cuente con la disposición y los antecedentes académicos adecuados para asumir la dirección del organismo de estadística.

Recuadro 3. Los atributos necesarios cambian con el tiempo

A medida que evolucionan las necesidades de la oficina de estadística, el peso relativo de los diversos atributos deseables en un jefe de estadística puede modificarse. Evidentemente, en un organismo en el que se han producido conflictos de personalidad o dificultades presupuestarias, que parece retrasarse sistemáticamente en la entrega de los productos, o que tiene un programa amorfo de actividades futuras, se necesita un líder con excelentes capacidades de gestión. Un organismo que ha permitido que lo marginen de la actividad del Estado o que sea insensible a las necesidades inmediatas de los encargados de adoptar las decisiones puede necesitar un jefe que conozca los pormenores del funcionamiento del gobierno. Pero una vez que la crisis se haya resuelto, los atributos pueden cambiar nuevamente.

94. Las autoridades que designan al jefe de estadística aplicando un criterio adecuado, exigirán que se trate de una persona sumamente independiente. Si se tiene la impresión de que el jefe de estadística se deja influir demasiado por una parte interesada del gobierno, se pondrá en riesgo la credibilidad de los indicadores económicos fundamentales y, en última instancia, la de todo el programa de estadística.

95. La percepción de independencia personal e institucional es tan importante que, al menos en algunos países, se presta especial atención al proceso de selección y nombramiento. Por ejemplo, en los países que donde existe una asociación profesional de estadígrafos muy activa, es frecuente que el gobierno solicite su opinión antes de adoptar la decisión definitiva.

4. Duración del mandato del jefe de estadística

96. La duración del mandato del jefe de estadística es tan fundamental como su nombramiento. Existen tres situaciones habituales:

- La duración del mandato del jefe de estadística es igual a la del jefe del poder ejecutivo (así sucede en varios países de América Latina);
- El mandato de jefe de estadística puede ser renovado²⁵ (tal es el caso del Jefe de Estadística de Nueva Zelandia; el Comisionado de la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos; y el Director de la Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido; esta parece ser la tendencia actual);
- El mandato del jefe de estadística es de duración ilimitada y finaliza con su renuncia o destitución (así ocurre con el Jefe de Estadística de Canadá).

²⁵ Esta situación puede darse con muchas variantes. Por ejemplo, puede haber nombramientos limitados a un solo mandato, sin posibilidad de renovación; puede haber una sola renovación; o puede renovarse el mandato tantas veces como las autoridades encargadas de la designación consideren necesarias.

97. Las ventajas y desventajas de cada una de estas alternativas son bastante evidentes. Un mandato demasiado breve interfiere con la continuidad; los programas de estadística suelen abarcar un período de tiempo considerable. Los sucesivos jefes de estadística podrían diferir en cuanto a la visión de sus propias funciones y el grado de compromiso con los programas y, en consecuencia, sería poco probable que aplicaran un enfoque coherente en materia de políticas de estadística o se adaptaran en forma predecible a las nuevas circunstancias. Por el contrario, un mandato demasiado prolongado puede provocar un estancamiento de los programas y una falta de energía y de innovación. Si bien un enfoque de este tipo permitiría al organismo de estadística evitar los conflictos potenciales, también lo marginaría y provocaría una reducción de su personal, con la consecuente merma del apoyo presupuestario.

98. Estas situaciones representan los dos extremos. Al redactar leyes o normas pertinentes y establecer las prácticas habituales, es preciso tener cuidado de no caer en ninguno de ellos. Cabría esperar que en todos los casos, o al menos en casi todos, exista una disposición que autorice al funcionario político encargados del organismo de estadística²⁶ a solicitar la renuncia de jefe de estadística.

99. Es menos probable que surja la necesidad de pedir la renuncia del jefe de estadística si la duración de su mandato es limitada en lugar de ilimitada.

100. La existencia de un consejo nacional de estadística eficaz es útil, sobre todo para evitar nombramientos o destituciones arbitrarios.

5. Pedidos de renuncia y amenazas de renuncia

101. Los ministros de quienes dependa el jefe de estadística estarán poco dispuestos a pedirle la renuncia, salvo que se produzca una situación flagrante de incompetencia. Un pedido de renuncia nunca puede estar fundamentado en la negativa a revelar información confidencial o a disimular o postergar la presentación de un resultado clave. La mayoría de los gobiernos comprenderán que la credibilidad es un elemento fundamental de un sistema oficial de estadística operativo. Por ejemplo, si un gobierno es elegido sobre la base de su compromiso de lograr el pleno empleo y las estadísticas demuestran que el número de desempleados está disminuyendo considerablemente durante su mandato, aquellas solo serán importantes si no existe duda alguna sobre la confiabilidad del sistema de estadística, e incluso del jefe de estadística. Además, la perspectiva de que un jefe de estadística renuncie públicamente para que no se ponga en duda su integridad es un factor de disuasión importante para evitar ese tipo de pedidos. La publicación de datos confidenciales y la modificación de estos datos o de su presentación son, como se ha dicho, ejemplos de falta de integridad.

102. A la inversa, un jefe de estadística no debería utilizar su renuncia como herramienta de negociación, salvo cuando esté amenazada la integridad de su función.

²⁶ En algunos países esta función correspondería al Parlamento. En otros, podría recaer en el primer ministro, el ministro responsable o, incluso, el funcionario público de mayor categoría en quien un cargo superior haya delegado su autoridad.

6. Facultades del jefe de estadística

103. Hasta aquí se ha examinado el entorno del jefe de estadística: quién lo nombra, de quién depende y con quiénes se vincula. A continuación se analizarán las facultades del jefe de estadística.

104. Hay ciertos fallos operativos de los cuales pueden ser responsables los jefes de estadística y que la comunidad de usuarios no debería aceptar de ningún modo. Por ejemplo, sería inaceptable que el índice de precios al consumidor se publicara dos meses después del período de referencia o que se formularan observaciones prescriptivas sobre la conveniencia de una determinada política del gobierno. En cambio, resulta aceptable que el jefe de estadística señale que el nivel de revisión del PIB trimestral o anual no puede reducirse sustancialmente con el presupuesto existente. Del mismo modo, el jefe de estadística puede opinar que si los problemas relacionados con las cuestiones étnicas han de ser objeto de una encuesta especial, es preciso aumentar el presupuesto. Si el gobierno no tiene confianza en las evaluaciones profesionales del jefe de estadística debería pedirle su renuncia.

105. Suponiendo que el desempeño general del jefe de estadística sea aceptable, el gobierno no debería tener una participación excesiva en los asuntos internos de la oficina de estadística. Por ejemplo, resultaría inaceptable que el gobierno sugiriera al jefe de estadística que al presentar el PIB trimestral solo se publiquen las cifras desestacionalizadas, o que los datos sobre la inflación deberían excluir los alimentos (esto es muy distinto a solicitar como subproducto un agregado del índice de precios al consumidor en el que no se incluya los alimentos; en el primer caso se estaría suprimiendo información mientras que en el segundo se trataría de una modificación de la presentación habitual, para mayor comodidad del analista).

106. De lo anterior se deduce que el jefe de estadística debería tener la facultad jurídica y la obligación de emplear su competencia profesional para plantear: su mejor interpretación del conjunto de necesidades de los usuarios; el modo (frecuencia, precisión, oportunidad y detalle) de satisfacer esas necesidades; el método empleado para las estimaciones; la carga impuesta a la comunidad; y el costo global resultante. El jefe de estadística no debe ser cuestionado a posteriori u obstaculizado su labor, a menos que el gobierno quiera demostrar que ha perdido la confianza en él. También se da por sentado que cuando el jefe de estadística anuncia su programa, se habrá consultado a todas las partes interesadas.

107. Cuando el jefe de estadística es director del organismo oficial de estadística y al mismo tiempo principal coordinador del sistema de estadística, debería tener la facultad de hablar en su calidad de coordinador (es decir, como *primus inter pares*). En su condición de jefe de estadística debería tener la prerrogativa de imponer el uso de determinadas normas y características de calidad, así como abordar el problema de la carga social en nombre de todos los miembros del sistema.

108. Por último, en el jefe de estadística debería ser el portavoz del país en los temas que requieran coordinación e intercambios en el plano internacional,²⁷ su representante en las reuniones internacionales, y el encargado de determinar las normas siempre que sea preciso examinarlas o actualizarlas.

7. Competencia del jefe de estadística

109. Los conocimientos detallados necesarios para elegir entre los distintos sistemas disponibles para realizar un censo de población o una encuesta de empresas grandes y complejas normalmente se atribuirían a un especialista y no a un funcionario ejecutivo superior. Sin embargo, el jefe de un organismo de estadística debería poseer ese tipo de conocimientos. Además, deberá abordar temas relacionados con la salud, la educación, las cuestiones étnicas, los sesgos de agregación, el tratamiento de los valores atípicos, los adelantos y atrasos en el mercado de divisas y los activos en manos de residentes privados no bancarios. Deberá ser capaz de formular una opinión autorizada sobre cada uno de estos temas. Cualquier falencia en los conocimientos del jefe de estadística empeorará la imagen de profesionalismo sobre la que sustenta su pretensión de independencia.

110. Por todos estos motivos, el jefe de estadística deberá tener, por encima de todo, la prudencia de rodearse de especialistas que puedan proponer alternativas comprensibles y recomendar aquellas que se consideren coherentes con el marco general del cual es responsable. Al recibir información sobre las distintas posibilidades, el jefe de estadística deberá aunar una gran rapidez para comprender con mucha paciencia y demostrar siempre una enorme capacidad para escuchar.

111. En los últimos años, se han realizado esfuerzos considerables para mejorar las capacidades de los jefes de estadística mediante diversas instancias de cooperación internacional. Pese a que no se han desarrollado mecanismos muy intensivos de cooperación, como los que existen en el marco de la Unión Europea, las conferencias regionales de las Naciones Unidas parecen haber adquirido cada vez más importancia y se han realizado inversiones importantes en la organización de reuniones oficiosas sobre temas especializados, si bien estas han sido a niveles inferiores al de los jefes de estadística. El objetivo primario de estas conferencias es facilitar el acceso y promover el intercambio de opiniones sobre posibles soluciones a los problemas comunes.

²⁷ Es preciso reconocer que pueden plantearse problemas si el jefe del departamento de investigaciones del banco central es, a la vez, el principal contable económico, encargado de las cuentas nacionales y del gobierno, la balanza de pagos y la medición de la posición del país en materia de inversiones internacionales. La cooperación internacional con otros jefes contables nacionales puede realizarse a través del Fondo Monetario Internacional, en la que podría ser necesaria la participación de otros funcionarios. Será preciso aclarar cuál es la situación del jefe de estadística en estos asuntos, en consonancia con la importancia y la dignidad del cargo. Sería inaceptable la solución de negociar con dos entidades independientes.

D. EL CONSEJO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS

1. Supervisión o asesoramiento

“Cualquiera sea el grado de centralización del servicio nacional de estadística, puede establecerse un consejo o comisión nacional de estadística, integrado por representantes del sector privado, las universidades y el gobierno, sea en la cumbre de comités externos o con independencia de esta.”
“...un consejo coordinador de máximo nivel puede servir de mecanismo orientador y protector [...], pero sobre todo por lo que respecta a la solución de problemas de índole general. El que los beneficios obtenidos justifiquen los costos dependerá probablemente y en gran medida de las circunstancias nacionales, comprendida la situación política.”²⁸

112. Esta es la única referencia que se hace en el *Manual* de 1980 a los consejos en tanto organismos de asesoramiento o de dirección. Desde la fecha en que se escribieron esas palabras, la importancia de este tipo de órganos ha crecido, y ha habido una tendencia a incorporarlos a las esferas en las que todavía no existían. Sus funciones son variables²⁹ pero es posible enunciar las siguientes, teniendo en cuenta su misión oficial y las responsabilidades que han asumido a medida que se ha profundizado su relación con el organismo de estadística y los funcionarios superiores de esta.

- El consejo nacional de estadística puede servir para defender al organismo de estadística. Existe para proteger a este organismo de los ataques a los que no puede responder apropiadamente en razón de las restricciones que rigen para los funcionarios públicos;
- El consejo puede cumplir la función de custodio de ciertos valores fundamentales, como la protección de la intimidad;
- El consejo es quien garantiza, en última instancia, que en el marco de los recursos existentes, el programa estadístico definido por el jefe de estadística y llevado a cabo por el organismo que dirige, mantenga el mayor equilibrio posible entre todas las partes interesadas en los servicios estadísticos (incluidas las estadísticas económicas, ambientales y sociales), los detalles nacionales y regionales, y la confiabilidad y la oportunidad;
- El consejo es el interlocutor que un ministro podría elegir si deseara validar la opinión profesional del jefe de estadística por parte de un grupo de expertos imparciales;
- El consejo es el órgano al cual puede recurrir un ministro para solicitar asesoramiento y delegar la gestión del reemplazo en caso de discrepancia con el jefe de estadística;

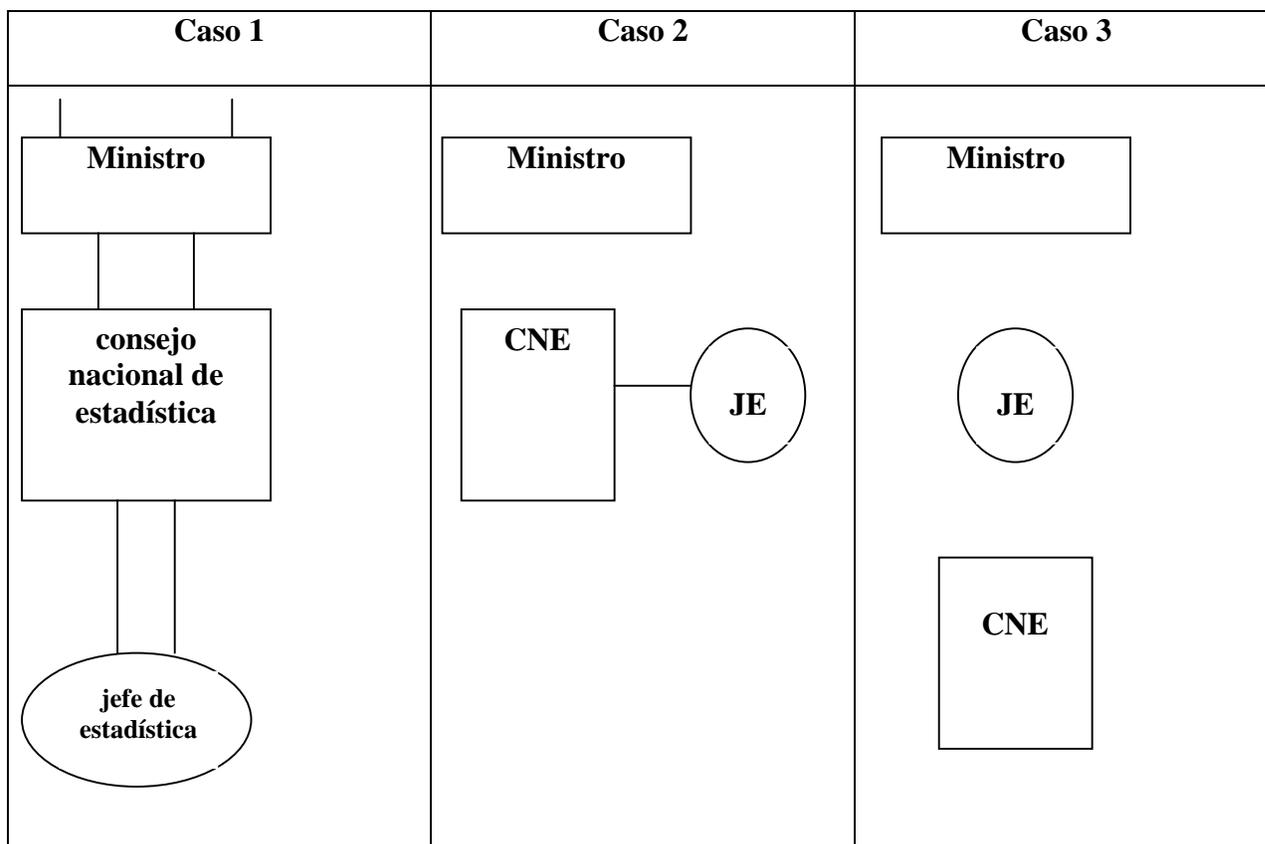
²⁸ *Manual* de 1980, pág. 16.

²⁹ Un ejemplo bastante típico de la constitución de una estructura de asesoramiento es la publicación *Framework Document: Office for National Statistics* (Londres, 1996), en cuyo párrafo 1.5 se lee: “Un Comité Asesor asesorará al Director sobre la labor estadística de la Oficina, sobre las metas anuales de la organización y sobre sus obligaciones como Jefe del Servicio de Estadísticas del Gobierno”.

- Las actas del consejo constituirían el ámbito adecuado para registrar las opiniones sobre la producción del organismo de estadística.

113. Dado que estas tareas implican relaciones diferentes (del jefe de estadística, del ministro y del público), también es preciso examinar cómo puede o debe insertarse el consejo en el circuito de comunicaciones de alto nivel. En el diagrama siguiente se resumen algunas de las posibles relaciones básicas entre un organismo de estadística y lo que en el *Manual* de 1980 se denomina, en forma genérica, “consejo nacional de estadística”.

Diagrama 1. Ilustración de tres formas distintas de relación entre el ministro, el consejo nacional de estadística y el jefe de estadística ^a



Nota explicativa

CNE consejo nacional de estadística

JE jefe de estadística

Ministro funcionario electivo (generalmente un funcionario del gabinete) encargado del organismo estadístico

^a Aunque en los tres casos se indique que el organismo directivo es el consejo nacional de estadística, en realidad puede cumplir diversas funciones que van desde la de una comisión directiva hasta la de una comisión asesora.

Caso 1

114. En este caso no existe contacto formal entre el jefe del organismo y el ministro del cual depende. El jefe de estadística es responsable ante el consejo y recibe orientaciones generales de este, mientras que el ministro da instrucciones al consejo y recibe de él asesoría y confianza.

Caso 2

115. Si bien el jefe de estadística recibe instrucciones del ministro,³⁰ este último se comunica tanto con aquel como con el consejo. El ministro también se encarga de nombrar a los miembros del consejo quienes, en última instancia, deben rendirle cuentas.

Caso 3

116. El jefe de estadística designa al consejo. Sus miembros gozan de total libertad para asesorar al ministro, pero solo el jefe de estadística es responsable, en última instancia, ante el ministro.

117. Los textos de las leyes de estadística de muchos países están plagados de referencias a un consejo o comisión de estadística, con facultades reales o imaginarias. Muchas veces se dice que el consejo nunca se ha reunido o solo ha celebrado su reunión inaugural. Definir las funciones del consejo pero no lograr constituirlo y garantizar que celebre reuniones documentadas, que generen un flujo de propuestas, es una pérdida de credibilidad. En consecuencia, al examinar este tema, el jefe de estadística (o el ministro, o ambos) debería:

- Elegir de la lista disponible las tareas que, en su opinión, serían las más importantes en el mediano plazo y, en consecuencia, establecer las funciones que se otorgarán al consejo;
- Identificar a las personas que posean el prestigio y los conocimientos necesarios para integrar el consejo; asegurarse de que estén disponibles, y evaluar la probabilidad de que se conviertan en miembros activos e interesados.

2. Composición

118. El número de miembros del consejo no debería ser demasiado grande ni demasiado pequeño (probablemente entre 10 y 40 personas). Si el consejo es muy reducido, pierde legitimidad porque no estarán representados determinados criterios y

³⁰ En la Ley de la Oficina de Estadística de Australia (1975) se prevé la existencia de un Consejo Asesor de Estadística de Australia. En ella se especifica que “las funciones del Consejo son asesorar al Ministro y al Jefe de Estadística sobre: a) el perfeccionamiento, la ampliación y la coordinación de las series estadísticas elaboradas con fines públicos en Australia; y b) las prioridades y los programas de trabajo anuales y de largo plazo que deberían adoptarse en relación con los aspectos más importantes de la provisión de estos servicios de estadística”.

puntos de vista. Si el número de miembros es muy grande, las reuniones y debates serán muy difíciles de manejar, programar y resumir y, en términos generales, demasiado costosas. Evidentemente, el número dependerá de las variables habituales, como el tamaño del país, el tamaño de la oficina, el ingreso *per cápita* y el interés social en las estadísticas.

119. Los miembros deberán elegirse teniendo en cuenta que se desea contar con una diversidad de opiniones y criterios pero que, en términos generales, deben tener en común el conocimiento y el interés por el análisis cuantitativo de la economía, la sociedad y el medio ambiente. Por lo tanto, deberían estar representados el mundo académico, el sector empresarial empresarios, la administración pública y los sindicatos. Además, es sumamente importante una participación activa y permanente de los medios de difusión, ya que estos son el instrumento de divulgación de los datos al público en general.

120. En los países grandes, donde rigen constituciones federales, y en los países donde existen comunidades diferenciadas, el consejo debería ser el medio para garantizar que todas las partes tengan voz. Aunque la idea de un consejo que represente a diversos intereses y opiniones puede parecer contradictoria con la de un consejo de tamaño manejable, es preciso tener en cuenta ambos factores.

3. *Presidencia*

121. La personalidad, la gama de contactos, el interés y la disponibilidad del presidente del consejo son la clave del éxito de esta entidad. Si no se cuenta con una persona que reúna las condiciones necesarias para desempeñar esas funciones en el momento en que se ponga en marcha el consejo, quizás sea aconsejable postergar el asunto hasta encontrar a quien tenga las características adecuadas.

4. *Secretaría*

122. Existen varias corrientes ideológicas con respecto a la secretaría. Según una de ellas, el jefe de estadística también debe ser el secretario *ex officio* del consejo. Este punto de vista es coherente con el caso 1. Si bien el jefe de estadística convocaría las reuniones, propondría el programa de trabajo (con la orientación del presidente) y redactaría las actas, estaría en una situación subordinada, dejando en manos del presidente atribuciones que normalmente se vinculan a la función de un gerente general. Este tipo de configuración es la más adecuada en las situaciones en que el presidente es una persona de gran renombre y antigüedad, dispuesto a mantener una relación de alto nivel con el organismo de estadística, pero no a trabajar en él como funcionario de plantilla. Pero estas son circunstancias excepcionales, que no constituyen una regla general.

123. El jefe de estadística puede actuar como miembro *ex officio*, participando activamente en las deliberaciones del consejo por invitación del presidente, o bien puede actuar como lo haría cualquier otro miembro aunque, naturalmente, tendría más conocimientos sobre las actividades cotidianas del organismo de estadística. Esta es una

situación frecuente que corresponde a las relaciones ilustradas en el caso 3. Tiene la ventaja de que es más aceptable, porque el jefe de estadística no necesita ceder sus prerrogativas y participa con los otros miembros del consejo en un debate permanente sobre el programa del organismo.

124. Otra forma de funcionamiento es que se designe para la secretaría del consejo a un funcionario del organismo central de estadística que, en principio, se dedique a esta tarea a tiempo parcial. En este tipo de estructura, es importante que se aclare de alguna manera (por ejemplo, mediante la legislación) si la secretaría depende de la presidencia del consejo o del jefe de estadística.

125. Aún otra posibilidad es que el jefe de estadística participe solo cuando se le invite, y en ese caso solo para responder preguntas de los miembros del consejo. Esta alternativa es la consecuencia evidente del caso 2, que a veces se estructura deliberadamente con el fin de que un ministro que participa de forma activa pueda obtener dos opiniones distintas sobre un tema determinado.

126. En ninguno de estos sistemas se formulan hipótesis sobre las posibles interferencias políticas. En todos los casos puede suceder que las cosas no funcionen o, a la inversa, que todos se comporten según las expectativas más optimistas. En determinadas situaciones, la presencia de un órgano ubicado entre el jefe de estadística y el ministro del cual depende puede constituir un mecanismo de protección fundamental para el organismo de estadística. En otros, los ministros pueden tratar de politizar el consejo y emplearlo como medio para influir en la conducta del organismo de estadística. En algunas situaciones correspondientes al caso 2, el ministro puede intentar diluir una opinión categórica, formulada por el jefe de estadística, con una opinión más matizada originada en las deliberaciones del consejo. En otros casos, un ministro puede encontrarse con que sus esfuerzos se ven obstaculizados tanto por el jefe de estadística como por el consejo. En resumen, es imposible predecir el comportamiento de estos sistemas sin ubicarlos en el contexto adecuado.

5. Programa de trabajo

127. Para evitar una peligrosa confusión en materia de funciones y responsabilidades, el jefe de estadística debería actuar con la prudencia debida al proponer el programa de trabajo del consejo. Por ejemplo, no debería permitir la participación de este en la microgestión del organismo de estadística. Ciertos temas, como los costos detallados de las encuestas o las mejoras de eficiencia de los proyectos en el plano operativo, deberían resolverse dentro del organismo de estadística, sin interferencia externa.

128. No obstante, en el programa de trabajo se deberían incluir temas como la opinión del consejo sobre la definición del desempleo; la importancia de ampliar las actividades a la esfera del medio ambiente a expensas de otros campos de la estadística; o sus opiniones sobre el equilibrio más aceptable entre calidad y detalle. Si el jefe de estadística insiste en que estos son los temas en los que necesita ayuda externa, no se verá plagado de opiniones superfluas y, con el tiempo, podrá percibir una mejora en la calidad y el valor del asesoramiento que él o el ministro reciben del consejo.

6. Frecuencia de las reuniones

129. En general, las características del programa de trabajo determinarán la frecuencia de las reuniones. Sin embargo, cabe formular ciertas advertencias. Si las reuniones son demasiado frecuentes, la mayoría de los miembros las consideran demasiado onerosas y es probable que se reduzca su participación. Si las reuniones son demasiado poco frecuentes (por ejemplo, bianuales), lo más probable es que los miembros no se conozcan entre sí y se hayan olvidado lo que habían aprendido sobre el organismo de estadística al momento de su incorporación. Si el grupo de participantes es relativamente pequeño — de 10 a 15 miembros—, será más fácil programar reuniones más frecuentes, mientras que si el número de miembros es mayor los problemas logísticos aumentan. Asimismo, es mejor trabajar con cronogramas preestablecidos (por ejemplo, fijando un determinado día de la semana) para que las fechas de las reuniones sean predecibles.

130. Los informes deberían ser accesibles al público aun cuando los temas no sean demasiado apasionantes. Gracias a la tecnología, ahora es posible difundir estos informes a muy bajo costo. Si se colocara en el sitio web del organismo un ejemplar del programa de trabajo, un resumen de las decisiones adoptadas y una lista de los participantes, se contribuirá a clarificar la labor del organismo de estadística y del consejo nacional de estadística.

7. Comités asesores³¹

131. En muchos países se ha comprobado que, además del consejo nacional de estadística, resulta útil crear comités asesores.³² En teoría, estos comités asesores podrían reunirse para tratar un gran número de temas pero, en la práctica, tienden a ocuparse de cuestiones técnicas. Por lo tanto, estos comités deben ocuparse específicamente de los problemas fundamentales de las mediciones (por ejemplo, reemplazar un método superado para medir los flujos del mercado de trabajo, estimar la productividad de los sectores a cuyos productos no se les fija un precio, abordar el tema de la producción del sector informal y determinar si el IPC tiene algún sesgo. La diferencia entre estos comités y los que se describen en los párrafos siguientes radica en que, si bien generan opiniones autorizadas, rara vez abordan temas que sean fundamentales para la supervivencia del organismo de estadística. Algunos comités o comisiones especiales se pueden convocar en situaciones de crisis, mientras que los comités asesores que aquí se describen tienen por objeto, en la mayoría de los casos, evitar las crisis en lugar de solucionarlas.

³¹ El uso del término “comité” en este contexto no debe confundirse con la prevalencia del uso de la palabra “comité” en los países de la Comunidad de Estados Independientes para referirse a la oficina central de estadística.

³² A veces estos comités dependen de la oficina de estadística y otras del consejo nacional de estadística. Por ejemplo, en los Países Bajos, el Comité Central de Estadística (equivalente a un consejo nacional estadístico) tiene alrededor de 25 comités asesores permanentes que se ocupan de una amplia variedad de temas.

132. Muchos países tienen varios comités de este tipo. Su número depende en gran medida de la capacidad del país para mantenerlos, del tamaño de la comunidad de expertos con interés suficiente como para participar en este tipo de debates, y en la capacidad del organismo para tener en cuenta las opiniones de los expertos y adoptar recomendaciones cuando considera que estas son pertinentes. Una de las ventajas de estos comités es que ayudan a estrechar la brecha entre los estadísticos académicos e investigadores y los estadísticos del Estado, ya que muchos de los participantes de estos comités provienen del ámbito académico. El interés y la participación de los académicos en la solución de problemas fundamentales de medición reducen la brecha entre ambas comunidades y mantienen a los estadísticos oficiales en estrecho contacto con los avances intelectuales que pueden contribuir a sus diversas ramas de especialización.

133. Los comités asesores tienen otras ventajas. Si entre sus miembros se cuentan funcionarios públicos, contribuyen a mejorar la impresión de relevancia política de las estadísticas actuales. Si se critican los datos oficiales porque son inadecuados desde un punto de vista conceptual o metodológico, los comités asesores cumplen el papel de fuente de asesoría autorizada, así como de protección ante las críticas infundadas. Además, en su carácter de amigos del organismo de estadística, contribuyen a su buena reputación y a su capacidad de alcance.

8. Órganos especiales

134. La creación de órganos especiales debería reservarse para las situaciones de crisis. No tendría objeto instituir un órgano influyente, presidido por una persona de gran prestigio, cuya opinión tendría que ser tomada en cuenta por el gobierno, si el problema que deberá examinar no tiene suficiente importancia. Si los usuarios expresaran su preocupación porque el cálculo de las cuentas del PIB estuviera sesgado o sencillamente fuese erróneo, se vería afectada la propia esencia de la medición económica. Si este problema no se aborda con presteza por un grupo de expertos objetivos del más alto nivel, estas dudas podrían poner en peligro la credibilidad de todas las cifras económicas publicadas por el organismo de estadística. Con respecto a estos órganos asesores conviene señalar dos aspectos de carácter general:

- Los miembros deben ser ajenos al organismo central de estadística;
- La relación de subordinación entre los comités asesores y especiales varía considerablemente de un país a otro y depende de la situación específica de cada uno.

E. LEGISLACIÓN

“La cuestión de la legislación estadística se puede reducir a dos cuestiones principales: a la obligatoriedad, es decir la facultad que el gobierno hace valer, por conducto del organismo estadístico, para la recogida de datos, y la garantía que ofrece de salvaguardar el carácter confidencial de la información obtenida de cada uno de los que corresponden.”³³

³³ *Manual* de 1980, pág. 41.

135. Generalmente, la legislación relativa a los organismos de estadística son similares en su mayor parte aunque su redacción pueda ser distinta. El Estado (o el gobierno, o la asamblea del pueblo, etc.) otorga ciertos derechos a un órgano denominado organismo de estadística. En la ley se establece en forma explícita su estructura orgánica, inclusive las condiciones que debe reunir la persona que lo dirija, las restricciones de operación y el sistema de rendición de cuentas que le impide hacer un mal uso de sus derechos o actuar en forma arbitraria. En la legislación se establece lo que debe hacer el organismo de estadística con la información que le proporcionan los informantes y de la cual es responsable. Se pide a la comunidad de informantes que satisfagan los pedidos de información del organismo de estadística, siempre y cuando puedan justificarse sobre la base de los objetivos establecidos en la legislación. A cambio de la intromisión en los derechos de privacidad de los informantes, el organismo de estadística tiene la obligación de salvaguardar la información suministrada por estos. Si el organismo incumpliera este compromiso, sus funcionarios serían pasibles de determinadas sanciones. Lo mismo ocurre si los informantes se niegan a responder. Aunque cada ley puede tener diferente extensión, redacción, nivel de detalle y ámbito de aplicación, si se no incluyen estos aspectos fundamentales, estarán incompletas.

136. El *Manual* de 1954 contiene una lista exhaustiva de temas que pueden incluirse en la legislación. Vale la pena consultar el *Manual* sobre esta cuestión, en parte por motivos de interés histórico y en parte porque puede resultar útil para algunos jefes de los organismos de estadísticas como lista de comprobación si entre sus perspectivas está la modificación de la legislación vigente. En el apéndice I se incluye un modelo de ley de estadística.

1. Actores principales

137. Por lo general, la ley establece quiénes son los actores principales y cuáles son sus derechos y responsabilidades. En lo que se refiere a las disposiciones jurídicas que rigen la actividad estadística oficial, que aquí denominaremos “ley de estadística”, los actores son los siguientes:

- El ministro;
- El jefe de estadística;
- El organismo de estadística y su personal;
- El organismo encargado de la coordinación del sistema de estadística, y
- Los informantes.

138. En la ley de estadística también se definirá un conjunto de relaciones con otros órganos, entre los que cabe mencionar:

- Otras oficinas del Estado;
- Las instituciones internacionales o supranacionales;
- Las sociedades profesionales; y
- Las asociaciones empresariales y de otro tipo vinculadas con la actividad estadística

139. En países con constituciones federales, la ley definirá la relación entre el organismo federal de estadística, las oficinas de estadísticas de los gobiernos de los estados miembros de la federación y otros órganos de los gobiernos de los estados miembros de la federación.

2. Extensión de la ley

140. En principio, la extensión de la ley es una cuestión de gustos, pero sus repercusiones son reales y sutiles. Las leyes extensas se originan en el deseo de hacerlas lo suficientemente detalladas como para evitar la arbitrariedad política una vez que hayan entrado en vigor y comiencen a aplicarse. Por ejemplo, se puede establecer detalladamente la composición del organismo de coordinación o del consejo nacional de estadística es una salvaguardia contra manipulaciones tales como los favores políticos o el nepotismo. Por otra parte, cuantos más detalles se incorporen a la ley, tanto más difícil será adaptarla a los cambios circunstanciales. A lo largo de los años, los cambios del entorno y otras situaciones imprevistas harían necesario modificar la ley, y siempre resulta difícil despertar interés político para modificar una ley de estadística.

141. Tanto las leyes someras como las detalladas tienen ventajas. En determinadas circunstancias, las leyes formuladas en términos muy generales y otorgaban un alto grado de flexibilidad al organismo de estadística han dado muy buen resultado. A la inversa, las leyes extensas y concienzudas han brindado a los actores principales un alto grado de protección. Evidentemente, ambos tipos de leyes también tienen sus desventajas. Lo que se sugiere es que se alcance una solución de compromiso viable entre estas dos consideraciones, y que el éxito del legislador dependerá de que esta solución sea la adecuada.

3. La ley: disuasión y cumplimiento

142. La capacidad jurídica para exigir una respuesta, acompañada de una sanción legal a quienes no responden, puede contribuir en gran medida a garantizar tasas elevadas de respuesta que, a su vez, son fundamentales para la calidad de conjunto de las estadísticas. Pero la cuestión no es tan sencilla. De hecho, la existencia de poderes jurídicos para garantizar el cumplimiento funciona, intrínsecamente, como disuasión formal. En la mayoría de los países en que estos poderes están definidos adecuadamente en la ley, el organismo de estadística nunca los ha empleado o bien lo ha hecho en muy contadas oportunidades.

143. Hoy día, lo habitual es emplear un sistema mixto, tácita o explícitamente. Hay varias maneras de combinar las alternativas. Una de ellas es considerar que todas las consultas a las empresas son obligatorias y la ley puede ser muy clara en tal sentido. Al mismo tiempo, todas las encuestas a las personas o a los hogares se consideran voluntarias. Que esto se afirme abiertamente o solo en caso de cuestionamiento depende en gran medida del entorno político y jurídico y de la opinión de la gente sobre la invasión de la intimidad. Si existe un protector oficial de la intimidad —un defensor del pueblo, por ejemplo—, es probable que el jefe de estadística no quiera arriesgar todas las encuestas de hogares a costa de lograr una victoria pírrica en alguno de ellos. No existe manera conocida de contrarrestar por medios jurídicos una campaña de desobediencia civil en materia de encuestas estadísticas.

144. Cualquiera sea el sistema, y aunque las relaciones de cooperación desempeñen un papel preponderante en las tasas de respuesta, la ley puede ser una condición necesaria para poder desarrollar tales relaciones.

4. El acceso a la información protegida por otras leyes

145. Lo ideal es que la ley de estadística cuente con una disposición clara sobre el derecho del organismo de estadística a acceder a otros datos que posea el Estado. Esto debería hacerse, en parte, con el objeto de racionalizar el funcionamiento del Estado pero también, lo que es más importante aún, para evitar a los informantes un papeleo excesivo.

146. El derecho de acceso del organismo de estadística a la información que posee la administración pública y que es útil para la elaboración de estadísticas debería estar reconocido explícitamente como excepción en la legislación que protege esa información o, en general, los registros administrativos. Lo ideal sería una situación de reciprocidad, en la que la legislación estadística establezca los derechos y condiciones de acceso, así como una legislación específica que proteja la información en poder de cualquier organismo de la administración pública, reconozca como una excepción el derecho de acceso del organismo estadístico siempre que aquel tenga como finalidad la elaboración de estadísticas.

5. Asesoramiento jurídico

147. Aunque la estructura y el contenido de la ley de estadística sean sencillo, el jefe de estadísticas debería tener asesoramiento jurídico, en lo posible de un asesor jurídico especializado, que tenga experiencia en la interpretación de la ley de estadística y en el manejo de sus diversas excepciones. El papel del asesor jurídico será de suma importancia cuando se planteen conflictos entre las disposiciones de la ley de estadística relativas a los derechos de acceso y las restricciones formales consagradas en otras leyes.

6. Mecanismos jurídicos especiales en los sistemas descentralizados

148. En los sistemas descentralizados, la ley de estadística debe de aplicarse a todos los miembros del sistema estadístico. Por ejemplo, si el banco central tiene una unidad de

estadística o un departamento de investigaciones, cabe preguntarse si sus facultades legales para reunir datos de otros bancos están determinadas por las facultades generales del banco central o por una ley o norma específica que autoriza al departamento de que se trate a reunir información complementaria con fines estadísticos. Si existen organismos estadísticos específicos en los ministerios de transporte, agricultura, obras públicas, interior y otros, ¿cuáles son sus derechos y restricciones jurídicas con respecto a la recopilación de información, acceso a los microdatos y la forma en que se almacenan los registros individuales o se accede a ellos? ¿Cómo decide el organismo central de estadística si una dependencia determinada es, o debería ser, un miembro auténtico del sistema de estadística? Idealmente, las disposiciones jurídicas mínimas son las siguientes:

- Todos los miembros de un sistema de estadística deberían tener una base jurídica para sus operaciones de recopilación de datos;
- Deberían existir disposiciones, para todos los miembros del sistema estadístico, que definan su legitimidad, los mecanismos de rendición de cuentas y la obligación de mantener en fideicomiso la información individual, así como las sanciones que se aplicarán si no se respeta esa obligación;
- Todos los miembros deberían someterse a las mismas reglas y salvaguardias con respecto al intercambio de la información individual con fines de integración estadística y, en general, para lograr una labor analítica eficaz;
- La ley debería contener disposiciones que reconozcan la necesidad de la coordinación estadística, la definición de esta y directrices sobre su puesta en práctica.

F. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA

149. En este capítulo se analizará el financiamiento en su aspecto más general: ¿quién debería asumir la carga financiera de producir las estadísticas? Aunque en las dos versiones anteriores del *Manual* este tema se trató de forma muy somera, en la actualidad se considera que un financiamiento adecuado de las estadísticas es una cuestión fundamental para la creación sostenida de la capacidad estadística en todo el planeta. Indudablemente, el significado del término “adecuado” siempre será tema de debate, e incluso en los países desarrollados las presiones presupuestarias hacen que la fijación de prioridades en los programas de estadística sea un problema cotidiano. Sin embargo, pocos podrán argumentar que, en términos generales, el financiamiento de las estadísticas en los países desarrollados es inadecuado. Por el contrario, la situación es totalmente distinta en los países en desarrollo y los llamados países “en transición”.

150. En el plano filosófico, han existido diferencias de criterio sobre la carga financiera y la asignación adecuada de los costos de las estadísticas oficiales. Básicamente, existen dos puntos de vista extremos (con una amplia gama intermedia): a) el gobierno paga toda información que se necesite para la adopción de decisiones, que se

considere un bien público o que se requiera para informar al electorado, y proporciona dicha información en forma gratuita al público (o, a lo sumo, al costo marginal de su difusión); o b) el gobierno recopila y paga la información que necesita para su propio funcionamiento; los costos de recopilación, procesamiento y difusión de cualquier otra información corren por cuenta del usuario.

151. Un hito de la controversia entre estas dos perspectivas ha sido la publicación del Informe Rayner³⁴ en el Reino Unido, pero cabe señalar que el punto b) (que es el quid del informe) ha caído en desgracia porque es incompatible con los principios de la transparencia y la responsabilidad políticas. Sin embargo, varios elementos del informe Rayner, como el establecimiento de pagos entre departamentos como medio para mejorar la asignación de recursos, han sido adoptados por algunas instituciones desde entonces. Es preciso reconocer que estos asuntos son relevantes sobre todo para los países en los que el uso de las estadísticas es una tradición fuertemente arraigada; donde la comunidad de interesados en los análisis cuantitativos, tanto dentro como fuera del gobierno, es considerable; donde las decisiones políticas se adoptan fundamentalmente sobre la base de la evidencia y las estadísticas son una parte integral de aquella, y donde la asignación de fondos y las transferencias entre las distintas partes de la comunidad es impulsada por las mediciones estadísticas.

1. Fuentes de financiamiento

152. Ya en un plano más práctico, es útil, en primer lugar, analizar las dos fuentes principales de financiamiento de las estadísticas oficiales: a) asignaciones del presupuesto de la administración pública, tanto para el organismo central de estadística (si lo hubiera) como para las “células estadísticas” de los ministerios, y b) ingresos generados por los organismos de estadística mediante la venta de productos y servicios a precios de mercado.

153. La primera fuente es mucho más importante que la segunda. Pocas oficinas estadísticas generan más del 10% al 20% de sus “ingresos” a través de las ventas. Además, en bastantes países, los ingresos que generan las oficinas de estadística no pueden ser empleados para sus propias operaciones sino que van directamente a la tesorería.

154. En la actualidad, las cuestiones de financiamiento que mayor interés suscita son:

- ¿Qué información debe ser de dominio público y gratuita, o al costo marginal de su divulgación, y qué información se distribuirá por un precio?
- Si por la información se cobra un precio, ¿sobre qué base debería calcularse? ¿Cómo debe proceder un organismo, que es un monopolio, para evitar el abuso de poder?

³⁴ Informe al Primer Ministro de Sir Derek Rayner, Londres, 1980. Véase también, *Government Statistical Services*, Cmdr 8236, Her Majesty's Stationery Office, Londres.

- ¿Se deberían cobrar las compras o las ventas de información especial entre organismos e instituciones de la administración pública?

155. Estos temas se han complicado porque las publicaciones convencionales ya no son el principal vehículo de difusión de las estadísticas, sino los CD-ROM e incluso el sitio web del organismo de estadística en la Internet.

2. Financiamiento mediante el presupuesto de la administración pública

156. Aunque las técnicas para obtener una cantidad suficiente de financiamiento gubernamental para los organismos de estadística pueden ser muy diferentes en cada país, los procedimientos aplicados en la práctica son muy similares. En primer lugar, es importante que el financiamiento se base en programas de trabajo anuales y multianuales perfectamente definidos, sistemáticos y transparentes. En algunos países, especialmente los países en desarrollo y los países “en transición”, también es importante que en los ámbitos del gobierno que corresponda se elabore y promulgue un “plan maestro”³⁵ de largo plazo. En segundo lugar es sin duda fundamental que el organismo (u organismos) de estadística movilice suficiente apoyo político de la comunidad de usuarios. Un consejo de estadística también puede ser un instrumento importante para lograr apoyo. En tercer lugar, es muy útil para asegurar el financiamiento que el organismo de estadística tenga una imagen de organización bien administrada, competente en materia de planificación, contabilidad basada en los costos y elaboración de informes de gestión claros, en los que se reflejen los progresos realizados, los ingresos y los gastos, si los gastos son superiores o inferiores a los previstos, entre otras cosas.

3. Fijación de precios de mercado a los bienes y servicios

157. Hay varios argumentos favorables a la práctica de complementar el presupuesto de los organismos de estadística con la venta de bienes y servicios a precios de mercado.

Recuadro 4. Dos definiciones clave: bienes y servicios

Bienes, o “productos de información”, son conjuntos completos en sí mismos de información cuantitativa, interpretados o no, que pueden almacenarse para su posterior recuperación. El medio en que se almacenan estos conjuntos es irrelevante. Ejemplos de “bienes” pueden ser el anuario de cuentas nacionales, un CD-ROM con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme o cuadros de exportaciones e importaciones, clasificados por grupos de mercancías, que puedan obtenerse desde un sitio web.

Servicios son actividades realizadas por el organismo de estadística para crear un producto de información estadística. Ejemplos de “servicios” serían la provisión de un algoritmo para seleccionar una muestra de pequeñas empresas en un registro compartido, la verificación de un cuadro determinado para comprobar si contiene información residual, o la revisión de una serie cronológica para garantizar que satisface un conjunto de condiciones necesarias para un reajuste estacional.

³⁵ En los programas de cooperación de la Unión Europea este tipo de “planes maestros” generalmente se denomina Programa Plurianual Integrado de Estadística.

158. En primer lugar, la venta de estos bienes y servicios ofrece ciertas garantías a toda la comunidad de que no está financiando una mercancía especializada que solo interesa a una población selecta de usuarios. En segundo lugar, al permitir que los organismos de estadística conserven el producto de la venta de sus servicios, se les incentiva para que aprovechen su capacidad ociosa. Esta flexibilidad evitaría que la organización usuaria desarrollara su propia capacidad para realizar encuestas, con la superposición de esfuerzos que ello significaría. Por último, esto podría fomentar el desarrollo de una cultura orientada hacia el usuario en las organizaciones de estadística.

Conclusiones

En el examen de la clasificación de sistemas estadísticos se concluye que lo mejor es la creación de un instituto u oficina autónomo. Es preferible vincular la producción de estadísticas oficiales con el nombre reconocible de un organismo que difundir esta tarea en forma anónima o demasiado discreta. En los últimos años, los problemas presupuestarios que afectan a los gobiernos centrales han hecho necesarias estructuras en las que el poder de coordinación efectivo recaiga en los departamentos de investigación de los bancos centrales.

Es indudable que la concentración y la masa crítica proporcionan la posibilidad y los medios de acción que impiden la dispersión y la fragmentación. Aun así, los gastos y las dificultades jurídicas vinculados con el proceso —para diferenciarlo de la situación— de centralización pueden hacer que su viabilidad sea limitada. En los casos en que el jefe del organismo central de estadística se vea impedido de reducir la fragmentación del sistema pero desee sacar el mayor provecho a la coordinación, hay varias herramientas disponibles que pueden probarse en mayor o menor medida. Además de movilizar el apoyo político, estas medidas comprenden:

- la creación de un consejo nacional de estadística;
- la coordinación de las asignaciones presupuestarias destinadas a las actividades estadísticas;
- el manejo del personal estadístico del sector público;
- el intercambio internacional de personal;
- la aprobación de la recopilación de datos;
- las normas internacionales.

Un firme liderazgo es fundamental para lograr que un organismo de estadística moderno tenga un desempeño eficaz. Para atraer a una persona de esas características, el cargo debe tener el nivel jerárquico adecuado, los jefes de estadística deben demostrar su objetividad e imparcialidad, actuando con independencia de las controversias políticas, pero al mismo tiempo mantener un contacto estrecho con sus pares de otros ministerios. Los jefes de estadística deben poseer una combinación poco común de talento profesional y de gestión, aunque la proporción de cada uno de estos atributos dependerá de la situación objetiva. Es importante que los gobiernos no den una imagen frívola o arbitraria al solicitar la renuncia del jefe de estadística cuando surja esta necesidad, pero tampoco deben permitir que se prolongue una situación en que las iniciativas y la inventiva se hayan agotado. Por último, la capacidad de un jefe de estadística puede mejorarse por medio de estrechos contactos con sus pares de otros países.

Asegurar un financiamiento estable (y creciente, en los países en desarrollo) para las actividades estadísticas es una función importante del jefe de estadística. Para lograr apoyo político a un financiamiento estable es útil instituir instrumentos de planificación racionales (como los programas de trabajo anuales y de largo plazo) y promover la imagen de que el organismo de estadística es una institución bien administrada.

III. LOS USUARIOS Y SUS NECESIDADES

“Necesitamos las estadísticas no solo para explicar las cosas sino también para saber con exactitud qué cosas es preciso explicar.”³⁶

“Las estadísticas son el ‘campo de las ciencias políticas que tratan sobre la recopilación, la clasificación y el análisis de hechos (especialmente de su expresión numérica) relativos a la situación de un Estado o comunidad’.”³⁷

159. Las estadísticas se elaboran para responder a determinadas preguntas y, a veces, para poder formular preguntas con la precisión adecuada. Algunas consultas se elaboran una sola vez y luego se realizan periódicamente (por ejemplo: de todas las personas que buscaron trabajo este mes, ¿cuántas no lo encontraron?). Otras se formulan con menos frecuencia (por ejemplo, ¿cuántas toneladas por kilómetro puede transportar el sistema ferroviario en una semana?). Algunos interrogantes cambian a medida que, merced a los avances tecnológicos o a la evolución de las relaciones entre los sectores público y privado, se modifican los motivos subyacentes para formularlos. Para otros, aún no se han encontrado la respuesta (por ejemplo: la caída aparente de la productividad, ¿aumenta solo como consecuencia de los problemas de medición o es real?). En gran medida, los organismos de estadística están acostumbrados a transformar un interrogante de tipo general en otro que pueda responderse en forma práctica.

160. Un organismo de estadística debería organizarse de forma tal que pueda elaborar el programa de estadísticas más adecuado, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias, la capacidad del personal y las dificultades intrínsecas de los problemas que tendrá que abordar.

161. Los cambios externos no afectan solamente a la demanda. Los progresos tecnológicos pueden afectar la forma en que se organizan los organismos de estadística y, en consecuencia, el modo en que se recopila y suministra la información estadística. Los avances de las telecomunicaciones y de la tecnología informática han contribuido a ampliar significativamente el ámbito de acción de los organismos de estadística y la capacidad para procesar la información bruta. Si se combinan, ambos factores son una razón por la que en poco tiempo más ya no sea necesario contar con operaciones de campo geográficamente descentralizadas.³⁸ Sin embargo, las operaciones geográficamente descentralizadas pueden convertirse en una extensión útil de las actividades de difusión del organismo de estadística, además de llevar a cabo sus tareas tradicionales.

³⁶ Schumpeter, J.A. (1955), *History of Economic Analysis*, Allen and Unwin, Londres.

³⁷ *The Oxford English Dictionary* (1989), segunda edición, volumen XVI, Oxford University Press, Nueva York.

³⁸ Evidentemente, el tiempo que tarde este proceso dependerá de la situación de cada país. Pero habida cuenta de la velocidad con que se están difundiendo las telecomunicaciones y la tecnología informática modernas, aun los países con un ingreso per cápita más bajo podrán aplicarlas en sus operaciones sobre el terreno en un futuro no muy lejano.

162. En otros aspectos, los cambios tecnológicos pueden restringir a los organismos de estadística. La organización de las actividades empresariales se está ampliando rápidamente del panorama nacional al panorama regional, e incluso al panorama global. Las tecnologías de las comunicaciones y del transporte facilitan un control estricto y un proceso fundado de adopción de decisiones, que no dependen del ámbito geográfico en que se desarrollan. No obstante, las bases jurídicas de los organismos de estadística todavía están muy limitadas por las fronteras políticas; estos organismos no pueden actuar más allá de sus fronteras nacionales, independientemente de su grado de legitimidad en el plano nacional o de la importancia que su información tenga para el gobierno.

163. Los cambios de entorno, equipo y experiencia generan nuevas necesidades que imponen cambios en los programas, las políticas y las estructuras organizativas de los organismos de estadística. En los párrafos siguientes se examinarán algunas de las características típicas de la demanda de productos estadísticos por parte de los diversos sectores interesados.

A. LAS NECESIDADES DEL GOBIERNO

164. Por sus mismas de características, las estadísticas revisten especial interés para los gobiernos. Además, los organismos oficiales de estadística son financiados en gran parte por el gobierno central, aunque hay excepciones. Por ejemplo, en algunos casos la contribución del Estado al presupuesto del organismo de estadística se complementa con el producto de la venta de bienes y servicios a todos los usuarios, con inclusión del sector privado. También hay casos en que las estadísticas compiladas por entidades de investigación del sector privado durante largo tiempo adquieren un carácter semioficial. No obstante, en la mayoría de los países, la mayor proporción del presupuesto proviene de la Tesorería nacional, aunque a veces se complementa con las donaciones de los organismos internacionales.

165. Al ser la fuente de financiamiento, el gobierno puede tratar de ejercer ciertas presiones sobre las actividades del organismo de estadística. En la medida en que contribuya a definir las actividades prioritarias, esta influencia puede ser constructiva. Por el contrario, si el gobierno intenta retrasar o modificar la publicación de una cifra muy importante, o se opone a aplicar ciertos cambios en las definiciones y los métodos, estas presiones pueden ser perjudiciales. Ya se ha visto por qué las actitudes citadas en último término son negativas. En el presente capítulo se pasará revista a las actividades constructivas.

166. Las necesidades del gobierno, como las de la mayoría de los usuarios potenciales, no suelen expresarse en términos que faciliten la recolección instantánea de datos. Pueden dividirse en dos categorías: las que exigen observaciones periódicas de la misma variable y las que requieren información recopilada atendiendo a las circunstancias ad hoc. La observación periódica se utiliza para determinar, por ejemplo, la variación semanal, mensual o trimestral de los precios promedio al consumidor, a fin de tener una visión actualizada de las presiones inflacionarias; la relación entre los ingresos y los

pagos de y a otros países, para evitar que la Tesorería se quede sin activos externos; la matrícula escolar anual esperada, desglosada por áreas pequeñas y en determinadas regiones, con el objeto de asegurar que el número de aulas y docentes sean suficientes para satisfacer la demanda. Estas necesidades son cubiertas por la publicación periódica de estadísticas cuyas propiedades son conocidas y descriptibles: el índice de precios al consumidor, la balanza comercial y la de bienes y servicios con el resto del mundo y las proyecciones demográficas, desglosadas por sexo, edad y zona geográfica. En la mayoría de los países existen intermediarios³⁹ que interpretan las estadísticas del período en curso a la luz de las compilaciones anteriores e informan a los encargados de la adopción de decisiones de ciertas variaciones a las que es necesario prestar atención.

167. En ciertos casos, el gobierno necesita información estadística ad hoc para explicar el origen de un problema determinado. Esta situación puede complicarse si no existen convenciones de medición adaptadas a las características del problema, o si no se obtienen las respuestas esperadas. Algunos de estos problemas son determinar si la tasa de evasión del impuesto sobre el valor agregado parece estar creciendo; si la economía subterránea está aumentando; si la actual política penitenciaria permite aprovechar al máximo los recursos necesarios para lograr determinados objetivos preestablecidos, y si las escalas salariales vigentes son discriminatorias para la mujer. En estos casos, la naturaleza misma de la evidencia puede estar abierta a interpretaciones y debates. Es indudable que transformar las necesidades de información de los usuarios en nuevos procedimientos de recopilación o reordenación de datos es un proceso complejo.

168. Algunos problemas subsisten, independientemente de la época, el lugar y la forma de gobierno o la estructura del sistema político. “¿Cuántas personas tienen la edad adecuada para prestar servicios militares?” ya era una pregunta muy común hace dos mil años. “¿Cuál es el tonelaje bruto disponible para transportar los alimentos que necesitan los habitantes de las Islas Británicas?” es una interrogante que se plantea desde hace mucho tiempo y fue motivo de preocupación de muchos ministros del gabinete del Reino Unido hasta épocas muy recientes. Otros problemas son totalmente nuevos y se originan en las innovaciones tecnológicas y en los cambios ocurridos en la forma en que se organizan los agentes económicos en respuesta a las nuevas técnicas. Estos problemas también plantean exigencias a los organismos de estadísticas, no solo en lo que se refiere a la compilación de nueva información sino, quizás, con respecto a la reorganización de los datos básicos.

1. Los ministerios de economía

169. Las necesidades de los ministerios de economía son de larga data, si bien la forma en que deben presentarse los datos evolucionan al ritmo de los avances de la economía y la contabilidad. Sus necesidades abarcan desde la medición de la riqueza del país hasta la necesidad de cuadrar los libros contables del Estado y reservar recursos para las generaciones futuras.

³⁹ En el capítulo X se argumenta dónde deberían ubicarse estos intermediarios (dentro o fuera de las oficinas de estadística).

170. Estos ministerios tratan de determinar si existen desequilibrios entre los usos y las aplicaciones de los recursos, y qué efectos pueden tener. Interesan especialmente los desequilibrios que afectan el mercado de trabajo, donde se plantean interrogantes sobre los requisitos que debe cumplir la fuerza laboral para mantener los niveles de producción actual.

171. Los ministerios de economía deben saber de qué manera interactúan los volúmenes y los precios para modificar el valor. Por lo general, estos ministerios tienen más interés en las estadísticas sobre las variables que cambian rápidamente, como por ejemplo el lado de la demanda (más que el de la oferta) de la balanza global. Por este motivo, sus interrogantes suelen concentrarse en el comportamiento de los principales agregados de la demanda: los consumidores, la confianza con la que se comportan en el mercado y la proporción de sus ingresos que suelen destinar al ahorro; los inversionistas y las estructuras y el equipo que desean adquirir; las empresas del exterior y su disposición a comprar productos y servicios del país. Otros ministerios tienen más interés en el lado de la demanda de la balanza global.

2. Otros ministerios

172. Se trata de los llamados ministerios verticales (los ejemplos más comunes son los de agricultura, minería, energía, transporte, y comunicaciones), y necesitan saber cuál es la extensión de su jurisdicción. Además de ciertos datos básicos sobre la producción y su estructura, como el empleo y las tasas de rentabilidad del capital invertido, cada ministerio tiene un conjunto específico de temas de interés relativos al sector en el cual actúa. Por ejemplo, los ministerios de agricultura generalmente desean mejorar los pronósticos sobre la producción de los cultivos e informarse sobre los efectos ambientales de los plaguicidas y los fungicidas; los ministerios de transporte se preocupan por la seguridad en las carreteras, las condiciones en que se encuentra el parque de vehículos y las condiciones de los aeropuertos, y así sucesivamente. A veces, los intereses especiales de estos ministerios generan una regulación minuciosa de sus sectores respectivos.⁴⁰ Esto es, sin duda, lo que ha ocurrido con el transporte aéreo y terrestre en varios países, aunque en los últimos diez o veinte años la consigna de algunos de estos ministerios ha sido la “desregulación”.⁴¹

173. En los últimos años, los ministerios de energía han adquirido enorme importancia y existen tanto en los países productores como en los países usuarios, que dependen de aquellos. En lo esencial, el organismo de estadística logra satisfacer sus necesidades si compila un balance actualizado de la oferta y la demanda de energía que permita detectar

⁴⁰ En los sectores regulados, los formularios empleados para asegurar el cumplimiento muchas veces se utilizan —o pueden utilizarse— con fines estadísticos.

⁴¹ La desregulación puede haber sido positiva para la libre empresa pero planteó un dilema a las oficinas de estadística. Algunos de ellos dependían de los requisitos de estos ministerios en materia de información y encontraban toda la que necesitaban en los registros administrativos del ministerio pertinente. La desregulación no solo puso fin a esta situación, sino que en muchos casos las autoridades del ministerio hicieron aprobar nuevas leyes en las que se establecía que en adelante se reducirían drásticamente los trámites obligatorios. Estas promesas complicaron aún más el problema creado por la falta de registros administrativos. Unos pocos países aún no han encontrado la forma de corregir esta situación.

las sustituciones, los déficit, las necesidades de importación, entre otros. El ministerio hará lo posible por asegurar, por ejemplo, que los recursos del país no se reduzcan demasiado rápido, que la prospección y la perforación se realicen en forma ordenada y que la sustitución de combustibles se realice a tasas de cambio adecuadas. Como en los casos anteriores, estos ministerios no solo desean tener información actualizada sobre el tamaño y los recursos de los grupos que actúan en esta área, sino que también necesitan información que solo poseen los expertos.

174. Los ministerios de trabajo pueden tener varias denominaciones (por ejemplo, ministerio de empleo o ministerio de recursos humanos). Entre los temas de su interés están la situación de la fuerza de trabajo; la facilidad con que esta puede participar en ocupaciones remuneradas; la equidad de las remuneraciones; la seguridad en el lugar de trabajo; la disponibilidad de una infraestructura adecuada para la capacitación de los empleados cuyas aptitudes ya no son necesarias, así como de y para aquellos cuyas capacidades escasean frente a una demanda incipiente, y la detección de obstáculos para la movilidad geográfica allí donde los desequilibrios entre la demanda y la oferta son geográficos más que de tipo general.

175. Hay ministerios cuyas funciones están vinculadas entre sí (o, en algunos casos, partes de estos ministerios), como los de deportes, cultura y turismo. Su principal interés es evaluar el sector de cuya promoción (o regulación) son responsables y determinar sus características específicas a fin de que puedan asignarse eficazmente los recursos.

176. Los ministerios de salud y educación suelen ser los ministerios de servicios más grandes, y sus carteras abarcan tanto el sector público como el privado. La concesión de licencias o la regulación constituyen una parte importante de sus tareas, que requieren un gran volumen de información cuantitativa detallada. Además, la autoridad de estos ministerios, que forma parte del gobierno central, suele articularse con la de las autoridades gubernamentales de otros niveles.⁴² Como estos ministerios realizan actividades regulatorias, se genera una gran cantidad de información como resultado del proceso administrativo. En lo relativo a las necesidades de información, en estos ministerios ha comenzado a predominar cada vez más la idea de eficacia, lo que exige medir los resultados de sus políticas y sus actividades. Los registros administrativos son insuficientes para evaluar resultados. Por lo tanto, las cuestiones de eficacia han generado la necesidad de complementar los registros con información estadística generada en forma independiente, en un marco analítico.

177. En muchos países, el gobierno se encarga de proveer una enorme proporción de los servicios de salud de y educación, se plantean diversos interrogantes con respecto a la eficacia y la rendición de cuentas a la ciudadanía. A continuación, se citan algunos ejemplos: ¿Cuánto le cuesta a la sociedad la educación escolar de todos los niños hasta los 15 años de edad? ¿Cómo se recuperan los costos? ¿Son adecuadas las instalaciones físicas o existen desigualdades en la prestación del servicio? ¿La relación docente-alumno asegura un aprovechamiento eficaz de los recursos destinados a la educación?

⁴² Autoridades municipales o, en países federales, autoridades regionales, provinciales o estatales.

¿Puede suponerse que esto seguirá siendo así, teniendo en cuenta la edad de la fuerza de trabajo y el crecimiento demográfico? ¿Los recursos dedicados a la capacitación docente son suficientes para asegurar que se mantendrá la relación docente-alumno existente?

178. En el sector de la salud se plantean preguntas semejantes. Si el objetivo es minimizar el dolor, ¿es más eficaz el gasto marginal resultante de aumentar el número de camas en los hospitales que el gasto destinado a mejorar la atención domiciliaria? En general, los organismos de estadística deben evitar la tentación de compilar información que sea comprensible y pueda expresarse numéricamente, pero que carezca de interés para los encargados de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones. Más bien, estos organismos deben elaborar métodos y técnicas que les permitan abordar el problema, mucho más complejo, de la medición de resultados. En el caso de la salud, la educación y la ciencia no puede definirse a priori la duración del período de observación necesario para una medición de ese tipo. Por último, el interrogante más importante que todavía no ha podido responderse satisfactoriamente es el siguiente: A la luz de los resultados observados, ¿la inversión pública marginal en materia de salud (educación, investigación científica, etc.) es equivalente a las rentabilidades esperadas?

179. Si todos comprenden que la necesidad de información surge de la búsqueda de eficacia, teniendo en cuenta las dificultades que supone medir la eficacia sin plantear supuestos muy discutibles, la oficina nacional de estadística debería establecer una estrecha colaboración con economistas especializados en el área de la salud, administradores escolares, criminólogos y especialistas en ciencias naturales. Estas relaciones deberían contribuir a aclarar las limitaciones de la información disponible en estos campos y los progresos que puede llegar a realizar el organismo de estadística.

3. Cómo establecer y organizar los vínculos

180. Hay un núcleo de información básica que reviste gran interés para todos los ministerios sectoriales, independientemente de su tamaño. En contraposición, muchas cuestiones específicas pueden resolverse mejor por medio de especialistas. Un organismo de estadística debería asegurarse de que se estén utilizando los mecanismos más eficientes para reunir la información básica, y que los ministerios puedan recurrir a los especialistas que participarán en el diálogo sobre los temas de interés específico (véase el diagrama 2).

Diagrama 2. Representación esquemática de un organismo de estadística organizado para recopilar, procesar y difundir datos sobre temas especializados seleccionados



181. Un aspecto esencial es buscar medios para establecer vínculos suficientemente fuertes con los analistas políticos de los ministerios especializados a fin de: a) prever problemas que puedan surgir al cabo de varios años; b) prever qué parte de la demanda satisfecha por la actual información ad hoc del organismo de estadística puede convertirse en permanente en el futuro cercano; c) dialogar con los expertos que el ministerio posee sobre el tema, y d) complementar las estadísticas de uso general con información más especializada.

182. El esquema de organización del diagrama 2 es suficientemente general como para adecuarse tanto a un sistema descentralizado como a uno centralizado. En el primer caso, el recuadro correspondiente a cada tipo de experto puede representar una unidad (o una oficina) estadística de un ministerio determinado. Además, cada unidad puede desarrollar sus actividades de cuatro maneras distintas: contar con su propia capacidad de recopilación de datos; delegar en el organismo central de estadística la tarea de recopilar la información que necesita; agregar la información estadística al conjunto de registros administrativos del ministerio y separarla de la información general, cuando se recopilan los registros; o contratar a un tercero para que realice las operaciones de recopilación de datos.⁴³

⁴³ La premisa subyacente es que las unidades estadísticas tienen un acceso ilimitado a las bases de datos colectivas.

183. Si el sistema es centralizado, cada recuadro correspondiente a un tipo de experto representa una unidad organizativa del organismo central de estadística. Esta unidad puede estar a cargo del enlace o el diálogo, o bien puede cumplir una función asesora o cualquier otro objetivo pertinente a un ministerio determinado, o a un conjunto de instituciones que se ocupen del mismo tema. Las características esenciales de cada unidad son las siguientes:

- La capacidad para pronosticar las necesidades, comprender su naturaleza y sus implicaciones estadísticas;
- El conocimiento de la información disponible y de las formas de complementarla, a fin de poder crear una base de datos que satisfaga las necesidades actuales y futuras;
- El acceso a la información disponible —incluso los registros individuales, si fuese necesario— con el objeto de asegurar la correlación y vinculación adecuadas de los registros; y
- La capacidad, directa o indirecta, de recopilación necesaria para incorporar información especializada a la base de datos existente.

184. La experiencia ha demostrado que para cumplir el tercer objetivo se pueden plantear problemas complejos —aunque no necesariamente insolubles— de intrusión en la intimidad de los ciudadanos. Algunos de estos problemas están vinculados estrechamente con los aspectos jurídicos del acceso a los registros personales. Otros, suponiendo que se hayan resuelto los obstáculos jurídicos, son aún más embarazosos, porque se refieren a casos específicos de intromisiones en la intimidad personal, por lo que puede ser necesario contar con instituciones especiales de control y regulación.

4. Gobiernos regionales y locales

185. Los problemas vinculados con la interacción de los organismos de estadística con las autoridades regionales son similares a los de la interacción con los ministerios; en estos últimos tienen que ver con los temas de interés, y en los primeros con la geografía. Esto es una simplificación del problema que supone evaluar y satisfacer las necesidades de información de otros niveles de la estructura del Estado. Si se examina la cuestión con más detalle, surgen interrogantes relativos a los problemas de acceso a los funcionarios que trabajan en distintos niveles de la administración pública; cuestiones vinculadas con los conflictos entre las políticas centrales y regionales; y los asuntos constitucionales que pueden constituir barreras infranqueables para la comunicación y el acceso.

186. Es frecuente que los responsables de los gobiernos regionales soliciten una versión en pequeña escala de lo que se hace para el país en su conjunto. Si el organismo nacional compila las cuentas nacionales, un índice de precios al consumidor y otros datos, es probable que tenga que hacer lo mismo, pero a escala regional, y en la forma más minuciosa posible, con el objeto de satisfacer a las autoridades regionales.

187. En términos más realistas, las necesidades de las autoridades regionales y locales estarán subordinadas a las de la administración pública nacional. Todas ellas, con independencia de su tamaño, tendrán interés en saber cuántas personas (familias u hogares) viven en su jurisdicción; las características demográficas y de ingresos de esa población; la situación del empleo; las condiciones en materia de vivienda y, posiblemente, los atributos de salud y educación. Esa información posibilita la planificación en el ámbito local.⁴⁴

188. En la mayoría de los países donde rige una constitución federal, cada estado (provincia o región autónoma) tiene un gobierno con determinados intereses bien definidos y también con un conjunto de preocupaciones residuales que, por consenso, se dejan en manos de la administración pública federal: por ejemplo, el comercio y los pagos al exterior solo pueden administrarse a nivel nacional.

189. Para el organismo central de estadística, el problema consiste en responder, sin comprometer la confiabilidad y la cabalidad de la información, a los pedidos de información en zonas geográficas que son considerablemente más pequeñas que el país. Los países responden a este desafío de varias maneras. En algunos, las estadísticas nacionales son, en esencia, la suma de las estadísticas estimadas por las oficinas de cada una de las jurisdicciones en que se divide el país, excepto en aquellos aspectos que son de competencia estrictamente federal. En otros países, se establece un acuerdo por el cual el organismo de estadística nacional proporciona a las oficinas locales datos estadísticos básicos de valor equivalente⁴⁵ para cada tema, que deberán ser complementadas con información recopilada por las oficinas locales.

190. El debate con los ministerios especializados suele plasmarse en reuniones de expertos, mientras que el diálogo con las autoridades locales o regionales suele estar más bien orientado hacia las políticas, con la participación del jefe de estadística. El motivo es muy sencillo. La mayoría de los organismos de estadística disponen de lo necesario para utilizar eficazmente la información de los censos en el plano local (de hecho, es su objetivo más común), pero no están en condiciones de proporcionar una amplia gama de datos no censales correspondientes a esa jurisdicción. El sobremuestreo generalizado de empresas y hogares, realizado con el objeto de satisfacer las necesidades especiales de las autoridades regionales, agotaría el presupuesto del organismo central, y lo que es peor, la buena voluntad de los encuestados.

191. Una parte del diálogo entre los organismos centrales de estadística y los gobiernos regionales y locales debe dedicarse a evaluar qué información estadística útil puede extraerse de los registros administrativos existentes y persuadir a los encargados de recopilar dichos registros de que tengan en cuenta las eventuales necesidades de cada región. Cuando es posible acceder a los registros regionales, su cobertura suele ser

⁴⁴ Véase Oficina Federal de Estadística de Suiza (2000), *Regional statistics: proceedings of a meeting*, Neuchatel, marzo.

⁴⁵ En este contexto, la palabra “valor” abarca tanto la minuciosidad como la confiabilidad de los detalles correspondientes al plano local.

adecuada para las áreas pequeñas. Si este intercambio es fructífero, el resultado es una mezcla de estimaciones estadísticas nacionales y regionales e información de las áreas locales derivadas de los registros administrativos.

192. Para administrar las necesidades de los organismos de gobierno —locales, regionales y especializados— es preciso proceder con mucho tacto. El jefe de estadística puede equivocarse al quedar demasiado lejos de los centros donde se formulan las necesidades, apresurarse a crear precedentes que el presupuesto del organismo no permita generalizar, o mostrar una disponibilidad insuficiente. La suma de estos errores puede conducir a la creación de oficinas alternativas de recopilación de datos, lo que dificultaría mucho más las tareas de coordinación.

193. Teniendo presente lo anterior, es aconsejable que el jefe de estadística establezca contactos permanentes con los usuarios potenciales del sector público a fin de mantenerse al día sobre la evolución de las necesidades y la calidad de los servicios que presta el organismo. La forma que adoptarán estos contactos y el nivel de los encargados de mantenerlos estarán supeditados a cuestiones de eficiencia. En última instancia, el jefe de estadística deberá articular una política que cuente con varios elementos imprescindibles:

- Estadísticas que se compilen a nivel nacional, pero acompañadas de desgloses regionales;
- Medios para garantizar la confiabilidad de las estadísticas regionales;⁴⁶
- Condiciones de acceso a la base de datos regionales;
- Apoyo a las oficinas regionales que desean complementar sus propias bases de datos con recursos disponibles de ámbito nacional;
- Realización de consultas sobre las clasificaciones geográficas.

194. El jefe de estadística debería mantener canales abiertos de comunicación con los organismos locales y regionales en todo momento y delegar esta tarea en una persona de total confianza. Pocas situaciones pueden agravarse con tanta rapidez como un malentendido entre el centro y la periferia, con recriminaciones mutuas por la falta de una comunicación fluida.

195. En general, la mejor manera de demostrar las limitaciones intrínsecas del organismo nacional de estadística es permitir que los representantes de las oficinas periféricas observen su funcionamiento interno. Puede ser conveniente que el organismo central acepte pasantes de las organizaciones regionales. Si los estadísticos no poseen un

⁴⁶ Lo mejor es negociar estos atributos para que los interlocutores tomen conciencia de las dificultades que conlleva la creación de desgloses regionales. Las características de confiabilidad a las que se hace referencia comprenden la puntualidad, la mejor determinación posible de los errores y los detalles complementarios.

espíritu de grupo, sería aconsejable establecer medidas especiales para desarrollarlo. En última instancia, la creación de una comunidad nacional de estadísticos, unida por intereses profesionales comunes (por ejemplo, mediante la creación de una asociación profesional, en la que se reconozca la jerarquía de sus miembros, más allá del nivel del gobierno en que actúe) puede ser más eficaz para preservar la armonía entre el centro y las regiones que el establecimiento de medidas meramente organizativas.

B. LAS NECESIDADES DEL PÚBLICO

1. *La comunidad en general*

196. El público se mantiene atento a las estadísticas periódicas, como el IPC y la tasa de desempleo, así como al desempeño de la economía en su conjunto. El organismo de estadística debería ser capaz de responder a este interés. Al mismo tiempo, debería aprovechar esta situación y asegurar que su nombre se vincule automáticamente con la publicación de los datos que más preocupan a la gente. Asimismo, tendría que hacer todo lo posible por inspirar confianza en sus esfuerzos por optimizar la calidad de estas mediciones fundamentales.

197. La gente también tiene necesidades menos sustanciales, permanentes, e indefinidas. La dificultad radica en que son embrionarias y pueden salir a la superficie en cualquier momento, a consecuencia de una situación determinada, por lo general a raíz de un hecho imprevisto de carácter alarmante (por ejemplo: ¿Cuál es el valor de las viviendas destruidas por el huracán de la semana pasada? ¿Cuál es el monto de los ahorros perdidos en el último brote inflacionario? ¿Cuántos inmigrantes ilegales hay en una ciudad determinada? ¿Cuál es el tamaño de la economía subterránea?). Una manera de abordar estas preocupaciones directamente es mantener un pequeño dispositivo especial de realizar encuestas, y que sea extremadamente flexible.

2. *Escuelas primarias y secundarias*

198. La incorporación de las estadísticas a los programas de estudio escolares es una forma de promover el interés por la información y el análisis cuantitativos. Tanto en las escuelas primarias como en las secundarias se dictan una variedad de cursos en los que las estadísticas desempeñan un papel muy evidente. A continuación se enumeran algunos ejemplos de temas que figuran en los programas de estudio de muchas escuelas de ambos niveles: ¿Cuál es la densidad de población del país? ¿Cuánta gente vive dentro de sus fronteras? ¿A cuánto asciende su riqueza? ¿Qué hacen las personas durante sus momentos de ocio? ¿En qué trabajan? ¿Cuántos de ellos son pobres y necesitan ayuda? ¿Tienen acceso a los sistemas educativos y de salud?

199. La denominación de los cursos puede diferir de un país a otro pero la temática es más consistente de lo que se desprende de la terminología. Varios organismos de estadística tienen programas especiales para apoyar las iniciativas del sistema educativo

dirigidas a promover el uso de datos cuantitativos desde temprana edad.⁴⁷ En las escuelas de secundaria de Polonia hay un concurso que premia el mejor ensayo en el que se haga uso extensivo de las estadísticas oficiales. En otros países las escuelas tienen un acceso preferente a las bases de datos nacionales del organismo de estadística.

3. La prensa

200. La prensa y otros medios de difusión masiva desempeñan un papel especial de intermediario en la transmisión de la información estadística, ya sea como tema de interés nacional o local. Por este motivo, el organismo de estadística debe asegurar no solo que la información adecuada llegue a las personas idóneas y en el momento adecuado, sino que se describa correctamente y se transmita en forma apropiada a quienes más la necesitan.

201. Ningún organismo de estadística tiene el poder necesario para garantizar, por ejemplo, que todas las personas afectadas por una variación del nivel medido de los precios al consumidor se informen de ello consultando un boletín de estadística. Aun en los países cuya población es de varias decenas de millones, el número de ejemplares impresos de los boletines de estadística rara vez es superior a unos cuantos miles (excepto, quizás, algunos números especiales, cuya tirada puede ser el doble o el triple de lo habitual).

202. Por ese motivo, el organismo dependerá de la prensa para asegurar que las noticias de estadística lleguen a todas las partes interesadas. Esto genera varios desafíos que deberán enfrentarse mediante una organización de enlace:

- Asegurar que los periódicos, la televisión, la radio y las revistas reciban la información actualizada, en el momento oportuno;
- Asegurar que el organismo de estadística sea capaz de reaccionar, incluso fuera del horario normal de oficina, a los titulares periodísticos;
- Proporcionar, junto con las cifras más recientes, las explicaciones necesarias a fin de que las noticias difundidas sean equilibradas y precisas;
- Pasar revista periódicamente con la prensa a los mecanismos acordados para una difusión adecuada;
- Hacer todo lo posible para presentar la información estadística para evitar al máximo los errores de interpretación y aumentar la claridad;
- Organizar seminarios para los miembros de los medios de difusión en los que se expliquen las técnicas analíticas sencillas de interpretación y evaluación de los datos correspondientes al período.

⁴⁷ Es fácil concebir cursos más ambiciosos para preparar a los jóvenes para la enseñanza universitaria. Por ejemplo, en un curso de introducción a la macroeconomía para los alumnos de las escuelas secundarias, pueden emplearse datos de las cuentas nacionales, y en los cursos de matemáticas aplicadas se pueden emplear series estadísticas reales para ilustrar las técnicas de análisis de series cronológicas.

Varios organismos de estadística han establecido mecanismos permanentes para resolver estos problemas y aprovechar al máximo el valor de la prensa como canal de difusión del organismo de estadística.

Recuadro 5. Dar color a las noticias de estadística

Con este título no se pretende sugerir una conducta impropia. Asegurar la correcta interpretación de las noticias no significa manipular los puntos de vista subjetivos de la prensa. Más bien, implica que todos deben tener conciencia de las dificultades de interpretación. Por ejemplo, si se registra un aumento brusco de las importaciones de juguetes durante el mes de noviembre (en un país donde una proporción importante de la población celebra la Navidad), no se trata de un presagio de desastre para la balanza de pagos nacional. Probablemente significa que los comercios de juguetes del país se están preparando para esta festividad y la comparación debería hacerse con el mismo mes del año anterior y no con el mes precedente. Lo mismo ocurre con los acontecimientos excepcionales (por ejemplo, el arriando de tres grandes aeronaves de pasajeros para la línea aérea nacional, los efectos de una huelga o un desastre natural) que pueden distorsionar las cifras esperadas e influir significativamente en su interpretación.

Reconocimiento

Cuando se difunden noticias estadísticas en primera plana deberá reconocerse que estas se originan en el organismo de estadística. Muchas veces los medios de difusión publican textos como el siguiente: “Funcionarios del Gobierno informan que la producción de cemento de este mes fue muy superior a lo esperado, lo que genera perspectivas optimistas en el sector de la construcción...”. Es fundamental tomar las medidas necesarias para rectificar el error de no haber atribuido la estimación al organismo de estadística. Al acreditar que este organismo es la fuente de información no solo se recuerda a la población su existencia, sus funciones y responsabilidades, sino que se refuerza su facultad de difundir las cifras más importantes y transmite a los usuarios la idea de que estas son especialmente confiables.

203. En la mayoría de los países y en buena parte de los sistemas políticos, los gobiernos podrán ser elegidos, o su mandato ratificado, sobre la base de las promesas formuladas al electorado. Estas últimas pueden ser de carácter general (“lograremos que el país sea seguro para nuestros niños”) o muy concretas (“mantendremos la tasa de desempleo por debajo del 5%”). En el segundo ejemplo, la responsabilidad política solo puede determinarse con base en una medición objetiva (estadísticas oficiales) que indique a la opinión pública si el gobierno ha cumplido su promesa. En una situación como esta, se pueden generar dos opiniones: el público puede decidir que el gobierno cumplió o incumplió su plataforma electoral o que el patrón de medida —la estadística oficial— no es confiable y por lo tanto no tiene ningún peso en la opinión definitiva sobre el desempeño del gobierno. La prensa puede tener un papel constructivo a la hora de asegurar que la valoración del desempeño no se entremezcle con la confiabilidad de las estadísticas.

204. Varios organismos de estadística han logrado inspirar confianza en la gente sobre la información que publica y sobre su seriedad como institución. Evidentemente, esta es la situación deseable para toda institución de estadística. Como la prensa puede ser un aliado muy valioso en esta tarea, vale la pena realizar esfuerzos para fortalecer los vínculos con los medios de difusión.

C. LAS NECESIDADES DE LAS EMPRESAS

205. En última instancia, todas las empresas que utilizan información cuantitativa comparten intereses similares. Para ellas, los interrogantes más importantes son: ¿Cuántas empresas como la nuestra hay? ¿Cómo son en comparación con nosotros? ¿Cuáles son las perspectivas para nuestros negocios y para aquellos con atributos similares? Los demás intereses no son más que variaciones de estas preguntas fundamentales.

206. Para dar sus respuestas, el organismo de estadística debe definir, en primer lugar, qué es “nosotros”. Desde el punto de vista del organismo de estadística, la definición debería ser lo más amplia posible, de modo que las técnicas de muestreo puedan emplearse eficazmente y puedan resolverse los problemas aparentemente insolubles de una codificación precisa. Desde el punto de vista de los usuarios potenciales, “nosotros” debería definirse con la mayor precisión posible a fin de tener en cuenta el gran número de idiosincrasias presentes en el grupo que se quiere comparar.

207. Una vez definido el alcance del concepto “nosotros”, el segundo paso es seleccionar los atributos que deben compararse para satisfacer las necesidades de las empresas. En principio, se pueden comparar todas las variables económicas. Por ejemplo, algunos atributos importantes son el número de empleados por unidad de ingresos y por unidad de utilidades; la estructura de costos; la composición del mercado en función de los compradores internos y externos; la rentabilidad del capital invertido; la tasa de innovación de los productos; y los precios fijados.

208. De todas estas variables, y en la mayoría de las actividades empresariales, los dos atributos que parecen de mayor interés son la tasa a la cual se ajustan los precios a las condiciones de la demanda global y la demanda específica, y la tasa de influencia de las innovaciones técnicas y organizativas en los productos o servicios de una empresa.⁴⁸

1. Las grandes empresas

209. Hay cierto grado de similitud entre los intereses de las grandes empresas y los de los ministerios de economía y los sectores especializados respectivos. Evidentemente, si las empresas sirven a los mercados nacionales y poseen múltiples líneas de especialización, el único punto de referencia útil es el resto de la economía. Para ellas, los interrogantes serán similares a los del ministerio de economía, sobre todo en lo referente a la estructura de costos de las actividades de interés especial; la estructura de costos de los competidores externos; la información sobre las barreras a sus actividades en otros países (tanto arancelarias como no arancelarias); y la información financiera sobre las inversiones en el país y en el extranjero.

⁴⁸ La puntualidad con que deben publicarse estos datos no suele ser tan estricta como la que se requiere para los datos de uso general, como el IPC o el PIB.

210. En muchos países, las actividades de las grandes empresas representan una proporción sumamente elevada del PIB y por lo tanto no es posible hacer caso omiso de sus necesidades de información ni de la precisión y puntualidad de sus respuestas. Por este motivo, muchos organismos de estadística han creado una dependencia especial, cuya función exclusiva es administrar las relaciones con las grandes empresas. No puede sorprender que los primeros organismos de estadística en crear este tipo de dependencias pertenecieran a los países con mayor concentración de empresas de gran tamaño. Sin embargo, los resultados han sido tan fructíferos que otros países han hecho lo mismo. Hoy existen dependencias para las grandes empresas en organismos de estadística grandes y pequeños, tanto en los países industrialmente avanzados como en aquellos cuyo proceso de industrialización es incipiente.

211. Las dependencias para grandes empresas tienen varios roles. En consecuencia, constituyen una excepción a las reglas más sencillas de organización en el proceso de producción de estadísticas. Entre sus funciones cabe mencionar las siguientes:

- Mantener un registro actualizado de los límites y la estructura de las grandes empresas (su configuración se modifica muy deprisa, de modo que la información correspondiente a un período determinado puede no ser estrictamente comparable con la del período anterior);
- Dar seguimiento a las prácticas contables de las empresas para distinguir entre la fijación de precios por transferencias internas y la fijación de precios en condiciones de libre mercado;
- Decidir, en comunicación con contactos empresariales designados, qué interrogantes estadísticos pueden responderse en forma directa, empleando información contable, y para cuáles es preciso recurrir a las estimaciones;
- Asegurar que cada empresa sólo tenga que responder a cada pregunta una sola vez y que la respuesta se utilice en todas las bases de datos en las que la información es necesaria;
- Comunicarse con los departamentos de investigación de las empresas para conocer sus necesidades de información y el formato más conveniente para suministrar los datos;
- Recopilar, mediante conversaciones con el departamento de investigación, información sobre las intenciones de la empresa con respecto a innovaciones, inversiones y adquisiciones en el extranjero, así como sobre el grado de confianza general en el mercado interno.

Estas responsabilidades deberán formularse tanto más explícita y claramente cuanto mayor sea el tamaño de la empresa.⁴⁹

⁴⁹ Existe por lo menos una publicación sobre “estadísticas de las grandes empresas”. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina no solo cuenta con una dependencia a cargo de las grandes empresas, sino que también emplea para ellas una encuesta distinta y publica un boletín de estadísticas en el que se informa de los resultados obtenidos en las principales variables económicas.

2. Empresas pequeñas

212. Satisfacer las necesidades de información de las pequeñas empresas es el problema más complejo de las estadísticas económicas, por diversos motivos. En primer lugar, la relación entre el esfuerzo y el tamaño económico que se necesita para responder a los pedidos de información —tanto regulatoria como estadística— del gobierno es mucho mayor para las empresas pequeñas que para las medianas o grandes. Esta relación es casi tan grande como la de los hogares. Además, aun cuando las necesidades de información están bien formuladas, las especificaciones suelen ser tan detalladas —en lo que se refiere a las actividades de la empresa, su ubicación y el tipo de empresas con las que desea ser comparada— que para el organismo de estadística resulta difícil dar respuesta a las solicitudes de información con un grado de confiabilidad profesionalmente aceptable. El tercer motivo tiene que ver con la naturaleza misma de las necesidades de información de las empresas pequeñas; aunque por lo general necesitan estadísticas muy específicas, estas empresas pueden ser renuentes a otorgar todos los detalles informativos solicitados por el gobierno, ya que el tiempo y los recursos necesarios para hacerlo supondrían un aumento significativo de sus costos globales. Para los organismos de estadística será muy difícil satisfacer las necesidades de las pequeñas empresas si no puede acceder a los registros administrativos más importantes y utilizarlos con fines estadísticos.

213. A pesar de todas estas dificultades, la importancia de las pequeñas empresas es innegable. Son muy numerosas;⁵⁰ desempeñan un papel fundamental en el sector de los servicios; se las considera pioneras en el ámbito de la innovación, especialmente en las actividades dinámicas que caracterizan una economía moderna; y, según ciertos analistas, desempeñan un papel clave en la creación de empleo, especialmente en las etapas iniciales de un ciclo ascendente. Por estos motivos, es preciso incorporar sus deseos al programa de difusión del organismo de estadística.

214. Para satisfacer las necesidades de información de las pequeñas empresas es necesario tener en cuenta dos aspectos que afectan a la organización del organismo de estadística: la recopilación y la difusión de información propiamente dicha y la capacitación de los empleados de las pequeñas empresas para que puedan aprovecharla al máximo.⁵¹ Uno de los obstáculos más importantes para la supervivencia de estas empresas es la dificultad para la obtención créditos en condiciones accesibles, y para ello es preciso comparar sus costos y sus utilidades brutas con los de sus competidores. Por lo tanto, lo que les interesa no son los promedios y las cifras totales, sino más bien la distribución de los coeficientes fundamentales y la situación de la empresa en comparación con otras de la misma categoría. Ejemplos de esos coeficientes son los de costos de publicidad respecto de los costos totales; el patrimonio neto respecto del crédito, y las cuentas por cobrar respecto de los ingresos totales.

⁵⁰ En Canadá, según el *Business Register* (Ottawa, Statistics Canada, actualización periódica), las pequeñas empresas (definidas con criterios moderados) representaban el 95% del total de empresas con uno o más empleados. Si se tenían en cuenta las empresas sin empleados, la proporción aumentaría a cerca del 98%. En los países de tamaño y nivel de desarrollo similar, la proporción es parecida.

⁵¹ En tal sentido, pueden emplearse enfoques imaginativos para establecer un diálogo con las empresas del sector informal; por ejemplo, se les puede explicar gratuitamente y sin compromiso cómo analizar su desempeño mediante cuadros estadísticos.

Recuadro 6. Ejemplos de los registros administrativos empleados en las estadísticas de las empresas pequeñas

En la mayoría de los casos, la información relativa al impuesto sobre la renta de las sociedades es demasiada agregada, lo que limita su utilidad para la elaboración de estadísticas de las pequeñas empresas. Además, la estructura necesaria para recaudar impuestos indirectos tiene un desarrollo muy desigual, de modo que los registros de los impuestos sobre la renta no son de mucha ayuda en muchos de los países donde existe un interés especial en las actividades de las pequeñas empresas y sus relaciones con el sector informal, aunque tales datos estén disponibles.

Por el contrario, la tributación indirecta es una fuente prácticamente universal de información. En los últimos años, los gobiernos de muchos países se han esforzado por asegurar la recaudación de este tipo de impuestos, especialmente los impuestos sobre el valor agregado y que las empresas informen puntualmente de ellos a la autoridad pertinente. Asimismo, han hecho todo lo posible para garantizar que los registros de la seguridad social sean completos y accesibles. Si bien el acceso a estos registros y su utilización solo sirve para medir y describir los sectores organizados de la economía, dejando a veces prácticamente intacta una gran masa de actividades económicas informales, la información que puede obtenerse de los registros es más valiosa que cualquier dato que pudiera recopilar el organismo de estadística por su cuenta. Si el organismo se vale de los registros de los impuestos indirectos, puede concentrar sus esfuerzos en las actividades de los hogares y otras actividades conexas que, por algún tiempo, pueden resistir los efectos de las reformas tributarias y de la seguridad social.

215. En un primer momento, el uso de una tabla de distribución de coeficientes fundamentales puede causar aprensión, sobre todo para algunos empresarios que suelen basarse en su intuición o en su habilidad comercial más que en un extraño conglomerado de cifras. Por este motivo, quizás sea aconsejable que el organismo de estadística organice seminarios para dirigentes de pequeñas empresas y aproveche las ferias comerciales y otras actividades similares para exponer sus productos más importantes.

216. Las características demográficas de los mercados también son materia de interés para las empresas, cualquiera sea su tamaño, especialmente aquellas cuyas actividades están dirigidas a los consumidores finales o a los trabajadores por cuenta propia que trabajan en el hogar. Para ellos revisten especial importancia los atributos de edad, género, familia e ingresos de la población en las áreas pequeñas, pero pueden carecer de los conocimientos o de la confianza necesaria para contactar con el organismo de estadística y solicitar tabulaciones cruzadas derivadas de los censos de población. A fin de satisfacer esas necesidades, es posible que los organismos de estadística deban recurrir a consultores especializados, que puedan estimar las ventas potenciales de una amplia gama de artículos, mediante una combinación de variables censales de áreas pequeñas y los resultados de las encuestas más recientes sobre los gastos de las familias.

217. De todos modos, puede ser útil contar con una dependencia del organismo de estadística que se especialice en los problemas de las pequeñas empresas. Entre sus funciones, deberían incluirse las siguientes:

- Contar con la capacidad de manejar los registros administrativos a fin de satisfacer las demandas del momento, utilizando exclusiva o principalmente la información que contienen;

- Organizar actividades que interesen a las pequeñas empresas, aprovecharlas para difundir extractos de las bases de datos existentes y brindarles la asistencia que necesiten para utilizar eficazmente las publicaciones estadísticas;
- Apoyar los pedidos de las pequeñas empresas para reducir el papeleo generado por el gobierno en general;
- Servir de enlace permanente entre el organismo de estadística y otros organismos, como la seguridad social, las oficinas de impuestos indirectos y la aduana.

D. NECESIDADES DE INVESTIGACIÓN Y DE OTRO TIPO

1. El ámbito académico

218. El ámbito académico puede plantear exigencias onerosas a los organismos de estadística, pero también puede ser su aliado más importante para definir programas de investigación y de acción, evaluar la calidad de las estadísticas producidas y ayudar a explicar a los legos las fortalezas y debilidades subyacentes de las estadísticas oficiales. De este modo, los vínculos con miembros de las instituciones académicas son un recurso estratégico y deberían ser tan amplios como sea posible.

219. Las necesidades del ámbito académico no pueden resumirse con la misma facilidad que las de otros sectores. Teóricamente, abarcan todas las actividades del organismo de estadística. Todas las investigaciones en ciencias sociales⁵² realizadas en una institución académica, y que esta necesite poner a prueba, plantean demandas a los organismos de estadística. Sin embargo, las necesidades de este sector pueden diferir de las de otros en al menos un aspecto fundamental. Todos los demás sectores necesitan de las estadísticas para formular políticas, analizar alternativas y, en última instancia, tomar decisiones. En consecuencia, suelen poner menos interés en la forma en que se generan los datos. En la comunidad académica ocurre todo lo contrario. Por ejemplo, para verificar un teorema económico determinado puede ser fundamental distinguir entre los datos, tal cual han sido observados, y los datos modificados mediante los procedimientos de depuración estándar. Además, es mucho más probable que los investigadores del ámbito académico hagan caso omiso de los análisis de los organismos de estadística en favor de los propios. De ahí que el organismo de estadística deba establecer vínculos con los investigadores académicos, aunque para ello no sea preciso crear una dependencia especial.

220. Los organismos que poseen una dependencia especial de metodología, encargada del diseño y la estimación de las encuestas, pueden verse tentados a asignar a esta unidad la tarea de enlace con las universidades, al menos con los investigadores dedicados a la sociología aplicada, la demografía, la criminología y la macroeconomía. Esto no impediría que las otras dependencias pudieran vincularse también con estas instituciones.

⁵² Las actividades estadísticas abarcan en forma creciente la situación del medio ambiente y las condiciones de los recursos naturales del país. Naturalmente, estos temas también interesan a los investigadores académicos.

221. Naturalmente, los macroeconomistas prefieren relacionarse con los contadores nacionales del organismo y no tienen tanto interés en los problemas de muestreo de las estadísticas pertinentes. Sin embargo, buena parte de la comunicación entre el organismo de estadística y el sector académico será producto de las circunstancias específicas. Lo fundamental es aprovechar la contribución que pueden hacer las instituciones académicas al proceso de estadística. Muchos organismos de estadística tienen programas que prevén mecanismos de intercambio entre los investigadores universitarios y los miembros del organismo más interesados en la investigación. Para ello, la universidad y el organismo de estadística pueden asignar investigadores a la otra institución o colaborar en proyectos de interés mutuo.⁵³

2. *Las instituciones internacionales*

222. En muchos países que poseen sistemas estadísticos avanzados, los requisitos programáticos de los organismos internacionales⁵⁴ no son sino un agregado mínimo a los programas nacionales de los organismos de estadística y pueden considerarse como un producto secundario de las actividades en curso, aunque no siempre es así. De hecho, en algunos organismos de estadística predominan los requisitos de las organizaciones internacionales, salvo en lo que se refiere a las iniciativas especiales de gran escala, como los censos de población.

223. Para muchos organismos de estadística, los organismos internacionales siguen siendo la fuente más importante de orientación conceptual y metodológica, no solo para mejorar su capacidad de comparación con otros países, sino también para estructurar los programas nacionales. Las exigencias de las organizaciones internacionales imponen una disciplina sin la cual ciertas comparaciones entre países serían imposibles o carecerían de significado. Estas comparaciones son posibles, en gran parte, gracias al uso de las clasificaciones internacionales y de los sistemas contables normalizados, como el sistema de cuentas nacionales (SCN).

224. Además de los beneficios resultantes del aporte de los organismos internacionales, su intervención también trae aparejadas dificultades significativas. Como estas instituciones aportan recursos muy necesarios, para muchos países en desarrollo resulta difícil, cuando no imposible, considerar las propuestas de uno de estos organismos en un plano de igual a igual. Además, la intervención de estos organismos puede alterar considerablemente el programa del organismo nacional de estadística. También se han dado casos en los que se han publicado datos recopilados por un organismo internacional sin que el país los hubiera examinado previamente. Por último, ocurre con demasiada frecuencia que los programas del organismo internacional no se han complementado con la correspondiente transferencia de tecnología al país. De este modo, si bien se ha logrado

⁵³ En varios artículos se aborda el tema de los estadísticos que realizan trabajo de campo y los investigadores. Véase por ejemplo, Martin B. Wilk (1985), "Blue and White Collar Statisticians", en *Proceedings of the Statistical Society of Canada*.

⁵⁴ Esto se refiere a los organismos internacionales solamente. Las exigencias impuestas por los organismos supranacionales a los países miembros son de naturaleza y magnitud distintas, y dependen de cuán estrecha sea la relación entre ellos.

recopilar información valiosa, a menudo no se da un fortalecimiento equivalente de la capacidad estadística nacional. Afortunadamente, esta situación está cambiando y las actividades de los organismos internacionales se están orientando cada vez más al desarrollo de la capacidad estadística. Una de las responsabilidades fundamentales del jefe de estadística es asegurar que, al tiempo que se mantienen las actividades de cooperación con los organismos internacionales, se siga fortaleciendo la capacidad tanto como sea posible.

225. En el capítulo III se ha analizado la necesidad de crear una dependencia especializada, encargada de las funciones especiales. Sin embargo, esta iniciativa no debe considerarse una panacea. Muchas cosas dependen del tamaño del organismo, de la etapa de desarrollo en que se encuentra y de la magnitud de los problemas que enfrenta. En muchos casos, es suficiente con asignar esta tarea a una sola persona. En otros, lo mejor es distribuir las responsabilidades por todo el organismo. Cuando la dependencia especializada esté en condiciones de contribuir a ampliar la experiencia de los empleados del organismo, poniéndolos en contacto con usuarios entusiastas y con propensión a las tareas analíticas, la segunda alternativa será la más adecuada.

Conclusiones

Los organismos de estadística deberían desarrollar un programa lo más versátil posible dirigido a prestar servicios a un conjunto de usuarios que plantean una amplia gama de interrogantes y preocupaciones. En los párrafos precedentes se ha hecho referencia a la diversidad de estas cuestiones. Sin embargo, un organismo de estadística no puede pronosticar con confianza la naturaleza de los problemas que pueden plantearse en el futuro y el tipo de interrogantes que pueden responderse mediante el uso de las estadísticas oficiales. En consecuencia, debe concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de la capacidad para producir tabulaciones versátiles de carácter general. Asimismo, el organismo puede y debe invertir esfuerzos en asegurar que los usuarios puedan aprender técnicas que posibiliten el reordenamiento de los datos básicos para adaptarlos mejor a objetivos específicos. No obstante, ello solo será posible si se comprende claramente la naturaleza de los interrogantes.

Cualquiera sea la organización del organismo, se deberá prestar atención a la asignación de funciones especializadas (creando o no una dependencia específica) con el doble objetivo de:

- Detectar, por medio de un contacto estrecho con todos los sectores, la aparición de nuevos temas de interés que puedan necesitar de apoyo estadístico;
- Realizar un seguimiento, con los representantes de los diversos sectores, para determinar si los servicios que presta el organismo de estadísticas son adecuados.

Para algunas funciones se podría aprovechar la cooperación de expertos en los temas relevantes. En algunos casos especiales, cabe la posibilidad de crear dependencias especializadas para abordar cada una de estas funciones. Esto comprende las relaciones con las grandes empresas, las empresas pequeñas y sus asociaciones, y la prensa. En todos los casos, es fundamental que el producto del trabajo de estas dependencias se incorpore a la formulación de prioridades y al plan de acción correspondiente.

IV. DELIMITAR PRIORIDADES

“Lo ideal sería que las prioridades se determinasen conforme al análisis de costos y beneficios de las distintas posibilidades de utilizar recursos que son escasos. [...] Aunque, con la excepción ya señalada, el costo de los proyectos, puede, en principio, determinarse y medirse, rara vez cabe decir lo mismo de sus beneficios... [porque] las estadísticas son productos intermedios, no productos finales. El beneficio de una serie de estadística está en función de sus efectos sobre las decisiones de política general y la importancia de estas. Por lo general es muy difícil expresarlos en términos concretos y asignarles un valor significativo. En segundo lugar, el proceso de determinación de beneficios es tanto más difícil en la medida en que las series forman parte de un sistema cuyos diversos elementos son interdependientes y el valor de cada uno de los cuales se ve realizado por la disponibilidad de los otros... O sea, que no es posible calcular con precisión la fijación de prioridades y la asignación de recursos entre posibilidades concurrentes en la esfera de las estadísticas, sino que aquéllas deben determinarse... conforme a juicios y percepciones basados en experiencias anteriores... con objeto de hacer que las prioridades y las asignaciones conexas de recursos sean los más racionales y equilibradas posible”.⁵⁵

A. ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES DE LOS USUARIOS

226. En el capítulo precedente se hizo hincapié en el hecho de que para satisfacer las demandas de algunos usuarios es necesario un conocimiento especializado de los sectores correspondientes (por ejemplo, la salud y la educación). También se señaló la necesidad de mantener una relación especial con las grandes empresas (multinacionales, con varios emplazamientos y con actividades diversas) cuya participación en el PIB del país a veces puede ser muy importante. Estas consideraciones tienen diversas implicaciones para el organismo de estadística. En el presente capítulo se examinará de qué manera esta variedad de requisitos da lugar a un plan de acción que asegure un equilibrio entre la oferta y la demanda de información.

Recuadro 7. ¿Es necesaria una dependencia de planificación?

Esto no ha sido tema de análisis reciente o de intercambio sistemático de experiencias en las últimas reuniones internacionales. Sin embargo, es una cuestión importante que puede tener gran incidencia en los organismos de estadística más grandes y complejos. Es muy fácil enumerar las ventajas y desventajas. Si existe una dependencia de planificación especializada, los expertos sustantivos de la oficina dedicarán menos tiempo a la planificación y mejorarán las posibilidades de control, la coherencia en las representaciones y la facilidad para verificar la coherencia interna en materia de ejecución. Pero también se multiplicarán considerablemente los riesgos de que el sector sustantivo del organismo considere que las actividades de planificación “son responsabilidad de otro” y nunca se llegue a internalizarlas como es debido. En algunos casos, la solución ha sido adoptar un régimen mixto, en que la dependencia de planificación es responsable de los aspectos formales de esta actividad y cumple funciones de secretaría de la iniciativa (o comité) de planificación; los aspectos sustantivos de la planificación quedan enteramente en manos de aquellos cuyas actividades deben planificarse. Naturalmente, en las organizaciones mixtas que se acaban de describir, el costo de la planificación aumenta, pero lo mismo ocurre con las probabilidades de que se realicen con seriedad.

⁵⁵ *Manual* de 1980, pág. 71.

227. En el párrafo citado se describe un proceso circular. Si bien se han realizado varios intentos por establecer un “cálculo de prioridades”, ninguno ha logrado aceptación plena. El criterio empleado fue ponderar varios atributos, tales como la importancia del pedido (utilizando una unidad de medida arbitraria); el costo de una respuesta integral; el costo de una respuesta parcial de corto plazo; los efectos que podría tener sobre otras actividades del organismo de estadística, y las consecuencias de rechazar el pedido de información estadística sobre la decisión o la política pertinentes (usando también una unidad de medida arbitraria). Los puntajes derivados de estos atributos se utilizarían para compilar una clasificación jerárquica de las prioridades. Sin embargo, hasta el momento no se ha demostrado la utilidad de este proceso, y si bien en este tipo de método se emplearía un conjunto de factores consistente y explícito, no por ello las conclusiones son menos arbitrarias.

228. Los jefes de estadística no pueden dejar de establecer un orden de prioridades para las actividades que debe realizar el organismo. Afortunadamente, las prioridades no cambian de un día para otro. Las actividades de un organismo de estadística son constantes. De hecho, de un año a otro, el organismo no modificará su programa más que en una pequeña proporción de sus recursos totales (un 5% puede ser una estimación generosa), con excepción de las iniciativas de gran escala como los censos de población, de agricultura y de actividades económicas. Además de estos esfuerzos, es probable que el organismo de estadística siga midiendo, en períodos sucesivos, la variación de los precios al consumidor, la tasa de producción industrial, el monto del comercio internacional de bienes, el tamaño y la situación de la fuerza de trabajo, entre otros. Después de tener en cuenta estas actividades, la asignación de recursos adicionales quedará a la discreción del jefe de estadística, que puede impulsar pequeños cambios de orientación haciendo mayor hincapié en una actividad o en otra.

229. De todos modos, no todas las actividades realizadas regularmente por el organismo de estadística son estáticas. En realidad, como parte del trabajo normal de un organismo, se incorporan o eliminan productos del IPC, se reemplazan nomenclaturas utilizadas en la compilación de estadísticas del comercio por otras nuevas y se asegura que los cambios demográficos se reflejen en última instancia en las muestras en las que se basan las encuestas de la fuerza de trabajo, por ejemplo. Además, en muchas oficinas se realizan esfuerzos sistemáticos por mejorar la eficiencia y la productividad con que se llevan a cabo las tareas habituales. Si estos tienen éxito se liberan recursos que pueden asignarse a otras actividades. En consecuencia, el establecimiento de prioridades no deriva tanto del trabajo de evaluación de temas discretos sino de un conjunto de cambios marginales de un programa en curso, al que se le incorporan o eliminan elementos a intervalos periódicos y, en algunos casos, incluso predecibles.

230. Para dirigir este proceso, el jefe de estadística necesita lo siguiente, en mayor o menor medida:

- Información fidedigna sobre lo que los diversos actores consideran deficiencias en la gama de productos estadísticos y una comprensión clara de los motivos por los cuales estas deficiencias afectan negativamente la formulación de políticas;

- Información sobre los problemas incipientes que preocupan al público y sobre los cuales es preciso recopilar información estadística;
- Información sobre el costo de modificar los programas existentes, con inclusión de los costos que supone abordar los dos aspectos señalados arriba;
- Un mecanismo para clasificar las eventuales necesidades.

231. Estos cuatro elementos subyacen en el proceso de planificación y pueden manejarse formal o informalmente. La ventaja de la formalidad no reside tanto en el valor intrínseco de los procedimientos ceremoniosos como en el hecho de que trasmite a todos los participantes la imagen de que la planificación de un programa de estadística es una de las actividades más importantes que puede realizar la dirección del organismo, cuando no la más importante.

232. Para fijar las prioridades será necesario hacerlo en un marco. En la actualidad, los marcos se denominan panoramas estratégicos, marcos estratégicos o estrategias institucionales. En la mayoría de los casos, estas denominaciones se refieren a lo mismo: un plan de mediano plazo que permita al organismo adquirir, mantener o modificar las capacidades existentes y al mismo tiempo satisfacer nuevas necesidades.

Recuadro 8. Cómo equilibrar las necesidades

Al determinar las prioridades, resulta complejo mantener el equilibrio. Por ejemplo: ^a

1. Debe establecerse un equilibrio entre la prestación de servicios a los usuarios que necesitan datos detallados en esferas concretas y los que necesitan datos agregados globales para los análisis macroeconómicos y sociales;
2. Se requiere un equilibrio entre diferentes esferas de temas de estudio. Este equilibrio debe asegurar que se asignen algunos recursos a a) proyectos que se hallan en sus fases iniciales de desarrollo; b) reforzar las esferas débiles, y c) a llevar a cabo, por lo menos, un mínimo de actividades de investigación y análisis;
3. Dentro de cada área de temas de estudio existe un equilibrio entre diferentes proyectos, tanto en sentido general como en el cronológico. Debe sopesarse la importancia de abarcar toda la esfera frente a la necesidad de estadísticas detalladas en parte de ella;
4. Existe el equilibrio entre la oportunidad, la exactitud y la publicación de detalles.
5. Por último, existe el equilibrio entre la necesidad de satisfacer las necesidades de los usuarios y la de no imponer cargas excesivas a los proveedores de los datos primarios.

^a *Manual de organización estadística: Estudio sobre la organización de servicios nacionales de estadística y cuestiones conexas de administración*, Estudios de métodos, F, N° 28 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.79.XVII.17), p. 61.

233. Las prioridades deben fijarse en este marco, no porque esté de moda, sino porque es la forma más eficaz de asegurar que se formulen con claridad y se consideren como un conjunto y no como partes separadas, lo que podría derivar en la realización de actividades inconsistentes y superpuestas. La alternativa es formular descripciones nítidas de actividades no relacionadas entre sí.

234. Es un hecho generalmente aceptado que se pueden definir con precisión los costos de las actividades estadísticas, pero no sus beneficios. No hay manera de determinar cuánta gente se beneficiará directa o indirectamente con la publicación de una cifra concreta y en qué medida. No obstante, las decisiones del jefe de estadística con respecto a la asignación de recursos significan que la relación entre los costos y los beneficios es más favorable en un sentido que en otro.

235. El problema consiste en evaluar las necesidades y las preocupaciones, con el fin de saber cómo puede beneficiar una estadística determinada a sus usuarios potenciales. Como la utilidad no puede cuantificarse, al menos habría que tener una idea de cuál puede ser esa utilidad.

236. Evidentemente, la definición anterior es más bien abstracta. En la práctica, nada mejor que una actitud inquisitiva mediante la cual se intente relacionar sistemáticamente las nuevas estadísticas propuestas con los interrogantes que, se presume, pueden contribuir a responder. Además, esos interrogantes deben relacionarse con los problemas que preocupan al público en general o al gobierno.

237. Desde el lado de la oferta, es importante realizar un seguimiento de los costos y mantener registros de los costos de los distintos tipos de estadísticas. Como mínimo, el jefe de estadística debería ser capaz de hacer referencia a los costos y los beneficios en términos relativos: por ejemplo, si se gasta n en la actividad A, debería (o no debería) gastarse m en la actividad B habida cuenta de los beneficios aparentes (aunque no cuantificables) de A con respecto a B. En los organismos de estadística deberá realizarse un seguimiento estricto de los costos, teniendo en cuenta los factores siguientes:

- La capacidad para determinar el valor de una actividad estadística (por ejemplo, llevar a cabo una encuesta, compilar una cuenta, depurar un archivo administrativo, publicar un boletín de estadísticas) con un nivel de precisión adecuado a los fines de la planificación;
- La capacidad de archivar y recuperar los resultados para poder utilizarlos en la fijación del precio de las actividades futuras;
- La capacidad de detectar usos alternativos de los mismos recursos;
- Un mecanismo para registrar las decisiones y asignar las responsabilidades.

B. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE EJECUCIÓN

238. Pese a las limitaciones propias de la planificación, la experiencia demuestra que emprender una iniciativa compleja (realizar una encuesta de ingresos y gastos familiares; lanzar una encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo; compilar un cuadro insumo-producto) sin una planificación previa significa iniciar un recorrido plagado de turbulencias inmanejables, con resultados muy inciertos. La incertidumbre es aún más grave si se tiene en cuenta la interdependencia de las tareas del organismo de estadística. Por ejemplo el cuadro insumo-producto no puede compilarse sin una encuesta de compras y ventas entre ramas de actividad, encuesta que no puede realizarse sin una nueva nomenclatura de mercancías, lo que a su vez exige una encuesta sobre la producción, y así sucesivamente. Sin embargo, no es realista tener en cuenta en la planificación todas las relaciones de dependencia y esperar que funcionen con precisión. Más bien, además de una planificación cuidadosa, es preciso asegurar un alto grado de flexibilidad, otorgar cierta libertad de criterio a las oficinas locales y contar con planes alternativos. El arte de planificar operaciones estadísticas consiste en encontrar una manera de organizar todo esto con puntualidad y realismo.

239. En la sección siguiente se examinarán los diversos objetivos y elementos de un plan; la diferencia entre un ejercicio multianual y un plan anual (que es más afín a un presupuesto tradicional); el significado de la rendición de cuentas; y por último, el valor instructivo de un plan una vez evaluados sus resultados.

1. Los planes anuales y sus componentes

240. Los elementos más importantes de un plan son los siguientes:

- Un conjunto bien definido de objetivos que deberán cumplirse al finalizar el período planificado;
- Una descripción de los pasos que deberán seguirse;
- Una lista de las necesidades —el entorno y los recursos— para asegurar la viabilidad práctica de los objetivos;
- Un análisis de las alternativas si los resultados no cumplieran los objetivos.

Además, es preciso tener en cuenta los mecanismos de seguimiento y evaluación.

241. En el capítulo IV del *Manual* de 1980 se dedicó un espacio considerable a describir con detalle una estructura de planificación de tres niveles, compuesta por un sistema de planificación global, basado en un plan a largo plazo de carácter “estratégico”; un plan de mediano plazo de carácter más “táctico”, y un plan a corto plazo “operacional”.⁵⁶ La edición 2002 del *Manual* se centra sobre todo en los planes operacionales.

⁵⁶ *Manual* de 1980, pág. 82.

242. Los planes operacionales deben ser anuales por varias razones. El plan sigue el ciclo presupuestario normal, que es anual. Además, al prepararlo anualmente se establece una rutina que impide que el plan caiga en el olvido. Si se elaborara con más frecuencia, se consumiría una cantidad exagerada de recursos y se daría una sensación de inestabilidad. Por último, el plan anual debe ajustarse en un esquema de trabajo de largo plazo para evitar que se formule una sucesión de planes anuales desarticulados entre sí y garantizar, manteniendo al mismo tiempo la flexibilidad necesaria, que el sistema estadístico no tenga que enfrentarse a cambios de rumbo que no pueda absorber.⁵⁷

2. Ajustes en función del tamaño y las incertidumbres

243. Muchas oficinas son pequeñas —100 funcionarios o menos— y su presupuesto es impredecible, ya sea por motivos políticos o porque una parte importante de sus recursos proviene de programas internacionales sobre los que el organismo puede influir muy poco. Si hubiera una iniciativa concertada para medir la pobreza en el plano internacional o para examinar los factores que afectan la fecundidad, la escala de las operaciones necesarias podría llegar a representar una parte muy importante de las actividades totales del organismo. En este contexto, la existencia de un plan multianual podría contribuir a asegurar que los programas internacionales reflejaran las necesidades del país. El principio de contar con un plan quinquenal y un conjunto de objetivos anuales, firmemente imbricados en el plan, es válido tanto para los organismos pequeños como para los más grandes, aunque estos últimos suelen tener un presupuesto mucho más predecible. La diferencia radica en que en las oficinas más pequeñas la ejecución propiamente dicha de una iniciativa puede ser mucho más informal, lo cual incrementa la flexibilidad.

244. Los planes plurianuales tienen varios propósitos, en los que inciden tanto las percepciones como las cuestiones organizativas concretas:

- Lograr que el personal tome conciencia de que su trabajo es parte de un esquema más amplio y no el cumplimiento rutinario de una disposición arbitraria dirigida a medir el desempeño del organismo y de sus dependencias organizacionales;
- Registrar la experiencia con el objeto de mejorar la asignación de recursos en el futuro y la confiabilidad en la realización de las tareas;
- Mejorar la eficiencia del uso de los recursos disponibles;
- Documentar la insuficiencia de los recursos en relación con las tareas impuestas;
- Mejorar la percepción de que el organismo de estadística emplea criterios racionales para organizar sus actividades.

⁵⁷ Suponiendo que el plan anual es parte de un programa quinquenal de mediano plazo, que los recursos son constantes y que el máximo desplazamiento anual de personal admisible es de solo un 5%, en cifras brutas, al finalizar el período la cuarta parte del personal puede estar realizando actividades muy distintas a las que hacía al principio.

245. En cierta medida, estos objetivos pueden lograrse más fácilmente si la planificación es abierta; si una proporción importante del personal participa en la elaboración del plan;⁵⁸ y si hay un esfuerzo colectivo por aprender de la experiencia, pasando revista sistemáticamente a las diferencias entre las actividades planificadas y las actividades realizadas. Sin embargo, no hay forma de evitar los costos que conlleva documentar, supervisar el desempeño, registrar los costos y organizar una estructura aglutinada y viable.

3. Oficialización

246. Por un lado, la expectativa de que es posible cumplir con total precisión los planes detallados puede producir desencanto con el ejercicio de planificación en su conjunto y llevar a abandonarlo prematuramente. Por el otro, si el plan se introduce en forma excesivamente laxa es posible que nunca se trate con la seriedad necesaria para que funcione adecuadamente. Por ese motivo, en muchos organismos se ha dado a la actividad anual de planificación un carácter oficial y su análisis y aprobación reviste cierta formalidad.

4. Planificación y elaboración del presupuesto

247. Quizá resulte sorprendente el hecho de que al instituir un sistema sensato de planificación suele reducirse —y no aumentar— el grado de control de las diversas secciones de una oficina. Solo pueden lograrse objetivos de alto nivel si los directores locales se tienen la libertad suficiente como para modificar los enfoques cuando se producen circunstancias imprevistas. Esto significa que para lograr una planificación eficaz es preciso establecer un enfoque racional en la elaboración del presupuesto, incluida la definición de los cauces jerárquicos que se establezcan.

248. Desde un punto de vista conceptual, la relación entre dos actividades es la siguiente. Se elabora un plan, teniendo en cuenta todas las interrelaciones y esbozando un conjunto de objetivos, un cronograma y las medidas que deberán adoptarse para asegurar que los objetivos se cumplan.

249. En el plan se designará a los funcionarios que deberán dirigir las diversas actividades. Se adjudicará a cada uno de ellos un presupuesto discrecional y la responsabilidad de lograr un equilibrio entre los ingresos y los gastos. Además, esta forma de organización tiene la virtud de que cada funcionario tendrá mayor conciencia de los costos. Si el desempeño en cuanto al cumplimiento de los objetivos se evalúa en función de la eficiencia, los funcionarios tendrán un incentivo para encontrar métodos y técnicas que les permitan cumplir dichos objetivos con los recursos asignados (en lugar de la situación, en cierto modo perversa, registrada en algunos casos, en que los encargados gastan todo lo posible para demostrar su autoridad). En lo esencial, la

⁵⁸ En el *Manual* de 1980 se lee: “Los principales objetivos de la planificación son los siguientes: [...] hacer que en la fijación de prioridades y la función de integración intervengan todos los funcionarios del organismo estadístico que sea posible” (pág. 82).

planificación supone controlar los recursos asignados a los funcionarios, exigiendo de esta manera que logren sus objetivos con las restricciones presupuestarias existentes. Estos criterios son válidos para todas las oficinas, cualquiera sea su tamaño.

5. Planificación y rendición de cuentas

250. Cuanto mayor sea la autoridad discrecional otorgada a los funcionarios de planificación, tanto mayor será la necesidad de que rindan cuentas. En el marco de un plan abierto, con un alto grado de delegación de autoridad y responsabilidad, el jefe de estadística exigirá al personal que le rinda cuentas. Si el personal superior es demasiado inexperto como para llevar adelante su parte del plan del organismo, el jefe de estadística no podrá delegar tan fácilmente la autoridad en materia presupuestaria. Una organización puede considerarse eficiente si el jefe del sistema puede confiar en que sus subordinados le ayudarán a formular y llevar a cabo tanto un plan de mediano plazo como un plan anual.

6. Evaluación del plan

251. Al finalizar el trabajo de planificación (todos los años y, con un criterio más estratégico, cada cinco años) el jefe de estadística debería recibir una evaluación oficial.⁵⁹ Esta puede estar a cargo de una instancia ajena al organismo o de una dependencia interna, según las circunstancias políticas, jurídicas y regulatorias. La evaluación puede cumplir varios fines:

- Rendir cuentas al gobierno sobre la labor del organismo;
- Transmitir al personal la sensación de seriedad del proceso;
- Determinar el grado de error del proceso —exógeno (fuera del control del organismo) y endógeno (sujeto a control y a perfeccionamiento)— y tratar de explicar las causas;
- Convalidar o modificar la estrategia del organismo;
- Utilizar los resultados para lograr que la dirección de la organización participe en un diálogo sobre la rendición de cuentas.

252. Para que el proceso sea creíble, la evaluación y la planificación deberán asignarse a instancias diferentes. En realidad, cuanto más distantes sean desde el punto de vista organizativo, tanto mejor. También vale la pena considerar la posibilidad de utilizar la evaluación como una oportunidad de capacitación. Por ejemplo, algunos funcionarios recién contratados pueden desempeñarse como asistentes en una secretaría de evaluación para interiorizar el ejercicio de planificación. No es fundamental crear una secretaría de

⁵⁹ Aunque en las oficinas más pequeñas, la evaluación podría ser informal, los esfuerzos necesarios para preparar y difundir los resultados de un proceso formal podrían ser útiles.

evaluación como organización permanente. De hecho, sería más bien difícil justificarla y no es probable que tenga trabajo todo el año. Una alternativa es contar con un comité permanente, encabezado por una persona cuyos conocimientos y objetividad no puedan ponerse en duda. Si las circunstancias lo permiten, la evaluación (y otras tareas similares, como las auditorías) pueden ser manejadas en forma permanente por funcionarios superiores jubilados del organismo.

Conclusiones

Un organismo de estadística no posee un método objetivo de “cálculo de prioridades”. Para adoptar decisiones con seguridad, el jefe de estadística debe emplear su intuición, su discernimiento, su experiencia y sus conocimientos. Una vez que esto se convierta en un ejercicio habitual, el organismo podrá formular un plan de acción, aunque solo de carácter cualitativo, con los beneficios que ello implica. Es importante implantar un mecanismo eficaz para rastrear, medir y registrar los costos. Para que la labor de planificación sea eficaz, hay que lograr un equilibrio adecuado entre la firmeza en la gestión y la participación del personal. Deberá ser parte de un marco de mediano plazo y considerarse como una definición de las actividades anuales, su costo y las necesidades de recursos correspondientes. El personal que haya participado en la elaboración del plan será responsable de su ejecución. A fin de garantizar la rendición de cuentas y extraer las conclusiones pertinentes, será obligatorio realizar una evaluación *ex post* del plan.

V. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN

253. La bibliografía sobre la teoría de la organización demuestra que este no es un tema trivial. Lo que es más importante es que, si bien no existe una única manera, ideal, de estructurar una organización, es posible identificar ciertos principios comunes que gozan de aceptación general.

254. Esto último es válido también para las organizaciones de estadística. En teoría, existe al menos una docena de formas distintas y racionales de organizar una oficina de estadística. Llama la atención, sin embargo, que pese a las enormes diferencias de detalle, e incluso de filosofía de organización, hay una gran similitud en la estructura de las oficinas de estadística de todo el mundo. Por ejemplo, es probable que las funciones del director de estadísticas económicas del organismo de estadística del país A sean muy similares a las de su contraparte en el país B. Lo mismo puede decirse de los directores de estadísticas sociales o de cuentas nacionales, o de los directores (o jefes de los departamentos) de estadísticas de precios, del registro de comercio, de estadísticas ambientales o de difusión. Es indudable que, cuando se trata de la organización de los organismos de estadística, siempre están ahí ciertos principios subyacentes comunes.

A. TEORÍAS Y TENDENCIAS

255. Hay varios esquemas alternativos, ampliamente aceptados, aplicables a la estructuración de las organizaciones.⁶⁰

- a) Por conocimientos o aptitudes (por ejemplo, en los departamentos de cardiología, medicina interna y neurología de los hospitales);
- b) Por procedimientos de trabajo, que muchas veces dependen de la tecnología utilizada (por ejemplo, los departamentos de tipografía o de *offset* de las imprentas);
- c) Por actividad empresarial (como la fabricación, la investigación, la ingeniería y la contabilidad);
- d) Por producto (las diversas líneas de productos o servicios de las distintas divisiones, como los artefactos del hogar, la maquinaria y el mantenimiento);
- e) Por cliente (distintas unidades de la organización dedicadas a los hogares, a las grandes empresas, etc.);
- f) Por tiempo (los turnos en las fábricas y los hospitales);
- g) Por localización (las distintas zonas geográficas a las que presta servicios la organización).

⁶⁰ Una distinción totalmente diferente, transversal a los principios mencionados, es la que puede establecerse entre las organizaciones con estructuras jerárquicas y las organizaciones estructuradas en red.

256. Los esquemas *a* y *b* son especialmente importantes en los organismos de estadística. Lo mismo ocurre con el esquema *g*, pero de esto ya se habló en el capítulo III (descentralización regional). Algunos de los restantes esquemas —*c*, *d* y *e*— pueden ser importantes para determinados sectores de las organizaciones de estadística, pero difícilmente puedan considerarse principios orientadores.

257. Desde los años setenta, cuando se preparó la redacción del *Manual* de 1980, han surgido nuevas tendencias que han afectado a las organizaciones en general. Algunas de ellas son más válidas que otras para los organismos de estadística. Entre las tendencias *de tipo general*, las más importantes son las siguientes:

- Necesidad de una mayor flexibilidad para dar respuestas distintas ante situaciones distintas;
- Menor cantidad de normas y procedimientos detallados;
- Más autonomía y fomento de las iniciativas;
- Menos niveles de gestión;
- Trabajadores capacitados para tomar decisiones;
- Estructuración de equipos interdisciplinarios, equipos de proyecto, organizaciones matriciales y redes;
- Subcontratación y reducción de personal;
- Aumento de las presiones presupuestarias.

258. Para los organismos de estadística *en particular*, las tendencias relevantes comprenden las siguientes:

- Necesidad de mejorar la puntualidad;
- Necesidad de reducir la carga de presentación de informes;
- Mayor énfasis en los cambios frecuentes de las necesidades de los usuarios y, por lo tanto, en la búsqueda de métodos de divulgación personalizados.

259. Además, el impresionante aumento de la capacidad informática descentralizada y los avances conexos en materia de telecomunicaciones también han incidido en la organización de los organismos de estadística. Estos cambios técnicos han determinado sobre todo el tipo de respuesta ante las tendencias mencionadas más arriba.

B. ORGANIZACIÓN POR TEMAS U ORGANIZACIÓN POR FUNCIONES

260. En las secciones pertinentes del *Manual* de 1980 se hacía hincapié en dos formas reconocidas de estructurar los organismos de estadística: la organización por temas y la organización por funciones. El término “temas” es ambiguo y puede tener varias connotaciones. Puede referirse a la fuente institucional de la información básica recopilada. Por ejemplo, las estadísticas de educación pueden clasificarse sobre la base de su fuente de origen: todas las estadísticas recopiladas en las instituciones educativas, incluida su información financiera, podrían ser responsabilidad de la división de educación. La “base de conocimientos” de esa división estaría constituida por la información relativa al sistema educativo. Otra interpretación del término “temas” es la que se centra en las principales categorías de datos. Esta perspectiva conduce a agrupamientos como el empleo y el desempleo, el sector financiero y las inversiones. Sin embargo, la interpretación habitual de “temas” y “funciones” lleva, en el primer caso, a la creación de divisiones de comercio, industria, salud, y educación y, en el segundo, a divisiones de diseño de encuestas muestrales, ingreso y depuración de datos, operaciones sobre el terreno, análisis y difusión.

261. Por varios motivos, algunos de los cuales se detallan a continuación, siempre ha sido difícil realizar una elección bien definida entre “temas” y “funciones”. En consecuencia, la estructura de la mayoría de los organismos de estadística es una combinación de ambas. Ciertas funciones son especialmente adecuadas para agruparlas en dependencias funcionales únicas para todo el organismo, como el diseño de las encuestas por muestreo y el trabajo sobre el terreno. Otras, como el contenido de los cuestionarios y de las publicaciones y el análisis o la interpretación, generalmente exigen la participación directa de especialistas y, en consecuencia, se asignarán a dependencias organizadas en función de temas determinados.

262. En los últimos tiempos han pasado a primer plano dos requisitos adicionales:

- La recopilación de los datos debe organizarse lo más eficientemente posible a fin de reducir al mínimo el esfuerzo de los informantes y del organismo encargado de esta tarea y al mismo tiempo mejorar la puntualidad;
- La información estadística debe divulgarse por medios adecuados a los problemas o interrogantes a que se refiere, lo que significa que la divulgación debe estar orientada al usuario y no en las fuentes y los procedimientos estadísticos.

263. Estos dos requisitos deberían generar dos tipos de estructuras organizativas en el organismo: una para la recopilación de los datos y otra para su difusión. A fin de “conectar” estas dos estructuras, es preciso crear un mecanismo de enlace; podría ser una unidad encargada de reclasificar los datos, una vez recopilados y depurados, en nuevos agrupamientos más adecuados a las actividades de análisis y difusión. Este aspecto del diseño organizativo es válido para los organismos de estadística, cualquiera sea su tamaño. Naturalmente, los organismos más pequeños pueden adoptar soluciones más flexibles.

264. En resumen:

- En teoría, podrían utilizarse muchos esquemas organizativos para estructurar los organismos de estadística;
- En la práctica, la mayoría de estos organismos han sido organizados en función de los temas o de las funciones, aunque lo más habitual ha sido aplicar una combinación de ambos;
- Las nuevas tendencias en materia de organización han afectado a todas las organizaciones y algunas de ellas son especialmente pertinentes para los organismos de estadística;
- Una de estas nuevas tendencias es la comprensión de que los organismos de estadísticas pueden estructurarse de dos maneras: para el ingreso de datos según la fuente y para la salida de datos según las categorías de usuarios, con un mecanismo intermedio dedicado a la reclasificación de los datos.

265. Las dificultades que conlleva encontrar la estructura organizativa adecuada se ilustran en la breve exposición del caso siguiente que se presenta en el apartado C, a continuación.

C. ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN

266. Hasta 1974, el cuadro organizativo del Instituto Nacional de Estadística de los Países Bajos (CBS, según sus siglas en neerlandés) era sencillo: un director general, un director adjunto, un director de coordinación y unos 20 departamentos, la mayoría de ellos organizados por tema y algunos por función (incluido un gran departamento de procesamiento electrónico de datos). Algunos departamentos estaban subdivididos en divisiones. En el recuadro 9 se narra la historia de la reorganización del Instituto.

Recuadro 9. Reorganización del Instituto Nacional de Estadística de los Países Bajos (CBS)

En 1973 el Gobierno anunció un plan cuyo objeto era trasladar el Instituto Nacional de Estadística a una ciudad (Heerlen) ubicada a 200 kilómetros de La Haya (centro administrativo de los Países Bajos) con el objeto de crear empleos en esa zona del país. Esta decisión produjo cierto malestar, no solo en el personal de CBS sino entre otros sectores interesados y en los círculos políticos. El director general dimitió. Al cabo de un tiempo, se llegó a una solución de compromiso, según la cual solo se trasladaría la mitad del Instituto y, además, se incrementarían significativamente sus recursos, en parte para compensar ciertas deficiencias, en parte para abordar nuevas actividades estadísticas, y en parte para crear nuevos empleos. Asimismo se elaboró una nueva estructura organizativa.

En la nueva estructura, los departamentos de estadística quedaron reagrupados en cuatro direcciones:

Estadísticas económicas (12 departamentos)	Esencialmente, agrupamiento por temas
Estadísticas sociales (9 departamentos)	Esencialmente, agrupamiento por temas
Métodos y desarrollo (4 departamentos)	Agrupamiento por funciones

incluido el departamento central de computación)

Servicios de oficina (4 departamentos)

Agrupamiento por funciones

Todos los departamentos fueron subdivididos en divisiones y subdivisiones y, en muchos casos, en dos subcategorías más.

Al mismo tiempo, se aumentó significativamente el número de personas empleadas, de cerca de 1.500 a bastante más de 2.000. Durante los años setenta y principios de los ochenta se autorizaron nuevas ampliaciones de personal. En 1982 el número de puestos de plantilla del Instituto llegó a cerca de 3.500 (en la actualidad apenas supera los 3.000). Más adelante se llegó a un punto de inflexión.

Entre 1982 y 1992 se obligó a CBS (y a la mayoría de los demás organismos de la administración pública) a reducir el presupuesto y el tamaño de la plantilla. Los recortes realizados a principios de los años noventa redujeron el personal a cerca de 2.500. En líneas generales, el Instituto logró mantener la mayor parte de su producción estadística gracias a la aplicación eficaz de los sistemas de computación. A principios de la década de 1990, tenía una de las redes más grandes y avanzadas de computación del país: cerca de 2.500 computadoras personales, en redes de área local, con conexiones de alta velocidad entre Voorburg y Heerlen. Además, se desarrollaron programas de computación eficaces (incluido *Blaise*) para la recopilación, la depuración y la difusión de datos.

Pese a los recortes presupuestarios, la demanda de estadísticas aumentó, impulsada en gran parte por los requisitos de las Comunidades Europeas. En 1992 se llegó a una situación en que las mejoras en materia de eficiencia no alcanzaban a compensar las restricciones presupuestarias. Esto generó tensiones. La Comisión Central de Estadística, que adopta las decisiones sobre el programa de trabajo de CBS comenzó a enfrentar graves dificultades para fijar las prioridades. Algunos usuarios importantes (como los ministerios) manifestaron su insatisfacción.

Ante esta situación, la dirección de CBS intentó un “ataque preventivo” y puso en marcha la denominada “Operación TEMPO”. Esta sigla representaba los conceptos siguientes:

PUNTUAL - EFICIENTE - MODERNO - PROFESIONAL - INDEPENDIENTE

La operación se orientaba al exterior: coordinación de los insumos para reducir al mínimo la carga de los informantes y coordinación de los productos para aumentar al máximo la satisfacción de los usuarios.

Un análisis de la situación hizo patente que los problemas eran los siguientes:

1. Entre los que se debían a factores externos, cabía incluir: el aumento de la demanda de estadísticas; los recortes presupuestarios; la necesidad concomitante de mejorar la eficiencia; la tensión entre los requisitos de la Unión Europea y los del país; las presiones para minimizar la labor de los informantes; la necesidad de mejorar la presentación y la imagen pública; la necesidad de mejorar la puntualidad;

2. Entre los problemas generados por factores internos, cabía incluir: el exceso de compartimentación y especialización; el exceso de subdivisiones jerárquicas y las deficiencias de comunicación interna; la falta de claridad en las responsabilidades; la complejidad de las normas y procedimientos internos; la existencia de una filosofía excesivamente autárquica; la falta de autoestima; y las actitudes burocráticas en materia de gestión.

Una vez que se identificaron estos problemas, se modificó por completo la estructura organizativa. La cúpula directiva de CBS estaría compuesta por el director general y dos directores de políticas (incluido el director adjunto). Se crearían ocho direcciones: cuatro para la producción estadística y cuatro de apoyo. La primera de estas direcciones de apoyo se ocuparía de la coordinación de los insumos, se ocuparía de actividades tales como el registro de empresas, la recopilación de datos de los hogares y el desarrollo del

intercambio electrónico de datos (IED). La segunda se dedicaría a coordinar la producción, incluido el desarrollo de una base de datos central diseñada para la divulgación general, la integración de la información (inclusive de las cuentas nacionales), las publicaciones de tipo general, la comercialización y las relaciones públicas. La tercera dirección de apoyo estaría a cargo de la infraestructura estadística básica (incluidos los servicios metodológicos y de computación) y la cuarta de los servicios administrativos generales. La gestión financiera y de los recursos humanos se ubicó en una dirección de personal que dependía directamente del director general quien, además, contaría con un pequeño gabinete encargado de las relaciones internacionales y los aspectos jurídicos, así como de las actividades de secretaría de la Comisión Central de Estadística.

Las cuatro direcciones de producción estadística estaban organizadas sobre la base de una combinación de principios, de los cuales los más importantes eran la coherencia temática y las relaciones con los “segmentos de mercado” (tanto en lo que se refiere a los usuarios de la información como a los proveedores de la información básica). Las cuatro direcciones estaban a cargo de:

- a) La agricultura, las manufacturas, el medio ambiente, la energía y la tecnología;
- b) El comercio, los transportes y los servicios comerciales;
- c) El sector público y el bienestar de la población;
- d) La demografía, el trabajo, los ingresos y el consumo.

En materia de gestión, las divisiones de estadística serían relativamente autónomas; su desempeño se supervisaría mediante un sistema de gestión de contratos. Cada dirección se componía de entre ocho y diez departamentos. Internamente estaban organizados de manera tal que los equipos de producción se hacían responsables de la totalidad del proceso estadístico.

En 1999, el Gobierno anunció planes para cerrar la oficina de Heerlen y reducir otra vez drásticamente el presupuesto y el número de funcionarios. A continuación se produjo un nuevo período de turbulencias. Nuevamente se llegó a una solución de compromiso. La oficina de Heerlen se mantuvo, pero se pidió a CBS que pusiera en práctica un plan para reducir aún más el número de empleados.

Esto significaba otra reorganización profunda, pero con una perspectiva totalmente distinta. Si bien la Operación TEMPO fue inducida por la necesidad de fortalecer la orientación del Instituto hacia los usuarios y los encuestados, el motor de esta nueva reorganización era la tarea de reducir aún más los costos y mejorar la eficiencia. En consecuencia, esta vez correspondía hacer hincapié en la racionalización y normalización de los procedimientos.

En consecuencia, se reorganizó el proceso estadístico, pasando de una orientación temática a una de procedimiento: las unidades de producción fueron integradas y luego subdivididas atendiendo a la etapa del proceso estadístico en la que participaban. El proceso de integración llevó a reducir el número de direcciones de estadística de cuatro a dos: una para las estadísticas empresariales y otra para las estadísticas sociales y espaciales. En cada una de ellas, se crearon distintos departamentos para la recopilación de datos y la depuración administrativa, por un lado, y la depuración estadística y el análisis, por el otro. Con motivo de la distancia geográfica entre Voorburg y Heerlen, en cada uno de estos lugares hay un departamento de cada tipo.

En este nuevo diseño ya no había necesidad de contar con una dirección de insumos independiente, y en cualquier caso las fuentes externas de datos para las personas y las empresas tienen pocos elementos en común. Por el contrario, la dirección de productos (estadísticas macroeconómicas y publicaciones) se mantuvo e incluso se fortalecieron sus responsabilidades con respecto a la publicación y la difusión: todos los datos producidos por las divisiones de estadística son publicados por la dirección de productos, en el que también se encuentra el servicio central de información.

Con la dirección de tecnología e instalaciones se completó la estructura de las divisiones. Para asegurar una cooperación estrecha entre las unidades de tecnología, metodología y producción, una parte importante del personal de tecnología de la información y de metodología fue asignada a las direcciones de estadística.

La supervisión de las cuatro direcciones y los 20 departamentos se encargó a la junta ejecutiva, integrada por el director general y el director adjunto, que está a cargo de las políticas y el procesamiento de las estadísticas. Junto con los directores de las cuatro direcciones, integran el comité de gestión.

La nueva estructura, orientada hacia los procesos, tiene un sustento importante en los instrumentos avanzados de la tecnología de la información. En la actualidad, la existencia de enormes bases de datos da cuenta de una clara demarcación entre las distintas etapas del proceso de estadística:

Los departamentos de compilación de datos y de análisis de datos están delimitados por una base de datos que contienen datos originales coherentes de nivel micro; estos datos constituyen los insumos para la depuración y el análisis estadísticos.

Los departamentos de análisis, por un lado, y de publicaciones e integración, por el otro, están delimitados por una base de datos que contiene datos estadísticos de niveles micro y agregado; estos son los insumos para los procesos de integración y tabulación.

Por último, habría que destacar que el proceso de integración, además de generar más eficiencia, representa un gran paso hacia la meta tan deseada de presentar una descripción coherente de la sociedad mediante cifras consistentes.

Epílogo

Resulta difícil evaluar la necesidad, e incluso los costos y beneficios, de los cambios organizativos que ha sufrido el Instituto Nacional de Estadística de los Países Bajos en todos estos años. Es evidente que cualquier reorganización importante puede generar nuevas ideas y beneficios de eficiencia, así como una orientación más clara hacia los objetivos estratégicos. Sin embargo, también es un esfuerzo agotador y pone en peligro la continuidad. Muchos organismos de estadística introducen innovaciones, mejoran su eficiencia y examinan sus estrategias sin recurrir a grandes cambios organizativos.

Sin embargo, la última reorganización del Instituto Nacional de Estadística de los Países Bajos se orientó fundamentalmente a reestructurar el proceso primario y generar, de este modo, importantes mejoras en materia de eficiencia y de integración, eliminando los conductos existentes para las distintas estadísticas. Resulta difícil imaginar cómo se podría haber logrado esto sin una reorganización profunda.

267. Cuando un nuevo jefe de estadística asume su cargo, quizás se pregunte si la organización que le ha tocado dirigir es la más eficiente y eficaz o si es preciso modificar su estructura. Del mismo modo, un jefe de estadística que lleve mucho tiempo en su cargo puede constatar, en un momento determinado, que las circunstancias se han modificado hasta tal punto que hay motivos para considerar la posibilidad de una reorganización.

268. Antes de iniciar cualquier reestructuración importante, es aconsejable analizarlo con detenimiento, pues este proceso tiene sus riesgos y sus costos. Será conveniente tener en cuenta algunas consideraciones generales, que se enumeran a continuación en forma de máximas:

- Evite hacer cambios cada vez que una idea innovadora le parezca valiosa; esto genera confusión e incertidumbre;

- Las organizaciones no son estructuras mecánicas que puedan modificarse a voluntad para adaptarlas a un conjunto de situaciones nuevas; más bien son organismos vivos cuyo desempeño suele resentirse si la reestructuración se basa en criterios totalmente desconocidos;
- Las organizaciones no son fines en sí mismas; sirven para facilitar una tarea y es preciso tener cuenta las tradiciones y, sobre todo, personas con talento;⁶¹
- Los cambios excesivos en el personal de dirección pueden generar descontento en el personal y llevar a la creación de facciones;
- Si bien la eficiencia es un tema importante, no siempre puede evitarse por completo cierta superposición, o incluso cierta redundancia, de tareas sin correr el riesgo de pasar por alto cuestiones importantes; evidentemente, deberán reducirse al mínimo las superposiciones;
- El cuadro organizativo debería ser sencillo y fácil explicar a propios y extraños; si resulta complicado en los papeles, probablemente también lo sea en la práctica;
- Es aconsejable reducir todo lo posible el número de niveles jerárquicos (generalmente, se acepta que cuatro es el máximo) porque los mensajes suelen distorsionarse cuando se transmiten de un nivel a otro; sin embargo, la amplitud del control de los supervisores debe ser manejable (tratándose de profesionales, el máximo probablemente sería de diez, aunque para el personal de producción el número puede ser considerablemente mayor);
- Si es inevitable proceder a una reorganización, asegúrese de que el proceso sea tan breve como sea posible;
- Asegúrese de tener en cuenta los puntos de vista de todo el personal;
- Es preciso aclarar perfectamente los motivos de cualquier reorganización, porque la gente se siente contrariada cuando debe trabajar en un marco que no comprende totalmente.

269. Si bien estas consideraciones son válidas para la mayoría de las organizaciones, también es necesario tener en cuenta ciertos aspectos específicos de los organismos de estadística:

- Muchas actividades de los organismos de estadística se caracterizan por fluctuaciones marcadas del ritmo de trabajo. Por ejemplo, en las encuestas empresariales anuales, la mayor parte de los datos básicos suelen recibirse en el

⁶¹ Véase el *Manual* de 1980, pág. 9: “Conviene recordar que las estructuras organizacionales son nada más que compartimientos [...]. En último caso lo que resulta realmente decisivo en la vida y en el crecimiento de una institución es [...] el calibre y la adaptabilidad de su personal y de la gente que incluye...”.

segundo trimestre del año, mientras que la depuración de los datos se realiza en el tercer trimestre y el envío de los cuestionarios para la encuesta siguiente se lleva a cabo en el cuarto trimestre. Para homogeneizar el volumen de trabajo, una solución adecuada puede ser combinar este trabajo con tareas que tienen un patrón estacional distinto, tales como la recopilación de datos de corto plazo, con el fin de formar una sola unidad organizativa. Por supuesto, desde una perspectiva más drástica se podría buscar una solución que abarcara a todo el organismo;

- Para ciertas actividades, especialmente las que afectan la identidad de la organización, es importante aspirar a la uniformidad estricta del organismo, y poner estas actividades bajo el control unificado de una sola unidad organizativa. El sello de aprobación de la organización es importante, porque impone un nivel de calidad y transmite la imagen de integración. En consecuencia, los productos (incluidos los cuestionarios y el material publicado en Internet) deberían tener un aspecto similar; es preferible centralizar el control del diseño. Otros medios para obtener una identidad corporativa unificada son el establecimiento de oficinas de prensa y la creación de unidades organizativas para las relaciones internacionales.
- En los períodos en que se producen restricciones presupuestarias, es habitual que los organismos de estadística tengan que decidir si resulta eficiente, en términos financieros, subcontratar ciertas funciones y, en caso de que lo sea, determinar qué servicios pueden encargarse a terceros sin afectar la calidad. Los servicios de alimentación, limpieza y, en muchos casos, los trabajos de impresión o, a veces, ciertas actividades de difusión, suelen ser buenos candidatos. También es muy fácil contratar a terceros para actividades generales de capacitación (como los conocimientos básicos de computación), así como otros tipos de enseñanza muy especializada (como la capacitación en materia de gestión). La subcontratación de servicios de encuestadores es un tema a mucho más controvertido: además de los problemas de calidad, es preciso tener en cuenta que no parece haber muchas empresas capaces de competir, en cuanto al precio, con el personal del organismo especializado en trabajo sobre el terreno. Por último, un tema muy controvertido es hasta qué punto deben adquirirse a terceros o producirse internamente determinados servicios de computación.⁶²

D. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y FILOSOFÍA INSTITUCIONAL

270. Todas las organizaciones deben tener un nivel adecuado de coordinación (y no solo de coordinación estadística en sentido estricto, como se describe en el capítulo II). Mientras que en los organismos de estadística pequeñas la coordinación debe lograrse mediante un “ajuste mutuo” y en las de mayor tamaño a través de una supervisión directa, también será necesario aplicar sistemas de normalización de los procesos, los productos y las aptitudes en todo el organismo.

⁶² La Oficina de Estadística de Suecia, que subcontrata el mantenimiento periódico de las redes de computación, puede considerarse un ejemplo exitoso. En el capítulo VII se examina con más detalle la subcontratación de tecnología de información.

271. Más importante aún, aunque se trate de un tema complejo, es la creación de una sólida filosofía institucional: creencias, valores y normas compartidos. En tal sentido, puede ser muy útil contar con un sistema consolidado de comunicaciones internas con mecanismos tales como boletines informativos, una intranet, reuniones periódicas del jefe de estadística con los directivos de los niveles superior y medio e, incluso, rotación selectiva de todo el personal. Una técnica aparentemente trivial, pero en principio muy efectiva para crear una filosofía institucional, es que los directivos superiores visiten con regularidad los lugares de trabajo.

272. Entre los mecanismos más formales para coordinar y promover la filosofía institucional, quizás el más importante y eficaz sea la creación un sistema de comités con un funcionamiento adecuado. En las secciones siguientes se analiza el papel y el funcionamiento de estos comités. Antes de continuar, sería conveniente establecer las diferencias entre los comités y los grupos de tareas o equipos de proyectos. La función de estos es abordar problemas específicos y finitos. Por lo general, los comités tienen un carácter más permanente y se ocupan de temas de más largo plazo o más recurrentes.

273. En el *Manual* de 1980 se considera que los aspectos siguientes son motivo suficiente para la creación de un comité:

- Mejorar las comunicaciones en toda la organización y reforzar la sensación de participación en las iniciativas colectivas;⁶³
- Buscar el apoyo de todo el organismo para realizar tareas nuevas y de alta prioridad;
- Asegurar una contribución multidisciplinaria a las iniciativas nuevas y complejas;
- Mantener un equilibrio entre distintos intereses y punto de vista cuando se comienzan a aplicar nuevos métodos, normas o conceptos.

274. En cuanto a la estructuración de un comité para la gestión eficaz de un organismo de estadística, en el *Manual* de 1980 se dice lo siguiente:

“De hecho, uno de los problemas constantes de la dirección de máximo nivel de un organismo de estadística, cualquiera sea su modelo de organización es, o debería ser, el mantener viva, visible y efectiva la dimensión horizontal”.⁶⁴

275. Se puede suponer, sin temor a equivocarse, que en la estructura de un organismo de tamaño importante (500 o más empleados) habrá unidades organizadas por temas y por funciones. Como resultado, se producirán situaciones de tensión interna para las que será necesario instituir cierto tipo de mecanismos de mediación. Supongamos que en un organismo tanto el departamento de estadísticas industriales como el de estadísticas de

⁶³ *Manual* de 1980, pág. 14.

⁶⁴ *Ibíd.*, pág. 13.

salud cuentan con los fondos necesarios para pagar el procesamiento informático de sus datos más recientes. Todo los meses se plantea un conflicto sobre la prioridad de cada departamento y el riesgo de que alguno de ellos no cumpla los plazos de publicación establecidos. Las reuniones entre ambos departamentos sólo se realizan a nivel del personal de dirección. Se hace necesario diseñar un sistema que permita reducir las tensiones, adelantarse a los acontecimientos y normalizar la forma de resolver los conflictos que puedan suscitarse en el futuro en este tipo de situaciones. En el *Manual de 1980* se señala que se deben establecer mecanismos horizontales en cualquier organización que tenga varias dependencias. Tales mecanismos se conocen como comités horizontales. En algunos organismos de estadística existe una red compleja de comités, algunos de ellos permanentes y otros especiales, pero todos creados para promover un objetivo general y reducir al máximo las tensiones inevitables.

276. La influencia de los comités horizontales depende de si el organismo de estadística quiere mantener el flujo jerárquico de información establecido o bien contar con otra fuente de asesoramiento e información, especializada en problemas relativos a todo el organismo y no en asuntos restringidos a una sola de sus dependencias. En el segundo caso, el poder de los comités puede llegar a ser tan grande como el de las unidades ordinarias enumeradas en el cuadro organizativo.

277. Básicamente, existen dos tipos de comités internos:⁶⁵ los que se ocupan de las cuestiones administrativas y los que tratan los problemas técnicos. La existencia de ciertos problemas estadísticos es inevitable, más allá de la buena voluntad de los participantes, la solidez de los acuerdos alcanzados entre ellos y la calidad de las estadísticas básicas. Por ejemplo, en los países en que se producen estimaciones trimestrales de las cuentas nacionales, no pueden evitarse los problemas derivados de la propia naturaleza de las estadísticas básicas y de la falta de consistencia resultante cuando se comienzan a compilar las cuentas nacionales. Cuando existe un registro central de empresas, clasificadas por actividad económica, los expertos deberían tratar el tema con los demás especialistas del organismo para asegurarse de que en las distintas encuestas no se produzca una superposición de las poblaciones.

278. Es necesario debatir abiertamente y examinar los protocolos internos de ciertos temas administrativos, como la contratación de profesionales, la capacitación general de funcionarios de todos los niveles, y las normas de difusión, cuando distintos segmentos de una misma organización contribuyen a la misma publicación. Estos asuntos son tan importantes para las organizaciones grandes como para las pequeñas, pero en estas últimas, la formalidad y el tamaño de los comités es significativamente menor.⁶⁶

279. Un comité importante, y fundamental cuando el personal del organismo de estadística está sindicalizado, se encarga de las relaciones entre el personal y la dirección. Muchas veces el jefe de estadística necesita un canal de comunicación con el personal,

⁶⁵ En el capítulo II se describen los comités externos o asesores.

⁶⁶ En la Oficina de Estadística de Suiza —organismo de tamaño intermedio— hay comités permanentes sobre temas como el índice de precios al consumidor, y también se constituyen comités especiales cuando se plantean problemas específicos.

del mismo modo que este necesita acceder directamente al director del organismo. El carácter de los temas que debe abordar este comité depende en parte de qué aspectos se manejan con los mismos criterios que el resto de la administración pública y cuáles se dejan en manos de los organismos.

280. En el análisis siguiente, se tratan los temas que requieren una atención permanente. Las cuestiones que despiertan un interés temporal justifican la creación de un grupo de tareas y no se consideran cruciales para la organización de la oficina. Sin embargo, los elementos necesarios para que un grupo de este tipo dé los resultados esperados son muy similares a los que se requieren para el funcionamiento de un comité permanente.

281. Por lo general, los comités no tienen presupuesto. Su poder se origina en el respeto que les profesa el resto de la organización en y la práctica establecida de resolver los problemas comunes por su intermedio. Sin embargo, la organización de los comités tiene una serie de requisitos mínimos: un presidente, un secretario, un programa de trabajo y un conjunto de reglas sobre su composición. La presidencia debería recaer en una persona con liderazgo, capaz e imparcial cuyas opiniones deben ser respetadas, aunque sus declaraciones no tengan el peso de un decreto oficial. El papel del comité es asesorar al jefe de estadística. Aunque este último tenga la facultad de hacer caso omiso de esas opiniones, en la práctica y, posiblemente con ligeras modificaciones, los puntos de vista del comité serán escuchados.

282. Las recomendaciones del comité deben quedar registradas. Estas decisiones, junto con una breve fundamentación, deberían ponerse a disposición de todo el personal. En las oficinas grandes, con un sistema de comunicación interna integral, todos los elementos del programa de trabajo, las deliberaciones y los registros de las decisiones del comité deben colocarse en la intranet del organismo. Si bien las recomendaciones del comité no se aprueban por consenso, debería ser norma de la organización el permitir que el personal esté informado de esas decisiones.

283. La participación en los comités es una oportunidad para contribuir a las políticas del organismo en su conjunto. Esta actividad también constituye un ámbito de capacitación para quienes formarán parte del cuadro directivo en el futuro, ya que proporciona a los miembros una visión más amplia que la que adquieren en su trabajo habitual y les hace tomar conciencia de la amplia gama de temas relevantes para el organismo. El número de miembros de los comités no debe ser muy alto, pues de lo contrario su funcionamiento se haría engorroso y haría imposible la conclusión de los debates. Por lo general, las reuniones del comité que se prolongan más de dos horas suponen una carga excesiva de tiempo para sus miembros. A fin de optimizar los beneficios en materia de capacitación derivados de la participación en estos comités, sería conveniente adoptar un sistema de rotación de sus miembros. Una posibilidad es que el mandato obligatorio de los miembros sea de dos años, ampliable a un año más, luego de lo cual deban dejar su lugar a otros. Es inevitable que surja una clasificación informal de los comités, según la influencia o el prestigio que adquieran. En la selección de los miembros es preciso reconocer tal prestigio y asegurar que los supervisores más prometedores integren los comités encargados de los temas de mayor importancia.

Conclusiones

Desde un punto de vista organizativo, no existe un modelo “ideal”. En la práctica, la mayoría de los organismos de estadística se han organizado por tema o por función, pero lo más habitual ha sido una combinación de ambos. Además, es posible organizarse de otras dos maneras: por insumo, según las fuentes de los datos recopilados, o por producto, según las categorías de usuarios de los datos producidos.

Antes de proceder a una reorganización importante es aconsejable proceder con cautela. A continuación se enumeran algunas consideraciones generales que conviene tener en cuenta:

- Evite hacer cambios cada vez que quiera adoptar una nueva idea que le parezca valiosa; esto genera confusión e incertidumbre;
- Las organizaciones no son fines en sí mismas; sirven para facilitar una tarea y deben tener en cuenta ciertas tradiciones y, lo que es más importante, a las personas con talento;
- Si bien la eficiencia es un tema importante, no siempre pueden evitarse por completo las superposiciones —e incluso cierta redundancia— en las responsabilidades, sin correr el riesgo de pasar por alto cuestiones importantes; evidentemente, las superposiciones deberán reducirse al mínimo.

VI. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

284. Lo más importante para un organismo de estadística es el personal, pues entre un equipo bien organizado, motivado y con alta competencia técnica y otro que solo cuente con un mínimo de tales atributos media la misma diferencia que hay entre un organismo eficaz y creíble y otro de categoría inferior. Los gastos de personal representan una proporción predominante del presupuesto de las organizaciones de estadística. En una muestra de organismos representativos de una amplia gama de tamaños y etapas de desarrollo, se observó que un 70% o más del presupuesto total se destinaba a los salarios. Además, los directores de estos organismos solían dedicar más tiempo a las cuestiones de personal que a cualquier otro tema.

285. En las instituciones burocráticas en general, y en los organismos de estadística en particular, se ha perfeccionado la “gestión de los recursos humanos”. En los foros internacionales se reconoce que, al principio, se otorgaba poca importancia a este tema, pero ahora se acepta que se trata de un aspecto fundamental. En estos debates también se abordan las distintas etapas de formación y la necesidad de retener al personal capacitado y se definen los niveles de especialización que debería tener el personal de la oficina.

Recuadro 10. Personal y capacitación

- En el capítulo VIII del *Manual* de 1980^a se hacen las siguientes observaciones con respecto a la competencia humana y la capacitación: “un factor decisivo de la capacidad interna de un organismo estadístico es el calibre de su personal. Un organismo no puede funcionar bien más que si se dispone de gente competente para desempeñar sus funciones. Las disposiciones de organización pueden contribuir a que las personas competentes rindan el máximo posible; pero es indispensable prestar la mayor atención para crear la plantilla idónea cuando se organiza y se dirige un organismo estadístico”.
- “A fin de adquirir las competencias necesarias, un organismo estadístico debe disponer de una política bien planeada y un programa activo de contratación, perspectivas profesionales, educación y capacitación.”
- “Además de la dependencia de personal, otras dependencias de la subdirección administrativa deben participar en la aplicación de la política de personal. La adquisición y el mantenimiento de un espacio de oficinas y de equipo suficientes no solo contribuyen a la eficacia, sino también al bienestar y la satisfacción del personal. Además, el disponer de locales adecuados, que facilita la comunicación rápida entre las personas que trabajan en esferas conexas, lleva a la integración de las estadísticas, porque, verdaderamente, ‘para que el proceso de integración pueda funcionar se requieren instrumentos específicos’.”
- “Al cabo de un tiempo, cuando se haya adquirido un mínimo de experiencia, debe obligarse a todo empleado a asistir a un cursillo de orientación en que se den más explicaciones.”
- “Los cursillos de introducción para los empleados de niveles inferiores deben dictarlos funcionarios de la dependencia de personal [la dirección debe enseñar a los profesionales]; el establecimiento de buenas relaciones personales entre esta dependencia y los nuevos empleados es de la mayor importancia.”
- “La educación y la capacitación en el empleo que se describen más arriba no requieren solo enseñanza, sino también esfuerzos administrativos muy amplios. Por lo tanto, debería establecerse un mecanismo permanente en forma de escuela de formación en el empleo. En un organismo de tamaño pequeño o medio, se puede seleccionar a un director de la escuela a jornada parcial entre los profesionales más capacitados del organismo. Cuando el organismo es grande, es posible que haga falta un director a jornada completa. Ese mecanismo es necesario para asegurar que el diseño de los cursos, la contratación de profesores, la selección de estudiantes, etc., sean correctos”.

^a *Manual de organización estadística. Estudio sobre la organización de servicios nacionales de estadística y cuestiones conexas de administración*, Serie Estudios de métodos, F, No. 29, Naciones Unidas, Nueva York (No. de venta S.79.XVII.7).

A. COMPOSICIÓN DE LA PLANTILLA

286. Como porcentaje del conjunto del personal, la proporción de los componentes profesional y técnico ha aumentado significativamente, aun cuando el número absoluto de empleados haya disminuido y la dotación relativa de recursos no haya evolucionado al mismo ritmo que en otros sectores de la administración pública. En algunos organismos de estadística —al menos en los países de la zona de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)— los profesionales representan la mitad del total de la plantilla. Las encuestas estadísticas se han vuelto más complejas, al menos en lo que se refiere a la planificación, y las expectativas generales sobre la calidad de las estimaciones producidas por los organismos de estadística han aumentado. La revolución informática y de las comunicaciones, y el incremento resultante de la productividad del trabajo, han contribuido sin duda a esta tendencia. Uno de los numerosos resultados de estos cambios es el impacto de las políticas de recursos humanos que han sido adoptadas (o impuestas) por los organismos de estadística. Hace veinte años, estas políticas todavía se encontraban en su etapa de desarrollo, pero parecen haber evolucionado plenamente en muchos organismos y, por lo tanto, deberían ser objeto de estudio de los organismos de estadística que todavía estén en pleno cambio estructural.

287. El personal de un organismo de estadística no sólo está constituido por estadísticos. No obstante, en el caso del jefe de estadística es habitual —pero no obligatorio— contratar a alguien que tenga sólidos antecedentes en esta disciplina. Independientemente de las demás virtudes de la persona seleccionada, su competencia patente en materia de estadística tenderá a inspirar confianza en el público.

288. En razón de la amplia gama de temas que abarca un organismo de estadística moderno, su personal suele poseer aptitudes y antecedentes académicos muy variados. Aun los organismos que solo realizan tareas estadísticas específicas y de complejidad moderada necesitan contar con una amplia gama de capacidades. Las operaciones de estadística requieren una combinación de economistas, sociólogos, demógrafos, econométricos, especialistas en modelos económicos, geógrafos, antropólogos, criminólogos, ingenieros y expertos en computación.

289. Algunas de estas capacidades no son necesarias para las operaciones cotidianas de estadística⁶⁷, pero son fundamentales cuando se planifican y ejecutan nuevas operaciones. Naturalmente, hay cierto grado de aprendizaje y de transferencia de tecnología que incrementa la versatilidad del personal del organismo, pero en última instancia, los organismos medianos y grandes comprobarán que hay un límite a la incorporación de soluciones provenientes de otros países y otras instituciones y, por lo tanto, optarán por fortalecer sus propias capacidades.

⁶⁷ Aun así, hay muchas operaciones estadísticas bien consolidadas que exigen la aplicación cotidiana de conocimientos muy especializados. No hay nada más estable en la mayoría de los organismos estadísticos gubernamentales que el índice de precios al consumidor. Sin embargo, para actualizar mensual o trimestralmente las especificaciones detalladas de los precios de bienes y servicios, a la luz de los cambios técnicos e institucionales, hace falta aplicar tal diversidad de conocimientos que solo es posible conseguirlo con el concurso de una amplia variedad de especialistas. Por ejemplo, las oficinas pueden necesitar con frecuencia el asesoramiento de ingenieros civiles, especialistas en telecomunicaciones radio y televisión, operadores de la banca y de las empresas de seguros.

290. Es importante estructurar un equipo multidisciplinario, con un amplio abanico de conocimientos académicos y prácticas laborales. En los párrafos siguientes se describen los factores que determinan la combinación adecuada de aptitudes necesarias para asegurar la eficacia del organismo de estadística. Como en muchas otras situaciones, es preciso definir si determinadas aptitudes se utilizan con una frecuencia que justifique su disponibilidad permanente en el organismo o si, habida cuenta del uso previsto, es suficiente con recurrir a ellas solo cuando sean necesarias. Esta afirmación es válida tanto para los recursos humanos como para los materiales. Por ejemplo, cuando se adapta una clasificación internacional a las necesidades del país, habrá un inevitable aumento de la demanda de conocimientos sumamente especializados relacionados con áreas como la química, la electrónica, la industria farmacéutica, la computación, las actividades audiovisuales y los servicios financieros. De la misma manera, para las estadísticas sobre el comercio internacional, es necesario contar con conocimientos especializados sobre las mercancías y los procedimientos administrativos de la aduana nacional. Estos son algunos ejemplos de las necesidades que suelen surgir cuando se comienzan a aplicar nuevos métodos o a implantar nuevos sistemas de clasificación. En estos casos, el organismo puede optar por recabar los servicios de un especialista mediante un contrato de consultoría u otro tipo de vínculo no permanente.

291. Si las aptitudes buscadas son de tipo muy general, tanto más fácil será administrarlas y mantenerlas. Además, las personas que cuentan con ese tipo de aptitudes tienen una versatilidad que resulta muy atractiva para los organismos de estadística, especialmente para los más pequeños y para aquellos que todavía no han definido un programa de mediano plazo. La capacitación de tipo general puede proporcionarse formalmente; constituye la base de una filosofía de trabajo compartida y de un desempeño predecible; puede complementarse más fácilmente mediante la capacitación especializada a medida que los funcionarios pasan de un puesto a otro.

292. En muchos casos, el personal profesional puede dividirse en dos categorías:

- El personal en general, capaz de desarrollar actividades de complejidad baja e intermedia en las esferas de la computación, el diseño y el análisis estadístico, la contabilidad nacional, del sector público o de las empresas, y el análisis económico, social o demográfico;
- El personal especializado capaz de realizar tareas de mucho mayor nivel, en esferas como el análisis de la falta de respuestas o en investigaciones relacionadas con información geográfica, criminología o estadísticas de salud.

293. Para ciertos emprendimientos de gran envergadura, esta estructura puede reforzarse mediante la contratación ocasional de servicios de consultores nacionales o internacionales, altamente especializados o dedicados a temas de políticas y de opinión pública.

294. Una vez que se tome una decisión sobre las dimensiones y la composición del personal permanente y temporal, el jefe de estadística evaluará oferta y demanda y tratará de corregir cualquier desequilibrio mediante políticas de contratación.⁶⁸

B. POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS

295. Independientemente de su composición, la fuerza de trabajo de un organismo de estadística es su recurso máspreciado y debe ser valorado como tal. Los organismos de estadística eficaces utilizarán un conjunto explícito de políticas para la gestión de personal. Entre los elementos más importantes de una política de personal (recursos humanos) destacan:

- La capacidad para determinar las necesidades de personal;
- Las normas y técnicas de contratación;
- La distribución del personal;
- La capacitación inicial;
- La supervisión de la equidad en materia de contrataciones y de la promoción de las perspectivas de carrera;
- La capacitación intermedia;
- La promoción de las perspectivas de carrera y la rotación de puestos;
- La capacitación para las funciones de supervisión;
- La motivación y la retención del personal.

296. Estos elementos están ordenados según su manifestación natural. Es evidente que pueden agregarse otros, pero estos son suficientes para sustentar las políticas con objetivos comunes. A continuación se presenta un ejemplo de un grupo de objetivos coherentes que podrían lograrse con la ayuda de los elementos enumerados más arriba:

- Aumentar las proporciones de empleados profesionales incrementando la admisión anual de profesionales jóvenes calificados;
- Asegurar que las personas contratadas sean asignadas a puestos adecuados a su capacitación y se les trate con equidad;

⁶⁸ Algunos organismos de estadística de mayor tamaño tienen un modelo explícito para pronosticar las necesidades de personal, elaborado fundamentalmente con vistas a considerar el nivel jerárquico de los candidatos y equiparlo a sus características demográficas. El modelo se emplea para anticipar desequilibrios no deseados en la estructura jerárquica (más que la profesional).

- Establecer una combinación apropiada de límites e incentivos y divulgarla a todo el personal;
- Capacitar suficientemente al personal en momentos clave de su carrera para lograr un máximo de versatilidad y motivación;
- Asegurar que los cargos clave estén siempre ocupados y tener sucesores listos para reemplazar a los titulares en caso de que sea necesario.

297. Para facilitar el debate sobre los mecanismos de administración idóneos de estas directrices, es preciso analizar cuatro organismos internos:

- El departamento de recursos humanos;
- El comité de personal;
- El sistema interno de capacitación;
- Los mecanismos de evaluación.

298. El departamento de recursos humanos y el comité de personal evalúan las necesidades, contratan y distribuyen el personal, formulando las políticas de retención, y aseguran un trato equitativo. Como lo indica su nombre, el sistema interno de capacitación supervisa las actividades de formación. Por último, los mecanismos de evaluación se ocupan de los temas relativos a la idoneidad de los órganos mencionados.

299. En el *Manual* de 1980 se sugiere que cuando un organismo de estadística alcanza un tamaño determinado debería dedicar parte de sus fondos a crear un departamento de recursos humanos. Sin embargo, la experiencia demuestra que si bien este departamento es esencial para administrar todas las políticas de recursos humanos, o la mayoría de ellas, y brindar asesoramiento sobre el desarrollo de las políticas e instrumentos de personal, pocas veces desempeña un papel importante en la detección, evaluación o persuasión, pese a que todos estos factores contribuyan a asegurar que las personas de talento decidan trabajar en el organismo de estadística, que el personal se renueve con la frecuencia necesaria y que existan incentivos para retener a los mejores empleados. Esta constatación, que parece crucial, no hace sino reconocer un hecho sencillo: un departamento de recursos humanos profesional se dedicará primordialmente a garantizar el cumplimiento de las leyes que rigen la administración pública, vigentes en la mayoría de los países, para regular las condiciones de contratación y empleo en el sector público.

300. En muchos países también se ha comprobado que la fórmula más exitosa para la gestión de los recursos humanos es aquella en que los funcionarios de temas especializados están íntimamente vinculados con los procesos de personal, como la contratación, la capacitación y la retención. Los jefes de las dependencias de personal son los asesores mejor capacitados para convalidar las perspectivas y las medidas de personal que se sugieran. También son los más indicados para ejecutar las normas una vez que se haya optado por determinadas alternativas y definido las políticas pertinentes.

C. CONTRATACIÓN

301. Es frecuente que ciertos ministerios, como los de planificación, industria, trabajo, agricultura y transporte, la tesorería y otros organismos como los bancos centrales, las comisiones de operaciones de bolsa y las oficinas de contraloría, busquen el mismo tipo de profesionales que el organismo de estadística. En la mayoría de los países, los salarios iniciales y subsiguientes en este organismo son bajos en relación con los de los bancos centrales. Además, en algunos países en desarrollo, esta desigualdad también se observa con respecto a otros organismos ministeriales. Por tal motivo, el organismo de estadística debería elaborar un plan de contratación con ciertos elementos atractivos, como los siguientes:

- Recalcar que el trabajo profesional suele ser más satisfactorio en un entorno apolítico, como el del organismo de estadística;
- Recurrir al instinto competitivo de los candidatos, prometiéndoles que los méritos desempeñarán un papel importante en la promoción de las perspectivas de carrera y se utilizarán para contrarrestar los aspectos más onerosos de las reglas de antigüedad;
- Proporcionar a las personas contratadas una capacitación intensiva, competitiva y práctica, ya sea en forma directa o mediante acuerdos con una institución académica;
- Tratar de enviar a los funcionarios jóvenes a realizar actividades de capacitación en el exterior tan pronto como demuestren estar dispuestos a ello.

302. Todo lo anterior está supeditado a la condición de que el organismo de estadística evite contratar a personas mediocres en lugar de incorporarlas deliberadamente. La participación personal del jefe de estadística en esta tarea puede contribuir a transformar un procedimiento de acercamiento mecánico y poco fructífero a la gente joven en una actividad llena de perspectivas y de entusiasmo.

303. La gente joven que decide ingresar a la administración pública a menudo suele sentirse atraída por las posibilidades de trabajar en el análisis de políticas. La perspectiva de trabajar con quienes consideran rectores del destino de la nación es un atractivo incomparable. Sin embargo, el trabajo diario en un organismo de estadística no es tan emocionante. Este hecho constituye un problema para los organismos de estadística. No solo hace más difícil atraer a los mejores graduados, sino que aumenta las posibilidades de que, si se los contrata y se les proporciona una capacitación especializada, luego opten por incorporarse a organismos de gobierno de mayor prestigio. Además, una vez que los economistas y los especialistas en ciencias sociales comienzan a trabajar en otros organismos de gobierno, es poco probable que se pueda recuperar a los más capaces para el organismo de estadística. Por este motivo, los organismos de estadística deben aceptar los costos y el riesgo de contratar a gente joven sin experiencia, elaborar políticas de capacitación adecuadas y cumplirlas a sabiendas de que las tasas de deserción serán inevitablemente elevadas, especialmente si esas personas no son estadísticos.

304. La gente joven con capacidad para el análisis cuantitativo puede acceder a gran número de carreras profesionales que ofrecen mayores ingresos y un acceso más rápido a remuneraciones superiores a las que el jefe de estadística pueda ofrecerles jamás. Para un organismo de estadística es muy difícil competir con el sector privado en materia de salarios iniciales o futuros. Sin embargo, los organismos de estadística deberán buscar a quienes tienen interés en algo más que un salario. Las personas con mayores posibilidades de éxito en la administración pública en general, y en los organismos de estadística en particular, se incorporarán a la organización porque desean acceder a un empleo que tenga un incentivo moral, como es el interés público. No obstante, y como se ha señalado, para el organismo de estadística será muy difícil competir con otras instituciones del Estado que busquen el mismo tipo de aptitudes. Esta situación se ve compensada, en parte, por el hecho de que los graduados en matemáticas, con una especialización en estadística, que no desean dedicarse a la enseñanza o ser actuarios, sino que se interesan en la aplicación de las matemáticas al muestreo, el diseño estadístico de experimentos, la comprobación de hipótesis y otras actividades similares, pueden encontrar desafíos más interesantes en el sistema de estadística. Para el organismo de estadística debe ser prioritaria encontrar trabajos interesantes para estos funcionarios tan pronto como se incorporen al organismo. Además, desde un punto de vista práctico, probablemente sea más fácil lograr que los jóvenes estadísticos amplíen sus intereses hacia la economía y la organización social y se queden en el organismo de estadística, que esperar que los economistas y sociólogos sigan trabajando en él por su interés en los problemas relacionados con la teoría de las mediciones.

D. EL PRIMER DÍA

305. En los textos oficiales sobre organización se dice poco o nada sobre el primer día de un empleado en la oficina. Sin embargo, el primer día (o los primeros días de la primera semana) puede tener un efecto significativo en el grado de adhesión, respeto y dedicación de la persona contratada. Si el organismo de estadística no es más que una de tantas dependencias de la administración pública, no podrá competir con áreas más prestigiosas del gobierno. No tendrá la fuerza de cohesión ni el carácter de minoría selecta que hermana a los funcionarios del servicio exterior, ni el relieve que caracteriza la labor de los especialistas en el análisis de las políticas macroeconómicas. La ventaja de los organismos de estadística es que permiten participar en proyectos de largo plazo, en una atmósfera relativamente exenta de turbulencias políticas y, cabe esperar, inmune a las presiones políticas. Estas ventajas pueden consolidarse en el nuevo funcionario durante los primeros días y convertirse en lealtad a la organización.

306. En un organismo de estadística bien organizado se procurará que durante el primer día suceda lo siguiente:

- La persona contratada encuentra un lugar agradable donde ubicarse y una tarea concreta;

- Se identifica una persona accesible a quien la persona contratada podrá plantear consultas y dudas;⁶⁹
- La organización hace patente su deseo de tener en cuenta la carrera profesional de la persona contratada, más allá de su función inmediata;
- Se explican las actividades que deberá llevar a cabo de forma inmediata y en el futuro cercano, el lugar que ocupan en la organización y cuáles son sus objetivos concretos;
- Se presenta un programa de capacitación;
- Se ofrece orientación. En algunas oficinas, normalmente de gran tamaño, se ha impuesto la tradición de organizar con regularidad (cada uno o dos meses) un día de orientación cuyo objeto es presentar a los nuevos funcionarios una reseña rápida de la estructura y el funcionamiento de la organización.

Recuadro 11. El uso de la intranet y el primer día

La gestión del primer día se ha vuelto muchísimo más fácil con la implantación de las intranet. Las oficinas de los nuevos empleados cuentan con una computadora personal y un módem. Ahí encuentran un mensaje personal de bienvenida del jefe de estadística; el texto de las normas que rigen el funcionamiento de la oficina; la estructura completa de la organización, con los nombres y los números de teléfono de las personas más importantes; resúmenes de las principales publicaciones; y muchas veces un activo intercambio de mensajes entre los funcionarios, cuya temática abarca desde la venta privada de automóviles o equipos de audio hasta una serie de análisis en profundidad de los problemas metodológicos. Si el recién llegado no puede contar con una computadora personal y un módem, sería útil entregarle una guía impresa con los materiales mencionados.

E. CAPACITACIÓN

“Por lo general, la oferta de profesionales con la competencia que necesita un organismo estadístico es escasa. [...] Muchas veces, los progresos que realizan los nuevos funcionarios son lentos porque no conocen lo suficiente las características del organismo. [...] Al cabo de un tiempo, cuando se haya adquirido un mínimo de experiencia, debe obligarse a todo el empleado a asistir a un cursillo de orientación en que se den más explicaciones. [...] En muchos países, los conocimientos adquiridos en las universidades, tanto en las esferas de determinados temas de estudio como en estadística, suelen ser demasiado generales y abstractos para que se puedan adaptar bien inmediatamente a las necesidades de las oficinas de estadística. [...] Los países en desarrollo tienen acceso a los institutos regionales de estadística patrocinados por varios países [y los organismos de estadística de estos países] deben aprovechar esas posibilidades”.⁷⁰

⁶⁹ En algunos organismos hay dos personas que cumplen esta función: una de ellas es el supervisor directo, responsable de orientar la labor cotidiana del empleado y evaluar su desempeño. La otra, que actúa como “mentor”, tiene a su cargo la adaptación del nuevo funcionario al lugar de trabajo, la clarificación de las dudas de más largo plazo y la consideración de las aptitudes complementarias que este desee adquirir a fin de mejorar sus perspectivas de carrera.

⁷⁰ *Manual* de 1980, págs. 48 y 49.

307. La capacitación debería considerarse como una actividad permanente. En realidad, sin ir tan lejos como las fuerzas armadas, donde la promoción a un grado superior se considera como el comienzo de un proceso de capacitación que llevará a la promoción siguiente, la capacitación debería ser una actividad continua.

308. No puede ponerse en duda que, desde la aparición del *Manual* de 1980, la demanda de capacitación ha aumentado. En términos generales, el proceso de estadística se ha vuelto cada vez más complejo. Si bien los métodos tradicionales de capacitación en el empleo son indispensables, no son la manera más eficaz de asegurar la versatilidad de las aptitudes y la normalización de los métodos. Además, las instituciones de capacitación de los países en desarrollo parecen haberse debilitado a causa de la insuficiencia de los presupuestos y la falta de capacitadores. Además, los organismos han registrado un incremento de los requisitos de precisión y puntualidad de las estadísticas. Ante esta situación, la elección de métodos de capacitación, especialmente para los estadísticos más experimentados y especializados, se ha convertido en un tema fundamental.

309. Si bien existen varias formas de proporcionar capacitación durante toda la carrera, uno de los métodos que han dado buenos resultados en varios países es el de considerar que la capacitación de propósitos múltiples consta de tres ciclos:

- El ciclo introductorio: está dirigido principalmente al personal nuevo y tiene por objeto asegurar su rápida integración a la organización, lo que supone su familiarización con las tradiciones del organismo de estadística y la posibilidad de contribuir en cualquiera de los dominios o funciones de su campo de acción. Casi todos los organismos realizan este tipo de capacitación, aunque solo sea de manera informal;⁷¹
- El ciclo intermedio: está dirigido principalmente a los que han trabajado en el organismo de estadística por un período de cinco a diez años y que no han tenido la posibilidad de actualizar sus aptitudes;
- El ciclo administrativo: a lo largo de la carrera de un funcionario, llegará un momento en que se podrá predecir su orientación. Los que demuestren capacidad para ocupar puestos vinculados con la formulación de políticas en sus respectivas oficinas deberían recibir capacitación en los temas que deberán abordar una vez que alcancen los puestos de supervisión. Estos temas comprenden la administración y

⁷¹ En la Oficina de Censos de los Estados Unidos, el personal recién contratado tenía que asistir a un curso de larga duración, en el que debía realizar una encuesta en pequeña escala después de diseñarla partiendo literalmente de cero. La encuesta estaba a cargo de un pequeño grupo de funcionarios nuevos, cada uno de los cuales debía desempeñar una función especializada (análisis informático, diseño de cuestionarios, estimación de los errores del muestreo, etc.). El objetivo principal de este ejercicio era inculcar desde un principio el hábito de trabajar en equipos multidisciplinarios. Esta idea fue adoptada por otros países. En algunos, los nuevos funcionarios deben realizar una serie de cursos obligatorios que duran entre dos y tres meses, y a continuación se les asignan funciones en varias dependencias del organismo durante dos años para lograr una perspectiva general del trabajo estadístico y la forma en que se maneja, al mismo tiempo que contribuyen a este.

el control de los aspectos financieros, la dirección de grandes proyectos, la comercialización, la estructura institucional del gobierno y otros asuntos correspondientes al entorno externo del organismo de estadística.

310. Además, deberían incorporarse al presupuesto ordinario del organismo los costos correspondientes y gestionar la capacitación de todos los funcionarios que lo requieran como una actividad más. Como este tipo de capacitación es de carácter general, resulta insuficiente y deberá complementarse con cursos más específicos, que satisfagan necesidades concretas de corto plazo. Muchas oficinas no están en condiciones de organizar ningún tipo de cursos y por ese motivo adquiere especial importancia la búsqueda de alternativas y de mecanismos especiales. En general, la capacitación puede tener un carácter académico e impartirse en instituciones especiales con la participación de capacitadores especializados; puede durar varios meses, al final de los cuales los funcionarios que aprueben el curso recibirán un diploma; o puede organizarse una serie de sesiones de estudio informales con funcionarios superiores, con la posible inclusión del director del organismo.

311. En organismos pequeños, recién constituidos, y en los que comienza a crearse una tradición, se puede aprovechar el material de que se disponga en otras oficinas de vecinos mejor dotados; o bien en organismos de estadísticas más avanzados, que cuenten con módulos de capacitación periódicos para visitantes del extranjero. Esta práctica puede tener muchas variantes, y la posibilidad de suministrar cursos adicionales depende en gran medida del conjunto de recursos del organismo de estadística, así como del tiempo y el dinero que desee dedicar a la capacitación inicial. En términos generales, el tamaño y los recursos del organismo determinarán el grado de formalidad y especialización de los cursos que ofrezca.

312. La idea de contar con un instituto interno de capacitación es casi tan antigua como la de crear un organismo de estadística independiente dedicado al mejoramiento de los métodos estadísticos y la compilación y difusión de estadísticas sociales y económicas. Según el capítulo VIII, sección F del *Manual* de 1980, “la educación y la capacitación en el empleo [...] no requieren solo enseñanza, sino también esfuerzos administrativos muy amplios. Por lo tanto, debería establecerse un mecanismo permanente en forma de escuela de formación en el empleo. En un organismo de tamaño pequeño o medio, se puede seleccionar a un director de la escuela a jornada parcial entre los profesionales más capacitados del organismo. Cuando el organismo es grande, es posible que haga falta un director a jornada completa. Ese mecanismo es necesario para asegurar que el diseño de los cursos, la contratación de profesores, la selección de estudiantes, etc., sean correctos”.

313. En algunos países, los servicios de este tipo están organizados en gran medida de conformidad con estas recomendaciones. En otros países existen diversos acuerdos con las universidades locales, con las que comparten la carga de impartir al menos los aspectos más formales de la capacitación. Aun otros, optan por soluciones adaptadas a sus necesidades y aseguran que los funcionarios subalternos o de categoría intermedia reciban capacitación en el extranjero, preferiblemente en un país vecino o bien en una institución de capacitación regional.

F. ROTACIÓN EN EL EMPLEO

314. El “modelo de personal” de un organismo puede ubicarse en cualquier punto entre dos extremos. Uno de ellos corresponde al modelo “nadie se mueve”. Su propósito es aprovechar al máximo la especialización del capital humano, tratando de que los funcionarios profundicen cada vez más el tema en el cual trabajan (por ejemplo, la industria, la salud, la educación, el comercio minorista, la balanza de pagos). Se espera que los funcionarios tengan una carrera estrictamente vertical y solo abandonen su área de trabajo para cumplir funciones vinculadas con el organismo en su conjunto.

315. En el otro extremo predomina el principio de la versatilidad. Se sugiere (o se exige) a los funcionarios que adquieran una experiencia lo más amplia posible en el menor tiempo posible, trasladándolos de un puesto a otro. Cuando estos movimientos son dirigidos por la oficina de personal, es probable que se mantenga un patrón óptimo de modo que la experiencia adquirida asegure la máxima versatilidad.

316. Es prácticamente imposible cuantificar los múltiples factores que afectan la manera en que el organismo habrá de equilibrar la necesidad de conocimientos especializados con la versatilidad. Por ejemplo, el estado de ánimo del personal es una consideración importante, y si la idea de rotación permanente va en contra de las costumbres y expectativas, su aplicación demasiado estricta puede generar reacciones negativas que tengan más peso que las ventajas correspondientes. Por el contrario, en un ámbito donde el personal esté acostumbrado a cambiar de actividad cada cierto número de años y sepa que deberá hacerlo, la falta de oportunidades para desempeñar otras funciones puede producir frustraciones y atrofia.

317. Existe un punto intermedio de equilibrio que capitaliza las ventajas inherentes de los dos extremos. Por ejemplo, una institución puede prohibir que, a determinado nivel, los funcionarios puedan ocupar el mismo puesto durante más de cinco años. De este modo, si alguien quiere hacer el mismo trabajo durante un período de tiempo indeterminado, será a sabiendas de que las posibilidades de ascenso se reducirán concomitantemente, por más que el desempeño sea totalmente satisfactorio.

G. RETENCIÓN DEL PERSONAL

“Pese a las contribuciones de los institutos nacionales, regionales e internacionales a la fuerza de trabajo capacitada en estadística, en los países en desarrollo existen deficiencias críticas. Ello se debe en parte a que la demanda de estadísticas ha venido creciendo con más rapidez que los recursos disponibles. En un sentido más fundamental, esas deficiencias reflejan la situación desventajosa de los servicios de estadística en muchos países en desarrollo en relación con las escalas de sueldos y las correspondientes condiciones de trabajo, así como la categoría baja o moderada del servicio nacional de estadística en la jerarquía estatal. Así, la gente joven más prometedora no entra en el servicio estadístico como primera elección...”⁷²

⁷² *Manual* de 1980, pág. 50.

318. La retención del personal es uno de los desafíos más importantes de cualquier oficina, grande o pequeña, bien o mal dotada. Cuanto más pequeña y peor dotada sea, tanto mayor será la pérdida cuando se va un funcionario muy capaz. Se pueden probar varios métodos para retener al personal, pero ninguno es perfecto. En última instancia, la partida de algunos empleados a otros organismos o al sector privado debe considerarse como parte del costo de funcionamiento esperado de un organismo de estadística.

319. Una manera de abordar el tema de la retención del personal es aceptar que ningún organismo de estadística puede conservar eternamente a sus funcionarios más capaces. En consecuencia, lo mejor que puede hacer es asegurarse sus servicios por un período de tiempo limitado. Lo más conveniente es plantear de forma explícita la situación para que no haya sorpresas cuando finalice el período por el cual se han contratado esos servicios. Una táctica consiste en convencer a los organismos del gobierno que atraen a la profesionales capaces, especializados en el análisis cuantitativo, de que les conviene ubicar a esas personas en un organismo de estadística durante un tiempo para que puedan comprender las limitaciones de los datos y las posibilidades de la inferencia estadística. Además, al compartir a estos profesionales permitirá al organismo de estadística a ordenar sus prioridades, establecer vínculos con otros organismos y crear una base más sólida para un diálogo permanente. Como estas características son siempre valiosas, la asignación inicial de los funcionarios al organismo de estadística o la técnica del intercambio permanente podrían convertirse en una práctica constante de los programas de gestión de recursos humanos de la administración pública en su conjunto.

320. Otra forma de mejorar la retención es ofrecer puestos de responsabilidad creciente a la gente joven y capaz, no bien hayan demostrado sus aptitudes. Esto supone un riesgo, pero es mejor que retener a los funcionarios mediocres y perder a los que poseen una capacidad excepcional.

321. Otra alternativa es establecer una relación contractual con los nuevos funcionarios que los desaliente a abandonar el organismo de estadística por motivos pueriles. Por ejemplo, en las oficinas que cuenten con programas de capacitación introductoria estructurados, los funcionarios recién ingresados podrían trabajar durante el primer año en una tarea determinada y luego participar en un programa de capacitación, siempre y cuando hayan firmado un contrato que los obligue a permanecer en el organismo durante un mínimo de tres a cinco años.

322. También pueden desarrollarse programas especiales para asegurar la contratación de candidatos idóneos, como el programa “cadet” de la Oficina de Estadística de Australia (con el que la oficina financia los estudios de futuros estadísticos de talento) o las pasantías.

323. Por tradición, lo más difícil ha sido retener a los expertos en tecnologías de la información. La demanda de personal capacitado en estas disciplinas ha aumentado a la misma velocidad con que se han desarrollado estas tecnologías. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con la oferta de profesionales de esta área. Por tal motivo, para las oficinas del gobierno ha sido prácticamente imposible competir con el sector privado, la banca o las empresas extranjeras dirigidas desde el exterior. Los organismos de la

administración pública no pueden ofrecer salarios competitivos, y lo que sí pueden asegurar —la estabilidad laboral— no es prioritario para los profesionales jóvenes y mudables que cuenten con ese tipo de capacitación. La respuesta habitual a esta situación, que no se han modificado significativamente en los últimos tiempos, fue incorporar técnicos aún más jóvenes y con menos experiencia y proporcionarles capacitación. Sin embargo, además de los recursos necesarios, esta política ha convertido a los organismos de estadística en centros de capacitación no oficiales para el sector privado. En cuanto el nuevo funcionario estaba capacitado, intervenía otra empresa y le ofrecía duplicar o triplicar su salario.

324. En el capítulo siguiente se analizará más exhaustivamente cómo administrar las tecnologías de la información en los organismos de estadística.

H. ¿QUÉ ALTERNATIVAS TIENE UN NUEVO JEFE DE ESTADÍSTICA?

325. Ningún jefe de estadística recién nombrado —salvo, quizás, el de una oficina nueva— puede realizar cambios importantes en la plantilla. El personal contratado cada año representa solo una proporción mínima del número total de empleados, y es poco probable que pueda producir cambios significativos en el corto plazo. La mayoría de los jefes de estadística heredarán un equipo completo; algunos se encontrarán con un equipo preexistente cuya alta dirección ha sido eliminada, como cuando se produce un cambio de gobierno.⁷³ Aunque la plantilla existente no sea ideal, es prudente mantenerla tal cual (además, esta puede ser la única posibilidad conforme a la legislación vigente) y realizar mejoras mediante la incorporación gradual de nuevos funcionarios y el aprovechamiento de los retiros voluntarios y las jubilaciones.⁷⁴

326. A veces, los recursos totales crecen significativamente a raíz de un proyecto especial (por ejemplo, un censo o una encuesta muy compleja y cara), para el que es necesario incorporar personal complementario. En ese caso, pueden hacerse cambios de personal importantes; esto no es lo habitual, pero cuando ocurre, la experiencia indica que los riesgos de la contratación apresurada de personal son más graves que la mala impresión derivada de una respuesta lenta ante una necesidad urgente.

327. Un jefe de estadística que comience su actividad en un organismo de estadística existente podría considerar preocupante el hecho de depender en exceso del

⁷³ Es muy común en algunos países que la alta dirección del organismo de estadística presente su renuncia cuando se produce un cambio de gobierno. En algunos de estos países, y conforme a su Constitución, el Presidente solo pueda ejercer durante un período. Esta costumbre puede provocar cambios de dirección con una frecuencia de tan solo cuatro o cinco años. Además, el equipo directivo al que se le pide que presente su renuncia recién habrá logrado conocer a fondo los mecanismos del sistema, mientras que para sus sucesores estos serán totalmente desconocidos. En consecuencia, el segundo nivel de supervisión, o quizás otro inferior, se ve obligado a hacerse cargo de las operaciones cotidianas.

⁷⁴ Son pocos los consejos genéricos que se pueden dar al jefe de estadística sobre la forma de lidiar con las personas que, en general, se consideran una carga para la organización. Es evidente que si son muy conflictivos la única solución es utilizar todos los medios legales, normativos y tradicionales para que el organismo se libere de ellos. Sin embargo, esos casos suelen ser excepcionales. Es más habitual que se encuentren en una situación ambigua, y que el jefe de estadística reciba datos contradictorios sobre el papel de estas personas en la organización.

asesoramiento del personal, y la posibilidad de que el personal pueda aprovecharse de esta situación, quizás para llevar adelante su proyecto preferido, para exagerar una dificultad técnica o para solicitar recursos adicionales con criterios en cierto modo arbitrarios. Por lo tanto, es posible que el jefe de estadística entrante desee traer consigo alguna persona con quien haya trabajado, en cuya opinión confíe y con quien pueda analizar los problemas, en lugar de hacerlo con sus subalternos inmediatos. Si bien esta solución puede amortiguar en alguna medida las dificultades mencionadas, también puede tener el efecto no deseado de ensanchar la brecha entre el jefe del organismo y el personal permanente. En realidad, cuanto mayor sea el acceso y el nivel del recién llegado, tanto mayor será el riesgo de que se produzcan rivalidades internas. Un mecanismo empleado para marcar el carácter transitorio del nombramiento es incorporar a nuevos funcionarios, pero que no formen parte de la jerarquía establecida.

I. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS, UN CONCEPTO INTEGRAL

328. En los párrafos precedentes se ha hecho referencia a los elementos que constituyen la política de recursos humanos y a los factores que los afectan. Sin embargo, los encargados de formular esta política —jefes de estadística, jefes de personal, comités de recursos humanos— no pueden limitarse a elegir ciertas medidas que consideran necesarias para resolver un problema determinado sin preocuparse por la coherencia del conjunto resultante. En este campo, quizás en mayor medida que en cualquier otro, las políticas deben reforzarse mutuamente para ser eficaces. Por ejemplo, el fomento de la rotación de puestos solo se justifica si se busca la versatilidad más que la especialización o una capacitación de tipo general más que una capacitación en el empleo. A continuación se enumera un conjunto posible de medidas y políticas aplicables a organismos pequeños o medianos:

- Incorporación permanente de nuevos funcionarios, favoreciendo a aquellos que posean una educación superior e insistiendo en los conocimientos de computación y el interés por el análisis cuantitativo;
- Invertir todo lo posible en la capacitación inicial del recién llegado, dentro de los márgenes que permitan los recursos, y fortalecer la capacitación de los funcionarios más prometedores, siempre que sea viable, con formación en otras instituciones o en el extranjero;
- Llegar a un acuerdo con otros organismos del sector público para que los jóvenes más capaces se queden en el instituto de estadística durante un período de tiempo razonable;
- Basar los ascensos en los méritos y no en la antigüedad, a fin de evitar en lo posible la pérdida de funcionarios capaces;
- Rotación de puestos semiobligatoria, con el objeto de evitar una especialización excesiva, apoyada por un sistema de capacitación permanente para asegurar la versatilidad y la familiarización adquirida con varias tareas del organismo de estadística.

Conclusiones

El activo más importante de un organismo de estadística es el personal. Por lo tanto, los funcionarios merecen una política especialmente diseñada para garantizar lo siguiente:

- Contratación de los candidatos más capaces y prometedores;
- Un proceso de selección lo más exhaustivo y profesional posible;
- Una adecuada integración los nuevos funcionarios en el organismo de estadística;
- Condiciones de trabajo satisfactorias, diseñadas para facilitar la comunicación entre los funcionarios nuevos y el resto de la organización;
- Una administración de personal (actividad necesaria para un organismo de estadística) gestionada de forma centralizada por profesionales, pero no exclusivamente por ellos;
- Un centro especial de capacitación, si lo justifican las necesidades de formación, con personal docente propio y un director profesional con dedicación parcial o completa;
- Una política de recursos humanos que constituya un conjunto coherente. Es aconsejable que los organismos pequeños y medianos elijan políticas que favorezcan la versatilidad y fomenten al máximo la promoción de las perspectivas de carrera dentro de la organización.

VII. GESTIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

329. En los veinte años transcurridos desde que se analizó el tema de los activos de capital en el *Manual* de 1980, se han producido muchos cambios. Cuatro aspectos principales han ampliado en grado sumo la capacidad de los organismos de estadística:

a) La aparición en el mercado de computadoras de bajo costo y gran capacidad de procesamiento ha permitido a muchos organismos de estadística dotar a todo el personal con este tipo de equipo;

b) El desarrollo de aplicaciones de software fáciles de usar permite a los funcionarios acceder a importantes funciones estadísticas, desde el diseño de los cuestionarios hasta la recopilación, la depuración, la tabulación, la representación y la publicación. Las herramientas comerciales disponibles han simplificado la programación de aplicaciones propias, y la reutilización de componentes en la organización se ha hecho más frecuente;

c) Las redes de computadoras han facilitado el acceso interno a los datos y los metadatos mediante el establecimiento de entornos escalonados cliente-servidor;

d) La tecnología de Internet ha permitido que el personal acceda oportunamente a fuentes de información externa, lo cual ha posibilitado las investigaciones, la búsqueda de información general, y el desarrollo de otras labores relevantes desde todos los niveles de la organización, y no solo desde la cúpula directiva.

330. Estos avances y otros cambios conexos han generado nuevos problemas de gestión del entorno de la tecnología de información. Con este término se hace referencia al hardware, el software, los recursos de personal y los servicios comerciales.

A. MODELOS DE GESTIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

331. En este capítulo no se examina la gestión de tecnologías específicas, sino que se procura establecer si existen aspectos más amplios, que puedan perdurar más allá de los rápidos e inevitables cambios tecnológicos. Así, por ejemplo, no se considerarán temas como las ventajas y desventajas de un determinado modelo de cliente-servidor o de la estructura óptima de una red para un organismo dado. Más bien, se presentan dos modelos de organización que tienen posibilidades de mantenerse vigentes en los próximos diez años, aproximadamente. Luego, se exponen recomendaciones cuya validez no debería depender de las tecnologías que se impongan en definitiva.

Modelo I

332. En el modelo I, el organismo de estadística adopta decisiones integrales y detalladas sobre su infraestructura informática, que comprende tanto el hardware como la arquitectura de software común. El término “arquitectura de software” no se refiere solo

a los programas de gestión de bases de datos subyacentes y a la consecuente definición estándar en todo el organismo, sino también a la interfaz de usuario estándar, el conjunto de aplicaciones de oficina (como los productos del tipo Lotus Notes y las convenciones normalizadas de nombres de archivo y almacenamiento), el software personal (como las hojas de cálculo) y las herramientas de integración que sirven para vincular todas las aplicaciones entre sí. En algunos organismos se ha llegado a prohibir el almacenamiento de archivos personales en las estaciones de trabajo para asegurar que ningún terminal tenga otros programas, fuera de los aprobados por la división central de informática. El mantenimiento, las actualizaciones y las decisiones relativas a software nuevo son competencia de la organización central.

333. Como el modelo I garantiza una infraestructura común, este enfoque sirve para mantener la cohesión y evitar la anarquía en materia de información. Asimismo, facilita en gran medida la integración de las diversas funciones del organismo, como los registros y la investigación cognoscitiva. Sin embargo, esto puede limitar la creatividad y hacer que algunos sectores de la organización no tengan las herramientas necesarias para desempeñar sus funciones adecuadamente. El éxito de este modelo depende a todas luces de la eficacia de las políticas y el personal de la división central de informática.

Modelo II

334. En el modelo II también se reconoce la necesidad de evitar la anarquía en materia de información. Para asegurar que el entorno informático de la organización sea coherente, en lugar de utilizar una infraestructura estandarizada y rígida, se recurre a las normas de hardware, software y telecomunicaciones. Aunque a primera vista parezca más fácil de implantar —pues sin duda buena parte de los funcionarios que no pertenecen a la dependencia de informática lo aceptarían de buen grado porque otorga más flexibilidad y capacidad de decisión a los usuarios internos—, desde el punto de vista de la administración central, su aplicación es más compleja. En la práctica, se ha comprobado que resulta extremadamente difícil integrar sin problemas los nuevos programas de computación —por más que cumplan las normas— con el software existente. Por añadidura, la modificación de los programas existentes puede causar problemas imprevistos en los nuevos productos de software locales. Un aspecto positivo del modelo II es que permite cierta flexibilidad y capacidad de adaptación a los nuevos programas, aun si las decisiones adoptadas por el personal de la oficina central de informática resultan cortas de miras.

335. En los dos modelos se refleja el hecho de que, en la actualidad, se reconoce que las aplicaciones de software deben desarrollarse en estrecha relación con el usuario sustantivo. En el primer modelo, la definición, provisión y mantenimiento de todos los instrumentos de software estarían a cargo de la unidad central de informática. En el segundo, aunque los instrumentos básicos y las normas aplicables serían dictados por la unidad central, los usuarios finales tendrían un mayor grado de libertad para ejecutar el proyecto. Se ha demostrado que ambos modelos pueden dar buenos resultados. En muchos casos, la elección se basa tanto en la filosofía de la organización como en criterios técnicos.

B. EXAMEN DE ALGUNOS DE LOS TEMAS FRECUENTES A FINES DE LOS AÑOS SETENTA

336. En los años setenta y principios de los ochenta, cuando los organismos de estadística comenzaban a incorporar los grandes sistemas de computación a sus operaciones, los temas de interés eran muy distintos. Se establecieron una serie de recomendaciones sobre la gestión del personal especializado en análisis de sistemas, las relaciones con las organizaciones de informática de otros organismos del Gobierno y los tipos de software que deberían instalarse o evitarse. Estas recomendaciones pueden resumirse como sigue:

- Evitar el despilfarro de los recursos humanos especializados; son escasos y deben ser agrupados bajo una supervisión centralizada;
- Documentar ampliamente todos los sistemas;
- Organizar la fuerza de trabajo con creatividad para aportar experiencia funcional y temática, es decir, equilibrar la versatilidad con la especialización;
- Promover actividades de formación para instituir la capacitación en el trabajo.

337. En cuanto a la primera observación, la escasez de especialistas en informática subsiste. Sin embargo, según el tamaño de la organización y su nivel de descentralización, puede ser más racional ubicar algunos de estos recursos en las áreas funcionales del organismo de estadística. Se deberán planificar y actualizar periódicamente las actividades de capacitación y de desarrollo del personal. No puede subestimarse la importancia de la documentación, pese a que alcanzar ese objetivo sigue siendo tan difícil como siempre. Por último, deberá alentarse el intercambio de experiencias y de conocimientos entre los especialistas de distintas esferas y los encargados de desarrollar las aplicaciones.

338. Si bien estas recomendaciones siguen siendo válidas, se considera que varias de las que figuran en el *Manual* de 1980 han sido superadas por la evolución de las tecnologías de la información:

- Evite subcontratar organismos externos para las actividades de análisis de sistemas y de programación, salvo que se vayan a ejecutar una vez;
- No asigne a los analistas de sistemas y a los programadores a nuevos proyectos hasta que hayan terminado de documentar cabalmente los datos y los programas de los proyectos en curso;
- No permita que la administración del hardware esté en manos de terceros, a menos que se garantice que darán máxima prioridad al procesamiento estadístico.

339. Con respecto a las primeras dos recomendaciones, en lugar de interrogarse sobre el modo en que el organismo de estadística debe diseñar sus aplicaciones, la pregunta correcta sería: “¿Debería dedicarse el organismo de estadística a desarrollar software especializado, ya sea con su propio personal o subcontratado? La experiencia hasta la fecha indica que el organismo de estadística desarrolla su propio software a su propio riesgo. El historial de los proyectos de software a medida está plagado de casos en que el trabajo nunca se terminó, o solo se terminó en parte y se superó el presupuesto establecido. La amplia gama de productos de software que ofrece hoy el mercado refuerza esta afirmación. Algunos han aplicado la regla siguiente: si un producto que funciona correctamente puede satisfacer entre el 70% y el 80% de las necesidades del organismo, entonces debería considerarse la posibilidad de modificar o eliminar el 20% restante de los requisitos. En lo que se refiere a la última recomendación, cabe señalar que las empresas subcontratan cada vez más la operación de la infraestructura de hardware. La solución de concentrarse en las funciones básicas de la organización y subcontratar las tareas que pueden llevar a cabo otras organizaciones especializadas es una de las oportunidades, y de los desafíos, más importantes de los organismos de estadística en la esfera de la tecnología de la información.

C. RELACIONES CON EL SECTOR COMERCIAL: CONTRATACIÓN EXTERNA

340. las organizaciones tienden a obtener mayores beneficios cuando los productos comerciales que utilizan se pueden adaptar a los requisitos que impone su labor. Los motivos más comunes para recurrir a la contratación externa son los siguientes:

- Las tecnologías probadas y comercialmente viables sólo pueden obtenerse en el mercado;
- Los productos “estándar” o “comerciales” son más baratos gracias a la competencia;
- Muchas veces quienes comercializan estos productos poseen conocimientos especializados difíciles de mantener en la organización;
- El organismo estadístico puede concentrarse en su misión básica (que no es el desarrollo de proyectos de tecnología de la información);
- La competencia puede aportar innovaciones que facilitan el cumplimiento de uno de los requisitos del organismo;
- Si las ventajas son suficientemente grandes, se pueden compartir los riesgos con quienes comercializan el producto;
- Es posible que el software o los sistemas patentados o muy especializados solo puedan obtenerse de un proveedor privado.

341. Los productos estándar de tecnología de la información son aquellos que tienen una gran penetración en el mercado, como las computadoras personales, cuyas características son estándar en esa rama de actividad, y pueden adquirirse como mercancías por medios muy diversos. Esta categoría comprende también algunos tipos de software y de productos para servicios de redes, como los sistemas operativos para computadoras, algunos paquetes de estadística, los servicios de portales de redes y los servidores de Internet. Son los que mejor se prestan a la externalización, no sólo del producto en sí mismo, sino en muchos casos de su mantenimiento, actualización y reemplazo.

342. También pueden contratarse con empresas comerciales los proyectos de desarrollo y ejecución de tecnología de la información o los servicios especializados, como la administración de redes, los conocimientos sobre las bases de datos patentadas, etc. Es posible recurrir a estas empresas siempre que sean eficaces en función de los costos, y que los servicios subcontratados sean compatibles con la estrategia definida por la organización para decidir qué aptitudes y funciones va a subcontratar y cuáles va a realizar por sí misma. Los requisitos para esta categoría son muy diversos, y no solo varían de un país a otro, sino también de una organización a otra. El desempeño y la experiencia anterior de otras organizaciones similares pueden ser los elementos de juicio más útiles para decidir la magnitud, el alcance y la fuente de la contratación externa del desarrollo y soporte de los proyectos de tecnología de información.

343. Los organismos gubernamentales también pueden cumplir su mandato subcontratando grandes secciones de su labor, no solo pequeñas partes. Sin embargo, en este caso deben procurar que no se ponga en peligro su función básica o la confidencialidad de la información empleada. Si se dan las condiciones apropiadas, los contratistas pueden obtener el incentivo de cumplir los objetivos finales planteados mediante métodos innovadores. Un ejemplo reciente es la contratación de empresas privadas para recaudar los impuestos en mora (véase la sección A del capítulo IX).

344. En muchos casos, la subcontratación también permite compartir riesgos y beneficios con los proveedores. Es frecuente que el proveedor participe de los beneficios derivados de la implementación de un proyecto, ya sea a través de la percepción de derechos correspondientes a los datos o productos desarrollados o de las rentas obtenidas en concepto de servicios prestados, como la difusión. Estos mecanismos pueden significar un incentivo importante para que el proveedor tenga éxito y obtenga utilidades a partir de las inversiones del proyecto.

345. A veces, un proveedor ofrece un producto especial, como por ejemplo un programa de computación líder en el mercado, cuya eficacia es tal que supera a toda la competencia. Habrá que realizar un análisis de mercado muy cuidadoso para asegurarse de que la adquisición del producto se justifica y su aplicación no supone un riesgo excesivo. En áreas más especializadas, como los sistemas de información geográfica, este análisis suele ser imprescindible, dada la posición dominante de un proveedor único o de unas pocas empresas. En términos generales, hay que tener cuidado de no inventar algo que pueda adquirirse en el mercado con una relación costo-beneficio mucho más

favorable, reconociendo que el producto comercial puede ser único o estar patentado. Muchas veces, cuando el gobierno ha tratado de establecer determinadas especificaciones de formato y normas para estos productos, el resultado ha sido un fracaso. Es preciso evitar el desarrollo de una solución inferior a la óptima para un problema si existe la posibilidad de dejarlo a merced de la creatividad y la competencia del sector privado.

346. Por último, uno de los problemas más complejos de la contratación externa es mantener una relación comercial saludable, productiva y ética con el proveedor privado. Es muy frecuente que los contratos del sector público incluyan disposiciones de “protección” y sanciones importantes que puede imponer el gobierno, pero omitan tener en cuenta la necesidad de otorgar incentivos adecuados al proveedor. Es conveniente determinar de antemano la definición de éxito para el contratista y posteriormente incluirla en el contrato. En los grandes proyectos de tecnología de la información, el planteamiento de una actitud antagónica en la relación comercial casi siempre lleva al fracaso. Por el contrario, a los proveedores de mayor reputación les interesa mantenerse en el negocio durante mucho tiempo y saben muy bien que el objetivo más importante es el éxito integral del proyecto.

347. Independientemente de que se recurra o no a la contratación externa, las probabilidades de éxito de los proyectos de tecnología de la información serán mucho mayores si se emplean técnicas de gestión racionales. Sin embargo, localizar o contratar a un supervisor que cuente con la capacidad y la experiencia necesarias para gestionar con eficiencia una tarea subcontratada puede resultar tan difícil como encontrar los técnicos especializados requeridos para desarrollar esa misma labor dentro del organismo de estadística. En la sección siguiente se examinará hasta qué punto se ha logrado especificar cuáles son estas técnicas.

D. TÉCNICAS SEGURAS PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS TECNOLÓGICOS

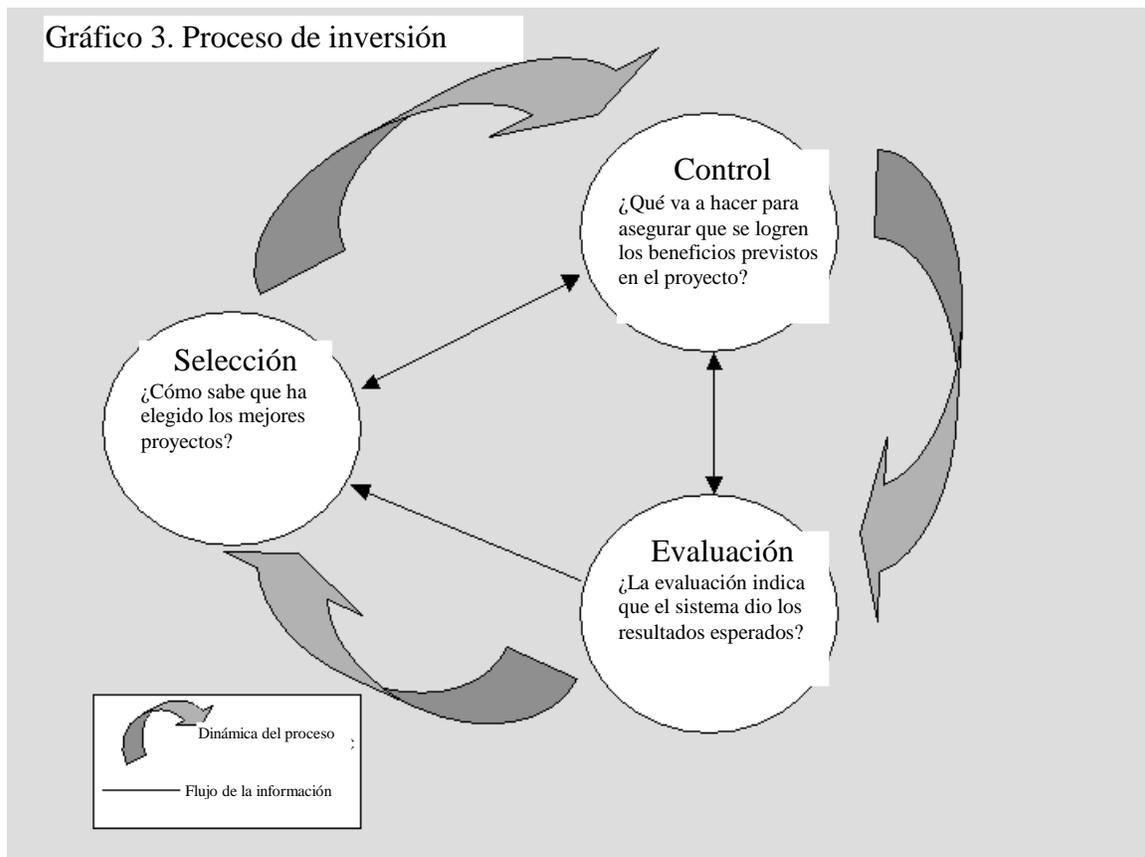
348. Teniendo en cuenta la importancia de las tecnologías de la información y la pobreza de los resultados de muchos proyectos en esta área, últimamente se han realizado muchos esfuerzos para determinar cuáles son las técnicas de gestión más adecuadas para estos proyectos.⁷⁵ En breve, son las siguientes:

- Asegurar la participación de la plana mayor de la organización;
- Emplear métodos de análisis de riesgo eficaces para orientar la tarea;
- Evitar el uso de tecnologías de punta no comprobadas y dar preferencia a proyectos pequeños;
- Participación de los usuarios directos en la formulación y la gestión de los proyectos.

⁷⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2001), “United States”, en *Management of Large Public Information Technology Projects: Case Studies*, PUMA/SBO/RD [2001] 1, París.

349. Hoy día es habitual elaborar un plan detallado para los proyectos de tecnología de la información, a fin de lograr un nivel de disciplina que asegure la aplicación de estas prácticas. El plan del proyecto tiene por objeto analizar la rentabilidad de la inversión, determinar los riesgos y definir las estrategias adecuadas para minimizarlos, asegurar un desarrollo modular a fin de evitar los fracasos en gran escala y prever las medidas de supervisión y examen en las etapas más importantes. No debería iniciarse ningún proyecto de tecnología de información de cierta magnitud sin utilizar este procedimiento de gestión. Por ejemplo, en los Estados Unidos, esta metodología se detalla en las leyes 103-62, 104-13 y 104-106 del derecho civil, que regulan la presupuestación y adquisición de tecnologías de la información. Además, el memorándum M-97-02 de la Oficina de Gestión y Presupuesto se describen las tres etapas más importantes del proceso de inversión y control de los proyectos de tecnología de la información:

- Selección (búsqueda sistemática, evaluación de riesgos y rentabilidades y análisis de la forma en que el proyecto contribuirá a cumplir el mandato del organismo);
- Control (seguimiento de los costos, el cronograma y el desempeño);
- Evaluación (exámenes posteriores a la implementación, ajustes y análisis de resultados).



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2001), “United States”, en *Management of Large Public Information Technology Projects: Case Studies*, PUMA/SBO/RD [2001] 1, París.

350. A título de ejemplo, cabe señalar que en los últimos cinco años esta disciplina de gestión ha desempeñado un papel fundamental en la mejora de los resultados de los principales proyectos de tecnología de la información desarrollados por el Gobierno de los Estados Unidos. Si bien otros han comprobado que este enfoque es útil, la única “certeza” del jefe de estadística es que los cambios en el entorno de la tecnología de la información serán permanentes y se caracterizarán por:

- La aparición ininterrumpida de capacidades y productos de tecnología de la información nuevos y diferentes;
- Las aseveraciones de las empresas comerciales sobre los asombrosos resultados que pueden lograrse empleando sus productos;
- El cabildeo de los funcionarios de la organización que promueven el uso de un producto o de una tecnología determinados, porque los conocen y saben cómo emplearlos;
- La presión permanente para reducir costos y mejorar los servicios que presta la organización.

351. Es fundamental estar al tanto del desempeño de los productos comerciales en el mercado para evitar encontrarse en un “callejón sin salida” con un producto carente de apoyo. Los proveedores más importantes suelen garantizar la estabilidad y el mantenimiento de los productos en el largo plazo, mientras que las perspectivas comerciales de los más pequeños, con una línea de productos más reducida, son más volátiles. Por más que la organización cuente con un proceso de gestión de la tecnología consolidado, siempre resulta difícil elegir las tecnologías más adecuadas para cumplir los objetivos. Generalmente, lo mejor es:

- Evitar las tecnologías nuevas o “inmaduras”;
- Evaluar los resultados obtenidos por otros que ya han utilizado el producto;
- Decidir si el producto es compatible con la arquitectura o la tecnología de la información que posee la organización; y
- Evaluar los riesgos y la relación entre el precio y el desempeño del producto.

352. Es sumamente difícil evaluar las tecnologías nuevas o incipientes para determinar si lograrán desarrollarse y convertirse en productos de uso generalizado, y cuándo. En los años ochenta, parecía que la tecnología de imágenes digitales en los procedimientos de almacenamiento y recuperación de documentos estaba lista para convertirse en una nueva fuerza del mercado y varias empresas importantes de tecnología de la información hicieron fuertes inversiones. Cuando se demostró que esta tecnología no daba los resultados esperados, todas ellas perdieron, el mercado sigue luchando penosamente por

alcanzar el nivel previsto en la mayoría de las proyecciones. Por el contrario, la posibilidad de acceso universal que brinda la Internet y el desarrollo vertiginoso de las tecnologías conexas, que trasciende las proyecciones anteriores a 1995, son testimonios muy sólidos de la capacidad de una tecnología que se ha vuelto poco menos que imprescindible.

353. Otro recurso sumamente eficaz es aprender de la experiencia de otros que realizan actividades similares. Puede resultar muy útil visitar otros países que han adaptado una tecnología a funciones parecidas y comparar los resultados. Sin embargo, muchas veces resulta difícil explicar las diferencias en materia de aplicaciones y entornos operativos entre una organización y otra. Es fundamental asegurarse de que una tecnología que ha dado buenos resultados en una organización pueda emplearse con similar eficacia en otra. El análisis exhaustivo de las adaptaciones necesarias para operar en un entorno distinto es crucial para el éxito de la implementación.

354. Por último, antes de adoptar una tecnología nueva es esencial evaluar los riesgos y realizar, con prudencia, una proyección del precio en relación con el desempeño. Recordando que el registro de este tipo de proyectos es notoriamente escaso, resulta esencial que los supervisores estén convencidos de que el plan del proyecto tecnológico es completo, y que quede demostrada, sin lugar a dudas, la validez de la estrategia de ejecución.

Conclusiones

La gestión eficaz de la tecnología de información en un organismo de estadística consiste en mantener un delicado equilibrio entre la disciplina de gestión y la aplicación innovadora de tecnologías nuevas y progresivas. El fracaso de gran número de proyectos ha demostrado que los procedimientos siguientes pueden reducir significativamente los riesgos:

- Participación de la cúpula directiva de la organización;
- Análisis de riesgo eficaces para orientar la tarea;
- Evitar tecnologías nuevas que no se hayan probado; preferir los proyectos pequeños;
- Participación de los usuarios directos en la formulación y la gestión de los proyectos.

Además, la mejor manera de definir la estrategia de largo plazo necesarias para cumplir los objetivos del organismo de estadística es elaborar una estrategia organizativa y un modelo de gestión explícitos en los que se defina qué capacidades técnicas deberán desarrollarse en la organización y cuáles deben adquirirse fuera de ella.

VIII. ACTIVOS INTANGIBLES

355. En este capítulo se examinarán los activos del organismo estadístico no relacionados con el personal: sus leyes, políticas y tradiciones; su prestigio y credibilidad ante la opinión pública. Se incluyen también sus normas, registros, marcos y nomenclaturas.

A. EL SELLO DE CALIDAD

356. Un organismo de estadística debe estampar su sello de calidad en lo que hace. Para ello, el sello debe ser reconocido (véase la sección A.3 del capítulo III). La situación es similar a la del fabricante de un producto comercial que desea diferenciarse de los competidores mediante un reconocimiento instantáneo, suponiendo que este pueda asociarse con la elaboración esmerada, el servicio atento y la durabilidad. La diferencia radica en que, con pocas excepciones, los organismos de estadística son productores monopólicos de cifras; el público tiene libre acceso a ellas (o por lo menos, a los agregados de tipo general), y los procesos de elaboración de estadísticas no pueden ser reproducidos por la mayoría de los usuarios.

357. La rúbrica de un organismo de estadística es el reconocimiento de su nombre y la reputación de integridad que se le asocian. Por lo tanto, debe existir una percepción generalizada de que la legislación permite al organismo acceder al terreno privado de las personas, las empresas y las instituciones; que posee la integridad necesaria para no revelar, bajo ningún concepto, la información individual que reúne en el desempeño de sus actividades; que está capacitado para emplear esa información a fin de obtener las mejores estimaciones posibles de las mediciones agregadas; y que tiene el sentido de la responsabilidad suficiente como para asegurar que estas mediciones sean útiles para el gobierno y para el público en general. Estos atributos emanan del orgullo y el respeto por la imagen del organismo y de una capacidad jurídica suficiente para asegurar que sus actividades se mantengan dentro de los límites establecidos en la legislación.

358. En lo que se refiere a su administración, el organismo de estadística deberá procurar que esta postura sea adoptada por todo su personal. Con el fin de mantener su imagen pública, los organismos de mayor tamaño pueden contar con un departamento dedicado al enlace con los medios de comunicación y al análisis de la información publicada.

B. LA FUERZA JURÍDICA

359. Para que un organismo de estadística pueda funcionar es necesario que tenga una imagen favorable, pero eso no es suficiente. Muchas veces, los organismos de estadística exigen a los encuestados que toleren intromisiones en su vida privada y satisfagan sus pedidos de información, no solo una vez, sino periódicamente. Cuando los organismos privados (por ejemplo, de estudios de mercado) necesitan de la cooperación de los encuestados, la obtienen a cambio de algún tipo de remuneración, y en cualquier caso los resultados suelen ser inferiores al nivel que los organismos de estadística consideran

aceptable. Para lograr la cooperación de los encuestados, los organismos de gobierno suelen justificar los pedidos de información en la necesidad de un funcionamiento eficaz de la administración pública y la comunidad. Sin embargo, ello presupone la existencia de una base jurídica.

360. La legislación debe definir inequívocamente los motivos por los cuales se necesita cierto tipo de información, las garantías que ofrece el organismo de estadística con respecto a la protección de los registros individuales y las sanciones en que pueden incurrir los encuestados que no proporcionen información veraz y oportuna (hay un análisis más exhaustivo de los tipos de protección que se suele otorgar a los encuestados en el capítulo XII).

361. Como ya se ha señalado, un organismo de estadística debe demostrar que cuenta tanto con una base jurídica sólida como con la imagen adecuada, tanto en lo que se refiere a los encuestados como a los usuarios.

C. POLÍTICAS

362. Un organismo de estadística necesita plantearse una serie de asuntos relativos al uso de sus activos: ¿qué funcionario del organismo de estadística responde a un llamado telefónico de la oficina del Primer Ministro? ¿Quién es el encargado de reunirse con la prensa el día en que se publica el índice de precios al consumidor? ¿Se debería permitir que un docente, en el curso de sus investigaciones en las dependencias del organismo, acceda a los microdatos, siempre y cuando estos sean anónimos?

363. Si bien estos interrogantes surgen con frecuencia, las respuestas no son siempre las mismas, o bien su coherencia es más una cuestión de hábito que el resultado de una política concreta. En algunos casos, los hábitos y tradiciones se han codificado y reunido en un manual. Generalmente, esto se hace con un doble objetivo: proporcionar normas de conducta que mejoren la coherencia; y, en el proceso, examinar la sensatez y la idoneidad de estas conductas.

364. La labor de mantener las políticas, lograr que el personal tome conciencia de su existencia y asegurar su cumplimiento es un trabajo ingrato que suele reportar al responsable (si es que lo hay) cierta frialdad en las relaciones con el resto de la organización. Sin embargo, si no se imponen estas políticas, los organismos retomarán sus viejos hábitos y debilitarán cualquier atisbo de continuidad y coherencia. El corolario evidente que es que esta responsabilidad deberá asignarse a un funcionario de confianza, establezca diálogos periódicos sobre el asunto con los supervisores para mantenerlos al tanto de lo que ocurre al respecto en el organismo, y garantice que las políticas se examinen cuando sea necesario.

Recuadro 12. Beneficios de la revisión de políticas

La existencia de un código de políticas tiene varios efectos beneficiosos. Si se da una elevada rotación de personal, habrá presiones permanentes de instituciones ajenas al organismo de estadística para que se les hagan concesiones especiales, como la exención del pago de ciertos derechos en concepto de servicios prestados o el acceso anticipado a la nueva información estadística que, en circunstancias normales, se consideraría confidencial. Si no existe documentación pertinente que justifique el rechazo de estos pedidos y hay precedentes de incoherencia en las conductas a este respecto, se debilitará la capacidad de la institución para desestimar las solicitudes indebidas. Además, la incomodidad de un funcionario que se ve obligado a asumir una actitud aparentemente negativa será mucho menor si la oficina puede demostrar que ha examinado una situación determinada, ha decidido cómo resolverla y se mantiene firme en esa actitud, asegurando que todos los funcionarios tengan conocimiento de las directrices recomendadas. La situación del organismo se fortalece aún más si puede demostrar que la directriz en cuestión se cumple sin excepciones y que se trata de un tema sobre el cual las agencias de otros países han llegado a una conclusión parecida. Por último, se considera que la imagen se fortalece considerablemente si un portavoz de la oficina puede demostrar que existen políticas establecidas con respecto al tema que se cuestiona.

365. Como la evolución de los intereses y preocupaciones es impredecible, el organismo de estadística debe almacenar la información disponible sobre temas diversos. Es muchísimo mejor asegurar que los distintos tipos de información estén relacionados entre sí y, cuando abarque distintos atributos de lo que hipotéticamente sería una misma población, las definiciones y mediciones correspondientes deberán realizarse de la misma manera. Por ejemplo, es mucho mejor analizar la creación neta de empresas sabiendo que las estadísticas industriales se aplican a la misma población, que realizar ajustes tentativos considerando que se trata de ámbitos distintos. Mientras que en este último caso se gastan energías tratando de explicar lo que demuestran —o dejan de demostrar— los datos, en el primero se puede proceder al análisis en forma inmediata. Sin embargo, habrá que tener presente que el diseño y el mantenimiento de las herramientas especiales necesarias para este tipo de integración constituyen otro elemento más del proceso de producción de estadísticas, que tendrá sus propias implicancias para la organización. En la sección siguiente se examinará un tipo de herramientas útiles a los fines de la integración. Esto significa que sirven para integrar la información o las funciones del organismo estadístico en sí.

D. REGISTROS

366. El capítulo XIII del *Manual* de 1980 contiene una sección sobre los registros, y en ella se hace hincapié en los registros de las empresas, pero la información relativa a la ubicación más adecuada de estos registros en la estructura del organismo de estadística es muy sucinta.

367. No es difícil descubrir los motivos: en aquella época, la introducción de los registros de las empresas en el proceso de producción era una novedad y solo se hizo posible por dos conjuntos de circunstancias: a) algunos organismos de estadística obtuvieron la autorización para acceder a un repositorio computarizado de información administrativa (en este caso, información derivada de los registros tributarios); y b) como resultado, en gran medida, del desarrollo de las técnicas de bases de datos, los

organismos de estadística descubrieron que las computadoras pueden utilizarse para otras tareas de procesamiento en gran escala, además de las estadísticas del comercio internacional o los censos de población.

368. Actualmente, está muy generalizada la idea de que un organismo de estadística debe tener un registro de empresas, un registro de direcciones de hogares, un catálogo de códigos de localidades y, si fuera posible, varios registros especializados (por ejemplo, un registro de establecimientos agrícolas o un registro de buques de navegación marítima). Sin embargo, es preciso decidir cómo deben administrarse y cuál debe ser su ubicación dentro del organismo.

369. Sobre esto hay varias opiniones. Una es que el registro de empresas debería estar a cargo de la dependencia de estadísticas económicas y el registro de las direcciones de los hogares correspondería a la dependencia de estadísticas sociales. Según esta perspectiva, los registros especializados deberían ser administrados por quienes más los usan (es decir, el registro de establecimientos agrícolas con las estadísticas agrícolas, y el de buques con las estadísticas de transporte marítimo y de comercio exterior). La segunda opinión adjudica los registros a una unidad central del organismo de estadísticas, para demostrar que su mantenimiento es un servicio del organismo en su conjunto. Cada método tiene sus ventajas y desventajas, que deberían conocerse por anticipado.

370. En un caso hipotético, supongamos que la división de estadísticas empresariales o económicas está compuesta por media docena de unidades, cada una de las cuales está a cargo de un sector (por ejemplo, manufacturas, minería, construcción, o servicios comerciales) o un tipo de gasto (por ejemplo, exportaciones, formación de capital, gasto de los consumidores). La decisión de ubicar el registro en el mismo centro de la organización, como activo institucional, o en la organización de estadísticas económicas, dependerá en gran medida de la cultura de reorganización y, en consecuencia, queda fuera del alcance de esta publicación. Sin embargo, si el registro va a servir de dispositivo de integración, es preciso tener presente lo siguiente:

- Los registros deben ubicarse en una unidad de servicios;
- Ninguna unidad usuaria tiene derecho a modificar por su cuenta el contenido del registro;
- El custodio del registro es responsable, en última instancia, de su integridad, de las tareas de clasificación y de la definición de la unidad estadística.

371. Cuando los registros se consideran un activo de toda la institución, lo mejor suele ser que los custodios correspondientes dependan de una junta interna, y no exclusivamente de sus superiores jerárquicos. La junta deberá estar integrada por las organizaciones que suministran información (por ejemplo, los responsables de la adquisición y la distribución de la información tributaria y de la seguridad social) y las organizaciones usuarias (aquellos cuyas encuestas se basan en los archivos de los registros del organismo).

E. EL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

“[El sistema de] cuentas y [...] balances nacionales [representa] un [conjunto integrado] de conceptos y clasificaciones normalizados aplicables a los macrodatos más importantes de las estadísticas económicas y caracterizado porque todos los conceptos están interrelacionados dentro de un sistema de relaciones de definición. [...] representan un marco útil para elaborar estadísticas, al facilitar la identificación de lagunas y la fijación de prioridades en una perspectiva cuantitativa. [...] Es muy ventajoso que estos marcos integradores se elaboren en la oficina central de estadística de un servicio nacional de estadística centralizado o en el organismo de coordinación de un servicio estadístico descentralizado. [...] ...a las dependencias encargadas de elaborar las cuentas y balances nacionales y marcos integradores parecidos se les deben encargar funciones de especial importancia por lo que respecta a la mejora y la integración de los datos.”⁷⁶

372. El papel central que desempeñan las cuentas nacionales se ha vuelto aún más fundamental en los organismos de estadísticas actuales y su aplicación para identificar las debilidades y lagunas en las estadísticas básicas se ha aclarado considerablemente con la publicación de la edición 1993 del sistema de cuentas nacionales.⁷⁷ No existe otra herramienta tan poderosa y con tan amplia aceptación para integrar las estadísticas sociales y demográficas.

373. La gestión de las cuentas nacionales exige conocimientos especializados y una vinculación muy estrecha con los principales usuarios. Además, el papel de las cuentas económicas va mucho más allá de la producción periódica de datos sobre la situación de la economía. Un aspecto necesario de la tarea de estimar los agregados económicos en sentido amplio es examinar y organizar las estadísticas económicas de base correspondientes. Cuando un organismo especializado tiene competencia exclusiva sobre las cuentas económicas —el departamento de investigaciones del Banco Central, por ejemplo—, desempeñará un papel clave en la orientación del sistema de estadística.

374. En algunos modelos de organización, la unidad responsable de la compilación de las cuentas nacionales funciona en forma independiente de las contrapartes encargadas de las estadísticas económicas básicas. En esta situación, los funcionarios rinden cuentas a supervisores distintos y es mucho más difícil detectar las lagunas, señalar las debilidades y ejercer un papel de liderazgo en general.

F. EXAMEN Y CONTROL CENTRAL DE LOS CUESTIONARIOS

“[Estas dos funciones son] indispensables para la integración. Por lo general, las divisiones de temas de estudio de un organismo estadístico deben encargarse del contenido de los cuestionarios y trabajar en cooperación con las dependencias funcionales, especialmente con las encargadas de la metodología, el diseño de encuestas y la elaboración de datos... [...] Antes de empezar a utilizar un cuestionario, una autoridad central debe asegurarse de que se satisfacen determinados requisitos relativos a la integración, la elaboración eficiente de datos, la edición y las obligaciones para con los proveedores de datos. En primer lugar, y es lo más importante, debe determinarse que los conceptos y las clasificaciones que se apliquen se ajusten a las normas establecidas, de modo que se facilite la integración.”⁷⁸

⁷⁶ *Manual* de 1980, págs. 79 y 80.

⁷⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Naciones Unidas y Banco Mundial (1993), *Sistema de cuentas nacionales* (Nº. de venta de las Naciones Unidas: E.94.XVII.4).

⁷⁸ *Manual* de 1980, pág. 78.

375. Estas palabras son tan válidas hoy como lo fueron cuando se escribieron. Además, para facilitar la integración, el organismo de estadística debe asegurar que los cuestionarios estén redactados de forma que resulten fáciles de comprender para los encuestados, y que por consiguiente se reduzcan al mínimo los errores en las respuestas. En organismos de mayor tamaño puede establecerse una dependencia de servicio, de ámbito institucional, dedicado a la investigación cognoscitiva y al diseño de cuestionarios eficientes. Además, una unidad dedicada a estos asuntos es ideal para desarrollar estudios para hacer más equitativa la carga que representan las respuestas.

G. NOMENCLATURAS Y CLASIFICACIONES

“Si los conceptos y las clasificaciones aplicables a diversas esferas de temas de estudio estadístico no están normalizados dentro de un sistema lógico coherente, no se pueden estructurar los datos estadísticos para atender a las necesidades del usuario de datos agregados y de información compatible procedente de diversas esferas. Hacen falta definiciones normalizadas respecto de varias partidas, por ejemplo, población urbana, analfabetismo, salarios cobrados, industrias, propiedades agrícolas, etc. [...] La utilización general de definiciones normalizadas es indispensable para que los diferentes datos relativos al mismo tema sean compatibles. [...] Las normas que han de gozar de general aceptación deben formularse en consulta con especialistas en las esferas respectivas. Para esta tarea los instrumentos más idóneos son los comités técnicos. [...] [Sin embargo,] La responsabilidad por la ejecución debe corresponder a los jefes de las divisiones de temas de estudio [...]. [Una] dependencia central separada [...] debe supervisar la ejecución. [...] ...la aplicación uniforme [...], así como el mantenimiento de la coherencia entre estas, requieren una atención y una negociación constantes con los proveedores y los usuarios de datos. Esto tiene especial importancia en los países que pasan por un proceso de cambio rápido y se hallan en desarrollo económico.”⁷⁹

376. Si se desea lograr una coordinación eficaz, los elementos organizativos enumerados en la versión anterior del *Manual* siguen siendo válidos actualmente. Están compuestos por una unidad central encargada de la promulgación de las normas y la supervisión de su aplicación para asegurar la coordinación en el sistema; un comité técnico para resolver las dificultades y las ambigüedades en la aplicación; y un mecanismo de negociación para garantizar que los usuarios y proveedores de datos comprendan perfectamente la normativa. A la luz de la experiencia actual, es preciso prestar más atención a los requisitos de comparabilidad internacional. Las uniones políticas o aduaneras, las zonas de libre comercio y el carácter global de las inversiones extranjeras hace necesario que las estadísticas (y en especial las estadísticas socioeconómicas) se plasmen en un mismo idioma. Si no se utilizan normas internacionales comparables, se considerará que hay una deficiencia organizativa en el servicio de estadística. Del mismo modo, entre los elementos organizativos necesarios para la coordinación eficaz de las clasificaciones, las nomenclaturas y los conceptos debe incluirse una división encargada de asegurar que todo lo que se apruebe en el plano nacional sea comparable con lo que se utiliza en otros países.

⁷⁹ *Manual* de 1980, pág. 79.

H. GESTIÓN FINANCIERA

377. Obviamente, para el correcto funcionamiento de un organismo de estadística, es preciso contar con una unidad encargada de la gestión financiera. No debería organizarse simplemente como departamento contable, sino como unidad analítica (la cúpula directiva necesita asesoramiento financiero varias veces por año). Asimismo deberá desempeñar funciones jurídicas (debe haber un especialista en la legislación pertinente, capaz de determinar si los gastos son admisibles).⁸⁰

378. Una de las funciones naturales de una unidad administrativa encargada de la gestión financiera es llevar un libro diario donde asienta los ingresos y egresos en efectivo y en concepto de créditos. El registro y las anotaciones de las transacciones deberán realizarse con arreglo a la legislación nacional, empleando métodos aceptados por los servicios de auditoría de gobierno.

379. Es evidente que una de las funciones del jefe de los servicios financieros es formular recomendaciones con respecto a los gastos regulados por ley. Además, deberá ser el asesor más importante en materia de propuestas de gastos que, por más razonables que parezcan, que no cumplan todas las disposiciones jurídicas.

380. Es muy común que, por falta de previsión financiera, los organismos de estadística se vean obligados a restringir los gastos abruptamente, sin tener en cuenta las repercusiones que podría tener esta medida. En la mayoría de los casos, esto ocurre durante el período inmediato anterior a la finalización del ejercicio fiscal, cuando el jefe de la unidad financiera se da cuenta de que no podrá cumplir ciertas obligaciones si no se realizan ciertos recortes inmediatamente.

381. También suele ocurrir que, al finalizar el ejercicio económico, los directores financieros descubren que el organismo aún no ha gastado una parte importante de los recursos disponibles. En estos casos, se puede actuar impulsivamente y buscar la manera de gastar el excedente para no despertar sospechas. Sin embargo, los gastos arbitrarios puedan ser más perniciosos que la reducción acelerada del gasto, pues suponen la adopción de medidas administrativas poco acertadas y un desperdicio de los recursos del erario público.

382. En consecuencia, deberá advertirse al jefe de estadística, con la debida antelación, de que se prevé cierto desfase entre el gasto y los recursos, a menos que se adopten medidas con mucha anticipación, fundadas en una preparación cuidadosa. Para ello, la unidad de administración financiera debe contar con la información y la capacidad analítica necesarias para advertir de estas situaciones con el tiempo suficiente.

383. Por más pequeño que sea la institución, la tarea de organizar la información necesaria para realizar estimaciones confiables requiere la ayuda de quienes desempeñan

⁸⁰ En varios países no hay otra alternativa. La legislación que rige el funcionamiento de la administración pública dispone que debe existir una dependencia de este tipo, a la que asigna funciones financieras y jurídicas específicas.

funciones de dirección. Por lo tanto, en todo el organismo debe fomentarse el hábito de participar en la elaboración de los pronósticos financieros y realizar cálculos aproximados, pero útiles, de los gastos. En varias oficinas se ha observado que la calidad de la gestión financiera mejora considerablemente si se descentralizan las responsabilidades y la rendición de cuentas.

Conclusiones

Los organismos de estadística dependen de varios activos de capital, algunos de los cuales son intangibles: las clasificaciones, las listas de nombres y direcciones; las metodologías; las políticas para determinar los procedimientos adecuados. Algunos de estos activos, como las computadoras, tienen por objeto mejorar la eficiencia de las operaciones del organismo, mientras que otros se crean para promover la integración de sus productos, como las cuentas nacionales y otras bases de datos. Sin embargo, el activo más importante de estas organizaciones es el personal y la base de conocimientos que representa.

Es importante mantener todos los activos del organismo en las mejores condiciones posibles. Por lo tanto, una gestión de recursos humanos adecuada probablemente sea el factor clave del desempeño de cualquier organismo de estadística. Sin embargo, también es preciso un mantenimiento conceptual, técnico y operativo permanente de los otros activos, tangibles e intangibles y efectuar un reemplazo en el momento adecuado. Para lograrlo, se requiere una buena administración y una organización eficaz, así como las precauciones necesarias, en los planos financiero e intelectual, para renovar los activos cuando las condiciones lo exijan.

IX. GESTIÓN DE LAS FUNCIONES BÁSICAS

A. FUNCIONES ESENCIALES

384. Un interrogante importante es si resulta posible definir la esencia de un organismo nacional de estadística. ¿Hay un conjunto irreducible de funciones que debería llevar a cabo ese organismo para no ver invalidado su derecho a llevar el título de “organismo nacional de estadística”? ¿Qué funciones del organismo nacional de estadística podría llevar a cabo el sector privado sin poner en riesgo la credibilidad y la integridad de las estadísticas del gobierno? En el capítulo IX se analizarán estos asuntos, que son fundamentales para cualquier definición de organización y gestión.

385. Las funciones que suelen atribuirse a un organismo de estadística son las siguientes:

- Planificación;
- Ejecución y procesamiento;
- Análisis;
- Difusión;
- Coordinación y normalización.

Se analizará si es posible externalizar cada una de estas funciones y en qué medida.

1. Planificación

386. La planificación es la transformación de un interrogante político —o cualquier otra solicitud de información— en una serie de pasos cuyo resultado será la adquisición de la información deseada, dentro de los parámetros especificados de tiempo, calidad y presupuesto. Esto comprendería las decisiones sobre los modelos que deberán emplearse, el uso de métodos de sobremuestreo, la estratificación y la cobertura. Sin embargo, el organismo de estadística tiene un papel inherente en este proceso. Por tratarse del organismo nacional de estadística, debe gozar de una credibilidad y una reputación de profesionalidad e imparcialidad intachable, con el fin de asegurar que el plan se llevará a cabo sin favorecer a políticos, partidos o grupos de intereses, y que solo estará sujeto a decisiones basadas en las normas profesionales más estrictas. Por ejemplo, en muchos países los detalles del plan de una encuesta son elaborados por el sector privado. Sin embargo, la capacidad profesional y el renombre del organismo nacional de estadística son necesarios para obtener la confianza del público en el proceso de compilación de datos.

2. Ejecución y procesamiento

387. En los países en desarrollo, así como en los desarrollados, es cada vez más frecuente que los proyectos de compilación de datos sean ejecutados por el sector privado. Es indudable que en muchos países en desarrollo los organismos internacionales eran quienes solían llevar a cabo las actividades de compilación y procesamiento de datos (censos, encuestas o registros administrativos), y en muchos casos lo siguen haciendo. Como en el caso de la planificación, no hay ningún aspecto inherente a la función de ejecución que obligue al organismo nacional de estadística a llevarla a cabo. Sin embargo, al igual que en la anterior, el organismo desempeña un papel clave que no puede cederse a instancias ajenas al gobierno. El organismo nacional de estadística debe garantizar que la compilación de datos se lleve a cabo en forma imparcial, que la confidencialidad esté asegurada y que las decisiones se adopten desde una perspectiva exclusivamente profesional. No se pretende menospreciar a quienes no pertenecen al gobierno, sino más bien resaltar el principio de que una de las funciones específicas del gobierno es sostener la confianza del público.

388. Es importante detenerse por un instante en el mantenimiento de la confidencialidad cuando el organismo de estadística del gobierno no lleva a cabo las actividades de compilación y procesamiento de datos. Uno de los principios orientadores más importantes de las estadísticas oficiales es el respeto al carácter privado y la confidencialidad de los datos identificables que posee. Esta es una de las obligaciones del organismo de estadística. Sin embargo, esto también puede lograrse cuando el organismo no controla los datos. Por ejemplo, en un contrato por el cual una organización del sector privado compila y procesa datos, puede estipularse la obligatoriedad de proteger la confidencialidad de los datos. Estas disposiciones suelen ser muy explícitas y su incumplimiento es pasible de sanciones muy graves. En algunos casos, como por ejemplo en los Estados Unidos, las cláusulas jurídicas de protección de la confidencialidad son más estrictas que las aplicables a las oficinas de estadísticas de gobierno.

3. Análisis

389. El análisis es una de las funciones que deben realizar tanto el organismo nacional de estadística como las instancias no gubernamentales. Para mantener la vitalidad intelectual del organismo de estadística, es importante que sus funcionarios debatan sobre los procesos y modelos empleados para producir los datos y examinen sus virtudes y falencias. Este es un factor relevante para el crecimiento personal de los funcionarios y para los esfuerzos que realiza el organismo con el objeto de mejorar la calidad de los datos. Sin embargo, también interesa que quienes no pertenecen al gobierno realicen su propio análisis. Su labor es esencial para lograr que la discusión de las políticas públicas se base en información precisa y para que el organismo de estadística pueda aprovechar las críticas a fin de mejorar su desempeño.

5. *Difusión*

390. Como ocurre con las dos funciones anteriores, en muchos países el sector privado ya participa en las actividades de difusión de los datos y la información estadísticas. En algunos casos, los productos divulgados son información estadística básica, y en otros las empresas contratadas ofrecen un servicio con valor agregado. Este servicio puede consistir en un análisis más exhaustivo de los datos o su integración con otro tipo de información. Cabe preguntar, entonces, cuál es el papel del organismo de estadística. Si bien es posible que el organismo no difunda toda la información estadística (incluso puede que no sea la fuente principal), tiene la obligación de asegurar que la información estadística fundamental llegue a todos los segmentos de la sociedad en igualdad de condiciones. Según las prácticas de cada país, el organismo de estadística puede divulgar la información por su cuenta o dar asistencia al sector privado para que ejecute la tarea. Este principio es válido pese a las diferencias de opinión (que se describen en el capítulo XI, sección 3) sobre la conveniencia de proporcionar información estadística al costo marginal de la difusión, o la posibilidad de que algunos productos estadísticos se distribuyan a precios de mercado. Aunque el sector privado puede utilizarse como vehículo para la difusión de la información estadística, el organismo nacional tiene la obligación de asegurar, ya sea directamente o mediante terceros, que esta se difunda.

5. *Coordinación y normalización*

391. Con respecto a esta función, existe consenso en que debe ser privativa del gobierno. Esto es válido en lo referente tanto a la coordinación con otros ministerios como con otros organismos de estadística descentralizados. Sería sencillamente imposible que un organismo no gubernamental o el sector privado logaran este tipo de coordinación. Si se procediera así, se desdibujaría irremisiblemente la línea que separa la actividad de gobierno y la de los organismos no gubernamentales y se modificaría la definición misma de gobierno. Por motivos semejantes, ninguna institución, excepto el organismo nacional de estadística, podría participar en el desarrollo de estándares mundiales, en el marco del sistema estadístico internacional. Ninguna instancia ajena al organismo de estadística podría afirmar que su posición es imparcial o que cuenta con la misma credibilidad.

B. ENCUESTAS Y CENSOS

392. Aun cuando un sistema estadístico sea muy descentralizado y la compilación de las principales estadísticas económicas esté a cargo de un órgano del sector público de peso —por ejemplo, la división de política económica del Ministerio de Economía—, el patrón de conducta previsto es que el organismo de estadística ejecute la mayoría de las encuestas. El origen de esta práctica surge en parte de la tradición. Una oficina encargada de los censos de población que sigue funcionando una vez finalizadas las actividades esenciales del censo tiene la capacidad necesaria para hacer encuestas. En la mayoría de los países, esta actividad se considera bastante técnica y especializada, pero no tiene prestigio suficiente para que otros organismos deseen incorporarla a sus propios programas. Además, estos organismos carecerían de la infraestructura adecuada.

393. Si bien desde un punto de vista estadístico el censo no es una “encuesta”, sin duda es el producto más destacado de los organismos de estadística en lo que se refiere a su capacidad “encuestadora”: el censo es complejo, caro, visible, políticamente significativo o sensible y debe terminarse en plazos muy estrictos. Por lo tanto, su correcta administración es de la mayor importancia.

394. Hay muchos documentos en los que se trata la gestión de los censos de población, incluidos los informes detallados sobre experiencias censales concretas.⁸¹

395. En el sistema de estadística, los datos censales y de las encuestas son complementarios. En general, los datos de estas últimas son más complejos que los datos básicos recopilados en un censo. Los datos de encuestas se usan a menudo para ampliar la información sobre las características de ciertos temas del censo (y de otros temas) y medir los cambios ocurridos en los períodos intercensales. La información censal de poblaciones de zonas pequeñas se emplea para diseñar marcos muestrales y selecciones para las unidades de encuestas. Si bien los programas de encuestas suelen reunir información distinta a la del censo, generalmente ambos tienen varios temas en común. Por lo tanto, para aprovechar al máximo los datos de las dos fuentes es importante normalizar los conceptos y definiciones de estos temas comunes.

396. De los tres tipos de datos reunidos —encuestas rutinarias de carácter permanente y recurrente (como el índice de precios al consumidor mensual y la encuesta mensual o trimestral de la fuerza de trabajo); las nuevas encuestas especiales de cierto grado de complejidad; y, por último, aunque no por ello menos importante, los censos—, las encuestas especiales y los censos exigen métodos de gestión particularmente estrictos. La modalidad preferida actualmente es la denominada “gestión de proyectos”.

1. Gestión de proyectos

397. El concepto proviene en gran parte del sector de la construcción, donde se adoptó hace mucho tiempo el enfoque de gestión de proyectos para la realización de proyectos complejos. Como ocurre con los proyectos de ingeniería civil o de construcción, una encuesta de estadística se desarrolla durante un período de tiempo prolongado y a lo largo de todo el proceso requiere de la participación activa de los representantes de diversas disciplinas pertenecientes a la organización.

398. En la creación de un proyecto se sigue un patrón reconocible: el organismo de estadística detecta una prioridad y decide realizar una encuesta; se asigna a la unidad temática (departamento, división o agencia) idónea para encabezar la iniciativa el

⁸¹ La División de Estadística de las Naciones Unidas ha elaborado una serie de manuales y guías para dar asistencia a los países durante la preparación de la ronda de censos del 2000 y otros censos futuros. Entre ellos cabe mencionar los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*, Rev.1 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.98.XVII.8); el *Manual de gestión para los censos de población y vivienda* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.00.XVII.15); un manual de sistemas de información geográfica y cartografía digital para los censos de población y habitación (*Handbook on geographic information systems and digital mapping*) (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.00.XVII.13), y el informe técnico sobre reunión de datos relativos a características económicas en los censos de población (ST/ESA/STAT/119), de próxima aparición.

presupuesto y la función de liderazgo necesarios (y, cabría esperar, un cronograma, un límite para los gastos, un contenido y una carga máxima de respuestas imponible a los encuestados), se designa un director del proyecto y se procede a subcontratar los servicios necesarios para realizar la encuesta con los proveedores de servicios internos y, a veces, externos.

399. En el presente capítulo se denomina proveedores internos de encuestas a las diversas “capacidades” que debe desarrollar un organismo de estadística de tamaño mediano. En las oficinas pequeñas, un mismo funcionario podría poseer varias de estas capacidades.

400. Las capacidades para las encuestas abarcan varias unidades: una a cargo de la relación con los encuestados; otra que se ocupa de asuntos como el diseño de la encuesta, las operaciones sobre el terreno, la estimación y la evaluación; y otra que es responsable, en última instancia, de poner en marcha y llevar a cabo la encuesta una vez preparada.

401. Además del sentido común (elemento indispensable para cualquier modalidad de gestión de proyectos), actualmente los directores de proyectos disponen de varias técnicas muy utilizadas, entre ellas el software de apoyo. Uno de ellos es el método del camino crítico, en el que se emplea el análisis de redes para identificar las tareas que están en el camino crítico y que, en caso de que su ejecución se demore, incrementarán la duración general del proyecto a menos que se tomen medidas. Hay un grado de tolerancia para cada tarea que no esté en el camino crítico (por ejemplo, si se adelanta o posterga la puesta en marcha, se retrasa la finalización). El análisis del camino crítico y los cuadros de redes solían desarrollarse manualmente. Sin embargo, en la actualidad hay programas de computación en los que el usuario solo tiene que ingresar las tareas, la duración de cada una de ellas y las relaciones de dependencia con otras tareas; entonces, el cuadro de redes y el camino crítico se construyen automáticamente. Otra herramienta excelente para adoptar decisiones de tipo financiero o basadas en determinadas cifras, y en las que es preciso tener en cuenta gran cantidad de información compleja, es el árbol de decisiones. Esta herramienta permite crear una estructura eficaz en la que se pueden identificar y valorar decisiones alternativas y sus implicancias (en materia de calidad). También contribuye a dar una imagen precisa y equilibrada de los riesgos y ventajas que supone una elección determinada.

402. Si el organismo de estadística es suficientemente grande —y el proyecto tiene la duración suficiente— para apoyar un proyecto multidisciplinario, constituido formalmente, con un mandato apropiado y objetivos bien definidos, lo más probable es que la responsabilidad se delegue a un comité directivo. Este comité deberá estar integrado por los funcionarios directivos de las disciplinas representadas en el equipo del proyecto y por cualquier otra persona que pueda contribuir a formular las políticas para el proyecto y evaluar si es necesario un cambio de rumbo o de los términos de referencia. El comité directivo debería poder reunirse con la frecuencia que el director del proyecto considere necesaria, evitando interferir en el funcionamiento cotidiano del proyecto (puede ser adecuado que las reuniones se realicen trimestralmente). Cuando se trata de proyectos muy importantes, el jefe de estadística podría formar parte del comité directivo, pero no necesariamente como presidente.

403. La elaboración y ejecución de los proyectos implica cierta disciplina, y esto lleva cierto tiempo. Hay una diferencia entre el funcionamiento cotidiano de una organización y el desarrollo de sus funciones o actividades. En lo que respecta a los proyectos, interesa esto último.

404. La jerarquía establecida —es decir, jefes y directores— debe rendir cuentas de la gestión cotidiana de la organización, mientras que la responsabilidad del director del proyecto se limita al período de tiempo en que este se desarrolla. Una vez finalizada la fase de desarrollo, el director transfiere el proyecto y el equipo a quienes corresponda y desaparece como entidad organizativa.

405. El director del proyecto se designa por un período de tiempo finito y los objetivos le son transmitidos por el jefe de estadística (o un delegado), junto con las especificaciones de las características del instrumental de medición, un cronograma y un presupuesto.

406. Teóricamente, el director del proyecto puede ser un funcionario cuya jerarquía sea inferior a la de otros integrantes del equipo. En la práctica esto no ocurre, sencillamente porque se produce una disparidad que podría restringir la libertad de acción que el director del proyecto necesita.

407. En sus actividades cotidianas, los demás miembros del proyecto trabajan fuera de la estructura jerárquica habitual y reciben instrucciones y orientaciones del director del proyecto. Si los superiores jerárquicos de los miembros del equipo desean intervenir, o incluso hacer averiguaciones, deberán comunicarse con el encargado del proyecto.

408. Evidentemente, la variedad de disciplinas representadas en cualquier proyecto dependerá de las características, magnitud y complejidad de este. Así, aun en proyectos medianos, el equipo estará integrado por los supervisores de diseño de cuestionarios, definición de contenidos, diseño muestral, sistemas informáticos de apoyo, trabajo de campo, relaciones con los encuestados, financiamiento de los proyectos y comunicaciones internas.⁸²

409. Los conocimientos especializados necesarios para el desarrollo del proyecto serán aportados por los miembros del equipo. La tarea principal de su director es asegurar que el plan elaborado para cumplir con los objetivos sea coherente; que se realicen ajustes cuando sea necesario; que los gastos no sean superiores a lo previsto; que el intercambio de información entre los miembros del equipo sea adecuado; que no haya superposición de esfuerzos; y que exista un mecanismo apropiado para resolver los conflictos y las diferencias de opinión. Resulta útil, aunque no imprescindible, que el director del equipo

⁸² Con excepción de los censos, muy pocos proyectos disponen del tiempo necesario para documentar su propio historial y las experiencias negativas. Sin embargo, si no se desarrolla el hábito de documentar las experiencias, al diseñar un nuevo proyecto no podrán aprovecharse las enseñanzas, positivas o negativas, de proyectos anteriores. La tradición oral suele ser útil, pero también puede ser motivo de malentendidos originados por los hechos anecdóticos y las distorsiones de los recuerdos.

del proyecto sea un especialista en el tema. La persona ideal para dirigir un equipo de proyecto debe ser competente en el tema, tener conocimientos de técnicas de gestión tales como presupuestación y análisis del camino crítico, ser un excelente comunicador y tener la capacidad de delegar en otros miembros del equipo y generar confianza entre ellos. No hay duda de que encontrar a alguien que posea todas estas capacidades y aptitudes es virtualmente imposible. En consecuencia, y aun reconociendo que todas estas condiciones son importantes, al elegir al director del proyecto la cuestión será definir cuáles son más importantes que las otras. A menudo, la elección es una cuestión de percepción, pero quizás sea más sensato, por ejemplo, designar a una persona con mayores aptitudes de gestión que experiencia en el tema sustantivo y no a la inversa. El director del equipo deberá exhibir excelentes dotes de coordinación, liderazgo y diplomacia; ser metódico y bien organizado; y poseer un espíritu creador, sin por ello ser demasiado propenso a correr riesgos. Sin embargo, es importante evitar que carezca totalmente de conocimientos sustantivos, pues de lo contrario puede convertirse en objeto de burla por su patente desconocimiento del tema del proyecto.

410. Por encima de todo, es imprescindible imponer disciplina en los niveles jerárquicos de la organización. Esta disciplina no debería interferir con el director del proyecto, ya sea en forma directa o por medio de orientaciones a los miembros del equipo que complementen o se opongan a las del director.

2. El trabajo con el personal del proyecto

411. En cualquier proyecto de encuesta, desde la etapa de diseño en adelante, el director deberá tratar con personal que trabaja en no menos de tres áreas distintas. En primer lugar, el personal especializado en cuestiones temáticas, que interactúa con los usuarios, convierte los problemas de estos en proyectos de medición y, fundamentalmente, evalúan los resultados de la encuesta y los interpretan en nombre del usuario. Para ellos, la encuesta deberá producir estadísticas que brinden al usuario información sobre un problema determinado. De hecho, para los estadísticos especializados en cuestiones temáticas, la satisfacción se deriva de cumplir adecuadamente con las expectativas de los usuarios. Esto es así por más que la línea divisoria entre usuarios y encuestados no sea demasiado nítida.

412. En segundo lugar están los estadísticos especializados en encuestas,⁸³ cuya función es asegurar que las mediciones tengan los atributos de calidad apropiados. Su tarea es lograr que si las mediciones tienen algún sesgo, este sea comprendido; que las únicas inferencias válidas son las que están apoyadas por los datos; y que los métodos empleados resistan un examen riguroso, estén adecuadamente documentados y sean fácilmente accesibles. La comunidad con la que se relacionan estos estadísticos tiene más interés en los métodos que en los resultados de un proyecto determinado. La satisfacción de aquellos se origina en el reconocimiento que reciben de esa misma comunidad, integrada en su mayoría por académicos dedicados a la investigación teórica y aplicada.

⁸³ El término “estadístico especializado en encuestas” se emplea como sinónimo de estadístico matemático. Comprende a los estadísticos que suelen encargarse de tareas tales como el diseño de una muestra, la estimación de los resultados y los errores de muestreo.

413. En tercer lugar está la organización sobre el terreno, la rama del organismo de estadística encargada de contactar con los encuestados y resolver con rapidez y cortesía cualquier queja derivada de la falta de claridad o de una carga excesiva.

414. Evidentemente, estos tres grupos (en los casos más sencillos podría tratarse de tres personas) tendrán puntos de vista y prioridades distintos. Para los especialistas en las cuestiones temáticas, el principal interés será la rapidez (puesto que son quienes se ocupan del presupuesto) y la pertinencia de los resultados con el asunto que ha motivado la realización de la encuesta. Los estadísticos especializados en encuestas, en su condición de conciencia del organismo, se preocuparán más por la integridad de la muestra elegida y por la coherencia con que se realicen las entrevistas. Por último, la organización sobre el terreno tratará de no abusar de la buena voluntad de los encuestados, independientemente de la importancia de la encuesta de que se trate.

415. Por lo general, estas tres maneras de enfocar el tema generan debates muy animados durante el desarrollo de cualquier proyecto y, a veces, producen tensiones que deben ser resueltas. Hay unas pocas fórmulas sobre lo que conviene hacer o no hacer para que el proceso de gestión del proyecto avance en forma productiva y eficiente:

- El director del proyecto fue elegido porque goza de la confianza de la dirección del organismo y no es conveniente cuestionarlo a posteriori o invalidar sus decisiones. Si su desempeño no inspira confianza, deberá ser reemplazado;
- Los miembros del equipo del proyecto no deberán cabildar en sus propias organizaciones para cuestionar las decisiones del director del proyecto. La rendición de cuentas y las facultades para adoptar decisiones deben estar en manos de una única entidad;
- Es esencial poder lograr soluciones de compromiso. Estas se verán reflejadas en la mayoría de las decisiones y variarán conforme a la importancia relativa de cada uno de los componentes del proyecto —el temático, el estadístico y los encuestados— según cuál sea la etapa en que se encuentre el proyecto;
- El hecho de otorgar al director del proyecto las facultades necesarias para adoptar decisiones no significa que lo sepa todo o que sea infalible. Se deberá alentar a todos los miembros del proyecto a solicitar asistencia cuando el equilibrio entre las distintas opiniones parezca muy frágil.

Recuadro 13. Problemas habituales en los equipos de proyectos a raíz de las diferencias de perspectiva

Perspectivas internas

A los fines de este ejemplo, se supone que el director de proyecto está a cargo de una iniciativa cuyo objeto es medir el impacto ambiental del embalaje de los bienes de consumo (es decir, si se emplean materiales reciclables; cómo eliminan los desechos de embalaje; los efectos de los dispositivos públicos de clasificación de los desechos). La manera más eficiente de utilizar la infraestructura del organismo de estadística es conseguir que esta nueva encuesta se realice simultáneamente con la encuesta sobre empleo y comenzar la entrevista con las preguntas sobre el impacto ambiental del embalaje de los bienes de consumo. Este enfoque será eficiente siempre y cuando la encuesta ambiental sea más corta que la de empleo. Sin embargo, la primera de estas encuestas exige al encuestado llevar un diario, y esto puede afectar su disposición a cooperar en la segunda. El director de actividades sobre el terreno sabe que la evaluación de su desempeño dependerá sobre todo de su capacidad para realizar la encuesta sobre empleo, y que el éxito de la otra es secundario. Por lo tanto, en esta situación hipotética, sostendrá que la mejor solución es hacer la nueva encuesta por separado y, si existen motivos fundados para no proceder de esta manera, convertirla en un añadido que se presente una vez concluya la encuesta de empleo. Aunque la organización de actividades sobre el terreno prefiera estas dos posibilidades, para el director del proyecto ambas son ineficientes. La primera es demasiado cara y en la segunda se corre el grave riesgo de incrementar la tasa de ausencia de respuestas por encima de los límites impuestos. Es indudable que el director del proyecto está a cargo de una iniciativa limitada. Sin embargo, la relación con un proveedor de servicios que aplica un criterio más amplio producirá inevitablemente un conflicto que hará necesaria una mediación de más alto nivel.

Perspectivas externas

En este ejemplo, un ministerio de turismo solicita a la oficina de estadística que realice una encuesta sobre la entrada y salida de turistas y los gastos realizados por estos durante su estadía. El ministerio de economía, responsable de las estadísticas de la balanza de pagos y consciente de la fragilidad de la cuenta de viajes en la balanza de pagos y de su importancia para explicar las fluctuaciones actuales del balance corriente, apoya la solicitud y se ofrece a participar en el financiamiento de la encuesta.

En esta situación hipotética, el director del proyecto pasa varias noches en vela porque los dos organismos patrocinadores no se ponen de acuerdo sobre las interpretaciones posibles de la lista de prioridades que forma parte del contrato con el organismo de estadística. Este organismo, que no quiere perder una oportunidad tan importante, aceptó términos que resultaron demasiado imprecisos y no incluían un protocolo sobre la conducta de los patrocinadores durante la ejecución del proyecto. El resultado fue que si bien las estadísticas sobre turismo mejoraron, tanto el ministerio de turismo como el ministerio de economía consideran que no se han cumplido sus objetivos; ninguno de los dos confía en la capacidad técnica de la oficina de estadística, aunque ambos coinciden en que los resultados fueron tratados con integridad moral; y ninguna de las partes tiene la energía o los recursos para hacer un nuevo intento, pese a que el tamaño y el alcance de la muestra empleada en la encuesta fue insuficiente.

Para evitar un conflicto de estas características, el organismo de estadística debería: a) tratar de especificar lo que no se puede aceptar, de conformidad con las enseñanzas del primer ejercicio; b) exigir una lista consensuada de objetivos, compatibles con el presupuesto; y c) sobre todo, insistir en una definición consensuada de los objetivos del proyecto.

416. Para que la tarea del director del proyecto sea viable debe existir un diálogo permanente entre todos los miembros del equipo. Si el acuerdo entre los estadísticos especializados en encuestas y el órgano temático con el que interactúan no es suficientemente equilibrado, puede producirse un grave problema de gestión en el proyecto que, en determinadas circunstancias, puede tener repercusiones más amplias y negativas.

3. El trabajo con los encuestados

417. Un aspecto importante de la capacidad para hacer encuestas es tener una relación estable con los encuestados, con métodos para a) ubicarlos; b) explicarles por qué deben responder con buena voluntad y disposición; c) convencerlos de que cumplan con su cometido, sin necesidad de amenazarlos con medidas judiciales; d) dar curso a las quejas cuando las encuestas sean demasiado extensas, poco claras y excesivamente frecuentes. Naturalmente, nada de esto es viable sin un organismo de estadística que cuente con un departamento de relaciones con los encuestados, cuyas funciones son las siguientes:

- Desarrollar las relaciones públicas necesarias para que los encuestados potenciales comprendan por qué han sido seleccionados, qué se espera de ellos y qué beneficios deparará su cooperación a la comunidad;
- Tener especial cuidado y tomar todas las precauciones necesarias cuando la encuesta anunciada sea excepcionalmente larga (por ejemplo, las encuestas de gastos de los hogares) o se refiera a temas muy embarazosos (por ejemplo, las encuestas sobre el uso de estupefacientes o sobre la fecundidad);
- Mantener un registro de los encuestados con quienes se ha tomado contacto y de las encuestas efectivamente realizadas, a fin de identificar a quiénes han sido reacios a responder y convencerlos de que lo hagan;
- Compartir la información con los encuestados para que sientan que han hecho una contribución a la comunidad, pero que también han sido beneficiados a nivel personal;
- Tener el ingenio, la presencia de ánimo y la información necesarios para ubicar otros encuestados si la encuesta despierta fuertes resistencias o los encuestados previstos no puedan ser ubicados.⁸⁴

418. Para llevar a cabo estas tareas, es preciso actuar con tacto y diplomacia, pero al mismo tiempo con firmeza y decisión. Siempre habrá gente, tanto en el sector de los hogares como en el de las empresas, que se negará a ser encuestada por más que se empleen los argumentos más convincentes en favor de la cooperación. Esta situación es inevitable y el funcionario a cargo no tiene por qué hacerse responsable de que se produzca un pequeño porcentaje de negativas. Sin embargo, si esta proporción parece aumentar, será necesario analizar los procedimientos y métodos, porque la tendencia puede ser reflejo de una grave inconveniencia de esos métodos.⁸⁵

⁸⁴ Deben establecerse directrices metodológicas estrictas para asegurar que los reemplazantes no cuestionen la idoneidad de la selección inicial.

⁸⁵ Si no se logra hablar con los encuestados en su propio lenguaje o con el acento o la entonación utilizados en la región o en la provincia, hasta las encuestas más sencillas pueden fracasar. Lo mismo ocurrirá si se pone demasiado celo para convencer a los encuestados más reacios en una comunidad pequeña.

4. Repositorio de conocimientos especializados de estadística

419. Si un organismo de estadística desea ser reconocido como repositorio de conocimientos especializados de estadística y custodio legítimo de la infraestructura nacional de estadísticas oficiales, debe contar con la capacidad para:

- Diseñar una encuesta integral, en la que se tenga en cuenta la selección de la muestra, el diseño de la encuesta, la elección de los estimadores, el método de estimación, y el cálculo de las varianzas y los errores de muestreo;
- Diseñar un cuestionario cuyas características reduzcan al mínimo la carga a los encuestados, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de minimizar los errores cognoscitivos que podrían derivar de la falta de claridad en las preguntas;
- Relacionar la información compilada con los temas que impulsan a los usuarios a solicitar la información al organismo de estadística;
- Analizar la información reunida (y que se va a difundir) con el fin de darle el máximo valor informativo.

420. Estas capacidades deben estar disponibles en algún sector de la organización. Lógicamente, las de carácter más técnico —diseño de la muestra para la encuesta, técnicas de estimación y asesoramiento sobre la redacción y el diseño de los cuestionarios— deberían ser responsabilidad de una unidad orgánica a fin de promover la coherencia de las actividades del organismo en materia de encuestas. El contenido de los cuestionarios y el procesamiento sustantivo de la información reunida debe ser responsabilidad de otro sector de la organización. La adjudicación de la labor de análisis de los resultados de la encuesta dependerá en gran medida de la disponibilidad de analistas y de la forma en que el organismo de estadística coopere con los especialistas externos. Por convención, todas las cuestiones relacionadas con el contenido —la relación con los usuarios, la determinación del cronograma para la reunión de datos, las disposiciones financieras necesarias para la iniciativa, sobre todo si participan patrocinadores, y la tabulación y el análisis complementario— han correspondido al personal temático. Finalmente, la organización de actividades sobre el terreno tiene la responsabilidad de establecer los contactos con los encuestados y asegurar que su reacción sea favorable a la iniciativa y proporcionen la información adecuada.

5. Flexibilidad para la realización de las encuestas

421. Generalmente se afirma (y esta afirmación tiene cierto grado de veracidad) que los organismos de estadística suelen reaccionar con lentitud a los pedidos de información fundamental. En realidad, la tardanza en responder con información concreta, y sobre todo con información que incluya una medida de una tasa de cambio, se ve agravada por el hecho de que muchas veces la formulación de los pedidos es muy vaga. Estas iniciativas llevan bastante tiempo y si bien las tardanzas tienen una explicación y parecen naturales a los demás estadísticos, para los usuarios puede resultar difícil entender por

qué lleva tanto tiempo realizar una encuesta y difundir los resultados. Para este tipo de situaciones especiales, es muy útil que el organismo de estadística cuente con una unidad especializada capaz de organizar una encuesta rápida, ya sea como respuesta preliminar de una iniciativa más permanente, o como ejercicio que se realiza una sola vez.

422. Una manera de organizar estas unidades es asignarles la tarea de llevar a cabo todas las pruebas de viabilidad del organismo de estadística de modo que su personal se acostumbre a hacer encuestas rápidas, destinadas a resolver cuestiones básicas, que precedan a lo que sería una encuesta más completa. La función de esta unidad podría consistir en encuestar a un número determinado de participantes (hogares, empresas o funcionarios del gobierno o de las instituciones públicas) en un período de tiempo preestablecido (por ejemplo un máximo de 60 a 90 días). El desarrollo de esta capacidad y la demostración periódica de sus posibilidades y su ámbito de actuación podrían contribuir significativamente a mejorar la credibilidad del organismo y establecer gradualmente su preeminencia en la esfera de las estadísticas.

6. Registros administrativos

423. Un organismo de estadística no tiene por qué hacer una nueva encuesta para responder a cualquier pedido de información. Más bien, y de modo sistemático, al recibir nuevas solicitudes debería reaccionar estudiando las posibilidades de satisfacerlas a partir de los datos que se recopilan habitualmente o, en su defecto, evaluar si los registros administrativos que ya posee el gobierno pueden emplearse para ese fin, aunque sea parcialmente. Es difícil determinar si estos registros pueden utilizarse para reemplazar o complementar la información estadística derivada de las encuestas —o una parte de ella—; la respuesta depende en gran medida de la situación concreta de cada país. En general, los estadísticos desconfían de la calidad de la información administrativa, tanto en lo que se refiere a sus aspectos conceptuales como a su cobertura.

424. Sin embargo, la característica más atractiva de los registros administrativos es que deben recopilarse de todos modos o que ya se habrá recopilado en algún momento. Es probable que en muchos países algunos registros administrativos, como los tributarios, abarquen segmentos importantes de la población y que la tasa de respuestas sea considerablemente mayor a la que puede lograr el organismo de estadística. Además, siempre existe la posibilidad de mejorar la información derivada de estos registros, complementándola con los datos obtenidos en una muestra mucho más pequeña.

425. Del reconocimiento de estas ventajas se sigue que una de las dependencias del organismo de estadística —preferiblemente un sector cercano a la organización de actividades sobre el terreno— debería contar con funcionarios encargados de lo siguiente:

- Mantenerse al corriente de los datos administrativos compilados por otros organismos de gobierno;
- Evaluar todos los nuevos pedidos para determinar en qué medida pueden satisfacerse sin recurrir a una encuesta nueva o ampliada;

- Negociar con los depositarios de la información relevante para ver de qué manera esta puede compartirse en el marco de la estructura jurídica que rige las actividades de información de gobierno.

Conclusiones

Un sistema de estadística debe tener la capacidad de ejecutar censos y encuestas. Esta capacidad se basa simultáneamente en la labor necesaria para hacer encuestas periódicas, y en la disponibilidad de personal, técnicas y organización que se requieren para elaborar nuevos instrumentos de encuesta y emplearlos para obtener los resultados deseados. El jefe de estadística también debe examinar cuidadosamente si ciertas funciones básicas pueden subcontratarse, y cuáles.

La forma de organización más eficaz para administrar grandes encuestas especiales es la del proyecto multidisciplinario, en la que, bajo la dirección de un director de proyecto designado a esos efectos, los proveedores de servicios de la organización contribuyan con sus recursos, según sea necesario.

El director del proyecto debe relacionarse con los proveedores de servicios. A veces se presentarán obstáculos, en parte por las diferencias sobre la definición de resultados, en parte por las opiniones sobre la manera idónea de resolver un problema. Al diseñar el marco organizativo necesario para el desarrollo de un proyecto, el jefe de estadística debe tener en cuenta esos obstáculos y establecer un mecanismo preventivo de solución de controversias.

Por lo general, el director del proyecto dependerá de un comité directivo, es decir una organización especial creada para colaborar en la interpretación —y si fuera necesario, en la modificación— de los objetivos del proyecto.

Además de la capacidad para ejecutar un programa periódico de encuestas, es aconsejable desarrollar una capacidad de respuesta rápida que permita satisfacer los pedidos especiales que vayan surgiendo, pero actuando con prudencia antes de comprometerse a llevar a cabo encuestas caras y complejas. En todo momento es deseable poder acceder a los registros administrativos, no solo para facilitar una respuesta rápida sino para preservar la buena voluntad de los potenciales encuestados.

X. ORGANIZACIÓN SOBRE EL TERRENO

A. INTERACCIÓN CON LOS ENCUESTADOS

426. En el capítulo X se examina cómo debe organizarse un organismo de estadística para tratar con eficiencia a los encuestados.

427. Un método es invertir en la creación y el mantenimiento de una organización sobre el terreno activo. Por definición, una organización sobre el terreno interactúa con los encuestados para comunicar las necesidades de información del organismo; obtener información relevante de manera correcta y oportuna; maximizar la cooperación y buena disposición de los encuestados; y explicar bien las consecuencias de una negativa.

428. Ya en el Seminario Interregional sobre Organización Estadística celebrado en Ottawa y Nueva York en 1952, los participantes que representaban a organismos estadísticos de todos los tamaños de países desarrollados y en desarrollo llegaron a la conclusión de que la organización sobre el terreno era la parte de las operaciones estadísticas que más ventajas podía obtener de una gestión orientada a la función, y no al tema. Todos los participantes expresaron una opinión similar respecto al censo de población, puesto que no es posible gestionar el censo sin una organización nacional sobre el terreno efectiva y, una vez creada, esta organización podía usarse a un costo marginal muy bajo para llevar a cabo otras encuestas.

429. Sin embargo, dos factores pueden alterar esta sencilla conclusión. Algunos países cuentan con un sistema estadístico geográficamente descentralizado, no por preferencia sino por imperativo constitucional. Si el papel del organismo central de estadística se limita a reunir los resultados compilados en otra parte, expedir directrices de coordinación, y tal vez encuestar su entorno inmediato, no cabe contemplar una organización nacional sobre el terreno.⁸⁶ Por otra parte, si los estados, provincias o cantones que constituyen el sistema descentralizado llevan a cabo encuestas múltiples, algunas de ellas de forma permanente, tenderán a tener una capacidad sobre el terreno organizada con arreglo a la función.

430. Las razones son evidentes. Se producen economías de escala al contratar y capacitar entrevistadores, administrar una fuerza laboral considerable, asegurar que se eviten duplicaciones embarazosas, e impedir la subutilización de la fuerza laboral otorgando contratos permanentes, de largo plazo y de corto plazo. Estos argumentos fueron reconocidos hace cincuenta años y siguen siendo válidos hoy.

431. Supóngase que la organización sobre el terreno se establece de forma permanente, a cargo de las operaciones de acopio de todas las encuestas (salvo las que implican el contacto directo de expertos temáticos y encuestados). Una de sus ventajas principales es

⁸⁶ En varios países sudamericanos, el ámbito de numerosas estadísticas basadas en encuestas se limita a la ciudad capital, por lo que la coordinación está más o menos garantizada mediante iniciativas de cooperación con otros niveles de gobierno. En algunos de estos países, es costumbre que el administrador de cada encuesta sea también el supervisor de su propio personal sobre el terreno.

su ubicación en varios lugares del territorio nacional. En cierto sentido, la organización sobre el terreno actúa como los ojos y oídos locales de la oficina central.⁸⁷ En consecuencia, muchas organizaciones sobre el terreno están estructuradas para distribuir recursos estratégicamente por todo el país, y mantener a la vez una célula central encargada de la coordinación y el enlace. Las responsabilidades de la célula central son decisivas. Es el enlace cotidiano entre la red descentralizada y la dirección del organismo de estadística; asegura que todas las oficinas de la organización sobre el terreno operen como un sistema y no como una confederación difusa: y sirve de punto de contacto para que los gerentes de proyectos planteen sus deseos, dudas y quejas a las oficinas locales.

432. La organización sobre el terreno debe ser el miembro clave de un comité permanente que zanje las diferencias de opinión sobre los métodos para abordar a los encuestados. Si la organización sobre el terreno estima que el enfoque recomendado para una determinada encuesta pone en riesgo la buena voluntad de los encuestados, deberá estar en condiciones de expresar su preocupación a la dirección del organismo. Si se trata de elaborar un enfoque del censo de población o de cualquier otro censo importante, la organización sobre el terreno participará en los debates de más alto nivel.

433. Como es natural, la existencia de una organización sobre el terreno se deriva de la necesidad de dividir el proceso estadístico en segmentos discretos y, en particular, de separar el acopio de información de los encuestados de otras etapas como la medición, estimación o tabulación. A medida que se vaya propagando el uso de la Internet en general y en las actividades estadísticas, es probable que cambie el rol de la organización especial sobre el terreno merced al progreso tecnológico.⁸⁸ Sin embargo, las circunstancias actuales indican que estas organizaciones deberán continuar con sus funciones tradicionales, al menos durante una o dos décadas más.

434. Las grandes organizaciones sobre el terreno tienden a dividirse en dos o tres grupos. Uno se encarga de las entrevistas de hogares, y su experiencia se aprovecha al máximo en encuestas permanentes de hogares (por ejemplo, la encuesta de la fuerza de trabajo). Otro grupo hace entrevistas a las empresas, y entre sus miembros habrá desde técnicos expertos o no en contabilidad hasta profesionales muy experimentados, que serán responsables de la entrega y la recogida del papeleo. Un tercer grupo podría encargarse de los precios de los bienes de consumo, y sus conocimientos abarcarán una amplia variedad de productos tales como alimentos, vestuario, medicinas y esparcimiento.

435. Los grupos podrían tener una composición en dos niveles. Estarían formados por un grupo reducido de empleados permanentes que aportan liderazgo, organización y continuidad, y un grupo más amplio de empleados con contratos temporales renovables.

⁸⁷ Independientemente del grado de unidad de la organización, las oficinas locales tenderán a demostrar mayor fidelidad a la parte local (es decir, a los encuestados), y a perder de vista el hecho de que también se deben a los intereses de un organismo o sistema nacional.

⁸⁸ Esto ya ha ocurrido en gran medida con la tabulación y con una parte de la publicación. El computador personal y un conjunto de accesorios, junto con la difusión electrónica, han dejado obsoleta una buena parte del proceso tradicional de imprenta, exceptuando las tareas básicas de paginación, encuadernado, clasificación y mensajería.

Estos empleados temporeros brindan a la organización sobre el terreno una mayor flexibilidad frente a las fluctuaciones del flujo de trabajo.

436. Una organización sobre el terreno trata con varias clases de encuestados: hogares, empresas, gobiernos, instituciones no comerciales, y a veces instituciones extranjeras. Cada una posee atributos únicos y puede ser sensible, e incluso reacia, a ciertos tipos de solicitudes. En esta sección se describen algunos de estos asuntos y los métodos que puede emplear un organismo de estadística para lograr la mayor participación posible de los encuestados.

1. Hogares

437. Las interacciones entre los hogares y el organismo de estadística se refieren sobre todo al censo de población; encuestas de ingreso y gasto de los hogares; encuestas de la fuerza laboral; y encuestas especiales que complementan las dos últimas.⁸⁹ Para gestionar con éxito una organización sobre el terreno encargada de los hogares, es necesario contar con lo siguiente:

- Una lista exhaustiva de los encuestados;⁹⁰
- Un conocimiento cabal de las características étnicas y socioeconómicas de la población, a fin de obtener el máximo grado de cooperación y el mínimo de fricción por la invasión de la intimidad;
- Un método para la capacitación de los entrevistadores que refleje la experiencia acumulada de la organización sobre la forma correcta de tratar a la comunidad de encuestados.

438. Los entrevistadores no deben comenzar a trabajar hasta que hayan entendido bien la diferencia entre coacción y cooperación. Además, algunas otras materias exigen comprensión. Por ejemplo, los hogares rara vez tienen registros utilizables. Las preguntas más fáciles son las basadas en el conocimiento de su estatus (demográfico, participación en la fuerza laboral, etcétera);. Las más difíciles son las que requieren un recuerdo preciso o acceso a registros detallados (por ejemplo, cuándo y a qué costo se adquirió un artículo doméstico determinado).

439. En los hogares puede haber malas reacciones ante ciertas preguntas por sus características culturales y demográficas. En algunos hogares, los encuestados prefieren mantener oculta la naturaleza de sus gastos, y ciertos gastos se consideran moralmente reprobables (por ejemplo, el alcohol y el tabaco). Los temas polémicos como el aborto pueden despertar reacciones diversas, e incluso violentas.

⁸⁹ En ocasiones, una encuesta muy especializada y de amplio espectro puede exigir la correcta administración de una organización específica.

⁹⁰ Estas listas pueden derivar del censo de población, de encuestas de hogares anteriores que se actualicen de forma periódica, o de una lista enumerada por la propia organización sobre el terreno.

Recuadro 14. Dos comunidades

En un país, la población se repartía casi por igual entre el litoral y la sierra. Aunque no había ningún conflicto entre las comunidades, distaban mucho todavía de estar integradas y mostraban diferencias acentuadas en sus actitudes frente a los asuntos financieros y familiares. Ciertos tipos de indagación estadística eran más fáciles si el entrevistador pertenecía a la otra comunidad, ya que esto se consideraba menos indiscreto que compartir las respuestas con los pares. Para otros tipos de preguntas, se verificaba lo contrario. La administración exitosa de encuestas exige un conocimiento detallado de tales actitudes.

440. La eficacia de una organización sobre el terreno depende de:

- El caudal de sus conocimientos sobre qué es operante y qué es inoperante en las entrevistas de hogares;
- Un programa de capacitación de entrevistadores que fomente las relaciones encuestado/entrevistador;
- La capacidad de apoyar a un entrevistador que deba contener con una resistencia abrumadora a entregar la información.

441. Estas capacidades se hallan más fácilmente en una organización funcional que en una organización agrupada por temas.

442. Sea cual sea la base jurídica para ocuparse de los hogares (véase el capítulo XII), la organización sobre el terreno se esmerará en tratarlos con delicadeza. En algunos países, hay medidas jurídicas y políticas que protegen la intimidad de los encuestados. Dado que las estadísticas no tienen una prioridad tan alta para el gobierno como otras más apremiantes, cuando surgen fricciones por la índole de las encuestas de hogares el gobierno tiende a ponerse del lado de los encuestados, sin darse el tiempo para apreciar plenamente la pérdida de información y sus consecuencias. La organización sobre el terreno debe considerar esta posibilidad cuando se ocupe de los hogares y cerciorarse de que los entrevistadores no traspasen sus límites.

2. Empresas

443. El trato con las empresas es muy distinto del trato con los hogares. A las empresas les resulta mucho más fácil responder las preguntas sobre la base de registros que en función de la memoria o de una opinión. Una razón obvia es que una vez tomada la decisión de desprenderse de la información, puede autorizarse que un funcionario subalterno suministre datos basados en registros; el mismo funcionario no estaría autorizado a expresar opiniones en nombre de la empresa o a dar datos de memoria. En suma, las respuestas basadas en registros son las más predecibles y eficientes en cuanto a tiempo desde el punto de vista de la gestión empresarial.

444. Nótese que la distinción descrita se aplica sobre todo a empresas bien organizadas y constituidas (en general empresas de mediano y gran tamaño). Las empresas más pequeñas y/o informales responden mejor si se las trata como hogares, y el énfasis en los registros es considerablemente menor, puesto que las respuestas no estarían basadas en un sistema de contabilidad adecuado. Además, la flexibilidad otorgada a los entrevistadores en el proceso de la encuesta es muy diferente en cada caso. Si bien cabe tener la certeza de que los entrevistadores (después que hayan recibido una capacitación adecuada) seguirán los procedimientos para reemplazar un hogar o pequeña empresa del sector informal por otro, no ocurre lo mismo con las grandes empresas. Por esta razón, uno de los métodos para distribuir el personal sobre el terreno consiste en asignar a los entrevistadores más experimentados y atinados la tarea de ocuparse de los hogares, y de situaciones en que el tacto y la persuasión tienen importancia primordial. Los entrevistadores menos experimentados pueden encargarse de establecer contactos regulares con las empresas consolidadas. Aunque el contacto inicial con una empresa debe hacerse al más alto nivel que pueda permitirse el organismo, el seguimiento debe recaer en alguien cuyas funciones son principalmente las de un mensajero. Si la situación permite que este asunto se gestione por correo, teléfono o correo electrónico, deben preferirse estos medios. Cuando se elige el correo electrónico (o fax), la organización sobre el terreno debe cerciorarse de proveer el apoyo técnico adecuado.

3. El índice de precios al consumidor (IPC): un caso especial

445. El hecho de que la fuerza laboral encargada de recabar los precios todos los meses sea parte integral de la organización sobre el terreno o dependa directamente del departamento de IPC es cuestión de preferencia, eficiencia y relaciones públicas. Desde luego que el departamento responsable del IPC querrá cerciorarse de que sus instrucciones —sobre todo respecto a la calidad y normas de sustitución— se cumplen escrupulosamente, y vería con temor que la atención fragmentada de la organización sobre el terreno pueda diluir la seriedad de esas instrucciones. Es más, el organismo temería también una pérdida de confianza si el público tuviera la impresión de que el personal encargado de la recopilación de datos de precios no tiene la capacitación suficiente. Dado que el IPC no coincide con los protocolos de entrevista de hogares ni con el de empresas (el grueso de este consiste en pedir acceso a la información pública exhibida por los comerciantes detallistas, o, en ciertos casos, en anuncios o catálogos), los entrevistadores del IPC requieren capacitación especial. Estos argumentos propician que el equipo sobre el terreno del IPC sea responsabilidad directa del departamento del IPC, y no de la organización sobre el terreno. Por otra parte, en los países en que el tamaño y la estructura geográfica hacen necesaria la colaboración de la administración local, una fuerza entrevistadora independiente del IPC tendería a ser ineficiente. En tales casos, sería preferible usar las organizaciones locales sobre el terreno, bajo la supervisión de entrevistadores experimentados del IPC.

4. Gobierno

446. El procedimiento de recopilación de información gubernamental es distinto de la que se usa en hogares y empresas:

- Los organismos gubernamentales pueden tener organizaciones sobre el terreno propias; por ende, se requiere un esfuerzo combinado;
- En cuanto a la divulgación de información, la ley reguladora de esos organismos puede contraponerse a la del organismo de estadística, lo que exige resolver un conflicto jurídico;
- El acopio de información puede requerir que los organismos gubernamentales se apeguen a un estándar de codificación elaborado por el organismo de estadística, aunque el organismo carezca de jurisdicción para hacerlo cumplir.

447. La primera situación suele ocurrir con los ministerios de agricultura de países en que predomina esta actividad y es tradicional el uso intensivo de información cuantitativa en el ministerio.⁹¹ En vez de debatir cuestiones de control, el organismo de estadística debe usar los resultados y la fuerza laboral disponibles, e involucrar al ministerio en debates más productivos, tales como si debe modificarse o no el acopio (como se requeriría para un marco integrador como las cuentas nacionales).

448. El ministerio de transporte es otra institución en la que tradicionalmente se usa información cuantitativa y en cuya labor se generan registros administrativos que pueden usarse para fines estadísticos con un costo marginal bastante reducido. La política más sensata es llegar a un acuerdo con el ministerio para aprovechar al máximo la información existente. A veces, la información administrativa no se adapta a los estándares internacionales, pero suele ser más fácil hacer los ajustes necesarios que embarcarse en un esfuerzo independiente de acopio de datos.

449. Las barreras principales para usar los datos recopilados por otros ministerios (especialmente los organismos gubernamentales encargados de la recaudación de impuestos y administración de la seguridad social) son jurídicas y regulatorias. Los recaudadores de impuestos tienden, tanto como los estadísticos, a proteger los registros individuales. La mera idea de que esa información sea compartida podría agravar profundamente a los contribuyentes y empañar la reputación del ministerio, por muy poderosa que sea su capacidad de detección y acopio. Además, si la noticia de que el organismo de estadística recibe información de otros organismos gubernamentales crea la percepción (por mucho que carezca de fundamento) de que lo que proporciona es información complementaria, la reputación del organismo podría salir malparada. En la sección A.4 del capítulo XII se procura demostrar que pese a estas dificultades, la

⁹¹ En varios países, las estadísticas agrícolas figuraban entre las primeras que se desarrollaron, y antes de la existencia de una oficina de estadística, la fuerza laboral necesaria para recopilarlas era dirigida por el Ministerio de Agricultura.

participación unidireccional de información tributaria es el método más poderoso para reducir sustancialmente el papeleo estadístico de las empresas.

450. En general, es aconsejable que el organismo de estadística se abstenga de establecer acuerdos permanentes para que otros ministerios recopilen los datos, y que use los recursos y la presión política de que disponga para llegar a un acuerdo constructivo y cooperador. Tal vez la mejor manera de proceder sea establecer la tradición de los comités interministeriales informales. Es posible que el organismo sufra muchas frustraciones en el proceso, ya que es poco frecuente que los no estadísticos consideren prioritaria la cooperación para la recopilación de datos. Por otra parte, los no estadísticos podrían sentirse seducidos por la perspectiva de atribuirse el mérito de prestar un servicio importante a los encuestados, sobre todo si se trata de una comunidad numerosa.

451. Por último, está la cuestión de imponer un estándar común para la recopilación de datos estadísticos. Esto suele surgir en el contexto de compilaciones especializadas de finanzas públicas, sobre todo para las cuentas nacionales. La tarea de garantizar que los ministerios usen la misma definición de gasto corriente y de capital a nivel micro es arduo y a veces ingrato, pero inevitable.

5. El caso especial del gobierno provincial y local

452. En muchos casos, los gobiernos provinciales o estatales poseen oficinas de estadística propias muy desarrolladas. Esto ocurre no solo en los países federales como Brasil y Alemania, sino también en otros no federales como España, donde las comunidades autónomas cuentan con oficinas capaces de recoger, compilar y difundir datos de especial interés para el público.

453. En estas situaciones, interesa impedir que varias organizaciones sobre el terreno se superpongan y agoten la buena voluntad de los encuestados. Si se aplican mecanismos jurídicos que permitan compartir información entre organismos de estadísticas, y si hay acuerdos vigentes suficientemente firmes para sostener tales mecanismos, se puede lograr un equilibrio.

454. El trato con otras instituciones gubernamentales no involucra automáticamente a la organización sobre el terreno. En principio, estos asuntos se resuelven, en la medida de lo posible, entre los jefes de organismos estadísticos y sus asesores jurídicos. Si hay diferentes niveles de gobierno involucrados, se puede pedir el concurso de los jefes políticos encargados de los asuntos intergubernamentales de ambas partes. Evidentemente, si el acuerdo concluye en una delegación de funciones a organizaciones sobre el terreno, entonces estas desempeñarán un rol en la recolección de datos. En los países federales, o en situaciones en que el gobierno local esté involucrado, la cooperación tenderá a ser a nivel nacional. En tales casos, la fuerza sobre el terreno operará en todo el territorio nacional y tendrá un acuerdo con el organismo de estadística en su conjunto, en vez de una serie coordinada de entendimientos con cada unidad temática.

6. Instituciones sin fines de lucro

455. Las instituciones sin fines de lucro cobran una importancia creciente en casi todos los países del mundo. A modo de reconocimiento, se han elaborado directrices que explican cómo dar cuenta del impacto económico de estas instituciones.⁹² La mayoría de las organizaciones y órganos voluntarios sin fines de lucro que participan en transacciones monetarias con el público llevan algún sistema de contabilidad rudimentario, y las demandas que les imponen las encuestas suelen ser relativamente limitadas. Empero, las instituciones de salud y educación sin fines de lucro exigirían más atención de la organización sobre el terreno.

456. Los casos de instituciones de salud y educación sin fines de lucro constituyen un tema aparte sobre todo porque su tamaño relativo medido como proporción del PIB y su importancia social en el desarrollo de un país demanda una consideración especial. Muchos países cuentan con una tradición de encuestas especializadas de salud y educación. Sin embargo, también hay una tendencia a romper con las encuestas tradicionales de estos dos servicios y, además de medir los insumos materiales y humanos,⁹³ tratar de medir también los resultados. Un marco que ha ganado cierta aceptación es el que desplaza el énfasis hacia las encuestas longitudinales (“películas” en vez de “fotos”). Empero, la complejidad estadística de tales esfuerzos sobrepasa el ámbito de las actividades que el personal administrativo de hospitales, clínicas, escuelas y universidades sin fines de lucro puede hacer como subproducto de su trabajo cotidiano. Si un sistema de estadística continúa llevando a cabo encuestas especializadas de salud y educación, la coordinación entre proveedores de registros y recopiladores de datos será de capital importancia.

457. A manera de comentario final sobre este tema, el carácter especializado de estas dos esferas —salud y educación— es de tal índole que en la mayoría de los países que compilan estadísticas habituales de ellas, las unidades estadísticas y analíticas encargadas de este trabajo están alojadas en el seno del ministerio responsable. Respecto a los organismos de estadística pequeños e incluso medianos que todavía están aclarando su mandato sería prudente dejar las cosas como están en vez de intentar una centralización plena con pocas posibilidades de prosperar.

458. Los organismos mejor establecidas podrían experimentar con la creación de institutos especializados o satélites estadísticos. Estos órganos pueden adoptar diversas formas: además de tener su propio gerente general, pueden depender de una junta compuesta por representantes del sector educación (o salud) y del organismo de estadística.

⁹² Véase *Handbook on non-profit institutions in the System of National Accounts*, Estudios de métodos, Serie F, N.º. 91, publicación de las Naciones Unidas, en preparación.

⁹³ El patrón solía consistir en medir las camas de hospital y las tasas de ocupación como indicador de salud y los pupitres y tasas de matrícula como indicador de educación. Ninguno de los indicadores prestaba mucha atención a los aspectos de calidad y efectividad.

B. INTERACCIÓN CON UNA ORGANIZACIÓN TEMÁTICA

1. Perspectivas

459. Toda unidad organizacional importante de un organismo de estadística debe poseer una perspectiva de amplitud suficiente para observar cómo puede intersectarse su labor con el resto del organismo o, en un sistema descentralizado, con el resto del sistema. Esas visiones amplias se requieren sobre todo cuando los organismos llegan a encrucijadas importantes, que por fortuna no se dan muy a menudo. En los asuntos cotidianos, el ámbito de interacción suele limitarse a aquellas con las que se intercambia información. Así, la gerencia de una organización sobre el terreno tendrá presente en primerísimo lugar sus políticas con los encuestados (véase el capítulo XII) y la comunicación con la parte del organismo encargada de procesar los datos que van recopilándose.

460. Invariablemente, una perspectiva restringida produce tensión. Por ejemplo, cuando se pide información detallada sobre el gasto de consumo, los encargados de las estadísticas económicas pueden considerar que su objetivo primordial es minimizar los errores de las ponderaciones del IPC, debido al perjuicio que pueden causar. Por lo tanto, querrán añadir todas las precauciones posibles a la indagación pertinente. A esta postura pueden oponerse los encargados de operaciones sobre el terreno, cuya experiencia les dice que mientras más breve sea la entrevista, más atento estará el encuestado.

461. La tensión en sí es la manifestación saludable de un compromiso con la calidad que motiva a ambas unidades. Si ninguna de ellas expresara su punto de vista sobre la forma de evitar los escollos, las tensiones podrían seguir creciendo. Sin embargo, dada la posibilidad de conflicto, debería establecerse un mecanismo organizacional que forzara el acuerdo entre las partes interesadas sin tener que recurrir a los funcionarios superiores. Si se trata de nuevas iniciativas, el mecanismo debería residir en la gerencia del proyecto, y en última instancia bajo la autoridad del gerente del proyecto.⁹⁴ Cuando el origen del conflicto es el resultado de una actividad en curso, su solución requiere el concurso de un comité permanente. El motivo de que haya un comité permanente, y no ad hoc, es que los problemas relativos a la interacción entre una organización sobre el terreno y las unidades temáticas tienden a surgir con una frecuencia considerable. Lo importante es que las diferencias de opinión se encaucen en un diálogo cooperativo que genere soluciones constructivas y vinculantes para todas las partes.

2. Censos y encuestas

462. La jefatura de la organización sobre el terreno no puede tratar los censos y encuestas como si fueran intercambiables. Los censos, sobre todo los de población y vivienda, exigen una gran movilización de la ciudadanía, por lo que deben considerarse

⁹⁴ Esto no excluye en modo alguno la intervención de la dirección del organismo de estadística o de la organización sobre el terreno si estiman que la decisión del jefe del proyecto vulnera la integridad del programa del organismo.

un acontecimiento nacional, mientras que las encuestas no, por su escala, repercusiones y posible repetición (aunque tal cosa debe evitarse).

463. El censo de población es importantísimo para cualquier organización sobre el terreno por varias razones. En muchos organismos, las organizaciones sobre el terreno se crearon de hecho para satisfacer las necesidades del censo; en consecuencia, el censo es su compromiso primordial. Además, la parte más visible de todo censo es la recopilación de datos, puesto que requiere un breve período de intensa actividad de parte de todos los hogares.

464. Al contribuir a la preparación del censo, la organización sobre el terreno recurrirá habitualmente a su conocimiento detallado del país y ayudará a traducirlo en un enfoque de recopilación de datos. También proveerá su conocimiento de las características locales para identificar y movilizar a los líderes locales.

3. Gestión de interacciones

465. Sean cuales fueren los arreglos, una organización sobre el terreno, como cualquier otra organización funcional que forme parte de un organismo de estadística, debe cultivar con gran esmero sus contactos con el resto del organismo. Los puntos de tensión que surgen de estas interacciones y que deben vigilarse son los siguientes:

- El desafío de la presión de los especialistas temáticos, que son los más alejados de los encuestados (analistas, contadores nacionales, especialistas en comercialización y difusión son los ejemplos más destacados);
- Las ambigüedades sobre el nivel de calidad que debe establecerse para una encuesta. La organización sobre el terreno debe estar dispuesta a llegar a un compromiso sensato entre sus estándares de calidad y el presupuesto de la encuesta;
- El equilibrio debido entre las operaciones de la encuesta que pueden realizarse de forma eficiente en las oficinas regionales (en un sistema descentralizado) y las que deben llevarse a cabo en un entorno centralizado, o de lo contrario los estándares de consistencia no podrían aplicarse con garantías de éxito (encuestas que entrañan, por ejemplo, una codificación complicada).

466. Además la organización sobre el terreno debe estar atenta a los adelantos tecnológicos que puedan sobrepasarla antes de que su gerencia haya tenido la posibilidad de adiestrar al personal. El hecho de contactar con las empresas (y dentro de algunos años esto puede extenderse a los hogares) a través de la Internet va a poner indudablemente al experto temático en un contacto mucho más estrecho con el encuestado. Las organizaciones sobre el terreno deben hallar un nicho en el nuevo proceso donde puedan desempeñar un rol necesario y efectivo en función de los costos.

467. El jefe de estadística debe cerciorarse de que algunos servicios de infraestructura estén a disposición del personal empleado fuera de la oficina central, a saber:

- Acceso a marcos estadísticos;
- Acceso a oportunidades equitativas de capacitación;
- Acceso a los expertos de la oficina central en tiempo real para establecer normas sobre la aplicación de conceptos estándar.

Conclusiones

Hay un consenso general de que la organización sobre el terreno es un candidato óptimo para una organización por funciones.

La efectividad de una organización sobre el terreno depende de:

- El alcance de sus conocimientos sobre estrategias exitosas y fallidas en las entrevistas de hogares;
- Un programa de capacitación de entrevistadores que fomente las relaciones encuestado/entrevistador;
- La capacidad de apoyar a un entrevistador que se enfrente a una resistencia abrumadora a entregar la información.

Si la oficina sobre el terreno está repartida por todo el país, entonces es esencial contar con una función central encargada de la coordinación y el enlace.

XI. DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN A LOS USUARIOS

“Probablemente no sea exagerado decir que, en casi todos los países, los usuarios no aprovechan en absoluto y de forma total las estadísticas disponibles publicadas y en otras formas, debido en parte a que no se conocen lo bastante bien las estadísticas [...]. El fomento de una explotación más intensiva y extensiva de las estadísticas mediante una promoción activa basada en estudios de usuarios, forma parte integrante de las actividades de difusión.”⁹⁵

A. ASPECTOS GENERALES DE LA DIFUSIÓN

468. En parte debido a la situación descrita en la cita inicial de este capítulo, hay una clase de intermediarios en el proceso de difusión cuya tarea es buscar a los usuarios y adaptar la información para que se ajuste a sus necesidades, y brindar a la vez una interpretación útil de los datos.

Recuadro 15: Definiciones: difusión y publicación

Las palabras *difusión* y *publicación* desempeñan roles cruciales y poseen definiciones amplias en el texto que sigue. Se considera que la difusión significa “poner a disposición del público”, sin restricciones y con prescindencia de la manera en que se realiza la operación. Por ende, la publicación entraña la actividad de hacer pública la información estadística, en forma impresa o por la Internet, y también en CD-ROM, cintas magnéticas, audiocasetes, radio y televisión, y cualquier otro medio de comunicación que pueda cumplir los mismos objetivos.

469. La participación de intermediarios puede coadyuvar a la difusión de la información estadística de varias formas:

- Su conocimiento del proceso estadístico libera a los estadísticos de la ardua tarea de interactuar con los usuarios finales de la información;
- Al someter los datos a un análisis cabal, aportan una crítica constructiva adicional de la calidad y presentación;
- Ayudan a los estadísticos a evaluar la demanda de varios tipos de datos.

Sin embargo, también hay problemas potenciales:

- A veces, pueden malinterpretar los datos sin que los estadísticos tengan la oportunidad de corregirlos;

⁹⁵ Manual de 1980, pág. 25.

- Como resultado de sus propios intereses, pueden distorsionar involuntariamente la información transmitida a los estadísticos sobre las necesidades de información estadística de los usuarios.

1. Suministro de información a los usuarios sobre las propiedades de los datos estadísticos

470. Los estadísticos profesionales y las instituciones estadísticas prestigiadas están obligados a describir con exactitud y franqueza las bondades y deficiencias de los datos que publican y explicar el grado de inferencia que pueden avalar los datos. No hay un consenso internacional sobre la manera de hacerlo, pero el organismo de estadística debe cerciorarse de que su público esté bien informado de lo siguiente:

- Dónde se deben ubicar los datos, conforme al tema y el período de tiempo;
- Cómo se definieron y compilaron los datos;
- Qué calidad se asigna a los datos;
- Qué datos afines se pueden usar para fines de comparación o de brindar contexto.

471. Muy pocos organismos han invertido los recursos necesarios para brindar esta clase de información sobre todas las estadísticas que producen.⁹⁶ No obstante, si estos metadatos no acompañan la creación de datos, su creación a posteriori exigirá una inversión considerable. Para cumplir las normas de buena organización estadística, la documentación de este tipo debería estar disponible en toda la gama de series publicadas.⁹⁷

472. Se puede reducir la carga asociada con los proyectos de metadatos si una unidad específica del organismo de estadística se encarga de garantizar de que los metadatos se produzcan, se ciñan a un formato estándar y se mantengan y actualicen adecuadamente. Interesa tener presente, empero, que aunque la responsabilidad se otorgue a una unidad especializada, el conocimiento emana casi exclusivamente de la parte sustantiva del organismo de estadística. Es importante distinguir entre la necesidad de producir metadatos (con prescindencia del medio) para toda la gama de productos estadísticos y la adopción de un sistema y protocolo para registrar la información. Esto último ya es objeto de un animado debate internacional, pero lo primero no ha despertado todavía tanta atención.

⁹⁶ Un modelo destacado de documentación de metadatos es el de la Oficina de Estadística de Australia (ABS, según sus siglas en inglés). Su componente de gestión de datos está orientado a mejorar el servicio al cliente por medio de datos, conceptos y procedimientos integrados mejor catalogados, más visibles y más accesibles. Estas metas se enmarcan en el desarrollo, la carga y el uso de un “almacén” de información empresarial que cuenta con medios para albergar, catalogar y hacer accesibles todos los datos finales producidos por la Oficina junto con los metadatos que describen los conceptos y procedimientos subyacentes.

⁹⁷ Véanse las referencias pertinentes a los principios óptimos de ejecución de encuestas en Statistics New Zealand (s/f), *Protocols for Official Statistics*, Wellington, disponible en <<http://www.stats.govt.nz>>.

473. Los adelantos de la tecnología computacional han redefinido radicalmente la demanda y oferta de información estadística. Las restricciones a la producción y recuperación que afectan a los productores y usuarios de datos han disminuido considerablemente. En vez de distribuir resúmenes de la información disponible y permitir que los usuarios seleccionen ciertos datos para los que precisan detalles complementarios, el organismo de estadística puede suministrar toda la gama de datos, que puede almacenada por los usuarios, muchos de los cuales poseen ahora el software y los conocimientos tecnológicos necesarios para crear sus propios resúmenes y extractos analíticos.

474. El adelanto tecnológico ha redundado también en una profusión de depósitos de datos de autoservicio por los que es casi imposible navegar sin una guía confiable, lo que torna aún más crucial la provisión de metadatos de alta calidad. Por tanto, el organismo de estadística no puede adoptar una actitud de *laissez faire*, confiriendo al usuario las responsabilidades de buscar, resumir y analizar los datos, sino que debe hallar un compromiso aceptable que permita que ambas partes participen en la labor de “consumir” los datos. No hay ninguna regla general para definir esta relación, pero interesa recordar que el apetito de los usuarios por los metadatos es limitado, aunque haya hardware disponible para el almacenamiento y procesamiento. Además, también es limitada la capacidad de los no especialistas para manejar grandes volúmenes de datos.

475. No obstante, hay que tomar medidas para incrementar la probabilidad de que un número creciente de usuarios, provistos con mejores instrumentos de búsqueda y más exigentes en términos de calidad, hallen lo que están buscando. Aunque los metadatos detallados no se utilicen, el mero hecho de que estén compilados y a disposición del público resultará tranquilizador para aquellos que estén a favor del mantenimiento de los altos estándares de credibilidad.

476. El equilibrio entre lo que técnicamente se podría poner a disposición del público y lo que se debe dejar al libre acceso atendiendo al uso probable que se hará de ello es un tema al que la unidad encargada de la difusión debe prestar mucha atención.

2. Política de difusión

477. Un organismo de estadística que carezca de una política de difusión bien definida correrá el riesgo de perder su credibilidad como agente independiente. Los siguientes elementos son esenciales para una política de difusión efectiva:

- Un calendario de comunicados, definido con la debida antelación, que trate a toda la clientela por igual;⁹⁸

⁹⁸ Según las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD) del Fondo Monetario Internacional, “los elementos de control de las normas correspondientes al acceso, la integridad y la calidad [...] realzan la transparencia en la compilación y divulgación de las estadísticas [...]. Para permitir un *acceso* inmediato y equitativo, las normas prescriben: a) la divulgación anticipada de los calendarios de publicación y b) la divulgación simultánea de los datos a todas las partes interesadas”. Disponible en <<http://dsbb.imf.org/Applications/web/overview/>>.

- Normas claras que definan cuál es la información que debe darse a conocer a la prensa y qué datos detallados de apoyo pueden difundirse mediante boletines estadísticos;
- Normas que definan el costo de acceso a información estadística detallada.⁹⁹

478. Los organismos de estadística son cada vez más concientes de los beneficios de un calendario predefinido de comunicados estadísticos. Es mejor trabajar con arreglo a un cronograma con plazos conservadores que trabajar demasiado rápido y ser considerado impredecible. O bien, si las noticias se dan más tarde que lo habitual y son más favorables de lo previsto, el organismo de estadística podría dar la imagen de estar regido por influencias políticas.

479. Para muchos usuarios, la frase que condensa todo el proceso de medición (por ejemplo, “el mes pasado el IPC siguió aumentando a una tasa de 10% anual”) es más importante que los factores que explican las noticias. Dado que son habitualmente los medios de comunicación los que ofrecen tales resúmenes, es necesario ponerlos al corriente de la significación de los datos y metadatos relevantes. Desde el punto de vista de otros agentes, entre ellos los intermediarios estadísticos, los factores explicativos y los datos auxiliares desempeñan un papel importante en la labor de explicar las fuerzas subyacentes que impulsan los cambios y prever tendencias futuras. Una vez más, el organismo de estadística debe tener definir claramente la selección de los datos que puede distribuirse a la prensa para consumo masivo y cuál es el conjunto de datos que, debido a su naturaleza detallada y al hecho de que derivan de una clasificación cruzada más fina, aparecen un tiempo después en un boletín estadístico (en forma electrónica o convencional).

480. El crecimiento de la Internet ha desdibujado los límites de unas normas que solían carecer de ambigüedad. En teoría, no hay nada que pueda impedir que un organismo de estadística ponga toda la información disponible en su portal web y maneje el acceso mediante la Internet en vez de utilizar métodos más tradicionales. Mediante un árbol de directorios y archivos, los usuarios pueden llegar al detalle que consideren apropiado a sus intereses, con la ventaja adicional de que la tecnología les permite dejar un rastro en los elementos que han consultado.

481. La unidad de difusión del organismo estadística debe ser consciente de que la tecnología va liberando rápidamente las ataduras que constreñían sus actividades. La actualización tecnológica ha pasado a ser casi tan importante como los estudios de necesidades y satisfacción de los usuarios.

⁹⁹ Véase la sección C del capítulo XII.

B. DIFERENTES FORMAS DE DIFUSIÓN

1. Medios tradicionales

482. Aunque hoy en día hay numerosas formas de divulgar información, las más habituales, tales como boletines, compendios, extractos y anuarios, aún se siguen utilizando. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo pasado, la mayoría de los organismos de estadística han adoptado la costumbre de publicar un anuario (véase la sección E, titulada *Anuario estadístico*), un compendio mensual o trimestral, y una publicación especializada ocasional si sus lectores podían identificarse con prontitud (por ejemplo, estadísticas de comercio exterior). Tanto el anuario como el compendio cubrían prácticamente todas las actividades que realizaba el organismo de estadística.

483. La organización de apoyo que requería esta forma de difusión de datos era igualmente clara. Cada unidad sustantiva se ocupaba de la compilación de una rama especial de las estadísticas (por ejemplo, estadísticas de precios), que figuraría en el “compendio” y el “anuario”, respectivamente. Cada unidad era responsable de la exactitud de sus datos y de la relevancia, consistencia y forma de las notas de pie de página adjuntas. Asimismo, debía estar disponible para responder ante solicitudes específicas que no pudieran administrar los editores de la publicación.

484. En el organigrama de la institución había una unidad de difusión, encargada de actividades tales como identificar lectores, definir el formato de la publicación, distribuir cronogramas a los colaboradores, asegurar que el proceso de impresión se ajustara al calendario previsto y gestionar la distribución y las suscripciones. Esta unidad era responsable también de interactuar con las organizaciones temáticas para garantizar que cumplieran con el calendario global de difusión.

485. Algunas oficinas de gran tamaño tenían sus imprentas propias; en varios países, las instalaciones de que disponía el organismo de estadística figuraban entre las más voluminosas y complejas del sector público. Esta forma de organización sigue siendo viable, aunque las formas modernas de difusión, y en particular el uso de la Internet, han abierto nuevas posibilidades.

2. Multimedia

486. Quizá el cambio más importante que han traído los adelantos tecnológicos es la necesidad significativamente menor de controlar grandes instalaciones de imprenta. Los organismos de estadística tienen ahora los medios para diagramar sus propias publicaciones y, para las tiradas menores, los instrumentos para imprimir todo in situ. Además, la tecnología ha eliminado la necesidad de imprimir grandes volúmenes de tablas estadísticas (sobre todo las relacionadas con los censos de población y las estadísticas del comercio exterior) haciendo posible la distribución de información por otros medios.

487. Hace veinte años, la alternativa a las publicaciones en papel era difundir la información mediante cintas magnéticas para computadores, pero esto solo estaba al alcance del reducidísimo conjunto de usuarios que tenía acceso a un computador central. Durante las dos últimas décadas, el acceso se generalizó mucho más con la proliferación de los computadores personales y los discos magnéticos flexibles. En los cinco a diez últimos años, se ha adoptado casi universalmente la práctica de distribuir grandes volúmenes de datos en CD-ROM. Los CD-ROM permiten transmitir la información de manera más imaginativa —mezclada con sonido y acompañada de software de procesamiento— e invita de hecho a desplegar más esfuerzos para analizar datos brutos que cualquier medio de difusión anterior.

3. Internet

488. El advenimiento de la Internet ha otorgado un número de posibilidades cada vez mayor a los proveedores y usuarios de estadísticas. Sus ventajas principales son la interactividad, la versatilidad, la velocidad y la eficacia en función de los costos, lo que permite que el organismo de estadística mejore enormemente el servicio que presta a los usuarios.

489. Las implicaciones organizacionales del uso intensivo de la Internet con fines de difusión son sustanciales. Por ejemplo, puede modificarse el mencionado enfoque tradicional con doble nivel jerárquico de las publicaciones. Cada unidad sustantiva tendría los medios para instalar su propia página web en el portal del organismo y administrar la vertiente interactiva de la difusión. Una unidad central se encargaría de comunicar la información a la prensa y tendría también la facultad y los conocimientos necesarios para definir (previa aprobación de una instancia superior) un “código de buena conducta” respecto a los contenidos y el aspecto del material anunciado en el portal web del organismo. La unidad central se encargaría también de convocar reuniones para determinar como reaccionan los usuarios como comunidad a la gama de productos producidos por el organismo.

490. Otra consecuencia organizacional importante es que el archivo o base de datos electrónico usado para preparar la difusión impresa podría usarse para la versión en la Internet de la misma publicación. La integración estrecha de contenido y presentación de las publicaciones electrónicas y convencionales podría representar también un ahorro sustancial en el proceso de difusión. Esto significa que el organismo ya no depende necesariamente de los medios impresos, ya que podría convenirle ofrecer solo versiones electrónicas de sus publicaciones ya sea por la Internet o en CD-ROM.

491. La entrega de estadísticas en función del tiempo a los usuarios ha mejorado considerablemente con la Internet. El desfase cronológico entre la recopilación y la difusión de los datos con los medios impresos tradicionales se reduce considerablemente cuando la divulgación se hace por la Internet. En la práctica, la difusión por la Internet puede hacerse tan pronto como la versión impresa está terminada y se envía a reproducción y distribución. Esto permitiría que los usuarios tuvieran acceso a las estadísticas difundidas por la Internet varias semanas antes de recibir la versión impresa.

492. Muchos organismos de estadísticas se están percatando de que la Internet es ideal para divulgar estadísticas sensibles al mercado. La Internet permite que el organismo haga públicas las estadísticas de manera ordenada, es decir, permitiendo a todos los usuarios un acceso equitativo y simultáneo a las estadísticas. Anteriormente se habían usado las transmisiones por fax para este fin, pero los usuarios habían sido muy críticos con este método.

493. El costo de instalar un servicio de Internet en un organismo de estadística se ha reducido espectacularmente en los últimos años. Esto puede atribuirse a la reducción de costos tanto del hardware como del software, así como a la disponibilidad de software comercial que puede usarse para un portal de Internet básico pero con un funcionamiento muy satisfactorio.

494. La eficiencia en función de los costos derivada de la difusión de estadísticas y metadatos estadísticos por medio de la Internet es sustancial cuando con esta difusión se sustituyen los productos impresos o de otros medios físicos como cintas magnéticas o CD-ROM.

495. La Internet permite que los organismos de estadística brinden un acceso más amplio a las estadísticas y los metadatos estadísticos. En particular, el nivel de detalle que puede suministrarse no está limitado, como en los medios impresos, por el tamaño de la página. Ahora, el usuario también puede obtener metadatos estadísticos exhaustivos de forma habitual. Las estadísticas y los metadatos estadísticos archivados por el organismo de estadística pueden ponerse ahora fácilmente a disposición de los usuarios. Además, las publicaciones estadísticas agotadas pueden ponerse también a disposición de los usuarios de la Internet suministrando formatos escaneados o de otro tipo que conservan la estructura y configuración del documento.

496. La tecnología de los programas navegadores de páginas web es muy sofisticada, y esto permite que los organismos brinden a los usuarios un acceso expedito a bases de datos y sistemas de difusión de estadísticas en la Internet. Los navegadores vienen ahora con una funcionalidad que permite reconocer el tipo de archivo y recibir directamente en su computador las estadísticas en formato de valores separados por comas (CSV), hojas de cálculo electrónicas u otros formatos habituales.

497. La Internet ha brindado a los organismos de estadísticas un método muy útil para poner a prueba diversas maneras de presentar las estadísticas o rastrear la popularidad de sus comunicados, pedir comentarios y obtener retroalimentación sobre la suficiencia de sus datos y metadatos. En la etapa de desarrollo de una nueva base de datos para la Internet, los usuarios pueden poner a prueba la interfaz de la base de datos del organismo de estadística y dar de inmediato su parecer a los diseñadores sobre rubros tales como la configuración de la interfaz, su funcionalidad, el tiempo de respuesta de las conexiones desde la Internet a la base de datos y la usabilidad general. Esto resulta muy útil para el organismo estadística como prueba inicial del “producto” antes de su presentación. Una vez publicado el servicio, el organismo de estadística tiene la oportunidad de mantenerse

en estrecho contacto con los usuarios mediante un correo electrónico de contacto sobre el sitio web. Al aportar esta función, el organismo de estadística puede obtener sugerencias muy útiles para mejorar el servicio a sus clientes.

498. El organismo puede usar también la Internet para recoger estadísticas o metadatos afines mediante formularios diseñados en lenguaje de etiquetado hipertexto (HTML), accesos directos a bases de datos a distancia, acceso a servidores a distancia mediante el protocolo de transferencia de ficheros (FTP) o envíos de correo electrónico. Estos métodos son ahora de uso corriente y la elección de uno de ellos depende de la complejidad de la tarea, el nivel de seguridad que se requiera y la frecuencia de entrega, entre otros requisitos. Últimamente, los organismos de estadísticas han estado investigando el uso del lenguaje de etiquetado extensible (XML) para transferir estadísticas y metadatos entre organismos de estadísticas y proveedores y usuarios de datos. El XML ofrece ventajas potenciales sustanciales en materia de eficiencia para los proveedores y usuarios de estadísticas, ya que permite transferir de forma estándar datos y metadatos estructurados. Lo que interesa aquí no es promover el uso del XML —de hecho, para cuando el lector lea este libro el XML podría haber sido reemplazado— sino más bien que los organismos tengan nuevos instrumentos a su disposición para recopilar y difundir datos y metadatos con más facilidad.

C. RECUPERACIÓN DEL COSTO DE PUBLICACIÓN

499. De conformidad con el principio gubernamental de “el usuario paga”, algunos organismos cobran tarifas de mercado al menos por algunos de sus productos y servicios, sean los usuarios del gobierno o del sector privado. En la Oficina Australiana de Estadísticas, por ejemplo, el objetivo del principio “el usuario paga” es inducir a los usuarios a identificar y enfrentar sus verdaderas necesidades estadísticas, para lograr que la demanda de productos de la Oficina funcione como un indicador que señale el uso idóneo de sus recursos, y para compensar el costo de la producción de estadísticas. Desde esta perspectiva, la Oficina Australiana de Estadísticas tiene obligaciones de “interés público” para garantizar que las estadísticas básicas, cuando menos, serán asequibles y de fácil acceso; de esta forma ha sido posible financiar el Programa de Extensión de Bibliotecas de la Oficina, que abarca 529 bibliotecas de toda Australia, a las que se ha provisto de publicaciones gratuitas de la Oficina para cubrir las necesidades de sus comunidades locales.¹⁰⁰

500. La cuestión es si se deben tratar las publicaciones estadísticas de manera muy semejante a la de un servicio del gobierno general (como la policía y la defensa nacional) o como un servicio gubernamental que los usuarios deben pagar cada vez que lo usan (como los peajes, parques y museos). En este último caso, ¿cuál es el precio adecuado? Los argumentos varían según la política social y comunicacional del gobierno. El debate sobre el principio “el usuario paga” abarca las posiciones siguientes:

- Si un gobierno necesita información para sus propios fines —tomar mejores decisiones, mostrar al electorado si ha cumplido o no sus promesas

¹⁰⁰ Australian Bureau of Statistics (1997), *Annual Report 1996-1997*, Canberra.

- preelectorales— solicitará la producción de información estadística. El costo será sufragado por todos los contribuyentes y es parte de las tareas inherentes al desarrollo de un buen gobierno;
- La disponibilidad de información sobre el progreso económico y social de una sociedad es algo a que tiene derecho todo ciudadano de una sociedad libre y una responsabilidad que el buen gobierno debe asumir. Dado que no es posible legislar sobre el volumen de información que debe proporcionarse gratuitamente o sobre el precio que debe cobrarse por los datos, el único principio práctico es no cobrar nada;
 - Dado que de todas maneras hay que producir información para atender las necesidades del gobierno, el usuario solo debería pagar, como máximo, el costo marginal de una información solicitada con una forma determinada y en un plazo dado;
 - Es de una injusticia manifiesta imponer la carga de financiar la producción de información altamente especializada, que gratifica los objetivos de unos pocos (investigadores, historiadores, estadísticos profesionales), a toda la comunidad de contribuyentes;
 - Sería casi imposible basar una estructura tarifaria en el costo marginal. En consecuencia, el costo promedio del suministro debe cobrarse a todos los usuarios, con independencia del sector de origen. No hay otra manera equitativa de administrar una política de recuperación de costos.

501. Estos asuntos han sido objeto de vivos debates durante algún tiempo, pero no ha surgido ningún consenso internacional. Tal vez cabe decir a estas alturas que para los organismos de países en desarrollo cuyo principal desafío es conseguir que los ciudadanos reconozcan la existencia y utilidad de la información estadística, la cuestión más apremiante no consiste en obtener el máximo ingreso de las publicaciones estadísticas. En los organismos de estadísticas más avanzados, donde ciertos usuarios plantean peticiones especializadas singulares (y costosas), hay una tendencia a favor de cobrar determinados productos con precios superiores a sus costos nominales. La implementación de una política tarifaria difiere sobremanera de un organismo a otro.¹⁰¹

1. Políticas comerciales

502. En los organismos que se han embarcado en un programa de difusión con trasfondo comercial —en que predomina la venta de un servicio determinado o basado en el conjunto completo de publicaciones— se justifica la creación de una unidad especial encargada de la comercialización y actividades afines. Sin embargo, en otros organismos las investigaciones han demostrado que el potencial comercial de las publicaciones

¹⁰¹ Comisión Económica para Europa (1997), *Informe de la cuadragésima quinta sesión plenaria de la Conferencia de Estadísticos Europeos*, Ginebra, 10 al 12 de junio de 1997 (ECE/CES/52).

estadísticas es limitado y, por tanto, no amerita la creación de una unidad especial.¹⁰² Naturalmente, aunque el potencial comercial sea escaso o nulo y no exista una unidad especial encargada de la comercialización, los organismos siempre tienen la responsabilidad de investigar nuevos medios para incrementar el número de usuarios de sus productos.

503. Una política comercial requiere varios elementos y, sobre todo, un historial de costos que pueda justificar los precios asignados a cada publicación en caso de que sean objeto de escrutinio bajo la presunción de conducta monopólica. Los elementos de esta política son los siguientes:

- Un algoritmo para cotizar tabulaciones especiales y una directriz sobre solicitudes ulteriores de la misma información por parte de otro usuario;
- Un algoritmo para cotizar encuestas diseñadas a pedido o cuestionarios adicionales elaborados para complementar los cuestionarios de encuestas disponibles;
- Un objetivo explícito y justificable (por ejemplo, la recuperación de todos los costos vinculados con la producción del original, la impresión y la distribución, en el caso de productos impresos, y un conjunto comparable de costos para distribución por Internet);
- Un plan de comercialización en el que se contemple la identificación del usuario y sus necesidades;
- En los organismos grandes, habría que crear o identificar una unidad de comercialización aparte;
- Un catálogo de todas las publicaciones con sus precios respectivos.

504. La unidad encargada de comercializar publicaciones tiene que asumir plenamente estos elementos y objetivos y estar dispuesta a afrontar las críticas de sectores de la comunidad que son los más afectados por el conjunto de precios de venta.

2. Recurso a terceros con fines de difusión

505. En algunos países, se ha contratado a terceros (en algunos casos empresas del sector privado) para que se encarguen de comercializar todo o parte del programa de difusión del organismo de estadística. Esta medida persigue el objetivo de calibrar las señales del mercado para las publicaciones del organismo, elimina la necesidad de dotar de personal a una unidad de comercialización, y libera al organismo de la obligación de

¹⁰² Para ser justos con aquellos organismos que se han embarcado en un programa comercial, su objetivo no es exclusivamente comercial. Por ejemplo, el cobro de precios de mercado por las publicaciones impresas y electrónicas brinda una buena retroalimentación de mercado al organismo estadístico.

explicar sus políticas de precios en el contexto de metas sociales generales. Naturalmente, este programa solo tiene sentido en un entorno en que hay un mercado activo.¹⁰³

506. Empero, antes de adoptar soluciones de este tipo, el personal directivo de los organismos de estadísticas debe ser consciente de que ni la mejor de las publicaciones estadísticas es capaz de generar una enorme demanda, y que muchos usuarios se contentarán con compartir ejemplares o acceder a ellos mediante las bibliotecas u otras colecciones públicas. La experiencia sugiere que las escasas publicaciones estadísticas más atractivas son las de comercio exterior y las del censo de población.

3. Derechos de propiedad intelectual y regalías

507. Un objetivo importante de un organismo de estadística efectivo es difundir lo más ampliamente posible la información que compila y desplegar todos los esfuerzos posibles para conseguir que el gobierno, los investigadores, las empresas y la comunidad en general use esa información. Por tanto, parece irrelevante o incluso contradictorio plantear la cuestión de los derechos de propiedad intelectual y regalías en relación con las estadísticas oficiales. En realidad, lo que se contempla es asegurar que, mediante la persuasión moral, los usuarios intermediarios citen la fuente de la información estadística e incluyan las salvedades a que esté sujeta. Es más, en los organismos que comercializan su información, el derecho de propiedad intelectual es una medida destinada a impedir que los usuarios de la información estadística obtengan un provecho personal de una actividad que fue financiada colectivamente por los contribuyentes.

508. Algunos organismos estadísticos se sirven de la marca registrada e indican a todos los usuarios que deben indicar correctamente la autoría de la información estadística.¹⁰⁴ Es poco probable que un organismo tome medidas legales para encarar el uso indebido o la autoría incorrecta. La persuasión moral suele ser bastante efectiva.

509. En los casos en que resulta obvio que los intermediarios también adquieren con frecuencia compilaciones estadísticas para apoyar estudios y ejercicios analíticos, no bastaría con la atribución de autoría y correspondería el pago de regalías.

D. COMPLEMENTAR LA INFORMACIÓN CON EL ANÁLISIS

1. ¿Una oficina nacional de estadística debe hacer análisis?

510. No existe un consenso internacional sobre la extensión o profundidad de los comentarios que el organismo de estadística debe añadir a las cifras corrientes, y menos aún respecto del establecimiento de vínculos entre un conjunto de cifras recopiladas

¹⁰³ Cuando se toleran o incluso se fomentan las alianzas con empresas del sector privado, debe existir un procedimiento adecuado para que las empresas editoriales y distribuidoras participen en el proceso, y los contratos a corto plazo deben ser la norma con el fin de que los acuerdos no queden obsoletos con el paso del tiempo y la aparición de nuevas tecnologías.

¹⁰⁴ Una nota estándar a estos efectos reza así: “Prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio o procedimiento y con cualquier destino” (Oficina de Estadística de Canadá).

recientemente y otro que se compiló de forma independiente. Hasta cierto punto, hay una convergencia de opinión en el ámbito social y demográfico, y varios organismos preparan monografías sobre demografía y diversos asuntos sociales. Pero surgen dudas considerables a la hora de hacer algo similar con las estadísticas económicas. Se podría argüir que en demografía nada ocurre con mucha rapidez y, por lo tanto, los analistas no tienen que preocuparse de que sus observaciones vayan a cambiar las tendencias poblacionales. Sin embargo, en el caso de los datos económicos, una expresión o una frase mal escogida podría afectar el comportamiento en los mercados financieros, plantear serios interrogantes sobre la política económica adoptada por el gobierno y provocar en suma lo que un organismo de estadística siempre ha evitado hacer, es decir, influir en el mundo real con sus opiniones públicas y no con cifras estimadas objetivamente.

2. Hechos e interpretación

511. No hay mucha controversia en torno al hecho de que el organismo de estadística debe comentar, como mínimo, los datos destacados y usar su información confidencial para influir en la impresión creada por cifras agregadas si esa impresión no está avalada por los hechos. Por ejemplo, las horas trabajadas en un sector industrial se desplomaron en uno de los meses estivales en los que esto no era habitual. Se dio el caso de que la empresa dominante del sector había decidido cerrar sus fábricas antes de lo acostumbrado por razones técnicas y otorgar vacaciones pagadas a sus trabajadores. En un caso como este, lo lógico es que el organismo de estadística desactive la alarma de las cifras agregadas comentando —sin divulgar quién fue el responsable— lo que causó el desplome.

512. Es incorrecto que un organismo de estadística formule juicios normativos. Por ejemplo, al comentar las últimas medidas de la distribución del ingreso, un organismo de estadística responsable no debe adjuntar comentarios editoriales sobre los cambios más recientes de la estructura impositiva y sus efectos regresivos en la forma de la curva de distribución. Tampoco sería correcto hacer juicios normativos disimulados en presupuestos controversiales o pruebas poco firmes de causalidad. En cambio, los lectores saldrían muy beneficiados si el organismo de estadística, al examinar, por ejemplo, el estado del mercado de la vivienda, recordara a los lectores que el número de construcciones nuevas ha caído y que esta caída coincidió con un alza notable de las tasas de interés, incluidas las tasas hipotecarias. Estos ejemplos no son prescriptivos; ilustran más bien la postura de un organismo de estadística que es coherente con su vocación de objetividad y neutralidad.¹⁰⁵

3. Funciones analíticas e información

513. Si el jefe de estadística decide agregar de forma habitual comentarios analíticos al comunicado de cifras —sociales o económicas—, se debe encomendar a alguna unidad del organismo que lo haga. Si los esfuerzos de la institución son efectivos, los medios de

¹⁰⁵ Véase la sección A del capítulo IX, donde hay otras observaciones sobre la naturaleza y funciones de los análisis del organismo de estadística.

comunicación se acostumbrarán a reproducir los comentarios oficiales y mantenerlos aparte de las evaluaciones de cifras procedentes de otras corrientes de opinión. Para cerciorarse de que están en condiciones de explicar lo que significan los comentarios del organismo, los representantes de los medios de comunicación tenderán a buscar un contacto dentro de la institución. Si el jefe de estadística decide no asumir la carga adicional de ser el interlocutor habitual de los medios de comunicación (aunque en las oficinas menores esto sería aconsejable), podría designar con claridad meridiana quién es el portavoz oficial. Esto impedirá toda confusión que pueda surgir de las distintas opiniones formuladas por diversos profesionales dentro del mismo organismo. En las oficinas donde haya más actividad de análisis —quizá debida al análisis con profundidad y el examen de una encuesta u otros conjuntos de datos afines—, la responsabilidad podría recaer no en una persona, sino en la totalidad de una unidad analítica.

4. Examen de publicaciones

514. Pese a las precauciones y la formación impartida a los portavoces oficiales, puede haber errores en los análisis. Para evitar situaciones embarazosas, el organismo de estadística debe tomar medidas adicionales de precaución. En cuanto a los comunicados cuya utilidad exige una publicación rápida, debe establecerse un proceso de examen colectivo que involucre a los funcionarios de más alto nivel de la organización y fomente la revisión y crítica temática cruzada. Por ejemplo, un comunicado de estadísticas sobre empleo y desempleo puede ser examinado con más eficiencia por los responsables de las estadísticas de industria y comercio o los de cuentas nacionales. Aunque se lleven a cabo en forma habitual, los exámenes de este tipo no deben requerir demasiado tiempo por parte de los lectores.

515. Otro proceso estaría reservado para los esfuerzos de más largo aliento, como pueden ser los que tienen relación con las series de análisis generados por una nueva encuesta de ingreso y gasto familiar, un nuevo censo económico o un nuevo censo de población. Dadas las escalas de tiempo que se manejan en tales ejercicios, corresponde instituir un proceso de examen formal. Si se logra persuadir a los miembros de la profesión académica para que participen en el proceso, habrá un beneficio adicional. La misión exclusiva del proceso de examen sería juzgar si las afirmaciones que se presentan están plenamente avaladas por los hechos; si se tomaron en cuenta las inferencias más importantes fundadas en los nuevos datos disponibles; y si los métodos empleados pueden superar un examen minucioso, dados los conocimientos actuales. Sin embargo, hay un componente de este examen que no debe pasarse por alto. Se trata de cerciorarse de que no se diga nada indebido en el análisis, dado el contexto político y jurídico del organismo de estadística. Este último requisito es importante. Por ejemplo, algunos organismos de estadística se encargan del acopio de estadísticas y de los estudios económicos (o ejercicios analíticos). Otros no tienen esta función añadida. Se concluye que lo que constituiría una “intromisión” administrativa en materia de funciones en un país, en otro se consideraría una tarea programada de la organización. El juicio relativo a lo que puede decirse depende por completo del jefe de estadística o de alguien en quien él delegue directamente.

E. EL ANUARIO ESTADÍSTICO

“En vista de la próxima [creación de un gran número de nuevas provincias], y la perspectiva de que aumenten las relaciones comerciales entre ellas y con socios extranjeros, parece necesario contar con un manual de información común sobre ellas.”¹⁰⁶

516. La entidad física llamada anuario puede convertirse en una reliquia del pasado, obsoleta ante las posibilidades que presenta la moderna tecnología computacional y de telecomunicaciones. Sin embargo, durante muchas décadas la imagen estadística de un país ha estado disponible en su anuario, y la imagen correspondiente a los países del mundo ha estado disponible a través del conjunto de anuarios de las Naciones Unidas.¹⁰⁷ Si alguien desea conocer todos los datos relevantes de un país en un sentido cuantitativo, puede consultar estos anuarios, cuyo valor reside en la amplitud de la información y la variedad de perspectivas que presentan. El punto de vista alterno es que la actividad de un organismo de estadística debería consistir en dar respuestas pertinentes a preguntas específicas.

517. Dejando de lado el asunto de si el organismo de estadística publica un volumen de estadísticas llamado “anuario” o crea un portal web bien diseñado en que puede hallarse toda la información relevante que describe el país, las ventajas de producir un anuario comprenden lo siguiente:

- Ofrece la oportunidad de examinar la información relevante que describe un país;
- Aclara la necesidad de integración en las estadísticas que se seleccionarán para el anuario;
- Revela las lagunas de la información disponible, sugiriendo con ello cuáles son las nuevas iniciativas que deben adoptarse para completar la descripción de la estructura social y económica del país;
- En sistemas descentralizados, constituye un medio adicional de promover la coordinación entre las unidades estadísticas de los departamentos gubernamentales;
- Es un instrumento pedagógico ideal para iniciar a los niños en la geografía física, política y humana de su país.

518. Se contraponen a estas consideraciones los temores de que el anuario pase a ser un fin en sí mismo, de poco valor para la clientela a que está destinado, y que sus contenidos puedan ser excesivos para aquellos que tienen prisa e insuficientes para aquellos que desean profundizar en su conocimiento de un tema determinado.

¹⁰⁶ Harvey, Arthur (editor) (1867), *Year-Book and Almanac of British North America for 1867*, Montreal.

¹⁰⁷ Por ejemplo, el Anuario Demográfico, el Anuario de Estadísticas sobre Energía, el Anuario de Estadísticas Industriales, el Anuario de Estadísticas del Comercio Internacional y el Anuario de Estadísticas de Cuentas Nacionales.

519. En gran medida, el desarrollo de la Internet ha modificado los fundamentos de muchos de estos temores. Los aspectos económicos de la producción (que ha sido la perspectiva más sobrecogedora durante muchos años) han cambiado radicalmente. La principal innovación es que en muchos casos ya no es necesario imprimir el anuario, o que se puede imprimir a pedido. Hay otras consideraciones que revisten casi la misma importancia. Las páginas del anuario pueden actualizarse con mucha mayor rapidez. Además, resulta fácil preparar varias versiones del anuario, según la cobertura y el detalle requeridos, como ocurre con algunos de los diccionarios más conocidos.¹⁰⁸

520. Tanto si el organismo de estadística opta por un anuario o un volumen conciso — disponible en todas las embajadas del país y destinado a informar al potencial inversionista o turista extranjero— como si el asunto se maneja por la Internet, la iniciativa de producir un anuario requiere una estructura (es decir, un departamento o una unidad). La estructura no es tan diferente de la que se utiliza para la comercialización de las publicaciones estadísticas. Se compone de un órgano coordinador cuyo cometido es definir contenidos, establecer plazos, administrar la distribución (o delegarla en una unidad de comercialización especializada), planificar la evolución futura del anuario, señalar las contradicciones o ambigüedades de los datos y, en caso necesario, asegurar el enlace con otros departamentos del gobierno que puedan albergar a otros productores de estadísticas.

521. Tal vez el reto más difícil que encara la unidad coordinadora es asegurar que los departamentos que contribuyen no desdeñen el ejercicio por ser una tarea que corresponde a otros y de la que no son responsables. Un sistema de enlaces operado a través del portal web del anuario podría proporcionar a los usuarios un contacto más directo con los contribuyentes y estimular su interés.

¹⁰⁸ Por ejemplo, algunas ediciones del *Oxford English Dictionary* se publican en varios formatos: el *Concise* (1 volumen), el *New Shorter* (2 volúmenes) y la publicación completa (actualmente, 20 volúmenes). De hecho, algunos organismos estadísticos ya siguen este modelo y cuentan con un resumen, una publicación intermedia y una edición de bolsillo.

Conclusiones

Un organismo de estadística tiene que encontrar el justo equilibrio entre dos asuntos relevantes para su política de difusión: a) el nivel de interpretación y análisis que debe dejarse en manos de los intermediarios, y b) el volumen de metadatos que merece publicarse. Empero, no debe ponerse en duda la obligación de tratar a todos los usuarios por igual dándoles un acceso simultáneo a los datos. Un organismo de estadística fortalece considerablemente su control si emite un calendario de publicación de comunicados y se ciñe a él. Además, una política de difusión debe definir el costo de acceder a información estadística detallada.

Un organismo de estadística tiene que encontrar el justo equilibrio entre una política cada vez más general de parte del gobierno, que obliga a los usuarios a pagar ciertas clases de servicios, y su deber de hacer que las estadísticas oficiales sean accesibles para la comunidad en la medida en que el presupuesto lo permita. Es posible subcontratar algunas o muchas de las funciones vinculadas en la comercialización, pero esto deja pendiente la disyuntiva entre ventas y distribución gratuita. No hay en consenso internacional en cuanto al límite entre ambas.

La actividad de difusión no está completa si no va acompañada de un análisis que explique el significado de las cifras. Este análisis debe realizarse de la manera más neutral y objetiva posible pero no debe degenerar en un resumen mecánico de los hechos. En un nivel elemental, el organismo de estadística puede presionar con su conocimiento de eventos singulares que influyan en los agregados publicables. En un nivel más especializado, puede usar sus conocimientos multitemáticos para mostrar las interdependencias entre datos y procesos sociales. Al hacer esto, sobre todo en el ámbito económico, el organismo de estadística asumirá cierto nivel de riesgo. Este riesgo consiste en invadir el territorio de otros sectores del gobierno que están mejor equipados para comentar la evolución coyuntural, pero que a la vez serían algo menos neutrales. Para evitar consecuencias adversas, hay que establecer procesos de examen en los que puede participar el jefe de estadística si es necesario.

La publicación de un anuario —convencional o electrónico— es el mejor método de seleccionar las estadísticas más importantes que describen un país y su economía, sociedad y medio ambiente. Un anuario sirve también para examinar las lagunas de la información disponible.

XII. RESPETO DE LA INTIMIDAD Y PRESERVACIÓN DE LA CONFIDENCIALIDAD: CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

A. NORMAS PARA EL TRATO CON LOS ENCUESTADOS

522. Al elaborar unas normas para el trato con los encuestados, uno de los asuntos más relevantes es el hecho de que un organismo de estadística debe ganarse la confianza del público tratando a los informadores con respeto, y no como meras herramientas para alcanzar sus objetivos estadísticos. Cabe recordar que, aun cuando existen leyes que obligan a responder a una o más encuestas, la participación del público en las actividades de un organismo de estadística es en gran medida un proceso voluntario. Cuando las encuestas no son voluntarias, el organismo también tiene la obligación de tratar a los encuestados de manera ética, es decir, reducir en lo posible la duración de la encuesta, respetar su intimidad y mantener la confidencialidad que se les garantizó en el momento de suministrar la información.

523. El respeto de la intimidad significa reconocer que los individuos son los “propietarios” de la información que les atañe. Según el concepto de intimidad, el individuo es quien decide la información que entregará, cuándo debe difundirse y a quién debe difundirse. Las leyes que exigen la entrega de esta información privada para fines estadísticos solo son promulgadas cuando hay una necesidad pública imperiosa de contar con ella, y contienen disposiciones que impiden revelar la identificabilidad de los datos. Este concepto se aplica también a entidades jurídicas como las empresas. Las empresas públicas aceptan, obviamente, la difusión pública de datos tales como ventas y utilidades a fin de participar en un mercado bursátil regulado. A las empresas privadas o cerradas se les exige mucha menos información.

524. La garantía de confidencialidad es la respuesta apropiada del organismo de estadística a la obtención de datos privados. Es su compromiso de cumplir el contrato entre el encuestado y el organismo cuando el primero entrega datos personales. En este capítulo se consideran los elementos de este contrato y los medios para proteger los datos que se obtienen de los encuestados.

525. Es fundamental desarrollar normas diseñadas a crear una actitud de colaboración en el universo previsto de encuestados. A continuación se enumeran los elementos de tales normas, seguidos de una interpretación de cada uno de ellos.

1. Principios de las relaciones con los encuestados.

526. Hay dos clases principales de encuestados: empresas y hogares o individuos. Algunos principios rigen para ambas clases, y otros son específicos de la comunidad empresarial. Los elementos de la a) a la e) son aplicables a las dos, mientras que f) y g) son solo para empresas:

a) La finalidad del acopio de datos debe ser clara y válida para el encuestado

A menudo resulta difícil conseguir que los informadores entiendan los motivos por los que se recopilan los datos, y la aplicación de este elemento es particularmente difícil en las pequeñas empresas. El marco global en que se recogen los datos impide que el organismo de estadística levante censos frecuentes. De hecho, en aras de la eficiencia, es mejor tomar muestras que no superen el tamaño estrictamente necesario para obtener totales agregados con rapidez y precisión. Sin embargo, las pequeñas empresas suelen estar interesadas en el escenario en que opera y en su tipo de actividad específica, ninguno de los cuales pueden estar correctamente representados en la mayoría de las labores estadísticas, a excepción de un censo o una encuesta extensa de gran escala. Para las dos clases de informadores, toda explicación de la finalidad debe ser lo más clara y convincente posible.

b) El organismo de estadística debe dar la imagen de que guarda en la más estricta reserva todos los registros individuales y los protege de cualquier otra parte interesada dentro o fuera del gobierno

Esta seguridad debe darse de forma que los encuestados sientan confianza.¹⁰⁹ La seguridad misma se compone de dos elementos: los encuestados deben estar enterados de que la información que guarda el organismo de estadística es inaccesible a personas que tengan intenciones dolosas,¹¹⁰ y de que la ley reconoce que la información confidencial e poder del organismo de estadística no puede ser compartida con las autoridades políticas del país, los organismos fiscalizadores o la administración pública encargada de la elaboración de políticas. En varios países, se hace una referencia concreta al hecho de que la información entregada al organismo estadístico no puede ser objeto de citación judicial.

c) El organismo de estadística debe mostrar su disposición a facilitar la tarea de los encuestados, ya sea mediante explicaciones adicionales, ya aceptando sustitutos legítimos de un cuestionario tradicional

El organismo de estadística no sólo debe estar al corriente de los métodos de registro de las empresas, sino que además tiene que estar dispuesto a usar caminos alternativos para obtener la información que necesite con un mínimo esfuerzo de parte de la empresa. Por ejemplo, un informe a los accionistas que incluya todas o casi todas las variables que busca el recopilador de datos debería ser un sustituto aceptable de un cuestionario estadístico rellenado.

¹⁰⁹ Se registran casos en los que las empresas declararon explícitamente que preferirían que el organismo de estadística recogiera incluso la información rutinaria, fundadas en que toda la información suministrada estaría a salvo de inspecciones no autorizadas.

¹¹⁰ Naturalmente, esta seguridad solo puede darse dentro de ciertos límites, pero el público tiene que estar seguro de que sería extraordinariamente difícil franquear las defensas levantadas por el organismo de estadística.

d) El profesionalismo y la objetividad del organismo de estadística, así como su independencia de injerencias políticas, debe establecerse, aceptarse y anunciarse continuamente

Al entrar en contacto con los encuestados, el organismo de estadística no debería pedir más información de la necesaria, y antes tendría que haber determinado la manera menos onerosa de obtenerla. La petición está respaldada por la reputación del organismo, concretamente en el sentido de que los métodos que emplea para obtener resultados protegen su autonomía y lo liberan de injerencias políticas.

e) El organismo de estadística debe tener una imagen de constante interés y preocupación en los asuntos relativos a la carga de respuesta; es decir, debe comprometerse a hallar los medios que simplifiquen la labor de papeleo

En general, debe entenderse que el organismo de estadística contactará al encuestado con una petición de datos solo como último recurso, tras haber examinado y hallado insuficientes todas las vías alternativas. Un organismo que desee ser conocido por su política razonable respecto a la carga de la respuesta velará por que los recopiladores de datos hayan entendido cabalmente el significado de este último elemento. En particular, el organismo tiene que demostrar:

- Que supervisa estrechamente y en todo momento sus actividades de acopio de información;
- Que ha tomado en cuenta la intrusión y la violación de la intimidad que implican necesariamente sus esfuerzos, y que sabe que el resultado es un equilibrio prudente entre el respeto de la intimidad y la información mínima requerida para arrojar luz en el debate público;
- Que no se hará mal uso de la información recopilada; y
- Que puede medir la magnitud de la carga que impone, y que, mediante la aplicación de sus políticas, se reducirá esta carga.¹¹¹

527. Además hay dos principios que solo se aplican a la comunidad empresarial:

f) El método de recopilación de información debe reflejar los métodos de registro de las empresas

Una recopilación exitosa implica la capacidad de transformar los registros de las empresas en los registros estándar que requiere el compilador de datos. Sin embargo, corresponde al organismo de estadística, y no a la empresa, hacer este esfuerzo. La medida en que la información puede transformarse sin distorsión puede calibrarse si el

¹¹¹ En algunos organismos hay un cálculo anual efectivo de la carga total impuesta a las empresas. Este cálculo sirve de base para elaborar un informe oficial que se eleva al gobierno sobre la reducción de la carga total durante el año anterior.

compilador de datos conoce los métodos de registro de las empresas. En general, es aconsejable que el organismo de estadística tenga un número suficiente de empleados con un conocimiento cabal de contabilidad empresarial y teneduría de libros. En última instancia, hay que tratar de convencer a las empresas de que es seguro compartir información confidencial con el organismo de estadística.

g) En la información recopilada debe emplearse la misma terminología usada en las operaciones comerciales cotidianas

Interesa distinguir entre la jerga que usan los estadísticos para comunicarse entre sí y el lenguaje necesario para comunicarse con los encuestados previstos. Expresiones tales como “unidad de clase de actividad” y “utilidades netas” tienen poco significado fuera del contexto de un organismo de estadística. El léxico que debe usarse para obtener información debe resultar familiar al encuestado, sea hogar o empresa.¹¹²

528. En cualquier caso, el organismo de estadística no es la única institución que recopila información. De hecho, el gobierno acopia datos detallados del público de diversas maneras y por muchas razones. Por ejemplo, se obtiene información detallada de los balances a fin de gravar impuestos y administrar subsidios; se recogen datos detallados de los productos básicos a fin de redactar leyes y reglamentos que ordenen la salud y la seguridad.¹¹³ El organismo de estadística debe figurar entre los promotores más enérgicos de la reducción del papeleo, y usar la información recopilada por otros siempre que haya una oportunidad creada por la ley y por la superposición de contenidos. Debe ser capaz de demostrar al público que mantiene la comunicación con otros organismos gubernamentales respecto a los medios legales disponibles para impedir la duplicación de solicitudes de información, sobre todo a las empresas menos equipadas para satisfacerlas.

2. Obligatoriedad y respuesta voluntaria

529. La naturaleza de las normas legales es diferente en cada país. En algunos, el cumplimiento de los requisitos estadísticos es sencillamente obligatorio. Si los encuestados —empresas o jefes de hogar— no entregan la información en la forma requerida y a tiempo, infringen la ley. En otros países, las peticiones de ciertos tipos de datos están avaladas por disposiciones legales, mientras que otras son de carácter voluntario. Por último, hay casos en que las leyes son ambiguas al respecto. Cuando esto ocurre, el organismo de estadística puede sentir recelo de solicitar demasiada información: si fuera cuestionado, la ley podría dictaminar que ninguna información

¹¹² La Oficina de Estadística de Australia se embarcó en una amplia iniciativa con el fin de rediseñar sus cuestionarios de encuesta para adaptarlo al léxico empresarial. Esto requiere una inversión considerable. Sin embargo, aunque esto no genere un incremento perceptible de las tasas de respuesta, contribuiría a reducir el porcentaje de respuestas erróneas.

¹¹³ Dos ejercicios efectuados en épocas diferentes en dos países distintos de la OCDE revelaron que la proporción de la labor de papeleo que suponía la obtención de datos estadísticos con respecto al trabajo administrativo total impuesto por el gobierno no constituía mucho más de 5%.

(aparte de la requerida por el censo) es exigible, y la publicidad resultante podría afectar negativamente las tasas de respuesta.

530. La situación de la mayoría de los países es más bien representativa del segundo caso, en el que las leyes reconocen un conjunto reducido de encuestas obligatorias. Sea cual sea la base jurídica, todos los organismos estiman que el objetivo más importante es asegurar una actitud cooperativa de parte de los encuestados, en particular de las pequeñas empresas y los hogares.¹¹⁴

531. Si es posible, el organismo de estadística puede adoptar una postura moderada, en la que las preguntas económicas sean obligatorias y el resto voluntarias. Independientemente de la situación jurídica, interesa recordar que sin una actitud cooperativa no se podrá solucionar el problema de la respuesta por más que se intente obligar a los informadores.

3. Incentivos y seguridades

532. Un problema creciente de muchos países son las bajas tasas de respuesta en las recopilaciones de datos. Una de las soluciones potenciales ha consistido en ofrecer incentivos a los encuestados. No obstante, los incentivos no siempre pueden resolver el problema. En algunos países el uso de incentivos financieros es ilegal. En otros casos, la excesiva estrechez presupuestaria impide ofrecer incentivos sustanciales. Es más, si por ejemplo se ofrecen incentivos a los jefes de hogar, tiene que haber alguna relación entre el tiempo que se les ocupará y la naturaleza de la compensación. Para algunas preguntas la cuestión es trivial. Por ejemplo, en el caso de encuestas de actitudes o encuestas continuas, el costo para el jefe de hogar es la intrusión periódica en los asuntos privados del hogar. En otros casos, sobre todo las encuestas de ingreso y gasto del consumidor, el hogar tiene que hacer un esfuerzo considerable.¹¹⁵ Por último, el pago de incentivos puede crear expectativas en los encuestados y dificultar la realización de encuestas sin incentivos, o provocar un incremento sostenido de los incentivos. Hay que considerar los aspectos siguientes:

- El incentivo elegido debe ser significativo pero no excesivo, de modo que no sea tratado con desdén por los encuestados ni considerado como un despilfarro por quienes determinan el presupuesto del organismo de estadística. La organización sobre el terreno debe desempeñar un papel importante en la asesoría sobre este tema.

¹¹⁴ En general, las grandes empresas acatan las peticiones del gobierno y no piden explicaciones detalladas de los motivos por los que se solicita cierto tipo de información financiera y económica. Sin embargo, hay ejemplos de empresas transnacionales que son renuentes a suministrar información fuera del país donde tienen su sede.

¹¹⁵ Hay muchos casos en que la encuesta de ingresos y gastos va combinada con una encuesta de activos fijos y financieros, y los detalles que se piden a los hogares sobre sus balances y transacciones presentes y pasadas son tales que no solo les exige mantener un diario detallado de sus transacciones, sino que además el entrevistador tiene que destinar mucho tiempo ayudando a completar los cuestionarios.

- Sea cual sea la opción elegida, lo mejor es mantener informados a los jefes de hogar encuestados sobre los motivos por los que se otorgan o no se otorgan incentivos, sobre la imagen del organismo de estadística, y naturalmente sobre el deber cívico que supone la entrega de información para colaborar al debate de asuntos de interés público.¹¹⁶

533. Aunque los incentivos suelen ofrecerse a los jefes de hogar, también pueden servir en encuestas de pequeños agricultores e incluso de pequeñas empresas informales. Las mismas consideraciones no rigen necesariamente en las grandes empresas, para las que la entrega misma de información relevante puede constituir un incentivo poderoso. Por ejemplo, si la información comercial compilada en casos típicos es lo suficientemente exhaustiva como para usarla en un desglose regional, las empresas cuyas operaciones son más bien regionales que locales estarán interesadas en ver sus resultados regionales comparados con los de sus competidores que operan en la misma escala. En consecuencia, el incentivo que representa la obtención de tablas especiales que establezcan esas comparaciones —siempre que los datos tengan el nivel de detalle adecuado y estén razonablemente actualizados— sería suficiente para conseguir una cooperación constructiva entre la comunidad empresarial y el organismo de estadística.¹¹⁷

534. Sin embargo, en todos los casos el organismo de estadística debe dar garantías explícitas y no negociables de que la información suministrada no revelará la identidad de los encuestados. Para las empresas de cualquier tamaño, son suficientes las garantías firmes sumadas al reconocimiento de que la información solicitada es necesaria para que el país se maneje de manera ordenada. En otras palabras, en el caso de las encuestas comerciales, los incentivos son por lo general innecesarios (y, por razones presupuestarias, no benefician al organismo de estadística).

4. Información administrativa compartida

535. Hay muchos precedentes de información administrativa detallada que se comparte con los organismos estadísticos. El más notable es el caso de las administraciones aduaneras. Sin embargo, los recaudadores de impuestos de renta, que también recopilan enormes cantidades de información, tienen tanta conciencia de apego a la integridad y la confidencialidad como los estadísticos. La información compartida, en especial la que proveen los recaudadores, es un asunto delicado. Por lo tanto, si está previsto que la información se comparta, los recaudadores deben tener la seguridad de que los organismos estadísticos son tan escrupulosos como ellos en el uso de la información individual. Algunos factores que el organismo de estadística debería tener presente son los siguientes:

¹¹⁶ Cuando se invoca el deber cívico, la entrega de información privada es equivalente a la obligación de participar en un jurado.

¹¹⁷ En Francia, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), ha seguido con éxito una política de motivación a la empresa mediante el suministro de tabulaciones a medida en las que se incluyen comparaciones concretas entre la empresa y sus pares.

- Toda información que se comparta entre estadísticos y recaudadores de impuestos debe moverse en una sola dirección: de las autoridades tributarias a los estadísticos;
- Para conseguir que los recaudadores de impuestos estén dispuestos a compartir información y muestren una actitud positiva al respecto, los estadísticos deben prestar algún servicio a las autoridades tributarias sin sacrificar ninguna de las salvaguardas vitales de la confidencialidad.;
- La información recopilada por las autoridades tributarias es el recurso más poderoso para reducir la carga de respuesta de las pequeñas empresas;¹¹⁸
- Las autoridades tributarias están interesadas en clasificar los formularios presentados por los declarantes de impuestos según su rama de actividad económica, pero no necesariamente en la misma forma que los organismos estadísticos;
- Hay una ventaja estratégica sustancial si la clasificación por sectores de los registros tributarios se armoniza con la que se usa para fines estadísticos;
- Si el público percibe que los estadísticos están clasificando registros tributarios, se podrían debilitar las garantías dadas por los estadísticos sobre la confidencialidad de la información que se les entregó.

536. El organismo de estadística afronta el desafío de hallar el mejor compromiso posible entre estos factores sin poner en peligro de ningún modo la confidencialidad estadística. Todos los métodos que funcionen bien en la relación con las autoridades tributarias tenderá a funcionar también, variantes circunstanciales aparte, con los demás proveedores de información de origen administrativo.

537. Además de los diversos avales que requieren los proveedores de información administrativa y que pueden acordarse mediante un protocolo y garantías verbales, el organismo de estadística debe dar señales de que los lugares físicos donde se guarda la información sensible están especialmente bien vigilados. En muchos organismos estadísticos, donde el acceso a los recintos está controlado, es necesario contar una autorización especial para entrar en los pisos donde se guardan los documentos tributarios.

¹¹⁸ Una excepción la constituirían los países en los que solo una minoría de la población paga el impuesto sobre la renta, por que no vale la pena considerarlos para fines estadísticos.

B. PROTECCIÓN DE LOS DATOS

1. Seguridad material y electrónica

538. Hoy en día, los organismos estadísticos tienen dos perímetros que proteger. El primero es material: la ubicación concreta de los documentos, registros computacionales, microfichas, fotografías y otros. Al respecto, los organismos cuyos registros se encuentran en más de un edificio no solo encaran un mayor costo de protección sino también en persuadir al público de que lo que hacen es compatible con la seguridad de los registros individuales. El segundo perímetro es virtual: el perímetro electrónico trazado por el sistema interno de comunicaciones del organismo, que presumiblemente estará conectado a sus almacenes de datos individuales.

539. Ambos perímetros necesitan protegerse de la intrusión dolosa o no autorizada. Cabe reiterar que en muchas oficinas el acceso está estrictamente controlado (por ejemplo, los empleados tienen que portar distintivos de identificación), y se adoptan medidas de seguridad adicionales donde se guardan los registros más sensibles.

540. El perímetro electrónico debe defenderse también con acreditación por contraseña y otras medidas de seguridad, pero esto es más difícil de lograr, en especial porque la tecnología sigue exigiendo defensas actualizadas. Los medios de comunicación populares han dado gran publicidad a las tentativas exitosas de piratas de penetrar en los sistemas de comunicaciones más seguros y acceder a la información más sensible, en algunos casos los archivos de la seguridad nacional. Dado que el público se muestra más aprensivo por la seguridad computacional que por la de los documentos convencionales, y que esta tendencia irá en aumento, algunos organismos estadísticos han optado por aislar completamente el sistema de comunicaciones internas del mundo exterior, incluso de sus propias oficinas locales.

541. En estos organismos no hay un vínculo directo entre los almacenes de datos y las comunicaciones con el mundo exterior. Además, cualesquiera datos confidenciales que se transmitan de las oficinas locales a la oficina central están protegidos por el mejor sistema de encriptación disponible. No se puede predecir si esta solución va a brindar o no protección suficiente frente a tecnologías en rápida evolución. Uno de los analistas de sistemas del organismo debe ocuparse de forma permanente de la seguridad de los datos, y responsabilizarse de cuestiones tales como la encriptación, la eliminación de atributos de identificación y la protección contra la alteración dolosa de los archivos de datos. Además, alguien debe encargarse de la seguridad material de los recintos y los almacenes de datos.

2. Sanciones

542. Debe haber un reglamento oficial en el que se esbochen las sanciones impuestas por violaciones de la seguridad, tanto como disuasivo y como para demostrar al público que los asuntos de confidencialidad e integridad de los almacenes de datos se toman en

serio. La manera más natural de organizar esto es utilizar la propia ley. La situación ideal sería que en la legislación se establecieran claramente los tipos de infracción. A continuación se presentan ejemplos, en orden de gravedad creciente:

- **Negligencia.** Un entrevistador deja en el autobús un sobre que contiene cuestionarios rellenos identificables, donde podría hallarlo un tercero y ser usado por la prensa como ejemplo de relajación del sector público;
- **Conducta impropia.** Un experto temático comenta en público el ingreso declarado por una determinada familia al ser entrevistada en el curso de una encuesta de ingreso y gasto de los hogares (las posibles consecuencias son las mismas que en el punto anterior);
- **Conducta con intención dolosa.** Un empleado que desea poner en situación embarazosa a la gerencia del organismo de estadística envía a la prensa el formulario del censo del primer ministro;
- **Uso de información confidencial para provecho personal.** Un empleado ofrece entregar información confidencial de una empresa a una de sus competidoras.

543. Naturalmente, estos ejemplos solo son ilustrativos; la ley puede ser más exhaustiva en la tipificación de los delitos contra la seguridad. Sin embargo, los ejemplos muestran la clase de infracciones que deberían estar en la lista y que deberían ser objeto de sanciones creíbles.

C. CONFIDENCIALIDAD Y DIVULGACIÓN

1. Principios

544. En la sección precedente se han descrito las precauciones que deben tomarse con la información entrante, los métodos para impedir que caiga en malas manos, y las medidas disciplinarias que deben aplicarse cuando hay una violación de la seguridad. En esta sección se analiza el cumplimiento del contrato establecido con los encuestados. Se estudian formas de evitar la publicación de datos agregados que desvelen información que, a su vez, revele la identidad de una persona, empresa o institución.¹¹⁹ El riesgo de que ello ocurra aumenta con el grado de detalle de la publicación. Por ejemplo, se acostumbra publicar los resultados de una encuesta de gasto familiar por región, características demográficas de los encuestados e ingreso. Incluso en una encuesta que incorpore decenas de miles de respuestas, las identidades de los encuestados cuyos datos estadísticos caigan en los rangos extremos (por ejemplo, personas ricas y destacadas) podrían identificarse fácilmente.

¹¹⁹ Es interesante preguntarse si estas son las únicas categorías que deben protegerse. Si revelamos, por ejemplo, el ingreso promedio de los cardiólogos, o la tasa de delincuencia por etnia del perpetrador, ¿se violarían los términos del contrato? La tarea de definir exactamente la información que debería protegerse aún no ha sido objeto de un examen acucioso.

545. La solución estándar es efectuar una investigación inicial que determine aquellas celdas que permitirán identificar a los encuestados. En investigaciones ulteriores, se decide el grado mínimo de agregación necesario para suprimir¹²⁰ la identidad de los encuestados. Esta clase de investigación suele darse en dos niveles. Primero, hay una tentativa rudimentaria, puramente práctica de eliminar los casos causantes mediante ensayo y error a un costo mínimo. Para aquellos organismos que pueden permitírsele, hay también un enfoque más teórico para identificar las celdas causantes y demostrar que la solución propuesta es la menos costosa en términos de la información suprimida. Dado que pocos organismos estadísticos están equipados para realizar tal investigación, una solución alternativa es encargar a los académicos interesados que ideen modelos de supresión de datos mínimos. Naturalmente, los resultados de la investigación pueden aplicarse en cualquier otro ámbito, y se alienta a los organismos más pequeños que mantengan comunicación con los grandes centros estadísticos, en particular sobre este tema.

2. Dominancia y divulgación residual

546. Varios aspectos relativos a la confidencialidad han sido objeto de escrutinio durante los cincuenta últimos años, y por ello se han tornado más permanentes con la difusión de la tecnología computacional y la expansión resultante de la comunidad de usuarios. El incremento de la capacidad para almacenar, hacer tabulaciones cruzadas y publicar datos estadísticos han creado inesperadamente más oportunidades de divulgación accidental. Además, también ha aumentado la capacidad de los usuarios para manipular los datos, y con ello sus posibilidades de desvelar más información de la que les corresponde.¹²¹

547. Para cada una de sus tabulaciones, el organismo de estadística tiene que averiguar cuántos encuestados están incluidos en cada celda y cuántos de cada celda pueden calcularse como residuales. Deben tomarse medidas para encubrir todas las que queden por debajo del umbral (tres suele ser el límite). En aquellas celdas con un número de encuestados igual o mayor que el umbral, pero con uno o dos encuestados que representen más de 90% del valor de la variable exhibida, también habrá que tomar medidas para encubrir su actividad.

¹²⁰ El término “suprimir” no se emplea para sugerir que deba excluirse la información básica sino más bien que debe mantenerse anónima. La solución es combinar las celdas.

¹²¹ Supongamos que una oficina de estadística presta servicios de tabulaciones a pedido, y su objetivo es suministrar tablas formateadas de lectura electrónica derivadas de una encuesta compleja. Aquí rige el principio de que cualquier cosa que pide un usuario está disponible para todos. Supongamos también que hay n usuarios, y que cada uno desea tabulaciones cruzadas diferentes. Se deduce que una oficina de estadística tendría que rastrear los efectos de la n -ésima petición sobre el número de revelaciones residuales posibles, suponiendo que el n -ésimo usuario tenía acceso a las $n-1$ peticiones previas.

548. En los organismos que cuentan con un programa de publicaciones importante, la tarea de dar seguimiento a los casos de dominancia y residuales justifica la creación de una unidad especial encargada de investigar la confidencialidad.¹²² Esta unidad suele ser una rama del departamento encargado de las aplicaciones de la estadística matemática, o bien mantiene una estrecha relación con dicho departamento.¹²³

3. Confidencialidad y estadística de los hogares

549. Si bien una persona o un hogar puede ser muy parecido a otro, las grandes empresas como Sony, el grupo Royal Dutch Shell, la International Business Machines (IBM), el grupo De Beers, Gasprom o General Motors son muy diferentes a la pequeña empresa. Por esta razón, deben tenerse presentes varias diferencias entre las estadísticas sociales y las económicas. En las estadísticas sociales, la noción de dominancia solo es relevante en algunas encuestas de bienes, ingreso y gasto de los hogares. Asimismo, en el ámbito de las estadísticas económicas toda muestra de una encuesta incluirá tradicionalmente una cierta clase de unidades porque constituyen una gran proporción de la variable, pero las en el caso de las familias y los individuos solo se necesita una selección con probabilidad distinta de cero. Por último, con la excepción de encuestas especiales (el balance financiero de los hogares, entre otras), pueden introducirse perturbaciones aleatorias en los resultados de las encuestas de hogares para enmascarar casos individuales sin influir en las estimaciones de ninguno de los momentos de distribución. Sin embargo, esto se da rara vez en las encuestas empresariales.

550. Últimamente, las encuestas longitudinales han planteado una serie de cuestiones interesantes relacionadas con la investigación de la confidencialidad. Estas encuestas, en las que se da seguimiento a una unidad seleccionada (en general un individuo o una familia,) durante un tiempo para observar los cambios de sus atributos, se están popularizando en algunos de los organismos estadísticos más adelantados. El aspecto temporal de este tipo de encuestas incrementa sobremanera la probabilidad de que la muestra sea identificable. Sin embargo, la supresión mínima necesaria puede inutilizar el delicado análisis y la presentación de los datos que exigen tales encuestas. Es obvio que la investigación de la confidencialidad de las estadísticas de los hogares es radicalmente diferente de la investigación del ámbito comercial, y debe tratarse como rubro separado en la agenda de investigación.

4. Divulgación con consentimiento

551. En términos de imagen pública, al organismo de estadística le conviene posicionarse como custodio de la carga de respuesta y demostrar continuamente su deseo de minimizar en lo posible el papeleo. En consecuencia, el organismo de estadística debe

¹²² Puede verse un sistema de rastreo y supresión en Gordon Sande, "Automated Cell Suppression to Preserve Confidentiality of Business Statistics", en *Proceedings of the Second International Workshop on Statistical Database Management*, Los Altos, California, 27 al 29 de septiembre de 1983, Roy Hammond y John L. McCarthy, editores (Lawrence Berkeley Laboratory, 1983).

¹²³ Ese departamento se encargará normalmente, entre otras cosas, de la investigación en materia de codificación.

buscar con ahínco las oportunidades de usar las facultades fiscalizadoras de terceros para recoger información, en vez de duplicar las solicitudes de información administradas por otras instancias de gobierno. Sin embargo, la eliminación de la duplicación puede significar que la información debe compartirse, lo cual puede lograrse de dos maneras: o bien el organismo de estadística obtiene su información de los datos recopilados por el organismo gubernamental, o viceversa. Si se les da a elegir, lo habitual es que los encuestados prefieran informar al organismo estadístico por varias razones, y la más importante su reputación de discreción y atención a los detalles. Si existe la posibilidad de que la información sea compartida, los encuestados tendrán que dar su consentimiento (preferiblemente por escrito) para que sus formularios sean examinados por un tercero, y tendrán que entender el motivo de esa colaboración. Asimismo, se les deberá advertir que si se negaran rotundamente a contestar, podría ocurrir que se les solicitara dos veces la misma información.

552. Hay otras circunstancias en las que se podría pedir el consentimiento por escrito para la divulgación. En los países altamente industrializados, las tablas analíticas de la industria (por ejemplo, las tablas insumo-producto) pueden perder su valor si las reglas de divulgación se interpretan literalmente. Antes de aceptar un sacrificio del valor analítico de sus compilaciones, el organismo de estadística podría pedir el consentimiento de las empresas que corren el riesgo de ver sus operaciones divulgadas. Se les pediría a estas empresas que aceptaran una forma de publicación que otorga una protección imperfecta contra la divulgación. Naturalmente, si la medida es de cierta envergadura, podría poner en entredicho la reputación del organismo estadístico.

5. Divulgación forzosa

553. En ciertos casos, no hay otra solución que divulgar las actividades de una empresa determinada. En la mayoría de los casos esto ocurre con las empresas de servicios públicos, los monopolios estatales y las industrias que están dominadas por una sola empresa, como suele suceder en los países pequeños. Cuando la situación es bien conocida y precede de hecho a la creación del organismo de estadística, se introduce en la ley una cláusula escrita especial que se ocupa de ello. En las estadísticas anuales esto constituye un problema menor, porque las empresas estatales y los grandes monopolios públicos suelen declarar sus actividades y circunstancias financieras con gran detalle, y estos informes se divulgan.

6. Confidencialidad pasiva

554. No siempre es posible impedir por completo las violaciones de la confidencialidad. El ejemplo más obvio lo ofrecen las estadísticas del comercio internacional. En este caso, los datos recopilados se refieren a las transacciones registradas y no a los individuos o empresas responsables de ellas. Dado que estas estadísticas constituyen un censo de transacciones durante el período de referencia y que se publican con sumo detalle e incluyen varios atributos (los bienes se intercambian, su destino, medios de transporte, lugares de entrada y salida, entre otros), no es realista suponer que pueda mantenerse una confidencialidad absoluta sin que tenga efectos

negativos considerables en la oportunidad y utilidad de la información suministrada. El enfoque acostumbrado es optar por una mezcla de protección activa y pasiva para proteger la divulgación. En todos los casos en que se sabe que solo hay un importador o exportador, o un caso de dominancia, se idean e implementan de antemano medidas de supresión.¹²⁴ En todos los demás casos, solo se toman medidas de supresión si una empresa o individuo toma la iniciativa y reclama ante el organismo de estadística. Si el organismo es acusado de no actuar oportunamente al respecto, debe notificarse al encuestado que, a diferencia de otras situaciones en las que el organismo de estadística diseña y administra sus propias encuestas con los medios para detectar la divulgación a priori, las estadísticas del comercio internacional emplean registros compilados mediante un proceso administrativo externo, y no son responsabilidad directa del organismo. Por lo tanto, este solo puede actuar cuando se le comunica.

7. Disposiciones para la investigación

555. En ciertas condiciones, y por decreto propio, los organismos estadísticos pueden ordenar la publicación de nombres, direcciones, actividad industrial (expresada en forma de código industrial), y tamaño (expresado por un código que denote una categoría relativa al número de empleados o alguna otra variable convenida equivalente) de empresas encuestadas seleccionadas. En general, esta excepción se hace con fines de investigación.

556. Cada vez más hay aplicaciones perfectamente legítimas cuyo éxito depende no solo del uso de agregados estadísticos, sino también de los datos individuales. Por ejemplo, el estudio de interacciones complejas entre ingreso y gasto del consumidor, ahorro de los hogares y tributación mediante el examen de estadísticas publicadas tiende a adolecer sobremanera del sesgo de agregación. La verificación de hipótesis formales puede realizarse de forma más expeditiva sobre la base de registros individuales longitudinales. Hay pocas oficinas que estén equipadas para llevar a cabo esta clase de investigación por cuenta propia. Se desprende que, en esta situación, se sirve mejor el interés común si el organismo de estadística suministra a los investigadores la información que necesitan y les permite formular hipótesis y realizar las tareas de investigación necesarias.

557. En la actualidad hay circunstancias por las cuales un organismo de estadística no puede evitar la entrega de microdatos. Sin embargo, una base de datos accesible con información individual debe construirse de tal manera que las probabilidades de identificación cierta sean extremadamente reducidas o inexistentes. Como es natural, todos los registros deben hacerse anónimos, y además, puede haber motivos para introducir perturbaciones aleatorias siempre que se preserven los momentos de la

¹²⁴ Este enfoque opera de manera asimétrica. En casi todos los países hay muchos más importadores que exportadores. Estos últimos pueden identificarse anticipadamente con más facilidad, y se pueden tomar medidas preventivas para suprimir información identificable. Sin embargo, toda empresa puede considerarse importadora y, por ende, resulta más difícil tomar decisiones a priori son más difíciles de tomar.

distribución original.¹²⁵ Incluso después de tomar todas estas precauciones, es necesario encargar a un funcionario que supervise el acceso a la base de datos y las labores derivadas de ella. Esto significa que en todo momento un funcionario del organismo sabrá quién está utilizando la base de datos y por qué, qué es lo que busca, y qué resultados, si los hay, se han obtenido hasta entonces. El organismo debe coordinarse con los usuarios cuya labor depende de conjuntos de datos particularmente detallados, con el fin de que el público en general tenga confianza en que esos detalles solo se suministran para apoyar progresos significativos en las ciencias sociales.

558. Es difícil imaginar una base de datos accesible al público para la información empresarial, porque en cada industria suele haber un establecimiento o una empresa con la envergadura suficiente para dominar los resultados y ser reconocido por la medida en que influye en los datos. Sin embargo, con la pequeña empresa la situación sería diferente, y si hay preguntas relacionadas exclusivamente con ella, se justifica el diseño de una base de datos accesible al público. Nótese que si bien existen numerosos ejemplos de bases de datos exitosas de uso público en el ámbito del hogar, se han creado pocas para las empresas.

559. La comunidad investigadora plantea exigencias especiales a los datos, que no pueden desconocerse, en particular cuando se considera que esas exigencias sirven el interés público. Muchas de estas requieren legítimamente acceder a registros individuales o a celdas en tabulaciones donde el número de encuestados es inferior al umbral. Dado que tal investigación no se realiza para provecho personal o con la intención de obtener información comercial reservada que podría perjudicar intereses establecidos, es difícil que el organismo de estadística la desautorice. A la inversa, al organismo le resulta igualmente difícil hacer excepciones para ciertas clases de usuarios a pesar de todas las garantías dadas a los encuestados. Rara vez un organismo de estadística ha alcanzado un equilibrio efectivo entre las dos presiones. En la sección siguiente se describe una solución que ha funcionado en el contexto de unos pocos organismos.

560. Un método que ha tenido un éxito limitado en varios países es la contratación formal de investigadores académicos que requieren acceso a los microdatos, aunque su remuneración es meramente simbólica. Este procedimiento asegura que el investigador acepta las normas del organismo de estadística, y entiende que el hecho de no hacerlo dará lugar a una sanción oficial. Las siguientes condiciones justificarían este tipo de oferta formal:

- El investigador tiene credenciales apropiadas.
- El plan de investigación se refiere a asuntos que el organismo de estadística considera de interés público o relacionadas con el progreso de las ciencias sociales, y no hay otras fuentes de datos.

¹²⁵ En la actualidad se investigan activamente los métodos para suministrar datos que no sean identificables pero que contengan la misma información que el conjunto original. Véase, entre otros, "Multiple imputation after 18+ years", en *Journal of the American Statistical Association*, vol. 91, pp. 473-489.

- El investigador acepta ceñirse al protocolo y las opiniones del organismo de estadística mientras dure su empleo.

561. Antes de hacer una oferta de empleo, el organismo de estadística debe cerciorarse de que el investigador cumple las tres condiciones señaladas en el párrafo anterior, previa consulta optativa con su asesor jurídico. También es importante no emplear esta práctica para soslayar las normas de confidencialidad. Es obvio que el uso excesivo o el uso para proyectos que parezcan triviales podría comprometer la credibilidad del organismo. El tema del control de la propiedad intelectual resultante de la labor del investigador, que escapa al alcance de este manual.

562. Otro método, puesto en práctica en la Oficina del Censo de los Estados Unidos, consiste en crear una “cámara estéril” donde puedan trabajar los investigadores. Aunque no adquieren la condición de empleados, los investigadores obran con pleno conocimiento de las políticas de confidencialidad del organismo de estadística y aceptan las sanciones reglamentarias en caso de infringirlas.

Conclusiones

Los organismos estadísticos tienen un compromiso con la protección de la información que revele de forma patente las operaciones, pertenencias, actitudes, o cualquier otra característica de los encuestados individuales. Los principios en que se inspira esta práctica están bastante claros, pero las aplicaciones concretas exigen una investigación permanente para certificar que no haya violaciones de la confidencialidad. La investigación teórica, si bien resulta inestimable por la posibilidad de divulgarla y utilizarla reiteradamente, es costosa y solo se realiza en algunos organismos. Sin embargo, cuando no es posible desarrollar esa investigación, la labor más práctica de suprimir la información reveladora sin comprometer la integridad de los agregados estadísticos debe proseguir en todo momento. Estas actividades tienen que realizarse abiertamente como medio de dar seguridad al público.

Existen, efectivamente, excepciones a la regla de la confidencialidad absoluta; cuando se producen, el organismo de estadística debe ser franco con el público y explícito sobre las condiciones que justifican el trato excepcional. Los registros de hogares y empresas no son tratados de la misma forma, puesto que los primeros son más fáciles de ocultar, mientras que suelen surgir circunstancias en que los últimos no pueden enmascararse sin efectos deletéreos sobre la calidad de los datos publicados. En tales casos (por ejemplo, en el caso de monopolios naturales o empresas dominantes), o bien se incluye una disposición específica de divulgación en la legislación estadística, o bien el organismo de estadística no debe actuar sin el consentimiento explícito de la parte potencialmente identificable.

XIII. RECAPITULACIÓN

563. En los capítulos precedentes se han examinado todas las funciones necesarias para que un organismo de estadística se desempeñe con eficiencia. No cabe duda de que uno de los aspectos más importantes es que la actividad de un organismo de estadística sufre constantes presiones encontradas. La prudencia y la experiencia sugieren que no hay ninguna solución ideal, pero en un modelo efectivo se busca minimizar los efectos de los elementos negativos y no suponer que pueden eliminarse. Otro aspecto importante es que casi todas las características abordadas hasta ahora se aplican a todos los organismos estadísticos, sean estos centralizados, integrados en departamentos de investigación de los bancos centrales, o incorporados en ministerios que dependen en gran medida de datos cuantitativos. En este capítulo se reseñan en un marco esquemático todos los elementos, y se arroja más luz sobre algunos de los argumentos ya examinados. Asimismo, en el presente capítulo se pretende fortalecer el entendimiento de que todas las partes de un organismo de estadística están interrelacionadas, y que no es posible hacerlo funcionar con eficacia sin un sentido de interdependencia entre todos los miembros de su personal.

564. La noción de organización evoca el concepto de jerarquía. Para ser efectivas a largo plazo, las organizaciones deben asignar responsabilidades en forma clara e inequívoca. De hecho, la creación misma de un diagrama de organización —con los límites que impone a cada conjunto de funciones y responsabilidades— sugiere a la vez interdependencia y exclusividad. La interacción de estos dos principios favorece cierta estabilidad y previene contra la autonomía excesiva. No obstante, en los capítulos precedentes se han tratado extensamente los motivos por los que la mera jerarquía resulta insuficiente, por qué debe complementarse con una organización no jerárquica (por ejemplo un comité interno), y por qué el organismo de estadística tiene que estar dispuesto a sacrificar una adhesión estricta a la estructura jerárquica para adaptarse a los cambios externos.

565. En realidad, los organismos estadísticos tienen que ajustarse a un entorno cambiante y deben hacerlo de manera oportuna. Para conseguir esto, los organismos deben seguir de cerca los cambios técnicos, ambientales y de legislación y entablar un debate permanente sobre el modo en que su estructura debe adaptarse a aquellos cambios que escapan a su control. Así como el cambio es constante, así debe ser también la evolución de las prioridades.

566. Las descripciones de un organización toman en cuenta necesariamente cada componente por separado y examinan sus atributos y funciones, así como los factores por los que se considera que debería organizarse de una u otra forma. Sin embargo, mientras más detalladas son esas descripciones, menos se comprende el papel que representan en un sistema interrelacionado.

A. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN

567. En un sistema estadístico efectivo, donde todas las actividades están integradas satisfactoriamente, tiende a haber grupos que abogan por diferentes conjuntos de prioridades. Por ejemplo, un grupo puede mantener el criterio de que la actividad clave es asegurar que las necesidades de los usuarios se interpreten y atiendan correctamente. Otro grupo puede afirmar que no es posible lograr un desempeño efectivo a menos que se identifiquen los encuestados y se tenga el cuidado suficiente para cerciorarse de que entiendan las preguntas y den las mejores respuestas posibles. Un tercer grupo puede sostener que por muy exitosas que sean las actividades defendidas por los otros, serán inútiles a menos que las estimaciones sean precisas y se observen normas de agregación correctas. En un organismo verdaderamente exitoso, la atención generada por estos tres pareceres contrapuestos da origen a un sistema de contrapesos que asegura la producción de los mejores datos posibles.

568. La descripción del párrafo anterior es la visión estática de una organización efectiva. En la práctica, un organismo de estadística debe ser adaptable y estable a la vez. El cambio técnico rara vez es continuo y predecible. Por esta razón, las organizaciones estadísticas efectivas deben inspeccionar el horizonte técnico y mantenerse al día de los avances tecnológicos. Si los cambios tecnológicos venideros van a influir en los métodos de recogida, compilación y uso de las estadísticas, apenas habrá tiempo para reorganizar el sistema antes de que los cambios lo sobrepasen.

569. Las funciones de un organismo de estadística pueden describirse conforme a cuatro epígrafes generales:

- Funciones necesarias para establecer los requerimientos de los usuarios y asegurar que se satisfagan (esto implica una comunicación sostenida con los que están interesados, o podrían estarlo, en la información estadística).
- Funciones necesarias para asegurar que la información estadística cumpla los estándares de calidad (esto implica la capacidad de calibrar el estándar mínimo de confiabilidad necesario para garantizar la utilidad y credibilidad de los datos estadísticos).
- Funciones necesarias para determinar, en colaboración con los encuestados, las maneras menos impertinentes y más convenientes de recoger información básica (directamente y por medio de otros organismos, cuando sea posible).
- Funciones que permitan que la organización estadística examine sus propias prácticas y aprenda de sus experiencias.

570. Estas funciones deben complementarse con otras que aseguren la adaptabilidad y uniformidad de los productos del proceso estadístico. Los estadísticos pueden usar estos criterios para evaluar la solvencia de sus organizaciones.

571. La organización interna más eficiente no es aquella que categoriza estrictamente su personal según sus respectivos grados de capacitación y sus enfoques de las actividades estadísticas. Aunque es necesaria cierta agrupación del personal según la función y formación profesional, la separación total es inadecuada. Cuando ciertas actividades no se respetan o las carreras quedan bloqueadas en función de la experiencia previa, las tensiones que surgen pueden entorpecer gravemente el desempeño del organismo de estadística.

572. El examen y la evaluación son actividades cruciales de las que debe hacerse cargo una parte especializada de la organización. La finalidad de estas actividades es aprender de los errores cometidos; contribuir a purgar la organización de atributos que se han tornado obsoletos o inconvenientes; y convencer a los usuarios de que el organismo no ha sucumbido a la inercia.

573. Para mejorar la credibilidad de una evaluación sistemática de las actividades de un organismo de estadística e introducir a la vez nuevas perspectivas, lo mejor es emplear recursos externos para el examen y la evaluación. Esto puede hacerse mediante contratos de consultoría o, si procede, como parte de las actividades ordinarias de la red de comités asesores.

574. No se dispone de ninguna fórmula que indique cuántos niveles jerárquicos debería haber en una determinada organización. Esto viene dado por quienes la diseñan y depende de variables tales como la escala de operaciones, lo que se considera manejable, y la especialización del personal.

575. No hay sugerencias de estructuras jerárquicas en los diagramas del anexo III. (Para un examen del modo en que los comités internos se ajustan a esta jerarquía, véase el capítulo V). Tampoco se sugiere que todas las instalaciones (departamentos sustantivos y de servicios) mencionadas deban pertenecer a un solo organismo. Aunque esto es lo deseable desde varios puntos de vista, en muchas situaciones el costo que conlleva no se compensa con los beneficios resultantes para la comunidad de usuarios.

576. Este manual no menciona iniciativas que movilicen recursos para un período de tiempo relativamente breve, y que cesen una vez alcanzados sus objetivos. Por lo tanto, los comentarios sobre la organización de censos de población se limitan al material expuesto en el capítulo IX.

B. FUNCIONES INTERNAS

1. Oficina del jefe de estadística

577. La oficina del jefe de estadística debe desarrollar dos tipos de actividades:

- Liderar y gestionar el organismo de estadística dando instrucciones al administrador financiero, al director de personal, y a los encargados de sus programas sustantivos.
- Gestionar las relaciones externas, de las cuales las más importantes son las relativas al ministerio encargado del organismo, los interlocutores gubernamentales clave, las autoridades legislativas del país, los medios de comunicación y los homólogos del jefe de estadística en el extranjero.

578. El hecho de que el jefe de estadística realice estas actividades directamente o mediante asesores depende de las preferencias personales y de la escala de operaciones. Hay oficinas grandes en las que varias responsabilidades se delegan en los asesores principales del jefe de estadística, quien solo es requerido cuando un asunto atañe a la integridad del organismo o de su base de datos, a cuestiones normativas afines, o al ministerio encargado de la oficina.

579. A veces, las funciones que se suelen asociar al jefe de un organismo de estadística recaen en un asesor principal. En este caso, el asesor se encarga de todos los asuntos relacionados con la gestión de personal (excepto los nombramientos al más alto nivel) y con la administración financiera corriente del organismo, con lo que el jefe de estadística queda libre para atender otros temas, tales como las relaciones externas de la oficina. Sin embargo, el jefe de estadística sigue siendo el responsable.

580. La función de un asesor jurídico tiende a estar vinculada con el jefe de estadística, independientemente de cómo esté organizada la oficina. Como es natural, el hecho de que el asesor jurídico pertenezca al personal o sea consultado en forma periódica depende de las preferencias y disponibilidades. Todos los casos que entrañan asuntos de integridad (por ejemplo, excepciones a las disposiciones de confidencialidad u otorgamiento de acceso a datos antes de que sean publicados en circunstancias excepcionales) y en los que la ley es ambigua exigen el dictamen del jefe de estadística, respaldado por la asesoría más fidedigna en materia de leyes. En el diagrama A.3 del anexo III se representa una posible estructura de la oficina del jefe de estadística.

2. Difusión

581. Los adelantos en la tecnología computacional y las comunicaciones han influido en los métodos que utilizan los organismos estadísticos para la difusión de datos. Los organismos deben calibrar constantemente las preferencias del mercado relativas al contenido, el medio elegido para la entrega y el grado de detalle explicativo que debe

incluirse con los datos. Para ello, tiene que mantener relaciones con los principales grupos de usuarios. Posteriormente se comunicarán las necesidades de los usuarios a los departamentos productores para que puedan reunir los datos de forma que satisfagan las necesidades de los usuarios. También deben tomarse en cuenta los aspectos de comercialización, incluidos la determinación del precio de las publicaciones, la búsqueda de la máxima utilidad y de la mayor difusión posible. Además, está la función de mantener relaciones especiales con los medios de comunicación, que son el instrumento principal para difundir información estadística al público general.

582. Hay muchas maneras de dividir las tareas del departamento encargado de la difusión. En el diagrama A.4 del anexo III se sugiere un modelo.

3. Organización sobre el terreno

583. La organización sobre el terreno se estructura mejor sobre una base funcional, y debe servir a todos los departamentos temáticos del organismo de estadística. Es difícil imaginar una alternativa lógica a esta forma de organización. Sin embargo, no es infrecuente que la organización sobre el terreno tenga una estructura interna que gestione por separado las encuestas de los hogares y de las empresas.

584. En los casos en que el organismo de estadística depende en gran medida de los datos administrativos, la organización sobre el terreno podría encargarse también de esos registros, en aras de la eficiencia. Como es natural, en este caso los principios que inspiran la organización funcional y la organización temática plantean cierto grado de conflicto. En el diagrama A.5 del anexo III se sugiere una estructura de la organización sobre el terreno. En este ejemplo se incluyen las actividades de recopilación basadas en registros administrativos, pero las presenta como un departamento separado dentro de la organización sobre el terreno.

585. La organización sobre el terreno desempeña las funciones siguientes:

- Mantener contacto con los encuestados;
- Explicar de manera creíble a los encuestados la finalidad de una encuesta estadística, obtener su cooperación y mantener en todo momento la buena disposición de los encuestados;
- Dar retroalimentación al resto de la organización estadística sobre a) la calidad del marco una vez se haya puesto a prueba sobre el terreno y b) la receptividad de los encuestados a una encuesta estadística determinada y los instrumentos usados para llevarla a cabo;
- Ocuparse de la edición inicial de la información recopilada. No hay un límite establecido entre la responsabilidad de la organización sobre el terreno y la de los departamentos temáticos. La eficiencia, la capacitación y las percepciones específicas de los departamentos temáticos influyen, entre otras cosas, en el modo

de delegar ese trabajo. En todo caso, debe tenerse presente que mientras más cercano se esté al encuestado, más fácil será corregir los errores.

- Investigar métodos efectivos de recopilación de datos, incluidas las adaptaciones necesarias del cuestionario y las normas de clasificación, técnicas de persuasión, incentivos y medidas disuasorias.

4. Departamentos temáticos

586. Los departamentos temáticos desempeñan varias funciones singulares que son difíciles de delegar precisamente porque son especializadas, atañen a un conjunto bien definido de usuarios, y a menudo a un conjunto bien definido de encuestados. En términos generales, las funciones de los departamentos temáticos son las siguientes:

- Evaluar las necesidades de los usuarios y el método más efectivo en función de los costos para satisfacerlas, así como predecir la dirección en que esas necesidades están evolucionando;
- Tener un plan de acción común sobre el método óptimo de recopilar información relevante dadas las restricciones adicionales impuestas por los límites al papeleo generadas por los organismos gubernamentales;
- Equilibrar los requerimientos especiales de los usuarios con las restricciones impuestas por el uso de definiciones estándar y de normas internacionales de clasificación y de contabilidad, y las necesidades concretas expresadas por quienes compilan las cuentas macroeconómicas;
- Documentar los atributos cualitativos de los datos producidos y hacer accesibles los resultados a los investigadores y al público general;

587. En la práctica, las relaciones con los usuarios clave del gobierno deben considerarse una función distinta simplemente debido a la cantidad desproporcionada de contacto que exige. A continuación se presenta un resumen de las estructuras necesarias para que el departamento temático lleve a cabo sus funciones en varios ámbitos estadísticos diferentes (véase el diagrama A.6 del anexo III).

588. Las estadísticas básicas constituyen la materia prima de un organismo de estadística. La unidad temática puede organizarse de varias maneras. Una es según la fuente (empresas, hogares, instituciones y sector público); este método de organización tiene el mérito de coincidir con la estructura sugerida para la organización sobre el terreno. Otra alternativa es organizar el área temática por grupos de usuarios. Esta posibilidad tiene la ventaja de coincidir con la estructura de la parte del organismo que se encarga de actividades como la comercialización y la previsión de las necesidades de los usuarios. También se puede estructurar la unidad temática atendiendo a los procesos. Por ejemplo, puede constar de un departamento especializado en encuestas de registros de

contabilidad empresarial, otro que se ocupe de encuestas mensuales someras administradas a las empresas y hogares por igual, y así sucesivamente.

589. La estructura más estable y robusta incorpora todas estas consideraciones. En consecuencia, es típico hallar estructuras en que se establece una distinción entre estadística de los hogares y estadística empresarial (fuente de información) así como entre estadística microeconómica y macroeconómica (grupos de usuarios). Las proporciones de las mezclas varían pero es improbable que una estructura dada pueda basarse en un criterio único.

590. Hay otras opciones para dividir cada una de las subestructuras principales. Por ejemplo, una manera de dividir las estadísticas económicas básica es por industrias (con departamentos encargados de la silvicultura, agricultura, minería, manufacturas, construcción, transporte, distribución, comunicaciones, etc.). Aunque tal división resulta atractiva, deja sin resolver algunos temas importantes. Por ejemplo, los precios al consumidor, las exportaciones de bienes y servicios, la inversión en maquinaria y equipo, el empleo industrial y comercial, y el gasto en investigación y desarrollo son importantes para explicar los cambios del PIB, pero abarcan todas las industrias.

591. La dificultad de usar un criterio único para crear subestructuras también afecta a las estadísticas sociales. Por ejemplo, cabría concebir una división basada en la fuente de información (instituciones que se ocupan de la educación, la salud y el bienestar). Sin embargo, tal distinción no funcionaría bien per se. Dentro de la categoría de salud hay un interés simultáneo en la actividad y efectividad del proveedor de salud (hospitales y clínicas), en los resultados de las actividades de salud (pacientes como parte de los hogares), y las tecnologías empleadas (resultados del gasto en investigación y desarrollo). Es obvio que la manera más efectiva de dividir el trabajo en el área de las estadísticas sociales es tomar varios criterios en consideración.

592. El afán principal al organizar una oficina es destacar la relevancia, la adaptabilidad y un conocimiento demostrable de las necesidades de los usuarios, y por lo tanto la división del trabajo más efectiva será aquella en la que los departamentos estén definidos por los grupos de usuarios (en este caso la división puede reflejar la manera en que está estructurado el gobierno). Tal clasificación es particularmente importante para industrias como las relacionadas con la energía, el transporte o la agricultura. Sin embargo, en algunos casos casi no hay margen para elegir. Cuando la fuente de información es única y domina todas las demás actividades relacionadas con el tema (por ejemplo, el comercio internacional de bienes, en el que la administración nacional de aduanas es la fuente de la inmensa mayoría de la documentación), hay pocas oportunidades para combinarla con otras materias. En otros casos sí existe la posibilidad; por ejemplo, los índices de precios en general, y el IPC en particular, están basados en una combinación de método de compilación y fuente de información.

593. En determinados tipos de estadísticas que abarcan todos los sectores e industrias existe cierto margen de elección a la hora de organizarlas. Un ejemplo es la información estadística sobre la demanda de mano de obra y equipo fijo. Las estadísticas sobre la

demanda de mano de obra provienen de las encuestas de los sectores empresarial y público, pero su oferta se estima mediante encuestas de hogares. Si las dos se dividieran conforme a la fuente de información, gran parte de la relevancia que tiene la división general de las estadísticas en las áreas social y económica dependería de la ubicación de las encuestas de hogares de la fuerza laboral.

594. Es difícil tomar partido en este asunto puesto que los argumentos son muy complejos; en definitiva, las personalidades y el sentido de equilibrio interno desempeñan papeles decisivos. Puede concebirse una organización en la que los jefes de cada unidad, ilustrados en los diagramas A.5, A.6 y A.7 (véase el anexo III), estén al mismo nivel jerárquico y bajo la supervisión del jefe de estadística, así como otra en la que las unidades pertenezcan a grupos diferentes, y solo el jefe de cada grupo sea responsable ante la dirección superior.

595. El diagrama A.7 del anexo III ofrece una perspectiva más detallada de lo que sería una sugerencia de organización para el departamento de estadísticas económicas básicas. Las distinciones establecidas se ofrecen meramente a título de ejemplo. Las sugerencias están inspiradas en las consideraciones siguientes:

- Con respecto a las actividades representadas bajo estadística industrial, lo que se persigue es información sobre su estructura de costos, su valor bruto de producción y los elementos que constituyen valor agregado. La suma ajustada de los valores agregados debería ser un subtotal (tras algunos ajustes conceptuales) en las cuentas nacionales;
- Algunas industrias son interlocutores directos de un ministerio, que puede tener su propia rama estadística y/o generar información para fines estadísticos como subproducto de sus actividades administrativas o fiscalizadoras. Como sugerencia, estas industrias quedarían agrupadas bajo el epígrafe “Estadística Industrial, Grupo 1”. Las demás serían parte del grupo 2;
- Las tres actividades agrupadas bajo el epígrafe “Estadísticas económicas básicas generales” son sui géneris. Se basan en una fuente única de información (por ejemplo, el comercio internacional) o en una técnica única (por ejemplo, índices de precio), o en una amplia variedad de fuentes y circunstancias especiales (por ejemplo, instalación de bienes de capital).

596. Los diagramas A.8 y A.9 del anexo III sugieren estructuras de las estadísticas sociales y de los hogares, y del departamento laboral. Las consideraciones que inspiran los modelos son similares a las ya enunciadas. En otras palabras, puede haber razones estratégicas para consolidar todas las estadísticas laborales en una unidad organizacional, no por la homogeneidad de métodos o fuentes sino más bien para interactuar con más eficacia con el ministerio del trabajo. Ideas similares dominarían la decisión de consolidar la producción de todas las estadísticas relacionadas con la salud y educación a fin de simplificar los contactos con ministerios poderosos que pueden tener sus propias ramas estadísticas.

597. No hay una manera estándar de organizar las estadísticas macroeconómicas. En muchos casos, son estimadas por los departamentos de investigación de los bancos centrales o por departamentos especializados en los ministerios de hacienda nacionales. Sin embargo, poseen ciertos atributos distintivos que deberían influir en su organización:

- Las estadísticas macroeconómicas no se obtienen por mediciones directas. Más bien, se derivan conjuntamente de las estadísticas económicas básicas, las cuentas públicas y las identidades contables;
- Las principales preocupaciones del contador nacional y del compilador de la balanza de pagos son las propiedades de equilibrio del sistema, las diferencias entre las diversas cuentas y los procedimientos de estimación para elementos incompletos;
- La compensación de la oferta y la demanda de cada industria, necesaria para la estimación de la oferta total (PIB), generará necesariamente diferencias y brechas inexplicables. El examen de estas diferencias constituye una retroalimentación esencial para los encargados de las estadísticas económicas básicas;
- Las bondades y deficiencias relativas de los datos básicos reveladas mediante el ejercicio de compensación son elementos decisivos en la formulación de todo programa de desarrollo de las estadísticas económicas básicas.

598. Dadas las características precedentes, se formulan dos proposiciones:

- La compilación de las cuentas macroeconómicas es, de hecho, un análisis completo de la calidad de las estadísticas económicas básicas que las componen. En consecuencia, es mejor que las gestione un departamento independiente.
- Los intereses de quienes compilan las cuentas nacionales e internacionales son de carácter tan analítico que no se haría un aprovechamiento óptimo de sus talentos si se les permitiera participar en el examen de encuestas estadísticas o en la negociación con otros departamentos gubernamentales para la entrega de registros administrativos.

599. El departamento encargado de las estadísticas macroeconómicas posee varias tareas directas. Es el arquitecto de las cuentas económicas nacionales en el sentido amplio del término (con el alcance definido en el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993).¹²⁶ Asimismo es responsable de ciertas estimaciones derivadas, como el índice de producción industrial (que habitualmente es la estimación del valor agregado a precios constantes de los sectores responsables de la minería, la manufactura y parte de los servicios de utilidad pública) y el nivel y la tasa de variación de la productividad, cuando tales cálculos existen.

¹²⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, y otros (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.94.XVII.4).

600. Dado que hay muchos casos en que el organismo de estadística no está encargado de la compilación de las cuentas nacionales, cabe mencionar las consecuencias de dividir la responsabilidad de las estadísticas macroeconómicas. El productor de estadísticas básicas suele estar más preocupado por las estimaciones del PIB que por la pérdida de calidad de las estadísticas económicas. En consecuencia, los coordinadores de sistemas en que las responsabilidades están divididas deben ser especialmente conscientes de la importancia de la evaluación crítica permanente desde la perspectiva de aquellos que compilan las cuentas nacionales.

601. Que el departamento de cuentas macroeconómicas se encargue o no de estadísticas tales como la tabla del flujo de fondos o la balanza de pagos nacional depende de la capacidad del organismo central de estadística para acceder a las transacciones financieras e interpretarlas. Dado que esta capacidad es muy variable, en muchos casos la responsabilidad de la balanza de pagos, o al menos de la cuenta de capital de la balanza, sigue en manos del banco central.

602. En general, un sistema estadístico se beneficia mucho del estrecho contacto entre productores de estadísticas básicas y compiladores de las cuentas macroeconómicas. Dicho contacto debe ser bidireccional. El sistema se beneficia si hay una entrega pronta de resultados básicos y un examen y una evaluación críticos de la calidad de esos resultados una vez que se incorporan a las tablas de contabilidad nacional.

603. En el diagrama A.6 del anexo III se presupone que la responsabilidad de **todas** las cuentas macroeconómicas recae en un solo departamento.

604. En las dos últimas décadas se ha observado un interés creciente en varias estadísticas no tradicionales, entre las que destacan las relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, la difusión de conocimiento científico y la adquisición y uso de nuevas tecnologías. Además, en muchos organismos ha aumentado considerablemente la dependencia respecto de los registros administrativos relacionados con los impuestos y pensiones. Las estadísticas relacionadas con los impuestos y la seguridad social evolucionaron como subproductos de nuevas estadísticas sobre el comportamiento del consumo, derivadas a su vez del enlace entre registros de encuestas y administrativos. En el futuro cercano, el uso de la Internet en asuntos relacionados con las empresas y el consumo, así como con la investigación, la educación y otras muchas áreas, se tornará universal y es probable que el ámbito de las estadísticas se expanda aún más.

605. Ninguna de estas estadísticas se ajusta perfectamente a la división tradicional entre temas económicos y sociales. Algunas pertenecen a ambas categorías. Otras (sobre todo las relacionadas con la ciencia y el entorno natural) representan una nueva esfera de investigación. Todavía no se puede determinar si requieren o no su departamento propio (sobre todo en las oficinas pequeñas). Además, estas estadísticas se encuentran todavía en etapa de desarrollo; hay pocos estándares aceptados en el ámbito internacional para la recopilación y compilación, y en muchos casos la responsabilidad principal sigue todavía en manos de otros ministerios, y no necesariamente en las ramas estadísticas de aquellos.

606. Una solución sería albergar los nuevos adelantos estadísticos en el departamento de investigaciones del organismo de estadística, si es que existe. Otra sería crear una dependencia de investigación dentro del departamento de contabilidad nacional. Está claro que la solución más adecuada será diferente en cada país.

5. Infraestructura estadística

607. Los departamentos encargados de la infraestructura estadística poseen las tres funciones principales siguientes, que están reflejadas en la organización del organismo de estadística:

- El desarrollo de métodos científicos y su aplicación en la medición de variables características de los procesos sociales y económicos.
- La redacción de códigos que aseguren tanto la consistencia interna de la manera en que las variables están definidas y clasificadas como una cierta comparabilidad entre los países (se supone que cumplen plenamente con el sistema estadístico nacional).
- La creación y el mantenimiento de bases de datos necesarias para hacer un muestreo de empresas, hogares e instalaciones físicas.

608. En más de un sentido, el departamento encargado del desarrollo y la aplicación de métodos científicos oficia también de conciencia profesional del sistema estadístico. Como tal, debe ceñirse a las normas de calidad más estrictas.

609. El departamento encargado de los estándares y clasificaciones debe poseer la facultad suficiente para establecer normas jurídicas poco susceptibles de apelación. En general, el examen de la corrección y racionalidad de una norma o método determinado debe hacerse antes de su implementación.

610. El departamento encargado de los marcos muestrales del organismo de estadística debe mantener la integridad física y funcional de los registros y mantenerlos actualizados; ofrecer extractos de marcos a los que realizan las encuestas o censos por muestreo, y asegurarse de que todas las partes del organismo de estadística usen marcos muestrales oficiales en vez de sustitutos no autorizados.

611. Estas responsabilidades presuponen una convicción de todo el organismo de que es mejor tener un solo marco muestral extenso para cada aplicación importante (por ejemplo, todas las encuestas empresariales) y no marcos separados para cada encuesta, y que los departamentos que toman las encuestas deben aunar sus conocimientos, actualizando un marco colectivo en vez de mantener marcos individuales.

612. Los estadísticos matemáticos suelen concentrarse en el departamento encargado del diseño de los muestreos y de las encuestas por muestreo. Además de sus otras responsabilidades, el departamento debe ser capaz de cumplir los siguientes principios:

- Todas las encuestas realizadas por el organismo de estadística deben estar basadas en diseños lógicos;
- La información necesaria para calibrar la confiabilidad de las estadísticas producidas por el organismo debe ser inteligible y accesible a todos los usuarios;
- Todos los miembros del organismo de estadística deben estar plenamente convencidos de la necesidad de basar sus actividades de medición en principios científicos sólidos como único medio para establecer la calidad de las estadísticas producidas.

613. Mientras estos tres principios encabecen la agenda del organismo de estadística, será menos relevante el hecho de que departamento encargado de los métodos estadísticos sea materialmente distinto de todos los demás, o de que el personal se reparta entre los departamentos de usuarios en el seno del organismo, de adoptar soluciones alternativas. El diseño de la infraestructura dependerá en gran medida de las circunstancias específicas de cada país.

614. En la práctica, hay que mantener el equilibrio entre las dos preocupaciones. Por una parte, los estadísticos matemáticos pueden contribuir sobremedida a que el organismo de estadística sea saludable si forman parte de equipos multidisciplinarios de un proyecto, en los que defiendan la calidad, asesoren sobre métodos científicos y trabajen en pro de una mayor eficiencia en la realización de proyectos. Por otra parte, deben formar parte de una organización que apoye el desarrollo de sus conocimientos técnicos y ofrezca medios para mejorar sus perspectivas de carrera. El equilibrio puede ser difícil de conseguir. En el diagrama A.11 del anexo III se presenta una sugerencia de organización para esta área.

6. Infraestructura técnica

615. El desarrollo de las tecnologías ha expandido notoriamente las capacidades de un organismo de estadística:

- a) Todos los funcionarios de la mayor parte de los organismos de estadística tienen acceso a equipos computacionales potentes y relativamente baratos.
- b) Las aplicaciones de software de fácil manejo han dado a los funcionarios el control de varias funciones estadísticas clave que van desde el diseño de cuestionarios a la recopilación, edición, tabulación, mapeo y publicación. Los paquetes comerciales han hecho más fácil la programación interna de aplicaciones y la reutilización de componentes dentro de la organización se ha vuelto más común.

c) La articulación de redes computacionales ha facilitado el acceso interno a datos y metadatos mediante entornos cliente/servidor escalonados.

d) La tecnología de la Internet ha hecho factible para los funcionarios el acceso oportuno a fuentes externas de información, lo que ha permitido realizar investigaciones, recoger información general y desarrollar otras labores relevantes en todos los niveles de una organización, y no exclusivamente por conducto de la dirección superior.

Como consecuencia de estos cambios y otros afines, han surgido nuevos intereses respecto a la gestión del entorno de la tecnología de la información.

616. A la luz de estos cambios, el departamento encargado de la infraestructura técnica debe desempeñar las siguientes funciones:

- Gestionar el modelo de tecnología de la información de la organización descrita en la sección A del capítulo VII;
- Administrar la infraestructura técnica del organismo;
- Determinar la medida en que va a recurrirse a la contratación externa y gestionar la relación con los proveedores;
- Planificar el reemplazo de bienes de capital;
- Prestar asesoría sobre los usos de la tecnología de Internet para promover la misión del organismo de estadística.

7. La función analítica

617. La función analítica debe generalizarse y darse en todas las áreas del organismo de estadística. Sin embargo, un organismo soporta una dura carga operacional, de modo que su personal no puede dedicar todo su tiempo al análisis puro. Sin duda, el enfoque analítico de los problemas es una necesidad y debe estar omnipresente, pero en este contexto el concepto de análisis tiene una connotación diferente.

618. Cabe considerar dos actividades analíticas principales. La primera, que puede clasificarse como investigación, se orienta a mejorar la eficiencia de las operaciones; depura los conceptos que inspiran las actividades de medición; e innova con métodos que minimizan el error. En la segunda actividad se trata de entender los resultados obtenidos, situarlos en contextos sociales o económicos coherentes, relacionarlos con otros eventos y procesos, y en general hacerlos más apreciables para los usuarios. Como es natural, la retroalimentación de cualquier incongruencia o ambigüedad de los resultados numéricos es un subproducto de esta actividad analítica.

619. Los comentarios de esta sección pertenecen fundamentalmente al segundo conjunto de actividades analíticas. En términos de organización, el organismo debe decidir si esta actividad se da en todos los departamentos temáticos o si debe concentrarse en un departamento o área que sirva a todo el organismo. En cualquier caso, un organismo eficiente suele incorporar elementos de ambos enfoques.

620. Cabría concebir un límite conforme a las pautas siguientes. El material explicativo que acompaña la publicación de nuevos resultados (sobre todo de encuestas permanentes o actividades estadísticas más complejas) debería estar a cargo del departamento temático; el material analítico diseñado de forma específica (por ejemplo, un estudio de demanda de servicios de salud a la luz de las últimas proyecciones demográficas, o la relación entre tasas de supervivencia de la pequeña empresa y su propensión a innovar mediante nuevos procesos de producción) debería estar a cargo de un departamento especializado capaz de efectuar análisis económicos, sociológicos y demográficos.

621. Una ubicación posible para la unidad encargada del análisis es en un área temática como la de estadísticas macroeconómicas o la de estadísticas sociales, según el énfasis analítico que plantee el organismo. Otra posibilidad es situar esta función en la oficina del jefe de estadística.

8. Planificación

622. La planificación es esencial para un organismo de estadística exitoso. En una planificación sólida se deben proponer varios objetivos, ofrecer argumentos razonables sobre el modo de alcanzarlos y demostrar que los recursos asignados son los adecuados.

623. La función de planificación se ocupa de establecer un proceso que genera un plan, define las condiciones de su implementación, supervisa su ejecución y asesora en caso necesario respecto a mecanismos de emergencia y alternativas.

624. Hay dos maneras de organizar la función de planificación. Una técnica consiste en nombrar un oficial de planificación o destinar una oficina de planificación para que realice esta tarea anualmente y se encargue de mantener el plan. La otra es comprometer a la plana directiva del organismo de estadística para que coopere en un esfuerzo colectivo y construya un plan equilibrado. Una iniciativa que involucre a todas las partes de un organismo recibirá por cierto más aceptación, apoyo y compromiso que una iniciativa especializada.

625. El marco cronológico es un elemento importantísimo en la planificación. Las actividades de desarrollo estadístico no deberían limitarse a un plan anual único; por otra parte, la planificación debe ser realista y no adentrarse demasiado en el futuro. Mientras más dilatado sea el marco cronológico, menos confiables serán los supuestos de planificación necesarios para asegurar una asignación de recursos adecuada. Una posibilidad de equilibrio entre las dos consideraciones es un plan con un marco temporal de tres años.

9. Mecanismos horizontales y verticales

626. En el capítulo V figura una descripción detallada de los mecanismos horizontales. Hay pocas diferencias entre las jerarquías verticales y las estructuras de los comités. La estructura vertical de un organismo de estadística sigue en general la jerarquía de la administración pública; en muchos casos se halla prescrita en la legislación que regula el organismo y suele corresponder a las asignaciones financieras hechas por el gobierno al organismo de estadística. Por ello, no puede modificarse con facilidad, aunque debe evitarse la inflexibilidad absoluta.

627. La estructura horizontal de un organismo de estadística (es decir, su estructura de comités ad hoc) sirve para resolver problemas de gestión, temáticos y de procedimiento inherentes a la estructura oficial de la institución. Dada la índole de los problemas, su efectividad para resolver los conflictos, y el respeto que adquieren como fuente de asesoramiento imparcial, los comités brindan un sentido de cohesión que la estructura vertical socava a veces involuntariamente. El desempeño de estos dos papeles requiere que la estructura de los comités del organismo de estadística sea muy flexible, con el fin de que pueda aprovechar plenamente los atributos personales de sus funcionarios para responder con rapidez a los problemas a medida que van surgiendo.

C. FORMACIÓN DE APOYO EXTERNO

628. Ningún organismo estadístico puede funcionar efectivamente sin la ayuda sistemática de contactos externos. Mientras más prestigiosos sean estos contactos, mayor será el realce en la credibilidad del organismo.

629. Un organismo de estadística puede ser cuestionado en varios frentes por los miembros de su variada clientela. Los usuarios pueden pedir explicaciones sobre el modo de determinar las prioridades, sobre el nivel de calidad de los resultados (es decir, el uso de métodos objetivos y la ausencia de manipulación política), o sobre las garantías de confidencialidad de los registros individuales.

630. Puede resultar difícil responder a estas preguntas, sobre todo las relativas a la calidad y jerarquización de las prioridades. La posición del organismo se fortalece enormemente si puede demostrar que un grupo externo bien elegido e informado examinó sus decisiones y acordó o sugirió modificaciones que fueron tomadas en cuenta en la determinación final. Asimismo, la posición del organismo respecto a la objetividad y oportunidad de los métodos elegidos puede verse fortalecida si puede corroborar que han sido examinados y aprobados por los mejores expertos técnicos disponibles.

631. Por estas razones, si bien un consejo o comisión superior acostumbra encargarse de examinar periódicamente las políticas y prioridades estadísticas, algunos organismos han construido una red de entidades asesoras complementarias. Sus informes se ponen a disposición del público y de las autoridades de gobierno encargadas del organismo.

632. Las medidas de apoyo permitirán que el organismo encare todos los desafíos emanados del ejercicio de su mandato. Sean cuales fueren los mecanismos que se apliquen, los siguientes son decisivos:

- Una base jurídica adecuada;
- Grupos externos (nacionales e internacionales) distinguidos e interesados que sean miembros de una red de comisiones y comités, tanto de carácter formal como informal;
- Una categoría gubernamental acorde con el cometido de ser el principal órgano investigador del gobierno y la nación;

633. En definitiva, el organismo debe demostrar que ha gestionado con prudencia sus recursos, que ha mantenido informados al gobierno y al público, que ha brindado un servicio a la comunidad estadística internacional y que se ha comunicado información importante de un modo imparcial y eficaz.

ANEXO I: MODELO ANOTADO DE UNA LEY NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Introducción

En la sección E del capítulo II de la presente edición del *Manual de organización estadística* se plantean varios principios generales de la legislación estadística, pero contiene pocos datos específicos. En el anexo I se presentan textos específicos que podrían ser de utilidad para países que deseen adoptar una ley general de estadística, o modificar la existente. Cabe destacar que este “modelo de ley de estadística” no pretende en modo alguno ser prescriptivo o normativo. Solo es una muestra de los aspectos que se consideran en la práctica en la legislación estadística de varios países; de hecho, algunos textos fueron tomados de leyes de estadística existentes.

El modelo, diseñado para un país ficticio llamado “Numerlandia” contiene dos tipos de elementos:

1. Aspectos que se refieren a cuestiones de principio y que deben estar presentes en toda ley de estadística (destacados en **negrita**). Al respecto, se hará también referencia a los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales, adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1994. Estos aspectos suelen estar directamente relacionados con lo expresado en los Principios, como se explicará en las notas.
2. Elementos alternativos u optativos. El encabezado “Alternativas” indica que las soluciones son diferentes, pero no necesariamente inferiores a las descritas en los aspectos ya mencionados. Las “Opciones” dependen en mayor grado de los países; pueden funcionar para algunos, pero pueden ser inaceptables para otros.

Ley de estadística de Numerlandia

Nota: La ley consta de tres secciones principales: generalidades (véase la sección E.1 del capítulo II, referente a los actores principales del sistema estadístico y sus roles, responsabilidades e interacciones); operaciones estadísticas y recopilación de datos, que incluye varias disposiciones para sistemas regionalmente descentralizados (véase la sección E.6 del capítulo II) y confidencialidad de los datos, que incluye el acceso a información protegida por otras leyes (véase la sección E.4 del capítulo II).

A. GENERALIDADES

1. Definiciones ^a

En la presente Ley:

- a) Se entiende por *Jefe de Estadística* el Jefe de Estadística de Numerlandia;
- b) Se entiende por *departamento* todo departamento, asamblea, oficina, organismo u otra división del Gobierno de Numerlandia o del gobierno de una región o cualquier organismo de ambos;
- c) Se entiende por *ministro* un miembro del gabinete de ministros de Numerlandia;
- d) Se entiende por *encuestado* una persona natural o jurídica respecto de cuyas características o actividades se busca o se suministra cualquier informe o información en virtud de la presente Ley;
- e) Se entiende por *Consejo* el Consejo Nacional de Estadística de Numerlandia.

2. Nombramiento del Jefe de Estadística

El Presidente de Numerlandia, por recomendación del Consejo de Ministros, designará a un funcionario cuyo cargo será el de “Jefe de Estadística de Numerlandia” para que desempeñe el cargo por un plazo fijo de cinco años, renovable.

Nota: El nombramiento del Jefe de Estadística a plazo fijo garantiza su independencia profesional e impide la injerencia política en las estadísticas oficiales (véase la sección C.4 del capítulo II).

Alternativa 1

El Primer Ministro de Numerlandia designará a un funcionario cuyo cargo será el de “Jefe de Estadística”.

Alternativa 2

El Parlamento de Numerlandia designará a un funcionario cuyo cargo será el de “Jefe de Estadística”.

Alternativa 3

El Presidente de Numerlandia, por recomendación del Consejo Nacional de Estadística, designará a un funcionario para que ocupe el cargo de “Jefe de Estadística”.

Opción

^a Véase también la sección E.1 del capítulo II del presente *Manual*.

El Presidente de Numerlandia nombrará un Ministro de Estadística que oficiará de *Jefe de Estadística*.

3. Funciones del Jefe de Estadística

El Jefe de Estadística:

a) Asesorará en asuntos relativos a los programas estadísticos de los departamentos del Gobierno de Numerlandia, y mantendrá consultas con dichos departamentos para tal fin;

b) Tomará decisiones relativas a los métodos de recopilación de datos para fines estadísticos, así como para su compilación y los medios y plazos para la publicación de las estadísticas;

c) Supervisará la administración general de esta Ley y controlará las operaciones y el personal del Instituto de Estadística de Numerlandia;

d) Representará a Numerlandia en las reuniones internacionales de estadística o designará a uno o más funcionarios del Instituto de Estadística para tal fin.

Nota: Las disposiciones de este artículo respaldan el papel coordinador del Jefe de Estadística (párrafo a)), su autonomía profesional (párrafo b)]; véase también los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales, recogidos en el anexo II), así como su rol internacional (véanse los artículos 9 y 10 de los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales en el anexo II).

4. Instituto de Estadística de Numerlandia

Habrá un organismo de estadística, denominada Instituto de Estadística de Numerlandia, cuyas obligaciones son:

a) **Recoger, compilar, analizar y publicar la información estadística relativa a las actividades comerciales, industriales, financieras, sociales, económicas, ambientales y generales y la situación de las personas;**

b) **Colaborar con los departamentos gubernamentales en el acopio, compilación y publicación de información estadística, incluidas las estadísticas emanadas de las actividades de esos departamentos;**

c) **Promover la evitación de duplicación en la información recogida por los departamentos del Gobierno, y**

d) En general, promover y desarrollar estadísticas sociales y económicas integradas correspondientes a todo el territorio de Numerlandia y a cada una de sus regiones, y coordinar planes para la integración de esas estadísticas.

5. Plan de trabajo, calendario de comunicados e informe anual

a) Tres meses antes del comienzo de cada nuevo año fiscal, el Jefe de Estadística presentará al Consejo de Ministros^b un plan de trabajo para el siguiente año fiscal en el que exponga los principales acopios estadísticos y las publicaciones previstas, así como las estimaciones de gastos e ingresos relacionadas con ellos;

b) Al comienzo de cada nuevo año fiscal, el Jefe de Estadística publicará un calendario de los comunicados más importantes de nuevas estadísticas en ese año fiscal;

c) Dentro de los tres meses posteriores al término de cada año fiscal, el Jefe de Estadística presentará un informe al Consejo de Ministros relativo a las actividades del Instituto de Estadística de Numerlandia durante el año fiscal precedente.

Nota: este artículo se refiere sobre todo a la transparencia y redición de cuentas, dos aspectos importantes de los Principios fundamentales. La publicación de un calendario anticipado de comunicados (párrafo b]) evita la injerencia política en los resultados estadísticos.

6. Consejo Nacional de Estadística

a) Habrá un Consejo Nacional de Estadística cuya función es:

- i) Asesorar al Jefe de Estadística sobre los planes de trabajo estadísticos; cuando el programa de trabajo se presente al Consejo de Ministros se adjuntará dicha asesoría;**
- ii) Considerar el informe anual que el Jefe de Estadística presente al Consejo de Ministros; sus comentarios se adjuntarán a este informe;**
- iii) Asesorar al Jefe de Estadística sobre cualquier otro aspecto estadístico.**

b) El Consejo estará presidido por el Jefe de Estadística;

c) El Consejo se reunirá cuatro veces al año como mínimo;

d) El Consejo podrá establecer subcomités y grupos asesores especiales;

^b O en su defecto, el Presidente, el Parlamento o un ministro que sea designado responsable político de las estadísticas.

e) El Consejo contará con un mínimo de 15 miembros, que representarán a los principales grupos de usuarios de estadísticas oficiales, en particular a los departamentos gubernamentales y a las comunidades empresarial y académica;

f) Los miembros del Consejo serán designados por el Ministro, por recomendación del Jefe de Estadística. Ejercerán sus cargos por períodos de cuatro años renovables;

g) El reglamento del Consejo será aprobado por el Ministro.

Nota: la función principal de un Consejo Nacional de Estadística consiste en actuar como mediador con los usuarios de estadísticas, y realzar con ello la relevancia de las estadísticas oficiales (véase el artículo 1 de los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales en el anexo II). Dado que hay muchas maneras diferentes de establecer este consejo, a continuación se enumeran algunas alternativas.

Alternativas

- a) El Ministro preside el Consejo y el Jefe de Estadística es vicepresidente;
- b) Hay un presidente independiente y el Jefe de Estadística es miembro ex officio;
- c) El Consejo tiene mayor o menor número de miembros;
- d) El Consejo aprueba el plan de trabajo estadístico (en lugar de limitarse a dar asesoría);
- e) Recomendación de membresía mediante votación colectiva (el propio Consejo propone candidatos);
- f) La membresía es especificada por ley (por ejemplo “un representante del Ministerio de Hacienda, un representante del Banco Central, un representante del Consejo de Asesores Económicos”, etcétera);
- g) Períodos de servicio más largos o más breves.

B. OPERACIONES ESTADÍSTICAS Y ACOPIO DE DATOS

Nota: esta parte de la ley aborda principalmente las disposiciones prácticas para el acopio de datos, incluido el acceso a fuentes de datos gubernamentales que serían relevantes para fines estadísticos. Las estadísticas deberían recogerse con la máxima eficacia sin sobrecargar a los encuestados (véase el artículo 5 de los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales en el anexo II).

1. Personal estadístico

El Jefe de Estadística puede emplear los comisionados, empadronadores, agentes u otras personas necesarias para recopilar, en nombre del Instituto de Estadística de Numerlandia, aquellas estadísticas e información que el Jefe de Estadística estime útiles y de interés público relacionadas con las actividades comerciales, industriales, financieras, sociales, económicas y otras que determine el Jefe de Estadística; las obligaciones de los comisionados, empadronadores, agentes u otras personas serán las prescritas por el Jefe de Estadística.

Opciones

Funcionarios públicos

El Ministro puede usar, durante los períodos que determine, los servicios de cualquier empleado de la administración pública de Numerlandia para ejercer o desempeñar cualquier obligación, facultad o función del Instituto de Estadística de Numerlandia en virtud de esta ley o de cualquiera otra, y toda persona que preste esos servicios se considerará, para los fines de esta ley, una persona empleada en virtud de esta ley.

Nota: esto significa que el Ministro políticamente responsable de las estadísticas oficiales tiene la facultad de contratar funcionarios públicos que no pertenezcan al Instituto de Estadística de Numerlandia para desempeñar tareas estadísticas; entre otras cosas esto sería importante para los censos.

Servicios contratados

Todas las personas contratadas para prestar servicios especiales para el Jefe de Estadística en virtud de esta Ley, y los empleados y agentes de aquellas personas se considerarán, para los fines de esta Ley, personas empleadas en virtud de esta Ley mientras presten esos servicios.

Cooperación con autoridades regionales

El Jefe de Estadística puede establecer acuerdos para que el gobierno de una región del país se ocupe de asuntos necesarios o convenientes para la aplicación o el cumplimiento de esta Ley, y en particular todos los siguientes o parte de los mismos:

a) La ejecución, por parte de funcionarios regionales, de toda facultad u obligación conferida o impuesta a cualquier funcionario en virtud de esta Ley;

b) El acopio, por parte de cualquier departamento regional o funcionario regional, de información estadística o de otra índole requerida para los fines de esta Ley; y

c) El suministro de información estadística al Jefe de Estadística por parte de cualquier departamento o funcionario regional.

Todos los funcionarios regionales que desempeñen una facultad u obligación conferida o impuesta a cualquier funcionario en virtud de esta Ley, o en virtud de cualquier acuerdo establecido conforme a esta sección, se considerarán, para los fines de esta Ley, personas empleadas en virtud de esta Ley.

El Jefe de Estadística puede establecer un acuerdo con el gobierno de una región del país con el fin de disponer, con la oficina de estadística de esa región, el intercambio o la transmisión de:

a) Respuestas a toda indagación estadística específica;

b) Respuestas a toda clase de información específica recopilada en virtud de esta Ley; y

c) Toda tabulación y análisis que utilice como base las respuestas mencionadas en a) o b).

Para los fines de esta sección, un acuerdo con una región del país solo tendrá validez respecto de la oficina regional de estadística que:

a) Tenga facultad legal para acopiar información destinada a intercambios o transmisiones, conforme a lo estipulado en el acuerdo, de un encuestado que esté sujeto a sanciones legales por no proporcionar información a la oficina, ya sea por voluntad o por omisión, o por falsificar la información proporcionada;

b) Tenga prohibido por ley divulgar información de tal índole que su divulgación estaría prohibida al Instituto de Estadística de Numerlandia, sus funcionarios y empleados, si la información fuera proporcionada al Instituto de Estadística de Numerlandia, y

c) Cuenten con funcionarios y empleados sujetos a sanciones legales por divulgar información de la índole descrita en el párrafo b).

Cuando el Instituto de Estadística de Numerlandia acopie información de esa índole de un encuestado, el Instituto de Estadística de Numerlandia notificará al encuestado, al acopiarla, los nombres de cualquier organismo estadístico con que el Jefe de Estadística haya establecido acuerdos de este tipo.

Nota: hay muchos métodos de interacción y cooperación entre el organismo nacional de estadística y los órganos regionales. En algunos países, el organismo nacional posee oficinas regionales que controla en su totalidad (lo que se denomina habitualmente “sistema vertical”), mientras que en otros las oficinas de estadística regionales son parte

del gobierno regional (el “sistema horizontal”). También hay combinaciones de ambos sistemas. Además, hay otros modelos de relación entre el gobierno central y los regionales aplicables a los países con estructura federal.

2. Intercambio de información

El Jefe de Estadística puede suscribir un acuerdo con cualquier departamento, oficina municipal o corporación para intercambiar la información obtenida de un encuestado.

En el acuerdo se estipulará:

a) Que se notificará al encuestado que la información se acopia en nombre del Instituto de Estadística de Numerlandia y del departamento o corporación, según corresponda, y

b) Que si el encuestado notifica por escrito al Jefe de Estadística que se opone a que el Instituto de Estadística de Numerlandia intercambie la información, la información no se intercambiará con el departamento o corporación a menos que el departamento o corporación esté autorizado por ley para exigir que el encuestado entregue la información.

Nota: véase el artículo 6 de los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales en el anexo II).

Opción

Acceso a los registros

Una persona que tenga la custodia o la responsabilidad de cualquier documento o registro mantenido en cualquier departamento, oficina municipal, corporación, empresa u organización, del que pueda obtenerse información necesaria respecto de los objetivos de esta Ley o que ayudaría a completar o corregir esa información, otorgará acceso a los mismos para dichos fines a una persona a la que el Jefe de Estadística dará autorización para obtener dicha información o la ayuda para completar o corregir dicha información.

3. Información falsa o ilegal

Toda persona que, sin una excusa legítima:

a) Se niegue a responder, no responda, o responda con deliberada falsedad a toda pregunta indispensable para obtener información solicitada respecto de los objetivos de esta Ley o en relación con ella, que le haya sido formulada por una persona empleada o que se considere empleada en virtud de esta Ley; o

b) No proporcione o se niegue a proporcionar cualquier información, o a llenar a su leal saber y entender cualquier cuestionario o formulario que se le haya pedido llenar y devolver en la forma y fecha solicitadas en virtud de esta Ley, o

proporcione deliberadamente información falsa o equívoca o practique cualquier otro engaño; será, por cada negativa u omisión, o respuesta falsa o engañosa, culpable de un delito y estará sujeta, mediante, condena sumaria, a una multa máxima de..., o a pena de cárcel por un máximo de..., o ambas.

4. Negativa a otorgar acceso a los registros

Toda persona:

a) Que, teniendo la custodia o la responsabilidad de cualquier documento o registro mantenido en cualquier departamento, oficina municipal, corporación, empresa u organización, del que pueda obtenerse información necesaria respecto de los objetivos de esta Ley o que ayudaría a completar o corregir esa información, se niegue a permitir el acceso a la información, o deje de otorgar este permiso, a cualquier persona autorizada para ese fin por el Jefe de Estadística; o

b) Que de cualquier manera obstaculice o trate de obstaculizar deliberadamente la labor de cualquier persona empleada en virtud de esta Ley;

será culpable de un delito y estará sujeta, mediante condena sumaria, a una multa máxima de..., o a pena de cárcel por un máximo de..., o ambas.

Nota: aunque el imperio de la ley no sea el medio ideal para obtener datos básicos (véase la sección E.3 del capítulo II), casi todas las leyes de estadística contienen algunas disposiciones que determinan la obligatoriedad del acopio de datos estadísticos.

Opciones

Sistema de codificación de los bienes

El Jefe de Estadística establecerá un sistema de codificación de los bienes que importa u exporta Numerlandia para facilitar el acopio, compilación, análisis y publicación de estadísticas relativas a esos bienes.

Formularios para datos estadísticos

Con el fin de sustituir o ampliar la actividad de agentes o empleados encargados de acopiar estadísticas en virtud de esta Ley, el Jefe de Estadística puede ordenar que se envíe un formulario a la persona indicada para obtener la información autorizada conforme a esta Ley. La persona que reciba este formulario deberá responder las preguntas contenidas en él y devolverlo contestado al Instituto de Estadística de Numerlandia certificando su exactitud, no más tarde del plazo prescrito e indicado en el formulario, o no más tarde del plazo prorrogado a discreción del Jefe de Estadística.

Informes relativos a la ley de impuesto sobre la renta

A los efectos de esta Ley:

a) El Jefe de Estadística o toda persona autorizada por el Jefe de Estadística a tal efecto puede tener acceso e inspeccionar toda clase de informes, certificados, estados de cuenta, documentos u otros registros obtenidos en nombre del Director Nacional de Impuestos Internos a los efectos de la ley de impuesto sobre la renta; y

b) el Director Nacional de Impuestos Internos ordenará que los informes, certificados, estados de cuenta, documentos u otros registros sean puestos a disposición del Jefe de Estadística o de la persona autorizada por el Jefe de Estadística para inspeccionar los registros.

Declaración de importaciones y exportaciones del servicio de aduanas

A los efectos de esta Ley, el Director Nacional de Impuestos Internos ordenará enviar al Jefe de Estadística los informes de importaciones y exportaciones de Numerlandia y los detalles de los medios de transporte usados para ello.

Opciones adicionales:

Censo de población

i) El Instituto de Estadística de Numerlandia realizará un censo de población de Numerlandia en el mes de... en el año..., y cada diez años en lo sucesivo;

ii) El censo de población se realizará de manera que se garantice el suministro de recuentos de la población de cada distrito de Numerlandia, conforme a su constitución vigente en la época de cada censo de población.

Censo agrícola

El Instituto de Estadística de Numerlandia realizará un censo agrícola de Numerlandia en el año..., y cada diez años en lo sucesivo.

Preguntas del censo

El Presidente de Numerlandia prescribirá, por mandato, las preguntas que deberán formularse en todo censo realizado por el Instituto de Estadística de Numerlandia.

Nota: en algunos países los reglamentos censales son parte de la ley general de estadística; en otros los censos están regidos por una legislación propia.

C. CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS

Nota: es indudable que la confidencialidad de los datos es una de las preocupaciones principales de los Principios fundamentales. Además de una cláusula general en la Ley de Estadística (véase el artículo 11, infra), el juramento del cargo del personal estadístico (véase el artículo 12, infra) también suele ser parte de la legislación estadística.

1. Prohibición de divulgar información

Excepto para los fines de comunicar información conforme a las condiciones de un acuerdo suscrito en virtud de esta Ley y excepto para los fines de entablar una acción judicial con arreglo a esta Ley, pero sujeto a esta sección:

a) **Ninguna persona, salvo la persona empleada o considerada empleada y jurada con arreglo a esta Ley, estará facultada para examinar un informe identificable entregado a los efectos de esta Ley; y**

b) **Ninguna persona que haya prestado juramento conforme a esta Ley podrá divulgar por medio alguno, ni deliberadamente provocar la divulgación de cualquier información obtenida conforme a esta Ley de manera que sea posible, a partir de tal divulgación, vincular los datos particulares obtenidos de un informe individual con una persona, una empresa o una organización identificable.**

2. Juramento del cargo

El Jefe de Estadística y toda persona empleada o considerada empleada con arreglo a esta Ley deberá, antes de asumir sus funciones, prestar y suscribir el siguiente juramento o promesa solemne:

Yo,..., juro (o prometo) solemnemente que cumpliré mis funciones con fidelidad y honradez como empleado del Instituto de Estadística de Numerlandia de conformidad con lo estipulado en la Ley de Estadística, y de las normas e instrucciones contenidas en ella, y que, salvo con la debida autorización correspondiente, no revelaré ni daré a conocer ningún asunto o dato que obre en mi conocimiento por razón de mi empleo.

Si una persona contratada para prestar servicios especiales al Jefe de Estadística con arreglo a esta Ley es una persona jurídica, el gerente general de la misma y los funcionarios, empleados y agentes de la misma destinados a prestar los servicios especiales deberán, antes de asumir cualquiera de las funciones estipuladas en el contrato, prestar y suscribir el siguiente juramento o promesa solemne:

Yo,..., juro (o prometo) solemnemente que cumpliré mis funciones con fidelidad y honradez como empleado de (nombre de la persona jurídica) respecto de mi empleo para...^d de conformidad con lo estipulado en la Ley de Estadística, y de las normas e instrucciones contenidas en ella, y que, salvo con la debida autorización correspondiente, no revelaré ni daré a conocer ningún asunto o dato que obre en mi conocimiento por razón de mi empleo descrito en dicho contrato.

Opciones

El Jefe de Estadística puede autorizar, por mandato, que se divulgue la información siguiente:

a) Información relativa a una persona u organización cuya divulgación sea aceptada por escrito por la persona u organización interesada;

b) Información relativa a una empresa cuya divulgación sea aceptada por escrito por el dueño vigente de la empresa;

c) Información disponible al público conforme a cualquier estatuto u otra ley;

d) Información relativa a cualquier hospital, institución psiquiátrica, biblioteca, institución educativa, institución benéfica, servicio público^e y otras instituciones sin ánimo de lucro similares, excepto los detalles cuya naturaleza hiciera posible relacionar los datos particulares con un paciente, recluso u otra persona que se encuentre bajo la tutela de tales instituciones;

e) Información en forma de índice o lista de establecimientos, empresas o negocios, que indique parte o la totalidad de los siguientes datos referentes a ellos:

i) Sus nombres y direcciones;

ii) Los números telefónicos que permitan el contacto respecto a cuestiones estadísticas;

iii) Los productos que producen, fabrican, procesan, transportan, almacenan, compran o venden, o los servicios que prestan, en el curso de sus actividades;

o

^d Se refiere al contrato que regula las tareas contratadas.

^e Se considera *servicio público* a toda persona natural o jurídica que posea, opere o gestione una empresa de suministro de productos petroleros por oleoductos; la transmisión o distribución de gas, electricidad, acero o agua; la recolección y eliminación de residuos o aguas servidas; la transmisión, emisión, recepción o entrega de información por cualquier sistema de telecomunicaciones, o la provisión de servicios postales.

iv) Si están o no en un determinado rango de número de empleados, de personas contratadas, o de quienes constituyen su fuerza laboral.

3. La información es secreta

Excepto para los fines de entablar una acción judicial con arreglo a esta Ley, todos los informes presentados al Instituto de Estadística de Numerlandia con arreglo a esta Ley y todas las copias del informe que obren en poder del encuestado son secretos y no se usarán como prueba en procesos de ninguna especie.

Ninguna persona que haya prestado juramento conforme a esta Ley podrá ser citada por orden de ningún juzgado, tribunal u órgano en procesos de ninguna especie para dar testimonio oral o para presentar declaración, documentos o registros respecto de cualquier información obtenida en el curso de la aplicación de esta Ley.

4. Divulgación de información secreta

Todo individuo que, después de haber prestado juramento conforme a esta Ley:

a) Revele o divulgue deliberadamente, directa o indirectamente, a cualquier persona no facultada conforme a esta Ley para recibir la misma información que él ha obtenido en el desarrollo de sus labores que pudiera ejercer influencia o afectar el valor de mercado de cualesquier acciones, bonos u otros valores o cualquier producto o artículo; o

b) Use cualquier información descrita en el párrafo a) a los efectos de especular con acciones, bonos u otros valores o cualquier producto o artículo;

será culpable de un delito y estará sujeta, mediante condena sumaria, a una multa máxima de..., o a pena de cárcel por un máximo de..., o ambas.

Opciones

Suplantación de empleados del Instituto de Estadística de Numerlandia

Toda persona que:

i) Suplante a un empleado del Instituto de Estadística de Numerlandia con el fin de obtener información de alguna persona; o

ii) Simule estar llevando a cabo una investigación regulada por esta Ley sin ser un funcionario, empleado o agente del Instituto de Estadística de Numerlandia,

será culpable de un delito y estará sujeta, mediante condena sumaria, a una multa máxima de ..., o a pena de cárcel por un máximo de seis meses, o ambas.

Aplicación de multas

Todas las multas impuestas con arreglo a esta Ley pertenecen al Gobierno de Numerlandia y serán pagadas al Tesorero General.

ANEXO II. Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales

En su período extraordinario de sesiones, celebrado en Nueva York del 11 al 14 de abril de 1994, la Comisión de Estadística adoptó los principios fundamentales de las estadísticas oficiales, tal como aparecen en la decisión C (47) de la CEPE, pero con un preámbulo revisado. A continuación se presenta un extracto del informe que contiene el preámbulo y los principios tal y como fueron adoptados.*

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES

La Comisión de Estadística,

Teniendo en cuenta que la información estadística oficial es una base indispensable para el desarrollo sostenible en las esferas económica, demográfica, social y ambiental y para el conocimiento y el mutuo comercio entre los Estados y los pueblos del mundo,

Teniendo en cuenta que la confianza básica del público en la información estadística oficial depende en gran medida del respeto por los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad democrática que procura entenderse a sí misma y respetar los derechos de sus miembros,

Teniendo en cuenta que la calidad de las estadísticas oficiales y, en consecuencia, la calidad de la información de que dispone el gobierno, la economía y el público dependen en gran medida de la cooperación de los ciudadanos, las empresas y otras fuentes de la información al proporcionar los datos pertinentes que se necesitan para la compilación de estadísticas y de la cooperación entre quienes usan y quienes elaboran las estadísticas para satisfacer las necesidades de los usuarios,

Recordando los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de cuestiones de estadística por establecer normas y conceptos que permitan efectuar comparaciones entre los países,

Recordando también la Declaración de Ética Profesional del Instituto Internacional de Estadística,

Habiendo expresado la opinión de que la resolución C (47), adoptada por la Comisión Económica para Europa el 15 de abril de 1992, tiene un significado universal,

Tomando nota de que en su octavo período de sesiones, celebrado en Bangkok, en noviembre de 1993, el Grupo de Trabajo de Expertos en Estadística designado por el Comité de Estadística de la Comisión Económica para Asia y el Pacífico para examinar

* Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento N° 9 (E/1994/29), cap. V.

los principios fundamentales había convenido en principio con la versión de la CEPE y había subrayado que dichos principios podían aplicarse a todas las naciones,

Tomando nota asimismo de que en su octavo período de sesiones, celebrado en Addis Abeba en marzo de 1994, la Conferencia Conjunta de Planificadores Estadísticos y Demógrafos Africanos consideró que los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales son de importancia universal,

Adopta los presentes principios de las estadísticas oficiales:

1. Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados;

2. Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de los datos estadísticos;

3. Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística;

4. Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas;

5. Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente con respecto a la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que le impondrán;

6. Los datos que reúnan los organismos de estadísticas para la compilación estadística, ya sean que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos;

7. Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos;

8. La coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico;

9. La utilización por los organismos de estadística de cada país de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos a nivel oficial;

10. La cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística contribuye a mejorar los sistemas de estadísticas oficiales en todos los países.

ANEXO III. Esquemas que representan las posibles organizaciones de las funciones de una oficina de estadística

En el anexo III se presenta una selección de doce diagramas con los que se pretende ilustrar las funciones más importantes que lleva a cabo una oficina de estadística centralizada normal. Los diagramas no ilustran cuadros organizacionales. Las flechas representan flujos de información y no relaciones jerárquicas. Se estima que estas últimas dependen demasiado de las circunstancias de cada oficina como para figurar en un manual como este.

Se establece una distinción entre los diversos flujos de información que conectan cada uno de los grupos de actividades. En algunos casos el flujo está compuesto por disposiciones, políticas, metadatos y recomendaciones. Tales flujos se indican en general mediante flechas de punta angosta con ejes anchos. Las flechas de punta ancha ilustran normalmente flujos de datos brutos o procesados. Los flujos de retroalimentación están ilustrados con flechas negras muy delgadas. El texto anexo al pie de cada diagrama debe dejar claro qué es lo que fluye y de quién a quién. Aunque hay otros flujos, no se representan en los diagramas para simplificar el material.

Los diagramas resaltan tres temas clave del *Manual*. Primero, todas las organizaciones viables son sistemas articulados que procesan información. Segundo, toda organización viable tiene bucles de retroalimentación. Tercero, toda organización estadística debe tener una función analítica y de investigación. Nada se dice acerca de los tamaños relativos o de quiénes controlan cada parte. Cada gerente determinará cómo implementar los diagramas de modo que se adapte a sus circunstancias.

Diagrama A.1. Esquema de las funciones de un organismo de estadística

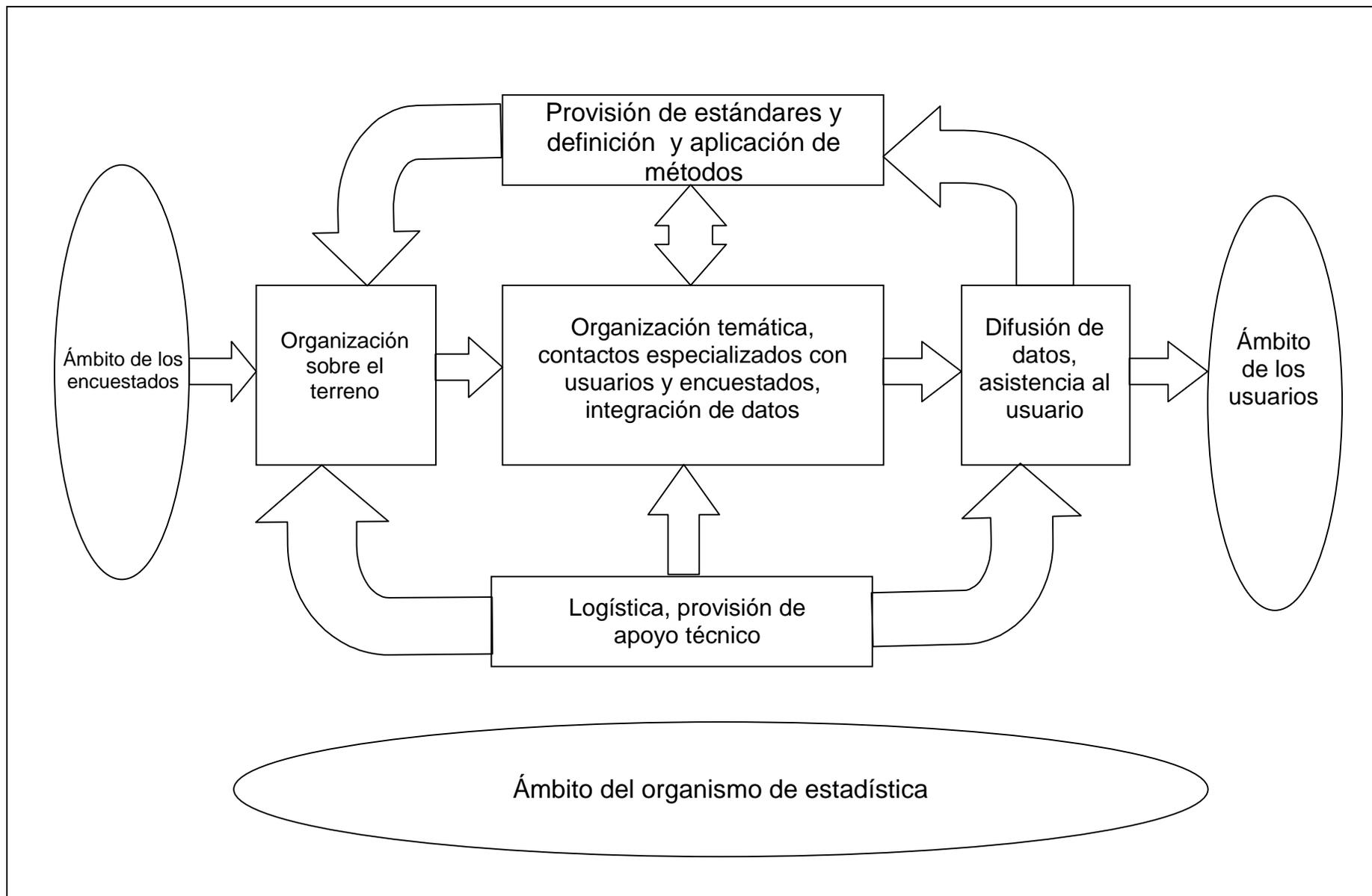
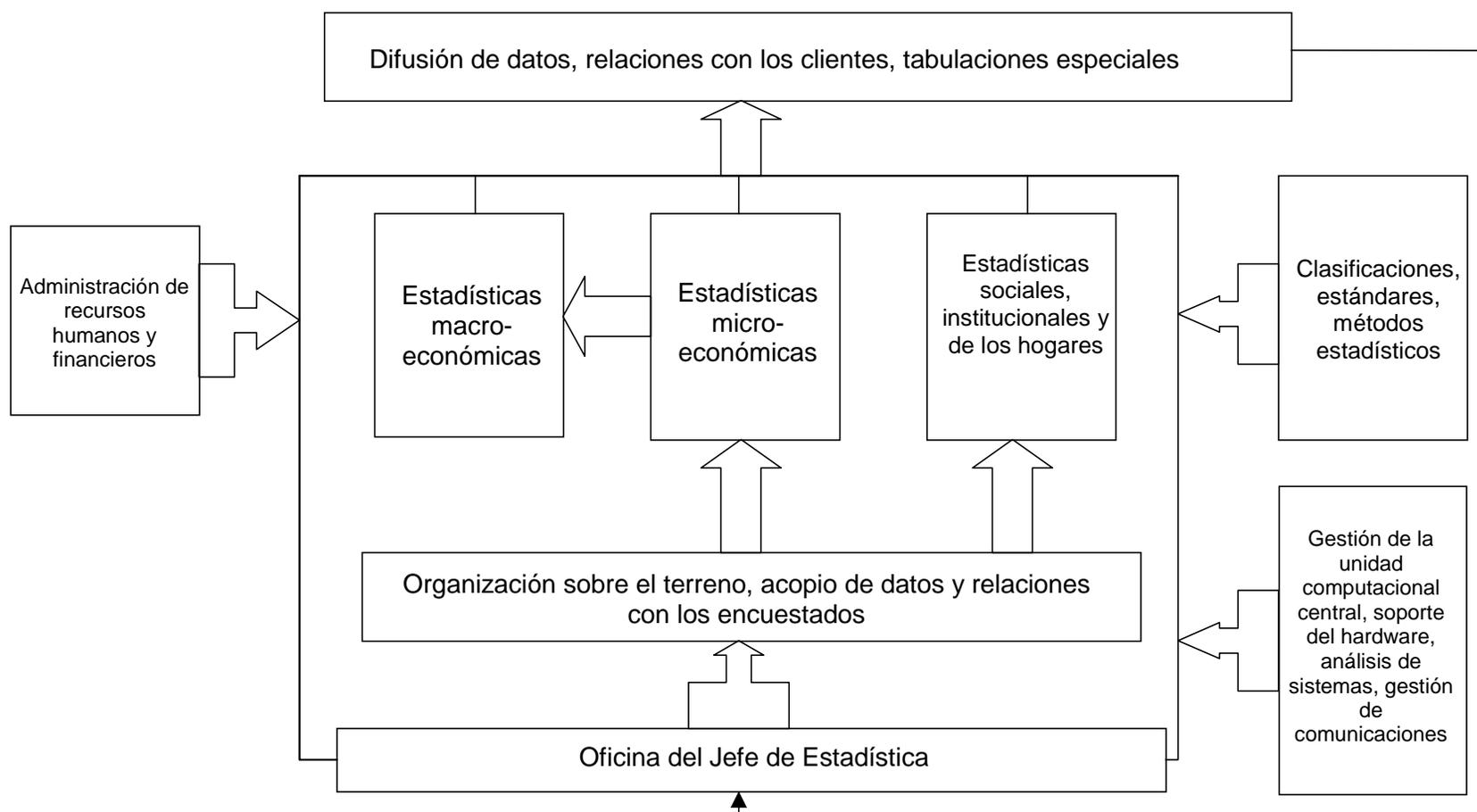
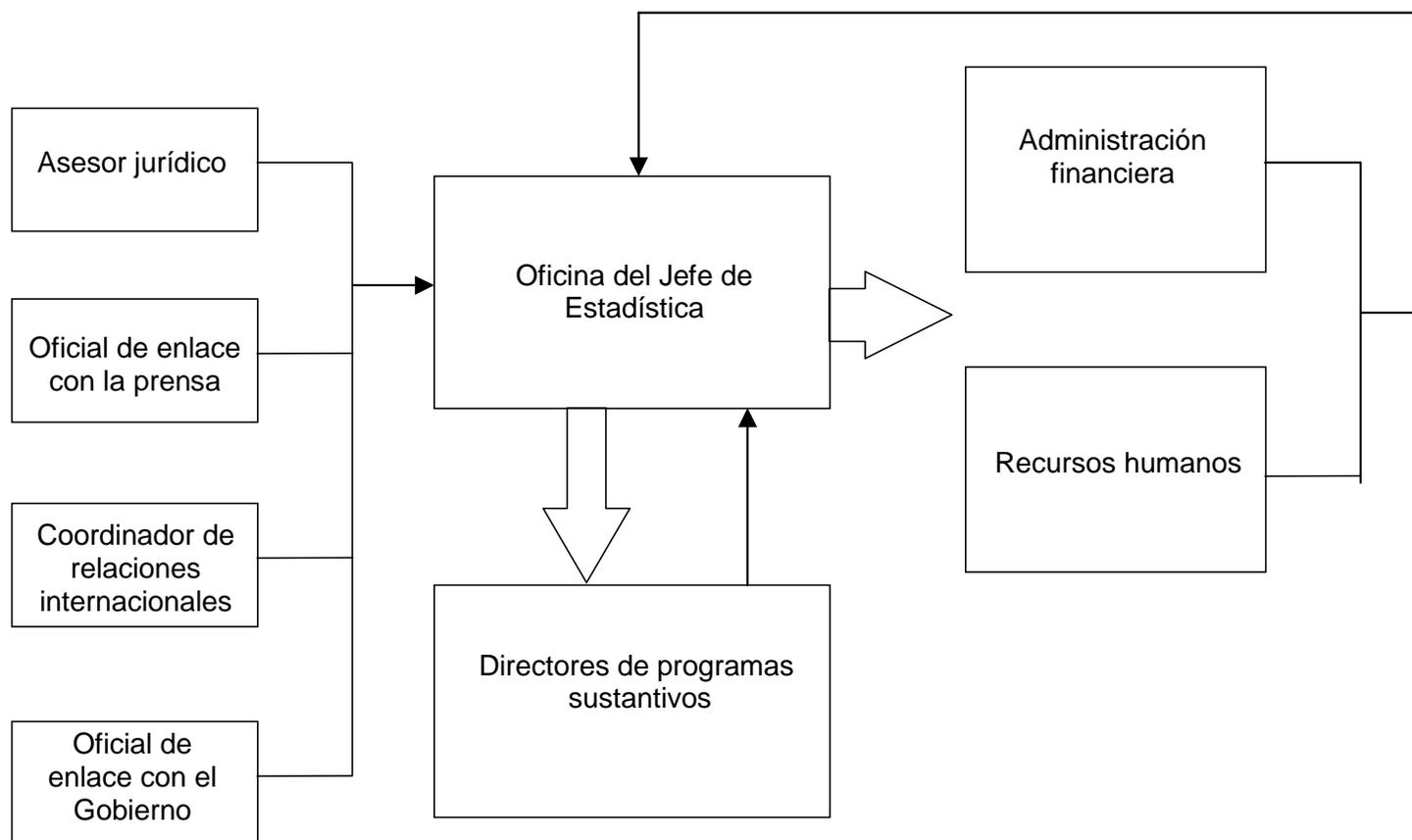


Diagrama A.2. Estructura esquemática de una oficina de estadística: funciones internas



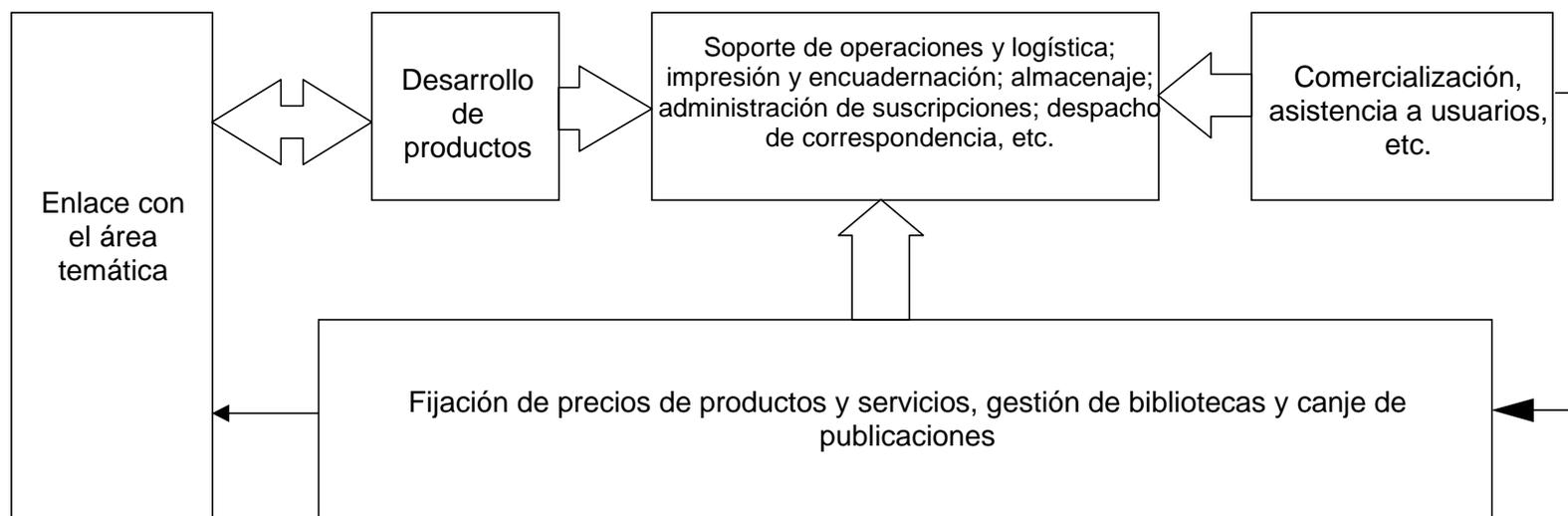
En este diagrama estilizado, la oficina del Jefe de Estadística y las oficinas encargadas de la administración de recursos humanos y financieros suministran directrices normativas y marcos jurídicos a las áreas temáticas. Esto se denota con flechas de base ancha. Dentro de las áreas temáticas, la organización sobre el terreno suministra datos brutos a los principales departamentos temáticos los que a su vez transmiten información agregada al área encargada de las estimaciones macroeconómicas. Todas las áreas suministran información agregada a la difusión representada por flechas anchas. La difusión, junto con las áreas temáticas, son los principales proveedores de retroalimentación a la oficina del Jefe de Estadística.

Diagrama A.3. Funciones de la oficina del Jefe de Estadística



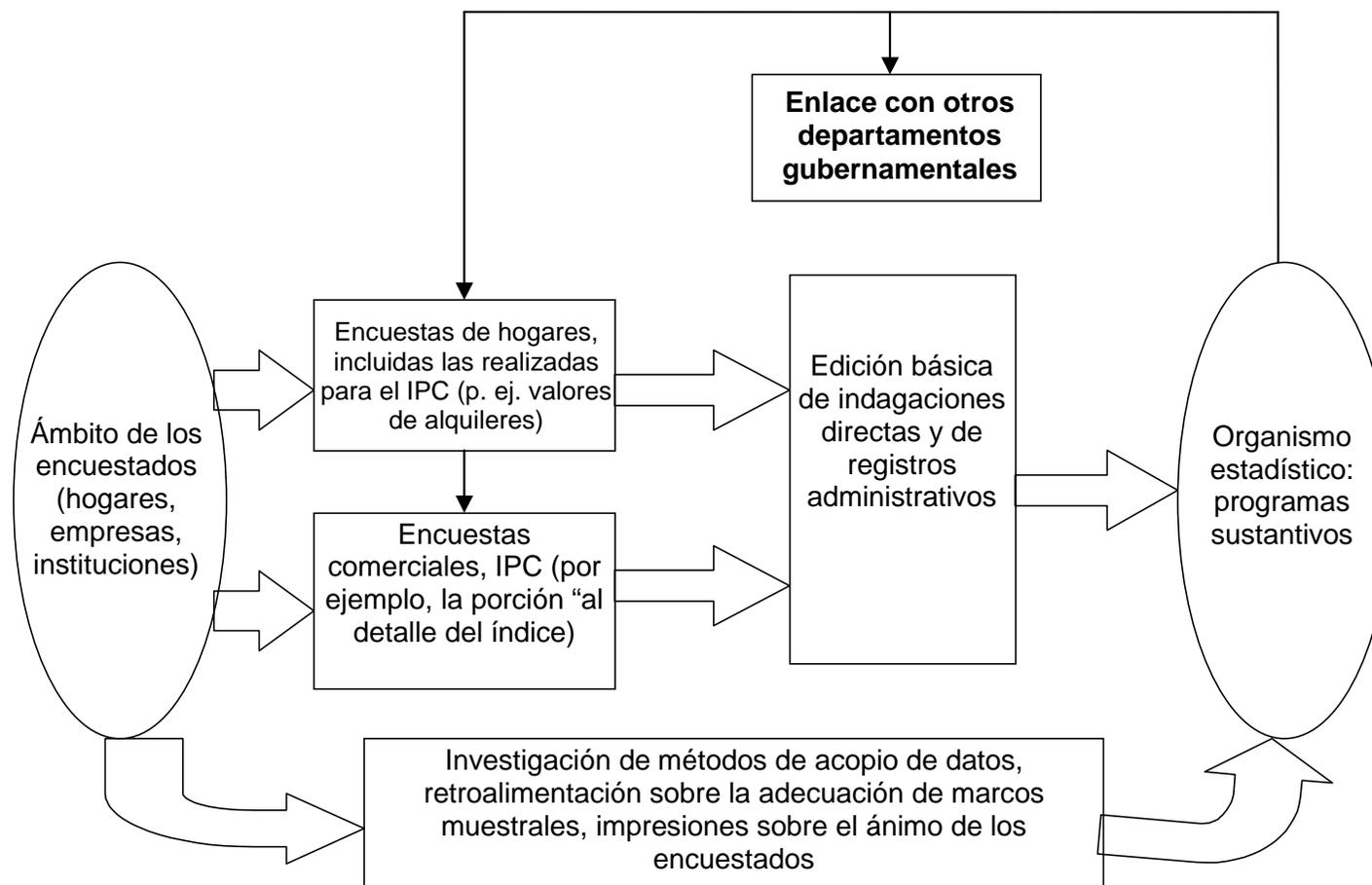
La Oficina del Jefe de Estadística recibe sugerencias y retroalimentación (flecha delgada) de todas las organizaciones del organismo y está en estrecho y directo contacto con el asesor jurídico, el oficial de enlace con la prensa, el coordinador de relaciones internacionales y el oficial de enlace con el Gobierno. La oficina expide políticas y directivas a todas las partes y el Jefe de Estadística administra el organismo por medio de sus asesores en gestión de recursos humanos y financieros.

Diagrama A.4. Funciones de un departamento encargado de la difusión y el contacto con los usuarios



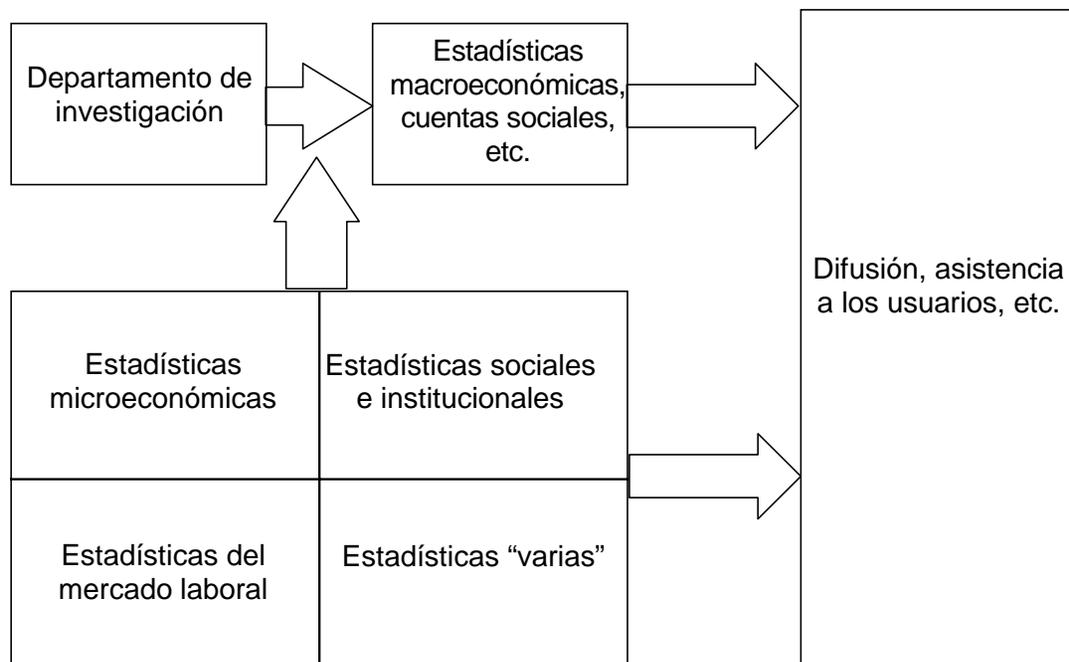
Hay una relación iterativa entre el desarrollo de productos y el área temática descrita en parte por una flecha de dos puntas. La fijación de precios obtiene retroalimentación (flecha negra delgada) de la distribución de publicaciones. Para el resto basta con directrices: son los clientes de operaciones y logística los que deciden qué hacer y cómo hacerlo.

Diagrama A.5. Funciones de una organización sobre el terreno, incluida la capacidad de acopiar registros administrativos



Los encuestados suministran datos brutos a la organización sobre el terreno, los que posteriormente son sometidos a edición antes de ser entregados a las áreas programáticas. Se investigan los métodos y el ánimo imperante de los encuestados y se comunican a las áreas programáticas para modificar los marcos y detalles de las encuestas.

Diagrama A.6. Funciones y temas del área programática de una oficina de estadística



Codo a codo con el departamento encargado de las cuentas macroeconómicas (y sociales) está el que investiga y evalúa las estadísticas básicas. Estas últimas están divididas en cuatro grupos principales, principalmente en función de la fuente de datos brutos. La retroalimentación se deriva de contactos con los usuarios y, en lo relativo a los departamentos encargados de las estadísticas básicas, de las cuentas macroeconómicas.

Diagrama A.7. Posible desglose por temas del área programática encargada de las estadísticas económicas

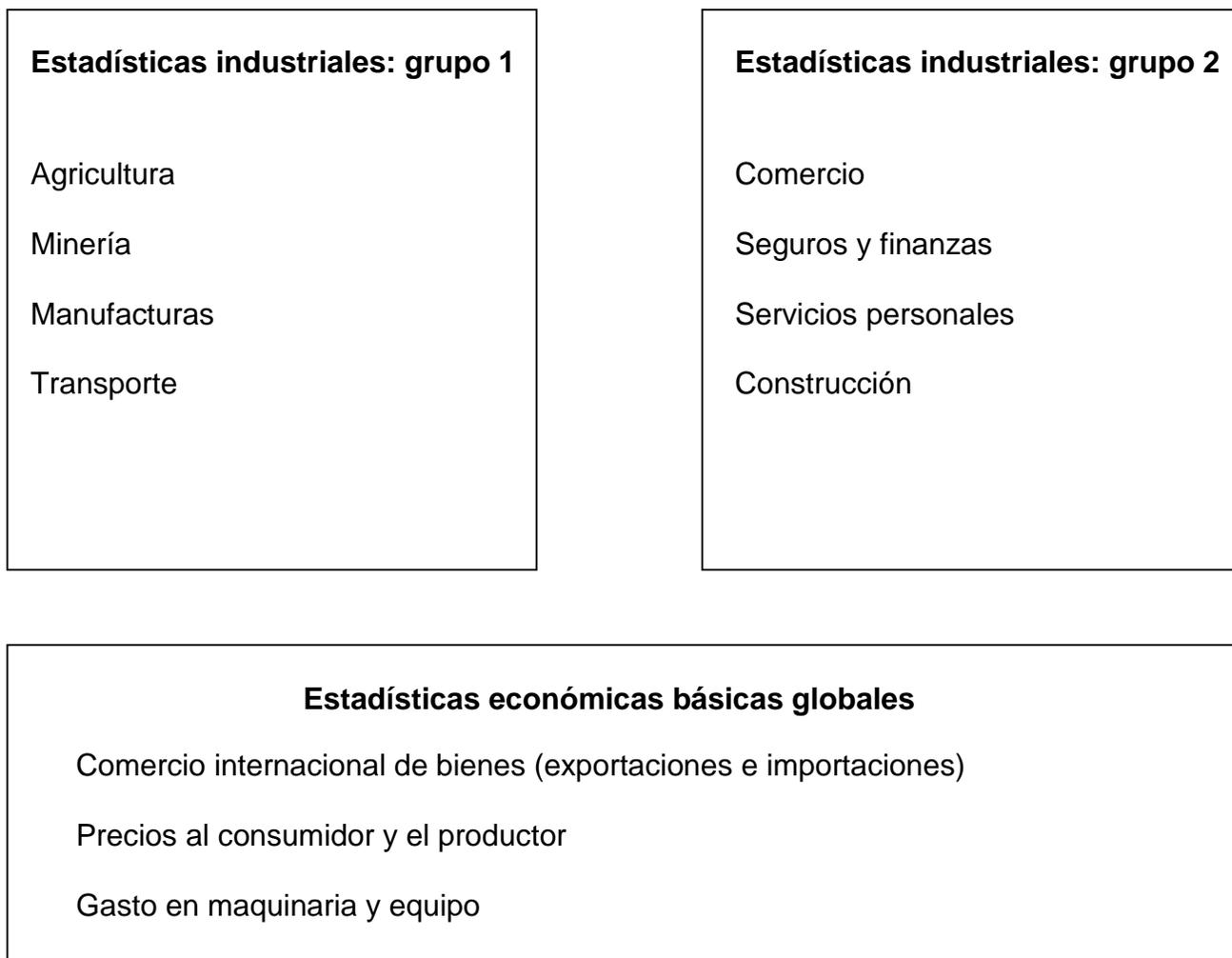
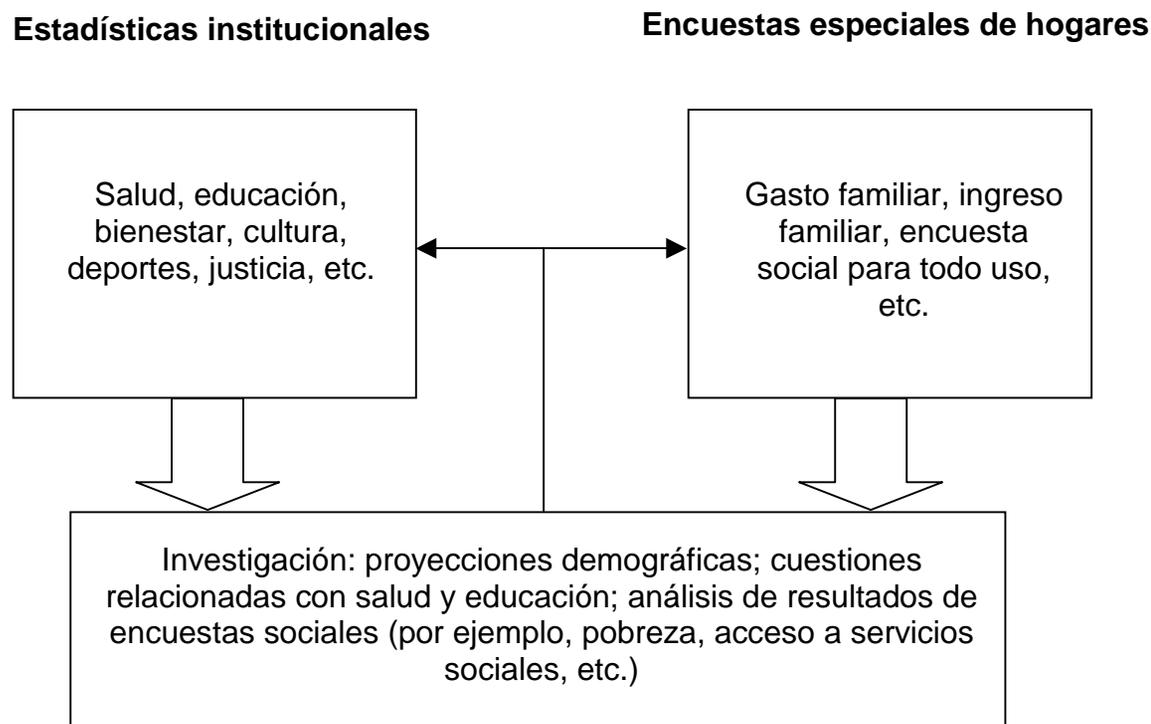
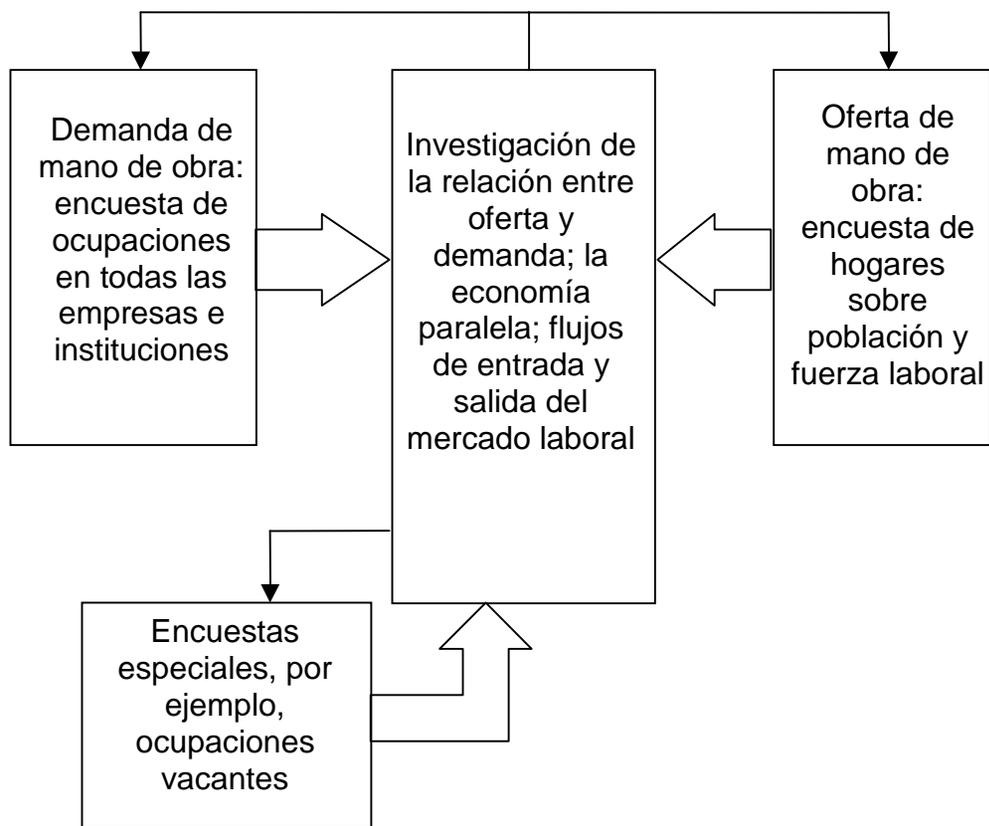


Diagrama A.8. Lista de temas de un departamento encargado de estadísticas de hogares e institucionales



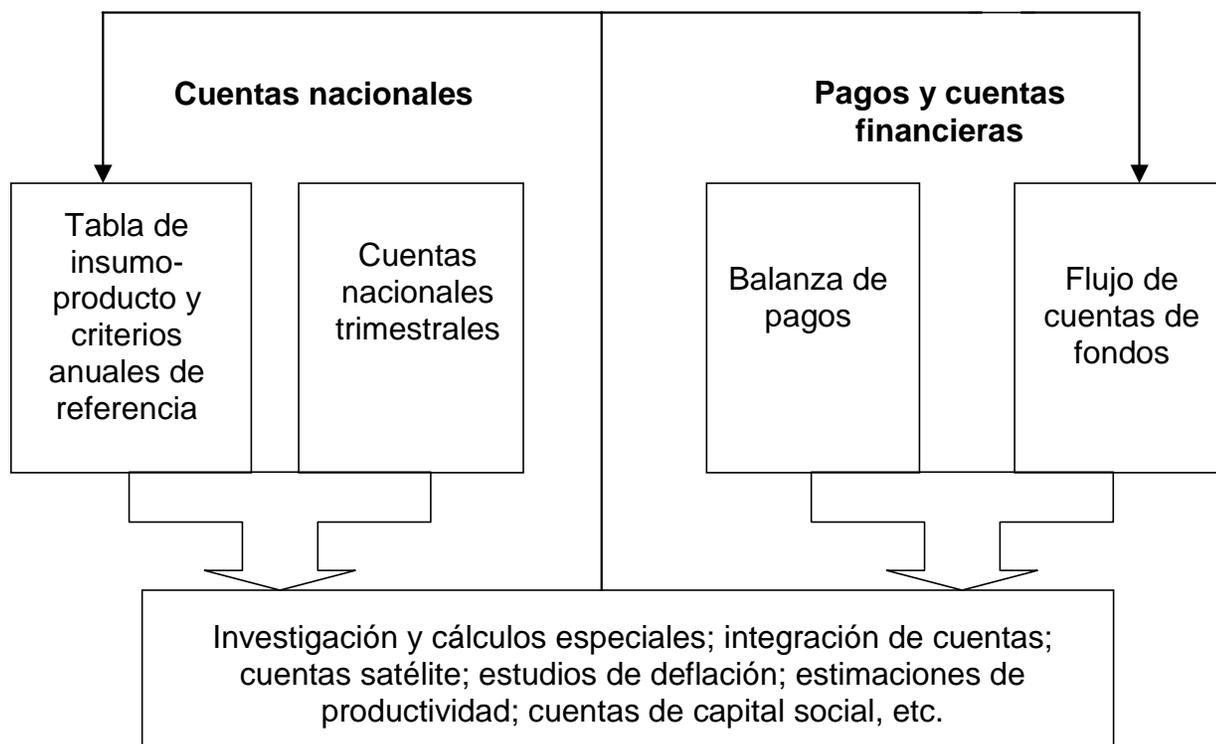
En ausencia de un marco integrador comparable al de las cuentas nacionales, esta área requiere una capacidad de investigación que acceda a las estadísticas básicas acopiadas por los dos departamentos y les aporte retroalimentación derivada de sus análisis.

Diagrama A.9. Posible estructura analítica del departamento encargado del mercado laboral



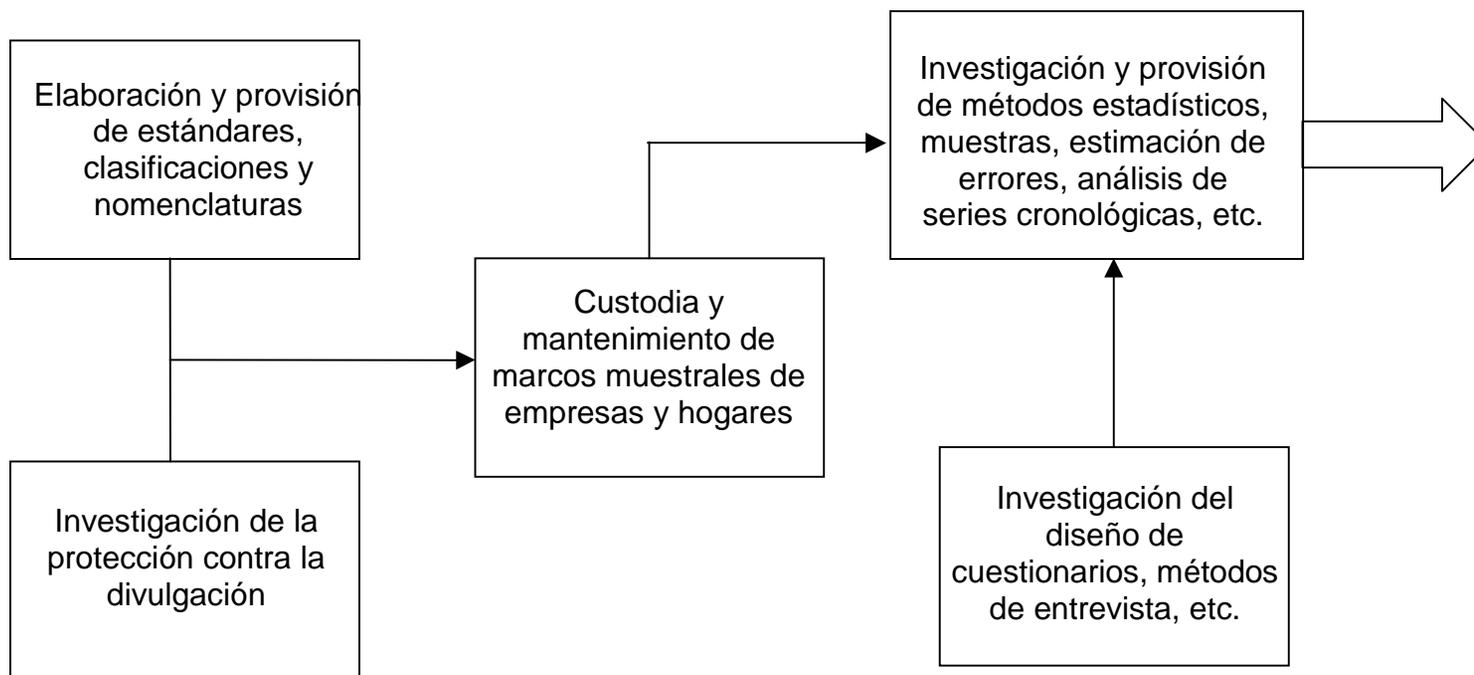
Las mediciones independientes de oferta y demanda, así como de ocupaciones vacantes, se prestan para investigar el estado del mercado laboral. Las convenciones relativas a las flechas son las mismas que en los diagramas precedentes.

Diagrama A.10. Posible estructura del departamento encargado de las estadísticas macroeconómicas



La responsabilidad primaria del departamento de investigación es la integración, y está situado inmejorablemente para suministrar a las cuatro áreas participantes los resultados de sus esfuerzos para integrar los datos financieros con los datos reales.

Diagrama A.11. Posible estructura del departamento encargado de la infraestructura estadística



La provisión de la información necesaria para realizar una encuesta por muestreo exitosa emana de todas las actividades listadas en este diagrama.

Diagrama A.12. Posibles funciones del encargado de la infraestructura técnica de un organismo de estadística

