

SÓLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA

DDR/9

9 de marzo de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

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

Santiago de Chile, 9 al 11 de mayo de 2001

**DESAFÍOS Y TENDENCIAS DE LA MODERNIZACIÓN DE LOS
SISTEMAS ESTADÍSTICOS NACIONALES**

Organización institucional de la estadística oficial

Este documento fue preparado por C. Alcaide, A. Martínez y C. Arribas del Instituto Nacional de Estadística de España. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

01-2-164

Se trata de examinar las distintas opciones de Organización Institucional de la Estadística Oficial que existen o puedan existir en cualquier país, teniendo en cuenta los elementos que en cada caso deben instrumentarse para que las estadísticas oficiales satisfagan la demanda de los distintos usuarios, sean pertinentes, oportunas, tengan una calidad aceptable y además los datos obtenidos resultado de investigaciones diferentes sean coherentes y comparables a nivel internacional.

1. Marco legal

1.1 Características de la organización político-administrativa

1.2 Centralización frente a descentralización

1.3 La Ley de Estadística

- a. Definición y características de las estadísticas oficiales
- b. Instituciones que integran el Sistema Estadístico Nacional y relaciones entre los distintos tipos de Instituciones
- c. Obligatoriedad de suministrar la información por parte de los informantes
- d. Obligatoriedad de preservar el secreto estadístico
- e. Sanciones

2. La Oficina de Estadística

2.1 Características fundamentales

- a. Ubicación dentro de la Administración Pública ; rango administrativo y dependencia funcional
- b. Papel de la Oficina de Estadística dentro de la organización estadística institucional
- c. Garantía de su independencia técnica
- d. Garantías para preservar el secreto estadístico
- e. Sede de la Oficina de Estadística y de sus servicios periféricos

2.2 Funciones específicas

- a. Recogida de los datos
- b. Tratamiento de la información
- c. Conservación de los datos
- d. Difusión de los resultados
- e. Calidad de la información

2.3 Personal de las Oficinas de Estadística

- a. Modo de acceso del personal
- b. Estructura del personal y su variación en el tiempo
- c. Capacitación y reciclaje del personal

2.4 Retribuciones del personal de las Oficinas de Estadística

- a. Nivel de retribuciones: equiparación con el de otros Organismos
- b. Escalas diferenciales de retribuciones en la Institución
- c. Flexibilidad en las retribuciones

2.5 Presupuesto de las Oficinas de Estadística

- a. Presupuestos ordinarios y extraordinarios
- b. Financiación de los Presupuestos

- 3. Instrumentos para la Coordinación del Sistema Estadístico Nacional**
 - 3.1 Plan Nacional de Estadística**
 - 3.2 Programas de Actuación Anuales**
 - 3.3 Comités inter-sectoriales e inter-territoriales**
- 4. Instrumentos para la canalización de la demanda de datos estadísticos**
 - 4.1 Consejo Superior de Estadística**
 - 4.2 Relaciones con las unidades informantes, peticiones de información a medida**
 - 4.3 Convenios de colaboración y de investigación con el sector Académico**
- 5. Instrumentos para la integración y el análisis de datos estadísticos**
 - 5.1 Integración de datos en el ámbito nacional**
 - 5.2 Integración de datos en el ámbito internacional**
- 6. Esquema de la Organización Institucional de la Estadística Oficial en España.**
 - a. Organización político-administrativa
 - b. Legislación Estadística
 - c. Sistema Estadístico Nacional
 - d. Plan Estadístico Nacional

1. Marco Legal

1.1 Características de la Organización Político-Administrativa

La organización institucional de la estadística oficial de los países está en general ligada a la organización político-administrativa de los mismos, y es la consecuencia de su trayectoria histórica.

La estadística oficial nace y se desarrolla en los países para satisfacer la demanda de información de los gobiernos, necesaria para la toma de decisiones político-económicas que afectan a toda la sociedad.

En los países constituidos por una federación de estados existe un **Gobierno Federal** y unos gobiernos en cada uno de los **Estados Federados**. Por tanto, existen dos niveles distintos de toma de decisiones de gobierno: el federal y el de cada estado federado que implican dos tipos de organización institucional estadística: la **organización estadística federal** y la **organización estadística de cada estado federado**.

La legislación estadística en dichos países definirá las competencias de cada uno de los dos tipos de organización mencionado para evitar que se produzcan duplicidades de información y un despilfarro de recursos, si en ambas instancias se produjera el mismo tipo de información estadística.

En los países con un **gobierno nacional** cuyo ámbito se extiende a todo el territorio, existe un único nivel de toma de decisiones político-económicas y por tanto **la organización estadística nacional** responderá a ese modelo de estado para suministrar oportunamente las demandas de información requeridas por esa instancia.

En resumen: de acuerdo con las características de la organización político-administrativa de un país se conformará la Organización Institucional de la Estadística Oficial, a los niveles gubernativos que se requieran y con las Instituciones apropiadas al desempeño de las funciones que se les asignen.

1.2 Centralización frente a descentralización

Una organización estadística es **centralizada** cuando la decisión sobre, **qué** estadísticas deben producirse, **cómo** deben producirse, es decir que métodos estadísticos deben aplicarse en cada caso y que Institución o Instituciones **deben producirlas** le compete por Ley a la Oficina de Estadística (Federal o nacional).

Una organización estadística es **descentralizada** cuando a la Oficina de Estadística (Federal o nacional) no le compete tomar las decisiones anteriormente indicadas de **qué** estadística deben producirse, **cómo** y por que Institución o Instituciones.

En los **sistemas estadísticos descentralizados**, la Oficina de Estadística (Federal o nacional) suele tener un alto rango administrativo porque por lo general la ley le otorga fundamentalmente la competencia sobre la normativa estadística, de forma que las Agencias estadísticas sectoriales están obligadas a seguir las pautas metodológicas, la normativa estadística relativa a conceptos, definiciones, clasificaciones, nomenclaturas, unidades estadísticas, etc., para que la información estadística procedente de distintas fuentes sea integrable y coherente.

En los **sistemas estadísticos descentralizados**, las Instituciones encargadas de la elaboración de las estadísticas sectoriales, deciden **qué** información deben producir siguiendo las pautas metodológicas de la Oficina de Estadística Federal o nacional. Por ejemplo, si el Ministerio de Industria de un país tiene la responsabilidad de elaborar las Estadísticas Industriales, será el propio departamento el que decide qué estadísticas o indicadores son los más idóneos, así como su cobertura, periodicidad, etc., para que el Ministerio en cuestión pueda llevar a cabo sus funciones de la forma más adecuada.

En los sistemas estadísticos centralizados se indicaba que es la Oficina de Estadística (Federal o nacional) quien decide la política estadística de un país, pero esto no significa necesariamente que la Oficina de Estadística tenga que **producir** todas las estadísticas.

La Oficina de Estadística decide las estadísticas que hay que producir y cómo deben producirse, pero también decide que algunas las produzcan otras instituciones, ya que dadas sus peculiares características puedan realizarlas de manera más idónea. Un ejemplo bastante frecuente lo constituyen las Estadísticas de Comercio Exterior, que se obtienen como un sub-producto de las liquidaciones de los Derechos Arancelarios que se realizan en las Aduanas. Aunque el documento base donde se recoge la información es “aduanero” las clasificaciones, los códigos, las unidades, etc., son “normas estadísticas” que permiten transformar esa información aduanera en información estadística.

Otro ejemplo, también tradicional es el de las estadísticas Monetarias, Financieras y de Balanza de Pagos que en la mayoría de los países elaboran los Bancos Centrales. Cuando se producen estas situaciones, estamos ante **sistemas estadísticos centralizados** con “desconcentración sectorial” y en muchos países se amplía a otros sectores como: las Estadísticas de Educación, Agrarias, Energéticas, Medio Ambiente, etc.

En resumen: en una organización estadística centralizada la Oficina de Estadística decide la política estadística del país: las estadísticas que deben producirse, la metodología estadística que debe aplicarse y las Instituciones que deben llevarlas a cabo. **En una organización estadística descentralizada**, a la Oficina de Estadística le corresponde la elaboración de la normativa estadística para lograr que el sistema esté coordinado y las estadísticas sean coherentes, pero las decisiones sobre qué estadísticas deben elaborar y cómo, les corresponde a otras Instituciones que serán diferentes en cada país.

1.3 La Ley Estadística

La regulación de la estadística oficial dependerá en cada caso del tipo de estado de que se trate, de su organización político-administrativa y fundamentalmente del momento en que se promulgue la Ley.

También en el campo de la estadística hay “modas”. Hay épocas más propicias para que la legislación estadística sea rígida, concisa y se concentre solo en determinados aspectos, mientras que en otras, se prefieren o aparecen leyes más extensas, que intentan describir de forma detallada aspectos relevantes que abarcan prácticamente a los distintos tipos de investigaciones estadísticas, a los Organos o Instituciones que regulan el sistema estadístico y sus funciones. Cada tipo de Ley —más concisa o más extensa— presenta sus ventajas e inconvenientes. Las leyes “cortas” suelen tener una vida más larga porque los cambios que se producen en la sociedad no afectan a su estructura. En las leyes “largas” donde se detallan minuciosamente las funciones, los Organismos que integran el sistema y se hace referencia

incluso a aspectos concretos del proceso estadístico, su mantenimiento a lo largo del tiempo es más difícil.

En cualquier caso, la Ley estadística sea cual fuere su extensión, es deseable que tenga en cuenta los siguientes aspectos y defina con claridad las competencias de los distintos agentes que integran el sistema:

a) Definición y características de las estadísticas oficiales

Deben aparecer en la Ley de estadística de forma clara las características esenciales que deben tener las estadísticas oficiales y su carácter diferencial de cualquier otro tipo de información estadística. De ésta forma se garantizará la calidad, el ámbito, la oportunidad y la idoneidad de las mismas.

b) Instituciones que integran el Sistema Estadístico y relaciones entre los distintos tipos de instituciones

La Ley establecerá las distintas Instituciones que junto a la Oficina de estadística configurarán el Sistema Estadístico.

Deberán figurar las competencias de cada una y las relaciones entre Instituciones así como los instrumentos que les permitan una colaboración estrecha, como los Comités; las Comisiones; grupos de trabajo, etc. donde se puedan discutir las metodologías estadísticas y todos aquellos problemas que afecten al buen funcionamiento del sistema.

c) Obligatoriedad de suministrar la información por parte de los informantes

Para que las estadísticas oficiales tengan un nivel de calidad aceptable es absolutamente necesario que la información que suministran los informantes —personas físicas o jurídicas— sea veraz, exacta y oportuna. Por tanto la Ley debe definir este aspecto y decidir con claridad cuando el suministro de esta información deba o no tener carácter de obligatorio. En aquellos casos, en que la información solicitada pueda ser considerada como que afecta a la intimidad, la colaboración deberá tener un carácter voluntario.

d) Obligatoriedad de preservar el secreto estadístico

La Ley deberá explicitar de que forma se obliga la Oficina de Estadística a preservar el secreto estadístico de los datos que se obtengan de los informantes, tanto los personales como los de otro tipo, para evitar su identificación.

e) Sanciones

La Ley deberá contemplar las sanciones que deban aplicarse por el incumplimiento de las obligaciones de suministrar información veraz, exacta y oportuna, por parte de los informantes, y a los que incumplan el deber de guardar el secreto estadístico.

2. La Oficina de Estadística

2.1 Características fundamentales

En todos los países, sea cual sea su constitución política, existirá una Oficina Federal o Nacional de Estadística con las siguientes características:

a) Ubicación dentro de la Administración Pública; rango administrativo y dependencia funcional.

En general las Oficinas de Estadística están ubicadas en la Administración Pública en un Ministerio, que suele ser el de Economía y Hacienda, tienen rango de Dirección General y el jefe de la Oficina depende funcionalmente del Ministro correspondiente al Departamento al que se hayan adscrito.

Aunque esta situación sea la más generalizada no hay razones especiales para poder afirmar que sea necesariamente la mejor, y prueba de ello es que en muchos países el jefe de la Oficina ha pasado de la categoría de Director General a la de Presidente como consecuencia de la transformación de la Oficina en una Institución de categoría administrativa más elevada e independiente que la anterior.

También se ha discutido en algunas ocasiones la conveniencia de que la Oficina de Estadística, con el rango institucional adecuado, dependiera del Parlamento. Aunque idealmente se considera que las ventajas de esta ubicación serían mayores que los inconvenientes, lo cierto es, que esta situación es muy poco frecuente.

En algunos países la Oficina de Estadística ha tenido rango de Ministerio, el Jefe, categoría de Ministro y por tanto miembro del Gabinete. En otros, la Oficina de Estadística tiene un “status” especial, no se adscribe a ningún Departamento ministerial, el jefe tiene una categoría de “vice-ministro” y despacha directamente con el primer ministro.

Cada país puede tener una forma de gobierno, pero todos tienen una Oficina de estadística, que debe estar alerta para suministrar oportunamente toda la información estadística necesaria para la toma de decisiones de gobierno. El rango administrativo debe ser lo suficientemente alto para que le permita tener el mayor grado de independencia posible, pero es necesario tener en cuenta que el jefe de la Oficina, Presidente o Director General es un nombramiento que realiza el Gobierno, así como la asignación de los recursos económicos de la Oficina a través de los Presupuestos Generales.

b) Papel de la Oficina de Estadística dentro de la organización estadística institucional

La Oficina de Estadística (Federal o Nacional) debe tener claramente definidas sus competencias, las relaciones con otras Instituciones y la forma en que se deciden qué estadísticas Oficiales deben producirse en cada periodo.

En los **sistemas estadísticos centralizados**, el papel fundamental de la Oficina de estadística es su capacidad de decidir **qué** estadísticas deben producirse, por la propia Oficina, en colaboración con otras instituciones o por otras instituciones como los servicios de estadística de los Ministerios y el Banco Central cuando las características específicas de unas estadísticas así lo requieran.

También es muy importante el papel de la Oficina de Estadística de coordinador general del sistema y un instrumento eficaz para lograrlo es proponer la metodología estadística y la normativa estadística relativa a: conceptos, definiciones, clasificaciones, nomenclaturas, unidades estadísticas, etc., para que los resultados obtenidos sean integrables y permitan facilitar su análisis.

En los sistemas estadísticos descentralizados, la Oficina de Estadística decide sobre sus propias actividades y son las otras instituciones del sistema las que deciden su producción estadística, Sin embargo, en estos sistemas la Oficina de Estadística por las razones anteriormente señaladas tienen normalmente asignado un importante papel de coordinador general del sistema valiéndose para llevar a cabo sus funciones de las propuestas de normativa estadística.

c) Garantía de su independencia técnica

La forma más eficaz que tiene una Oficina de garantizar su independencia técnica es manteniendo unos standards elevados en cuanto a la metodología estadística aplicada en cada una de las investigaciones que realiza.

Es fundamental publicar la metodología estadística junto a los resultados de cada investigación. También es muy importante adelantar cada año las fechas en que van a publicarse los distintos indicadores económicos y sociales coyunturales, los resultados de las Encuestas de ese período y los compromisos de revisiones de indicadores “sensibles” para garantizar que todos los trabajos se hacen en la forma y en el tiempo que previamente se ha decidido, eliminando suspicacias sobre los intereses del Gobierno en el adelantamiento o retraso de determinados datos estadísticos.

El prestigio profesional de una Oficina de Estadística lo da la calidad, pertenencia y oportunidad de sus datos, y para lograrlo es muy importante la actualización de la metodología estadística que se utiliza en las distintas investigaciones.

d) Garantías para preservar el secreto estadístico

Ya se ha mencionado anteriormente que las Oficinas de estadística de forma muy contundente tienen que garantizar que los datos recabados de los informantes serán objeto de protección amparados por el secreto estadístico.

Para garantizar su preservación, la Oficina de Estadística se comprometerá a no difundir, en ningún caso, los datos individualizados y el personal de la Oficina de estadística, que tenga conocimiento de datos amparados por el secreto estadístico por su participación en el proceso estadístico, quedará igualmente obligado a preservarlo.

Es muy frecuente que en los cuestionarios que se utilizan para recoger los datos de los distintos Proyectos o Investigaciones estadísticas, figure en la primera página el compromiso de la Oficina de estadística de que los datos que se obtengan están protegidos por el secreto estadístico.

e) La Sede de la Oficina de Estadística y de sus servicios periféricos

Las Oficinas de Estadística Federales o Nacionales pueden tener una sola **sede**, generalmente ubicada en la capital del país y desde la cual se realicen, con el personal especializado, todas las fases del proceso estadístico —desde la redacción del Proyecto hasta la publicación y difusión de los resultados.

Cuando la recogida de información se realiza mediante agentes entrevistadores —en algunas de las encuestas más importantes— es necesario desplazar a los agentes por toda la geografía del país a recoger esos datos. Por esta razón, fundamentalmente, existen en algunos países, además de la sede de la Oficina de Estadística, una red de oficinas

regionales, provinciales, etc. ubicadas oportunamente en todo el territorio cuya tarea fundamental es la recogida de información. Estas oficinas periféricas pueden ser sucursales de la Oficina de Estadística, realizan solo el trabajo que ésta les ordena y el personal y presupuesto dependen de ella. En los estados federales, las Oficinas de Estadística de los estados federados pueden colaborar como oficinas de recogida de datos con la Agencia Federal de Estadística además de realizar las funciones propias, y encargarse de la difusión de la información estadística producida por la Oficina federal, mediante la firma de convenios o acuerdos de colaboración. En la actualidad y dados los avances de la informática y de las comunicaciones alguna de estas tareas pueden realizarse en Centros de recogida centralizada que puedan ubicarse en cualquier zona del país o de las regiones.

También es posible, que las Oficinas regionales de los Ministerios, que por razones de idoneidad colaboren con la Oficina de Estadística en la elaboración de las estadísticas sectoriales de su competencia, actúen como servicios periféricos y parte de la red.

El mantenimiento por parte de una Oficina de Estadística de una red permanente de Oficinas periféricas puede parecer a simple vista algo extremadamente costoso, aunque sin duda de gran utilidad. Las ventajas que se derivan de la proximidad entre la oficina que recoge los datos y la fuente de información hacen que el proceso de la investigación estadística no sufra retrasos, ya que cualquier inconsistencia, detectada en los datos recogidos puede rápidamente subsanarse con una nueva visita al informante.

Las oficinas periféricas cumplen además otro importante cometido como es el de favorecer la difusión de la información a nivel local y canalizar las demandas de información de esa región o localidad a la sede de la Oficina de Estadística.

2.2 Funciones específicas

Las Oficinas de Estadística – federales o nacionales – deberán realizar las siguientes funciones cuyo alcance dependerá esencialmente del grado de centralización o descentralización de la organización estadística de que se trate.

a) Recogida de datos

Las Oficinas de Estadística podrán solicitar datos a las personas físicas y jurídicas que deberán contestar de forma veraz y en el plazo requerido. Las Oficinas deberán informar sobre la utilización que se va a realizar de dicha información, sobre el compromiso de respetar el secreto estadístico, y en su caso, de la no obligatoriedad de la colaboración de los informantes.

Para evitar la duplicación innecesaria en la recogida de datos, las Oficinas de Estadística podrán solicitar a otras Administraciones la información que dispongan procedentes de Registros Administrativos.

b) Tratamiento de la información

La información recogida se tratará informáticamente, eliminando los datos relativos a la identificación de los informantes, para elaborar los resultados que se deseen obtener.

El procesamiento de la información deberá permitir que, a demanda de los distintos usuarios, se puedan realizar otras tabulaciones especiales.

c) Conservación de los datos

Las Oficinas de Estadística deberán conservar por un periodo de tiempo determinado la información recogida, aunque hayan sido difundidos los resultados estadísticos.

En algunos países las Oficinas de Estadística están obligadas a conservar la información en los soportes originales en que se recogieron, y en otras en los que se haya trasladado (soportes informáticos, etc.).

Cuando se estime que la conservación de los datos es innecesaria, o ha prescrito el período pre-fijado, se procederá a su destrucción.

d) Difusión de los resultados

Las Oficinas de Estadística publicarán los resultados de las estadísticas y se encargarán de su difusión. La publicación de una estadística dará carácter oficial a los resultados.

Además de las publicaciones tradicionales se facilitará a los usuarios los datos en la forma en que los soliciten, siempre que se preserve el secreto estadístico.

En cada publicación relativa a los resultados de una investigación estadística deberá incluirse una descripción metodológica en la que de forma comprensible se explique el proceso estadístico seguido; las definiciones y conceptos utilizados; los errores calculados y las estimaciones realizadas.

De esta forma se pretende que los usuarios puedan comprender con mayor facilidad el alcance de los datos, y sus limitaciones.

e) Calidad de la información

Las oficinas de Estadística tienen que velar porque los resultados de las distintas estadísticas que producen tengan unos standards de calidad aceptables.

Internamente hay que vigilar que, a lo largo del proceso estadístico, se cumplan, en todas las fases, las normas previamente establecidas y acordadas por los diferentes expertos. Para ello es muy adecuado que se produzcan documentos internos que pongan de manifiesto los problemas que hayan podido surgir, o si el proceso se ha desarrollado con normalidad.

En cuanto a los usuarios de la información estadística, las Oficinas deben comprobar en que medida los datos que se producen satisfacen las exigencias de los usuarios, para tener presentes sus necesidades en el futuro.

Otro aspecto a tener en cuenta, también de gran importancia, es la coherencia de los datos que se producen dentro de la Oficina en dos investigaciones diferentes y con los que se producen en otras Instituciones.

La calidad de la información es el prestigio de la Oficina de Estadística, que se gana día a día produciendo estadísticas pertinentes, acuradas y oportunas.

1.1 Personal de las Oficinas de Estadística

Las Oficinas de Estadística tienen que contar con el personal idóneo para realizar las tareas que tienen encomendadas.

Según el tipo de la Oficina de Estadística —federal o nacional— y según la organización estadística de cada país —centralizada o descentralizada— el personal que trabaje en las mismas diferirá considerablemente en cuanto al número de efectivos y su cualificación técnica.

a) Modo de acceso del personal

De acuerdo con la importancia que tenga en cada país la Administración Pública, con la ubicación de la Oficina de Estadística dentro de la misma y con la normativa general presupuestaria, en cada país el acceso del personal a las Oficinas de Estadística será distinto si se nutre de funcionarios públicos o si, por el contrario, el personal está vinculado a la misma por contratos laborales.

Los funcionarios públicos acceden mediante una selección homogénea diferenciándose las pruebas de acceso según se trate de personal con titulación superior, media o administrativa.

Los funcionarios constituyen los Cuadros Superiores, medios y el personal auxiliar. La característica fundamental de este colectivo en su posible permanencia en la Administración Pública durante toda su vida laboral, sea cual fuere las demandas que en el futuro pudieran producirse y los diferentes cambios políticos.

El personal que accede mediante **contratos laborales** se debe a que la organización administrativa en ese país lo permite, lo cual da una enorme capacidad a la Oficina de Estadística de disponer del personal que necesite durante el tiempo que sea necesario.

En general, en las oficinas de Estadística conviven los dos sistemas de acceso. La contratación de personal temporal se ajusta muy bien cuando se trata de agentes entrevistadores, auxiliares de informática, codificadores, etc., y por el contrario los cuadros superiores y medios se nutren de funcionarios cuya permanencia da estabilidad a la Oficina y permite aprovechar y transmitir la experiencia adquirida.

b) Estructura del personal y su variación en el tiempo

La estructura del personal en una Oficina estará en consonancia con las responsabilidades que tenga asignadas. Aunque lentamente, la estructura del personal varía de acuerdo a las exigencias de producción de determinadas estadísticas.

Cada grupo de profesionales se va configurando de acuerdo a las necesidades de información de cada momento. Matemáticos, Economistas, Sociólogos, Informáticos, Analistas, cambian en número y dedicación según el tipo de investigación que realiza la Oficina. También varía su perfil profesional y el tipo de trabajo que realizan en cada fase del proceso estadístico.

Las computadores personales han desplazado al personal auxiliar a tareas más cualificadas; los centros de computación se concentran en el tratamiento de la información de los grandes proyectos estadístico —Censos y Encuestas de gran alcance— y hasta la recogida de información que tradicionalmente se realizaba con entrevista personal y ahora mediante ordenador, teléfono, correo, soporte informático, etc., ha cambiado la cualificación y el perfil de los agentes entrevistadores.

c) Capacitación y reciclaje del personal

El personal que trabaja en una Oficina de Estadística debe tener el aliciente de poder seguir una carrera administrativa, con perspectivas de mejora de su nivel profesional y retributivo. También es importante que exista una posible movilidad dentro de la organización estadística, poder trabajar en otras Instituciones que colaboren con la Oficina, así como una movilidad territorial pudiendo trasladarse a Oficinas Periféricas cuando existan.

Para favorecer la movilidad interna y externa es necesario disponer de recursos para ofrecer al personal una capacitación continua en nuevos métodos estadísticos; paquetes informáticos; gestión de proyectos; idiomas, etc.

Los cuadros superiores tienen una excelente forma de capacitación ampliando y contrastando sus conocimientos con su participación en las reuniones internacionales de carácter metodológicos.

La informatización de una Oficina de Estadística exige también dedicar recursos no solo a la adquisición de equipos, que tan rápidamente hay que sustituir, sino también a capacitar al personal para que los utilice con pleno rendimiento.

2.4 Retribuciones del personal de las Oficina de Estadística

a) Nivel de retribuciones: equiparación con el de otros Organismos

El nivel de retribuciones del personal que trabaja en una Oficina de Estadística debe ser equiparable con el de otros Organismos de la Administración Pública, y con el correspondientes a esos niveles de responsabilidad en el sector Privado.

Si no fuera así, inevitablemente, el personal más cualificado tenderá a cambiarse bien a otros Organismos o Departamentos Ministeriales o al Sector Privado. Dada la complejidad del proceso estadístico y la necesidad de personal cualificado en campos muy diferentes, matemáticos, economía, demografía, sociología, informática,...es recomendable que exista cierta estabilidad en los puestos de trabajo, ya que la preparación técnica del personal para que pueda tener un rendimiento óptimo exige un período de tiempo bastante considerable.

Por tanto, en las Oficinas de Estadística deberán tener en cuenta que el nivel de salarios del personal sea equiparable al de otras Instituciones y no permitir que se deteriore porque el efecto que produce es muy perjudicial.

b) Escalas diferenciales de retribución en la Institución

Dentro de los diferentes grupos en que puede dividirse el personal de una Oficina de Estadística —cuadros superiores; cuadros medios; personal auxiliar; personal temporal; etc.— debe existir una amplia franja de salarios diferenciales entre los grupos y dentro de ellos.

Para que los integrantes de los cuadros superiores acepten y desarrollen debidamente los puestos de alta responsabilidad es necesario que tengan una compensación económica diferencial suficiente, y algún tipo de remuneración en especie, un entorno de trabajo

mas grato; despacho más espacioso; secretaria propia; facilidades para participar en reuniones nacionales o internacionales.

Los cuadros medios, sobre los que recae en la práctica la realización de los diferentes proyectos deben también tener un salario diferencial respecto a los que hacen un trabajo más de rutina que exige menos esfuerzo y sobre todo no entraña riesgos.

Los informáticos, constituyen un grupo muy peculiar pues si bien en el proceso estadístico son un eslabón más de la cadena. —tan importante como los otros— su diferencial salarial se establece dentro del conjunto de esos profesionales que trabajan en la Administración Pública, es decir, de todos los que prestan sus servicios en todos los Departamentos Ministeriales y otras Instituciones y de los que trabajan en el Sector Privado. La relación del nivel de salarios entre el Sector Público y Privado da lugar a que estos profesionales, con mas facilidad que el resto, pasen de una esfera a la otra, convirtiéndose a veces el Sector Público en una “Escuela de formación de informáticos”.

También hay que contemplar con mucho cuidado las diferencias salariales entre el grupo más bajo de funcionarios —los auxiliares administrativos— y el personal contratado (fijo o temporal).

Normalmente los funcionarios se rigen por unas normas en cuanto a las retribuciones que difieren de los trabajadores sujetos a contratos laborales. Es necesario mantener esas diferencias y subrayar la estabilidad de empleo como uno de los elementos que pueden dar lugar a tasas diferenciales aparentemente distorsionadas.

c) Flexibilidad en las retribuciones

Cuando en las Oficinas de Estadística, las escalas retributivas no son muy grandes y por tanto los diferenciales salariales dentro de cada grupo no son significativamente importantes, es muy conveniente poder conceder indemnizaciones o gratificaciones puntuales por determinados trabajos.

Cuando se finaliza un Proyecto, cuando se produce un trabajo extraordinario que ha dado lugar a que muchas personas se involucren es muy deseable poder compensar el esfuerzo realizado, retribuyendo oportunamente a las personas, que, independiente del colectivo a que pertenezcan hayan participado.

Esta flexibilidad en las retribuciones del personal es un aliciente para que se estimule a la realización de muchos proyectos en los que en muchas ocasiones el personal es insuficiente, o el tiempo para realizarlo o simplemente han surgido una serie de problemas que lo han retrasado.

2.5 Presupuesto de las Oficinas de Estadística

a) Presupuestos ordinarios y extraordinarios

En todas las Oficinas de Estadística —Federales o nacionales— tienen que disponer de un Presupuesto que les permita llevar a cabo las obligaciones que tienen encomendadas.

Los Presupuestos ordinarios deben cubrir todas las necesidades “ordinarias”, de personal, de material, de equipamiento, de mantenimiento de edificios y contendrá todas las partidas presupuestarias para que puedan realizarse todos los trabajos considerados

“habituales” o “permanentes” de cada Oficina, ya que su coste está perfectamente cuantificado a lo largo de diferentes períodos.

El montante de estos recursos es imprescindible para que la Oficina acometa todos los trabajos a que se ha comprometido, en la forma y periodicidad habitual.

Los presupuestos extraordinarios se presentan fundamentalmente, cuando la Oficina de Estadística tiene que desarrollar Proyectos que son esporádicos y que por su envergadura no pueden realizarse con los recursos ordinarios. Cuando hay que realizar la ronda de Censos de Población y Vivienda, Económico, Agrario, o Encuestas de gran tamaño, o cualquier otro tipo de Proyecto, que exija la dedicación de importantes recursos humanos o económicos y que se realiza una vez cada cierto tiempo, se presentará un presupuesto extraordinario por el montante de esos trabajos.

Es por tanto muy necesario planificar en el tiempo la realización de los distintos proyectos “extraordinarios” para poder preparar con suficiente antelación sus presupuestos extraordinarios y obtener los recursos oportunamente y a su vez compatibilizar la participación de los diferentes recursos humanos en los distintos proyectos a lo largo del tiempo.

En todos los casos es preceptivo la elaboración previa de un Plan Estadístico Nacional o Federal —normalmente con periodicidad cuatrienal— y sus correspondientes Programas anuales, que deberán ser aprobados por el gobierno con una determinada normativa. Esto permitirá a las Oficinas de Estadística tener garantías sobre la disponibilidad de los recursos suficientes para realizar los proyectos contenidos en el Plan.

b) Financiación de los presupuestos

En la mayoría de los países la Oficina de Estadística, ubicada con mayor o menor rango en la Administración Pública, financiará su presupuesto con los rendimientos de su patrimonio, con las transferencias corrientes y de capital que se consignent a su favor en los Presupuestos Generales del Estado y con el producto de sus propias actividades y venta de publicaciones.

Aunque en la mayoría de los países avanzados va aumentando el montante relativo a la aportación de los recursos propios, no solo constituidos por la venta de publicaciones sino también por el producto del suministro de “información a medida” solicitada por los usuarios, éste montante constituye un porcentaje muy pequeño del Presupuesto Ordinario.

La realización de los trabajos estadísticos es muy costosa; los procesos implican una mano de obra muy especializada, muy numerosa y la utilización de unos equipamientos sofisticados tanto de hardware como de software. Pero en este coste, no se incluye “el valor” que tiene la información que suministran los informantes, que además tiene generalmente un carácter obligatorio.

Por tanto, si la información se considera un servicio público, si su producción es costosa, y si los informantes colaboran de forma gratuita, parece que no es muy extraño que su financiación sea fundamentalmente pública, a través de consignaciones en los Presupuestos Generales del Estado.

3. Instrumentos para la Coordinación del Sistema Estadístico Nacional (SEN)

El Sistema Estadístico Nacional (SEN) es el conjunto de Instituciones y Organismos que producen o colaboran en la producción de la información estadística oficial de un país.

Los instrumentos para coordinar el SEN diferirán según se trate de un sistema estadístico centralizado o descentralizado.

3.1 Plan Nacional de Estadística.

La formulación de un Plan Nacional de Estadística permite al Organismo responsable de la coordinación estadística —la Oficina de Estadística Federal o nacional— recopilar las estadísticas que se producen en las distintas Instituciones del SEN y su ordenación en el período de tiempo que contemple el Plan.

En los **sistemas estadísticos descentralizados**, el Plan Nacional de Estadística permite conocer con más profundidad las características metodológicas de las estadísticas que elaboran las distintas Agencias o Instituciones y permite facilitar a los usuarios, su presentación normalizada.

En los **sistemas estadísticos centralizados**, la Oficina de Estadística, en colaboración con las Instituciones que producen estadísticas sectoriales —en caso de que las hubiere— y con los servicios estadísticos del Banco Central elaborarán el Plan Nacional de Estadística teniendo en cuenta las exigencias de información de cada departamento para llevar a cabo sus funciones específicas, y así evitar los posibles solapamientos.

Las Oficinas Federales de Estadística, deberán conocer las actividades estadísticas que realizan las Oficinas de los estados federados para establecer colaboraciones provechosas. El Plan Nacional de Estadística permitirá delimitar las competencias y áreas específicas de interés de ambas instancias y servirse ambas de las actividades que desarrolle la otra.

3.2 Programas de actuación anual

En cualquier sistema estadístico y en cualquier tipo de Oficina de Estadística debe elaborarse un Programa de Actuación Anual, que no es otra cosa que una fragmentación para ese período del Plan Nacional de Estadística.

El Programa Anual obliga a la Oficina de Estadística a solicitar cada año los recursos económicos necesarios para su realización. Normalmente cuando se elabora un Programa de Actuación Anual la Oficina de Estadística da cuenta al final de ejercicio sobre su realización, si lo ha cumplido en su totalidad o si no ha sido posible, las causas que lo han impedido. Si el Plan Nacional de Estadística y el Programa de Actuación Anual tienen carácter Oficial, porque han sido aprobados por las instancias oportunas, su cumplimiento se verá sensiblemente reforzado.

3.3 Comités inter-sectoriales e inter-territoriales

Una forma muy eficaz de coordinar la producción estadística de los distintos Organismos del SEN es mediante el establecimiento de dos tipos de Comités: El Comité Inter-sectorial y el Comité inter-territorial. Aunque estén perfectamente definidas las responsabilidades estadísticas de las Instituciones que producen datos Sectoriales y el de las que producen

datos territoriales (las Oficinas de los estados federados) es necesario que existan foros de encuentro y de discusión donde puedan fijarse formas de colaboración mutua.

También estos Comités son un magnífico medio de intercambiarse información sobre los distintos proyectos que se realizan en cada instancia, la metodología aplicada y las dificultades que presentan cada uno.

Debe tenerse un cuidado especial en la designación de los miembros integrantes de cada Comité, que deben ser los responsables de los servicios estadísticos en sus respectivas áreas e instituciones sectoriales o territoriales. Los Comités deben tener unas normas de funcionamiento claras que permitan que se convoquen fácilmente y con regularidad y que se garantice el cumplimiento de sus resoluciones por las distintas Instituciones representadas.

4. Instrumentos para la canalización de la demanda de datos Estadísticos.

Aunque parece lógico que la Oficina de Estadística conozca y decida en colaboración con las restantes Instituciones del SEN la producción estadística que debe llevarse a cabo, es muy importante tener en cuenta si ésta, satisface y en que medida, las necesidades de los usuarios.

Cada vez se intenta tener más en cuenta las opiniones y las exigencias de los usuarios de la información y para ello en cada país se procura conocer estas necesidades por los medios que en cada momento se van arbitrando.

4.1 Consejo Superior de Estadística

En los Sistemas Estadísticos Nacionales suele existir un Organismo Consultivo de alto nivel, que suele denominarse Consejo Nacional o Superior de Estadística, cuya misión más importante es asesorar a la Oficina de estadística sobre la oportunidad y metodología de los Proyectos Estadísticos y a su vez constituye un vehículo de transmisión de la demanda de información económica y social de un país.

En general, los Consejos de Estadística están constituidos por representantes de diferentes grupos sociales: organizaciones empresariales sindicales, departamentos ministeriales, autoridades académicas, organizaciones territoriales que además de pronunciarse sobre el alcance de los Proyectos estadísticos transmiten las necesidades de información de sus respectivos colectivos, lo que constituye una excelente información a tener en cuenta en el futuro.

4.2 Relaciones con las unidades informantes y peticiones de información a medida

Las unidades informantes, además de suministrar la oportuna información, constituyen unos de los colectivos más eficaces para indicar qué tipo de información desearían recibir. Aunque contactar con ellas es a veces difícil su opinión es muy valiosa y es muy interesante tenerla presente cuando se está en el proceso de producción estadística. Es frecuente que la Oficina siga normas con larga tradición relativas a la elaboración y presentación de datos estadísticos que es muy difícil cambiar y cuya discontinuidad en la difusión se considera crearía problemas de imagen a la Oficina y de desinformación a los usuarios. Sin embargo, cuando se puede establecer contacto con las unidades informantes y se les escucha oportunamente es mucho más fácil de lo que parece complacerles, atendiendo sus demandas. Los usuarios son los que deben opinar sobre la presentación de los datos, sobre si la oportunidad de la información en algunos casos es más importante que la acuracidad y sobre

otras muchas características que permitan a la Oficina conocer sus necesidades e intentar satisfacerlas paulatinamente.

También las peticiones de información a medida irán marcando la senda de cómo y cuales son las formas más adecuadas de producir y presentar la información estadística y permitirán detectar las lagunas de información existente en cada sector.

4.3 Convenios de colaboración y de investigación con el Sector Académico

Debe propiciarse la colaboración entre las Oficinas de Estadística y la Universidad. En muchas ocasiones esta colaboración va desde facilitar los datos al máximo nivel de desagregación posible, salvaguardando el secreto estadístico, para que puedan ser utilizados de la forma en que se desee, hasta la creación de grupos de trabajo integrados por representantes de ambas instituciones para desarrollar proyectos de investigación estadística.

Las Oficinas de Estadística están abrumadas con el trabajo diario, que exige una gran dedicación y les impide dedicar recursos humanos, fundamentalmente, a proyectos experimentales, mientras que el establecimiento de un acuerdo con un centro Universitario obliga a dedicar recursos aunque sea a tiempo parcial pero con el conocimiento de que la responsabilidad de experimentación de métodos es apoyada y compartida por ambos.

La colaboración entre las Oficinas de estadística y los sectores universitarios, que a menudo se inician dentro del Consejo Superior de Estadística, constituyen un instrumento muy eficaz para el desarrollo de métodos estadísticos y su aplicación en un país.

5. Instrumentos para la integración y el análisis de datos estadísticos.

5.1 Integración de datos en el ámbito nacional

En cualquier Sistema Estadístico nacional, deben existir unas normas metodológicas que permitan identificar de forma clara la denominación de los distintos fenómenos de la vida económica y social empleando la misma terminología estadística. Para integrar datos dentro de un territorio es preciso que las Oficinas de Estadística y las demás Instituciones u Organismos productores de datos utilicen las mismas unidades territoriales en sus productos. Dichas Unidades territoriales, regiones, provincias, municipios, etc., deberán estar perfectamente definidas, delimitadas, identificadas y poseer sus correspondientes códigos de identificación territorial.

Para ayudar a la integración de datos de tipo económico y social provenientes de distintas investigaciones estadísticas realizadas por diferentes Instituciones, es preciso que todas ellas utilicen la misma infraestructura estadística relativa a: conceptos; definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas, Códigos, Registros. Esta infraestructura estadística es el resultado de un largo esfuerzo de trabajo conjunto de elaboración y aprobación de la normativa estadística por todos los agentes que intervienen en el proceso productivo. No deben adoptarse conceptos y terminología estadística diferentes en las Oficinas de estadística y en las otras Instituciones productoras porque dificultarían enormemente la comparación de los resultados y su utilización a los usuarios.

Cuando se elabora una nueva Nomenclatura, o se revisa una Clasificación ya existente, es fundamental que participen todos los sectores afectados, manifiesten su acuerdo o sus

discrepancias y ayuden a adoptar soluciones de compromiso. Un foro adecuado para lograr este consenso es el del Consejo Superior o Nacional de Estadística.

Dentro de cada país, ayuda también a la integración y análisis de datos seguir las normas y los criterios elaborados a nivel internacional y adoptados oficialmente en foros internacionales por todos los países como el Sistema de Cuentas Nacionales, las Nomenclaturas y Clasificaciones estadísticas y las metodologías estadísticas aprobadas a nivel mundial.

5.2 Integración de datos en el ámbito internacional

La comparabilidad y el análisis de datos a nivel internacional solo se logra cuando los países aplican en la elaboración de sus investigaciones estadísticas la normativa estadística desarrollada y aprobada a nivel internacional.

No pueden realizarse comparaciones de agregados macro-económicos entre países si su cálculo o sus estimaciones no se realizan dentro de las normas del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas o del Sistema Europeo de Cuentas de la Unión Europea.

Lo mismo puede decirse con relación a los indicadores económicos y sociales. Las definiciones de las variables, los conceptos y la metodología aplicada para el cálculo de cada uno de ellos debe estar normalizada para que puedan ser comparables.

Para muchos países es muy beneficioso que estas normas estadísticas se elaboren por organismos Internacionales. Los Organismos Internacionales necesitan disponer de instrumentos estadísticos normalizados para integrar la información proveniente de los países. Por tanto y dentro de la esfera de competencias de cada uno, se desarrollan Sistemas de Integración de Información estadística, como el Sistema de Cuentas Nacionales; el Sistema Integrado de estadísticas demográficas y sociales; Nomenclaturas de Actividades Económicas; de Productos Manuales y Recomendaciones para la realización de distintos Proyectos estadísticos como los Censos de Población y Vivienda; Económico; Agropecuario. Tablas de presentación de resultados y desarrollo de software con paquetes específicos para la elaboración de determinadas estadísticas, como las de Comercio Exterior.

Los países pueden ahorrar el enorme esfuerzo que supone elaborar estos instrumentos estadísticos, y una vez aprobada su validez a nivel internacional por los órganos competentes, les corresponde adoptarlos y adaptarlos a la realidad socio-económica de cada uno para conseguir que la información que se produzca a nivel nacional sea comparable a nivel internacional.

6. Esquema de la Organización Institucional de la Estadística Oficial en España

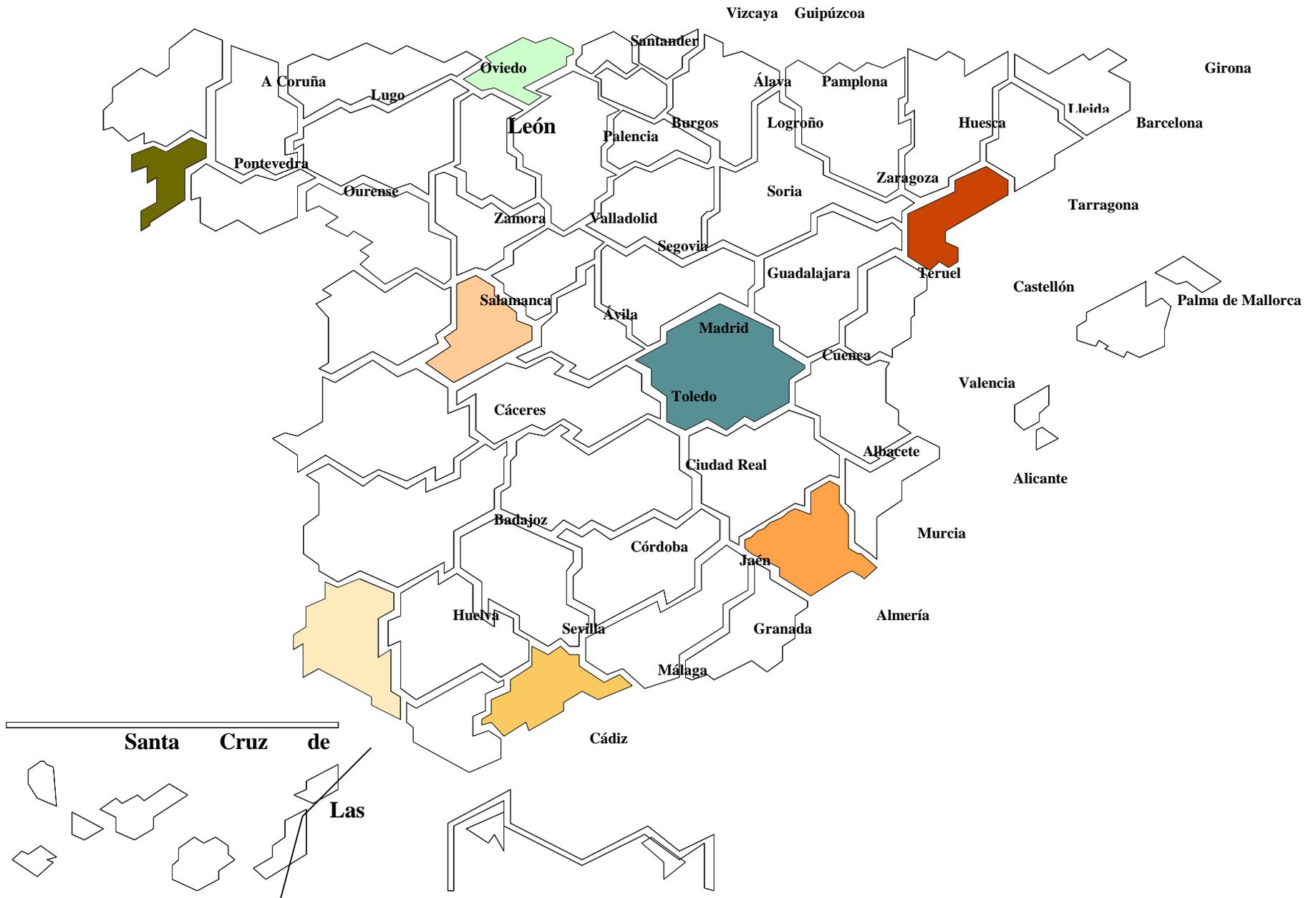
En España la actividad estadística para fines estatales está regulada por la **Ley 12/1989 de 9 de mayo de 1989 de la Función Estadística Pública** ya que de acuerdo con la Constitución Española de 1978, “el A° 149° 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: **31ª Estadística para fines estatales** (todas aquellas que el Estado acuerde).

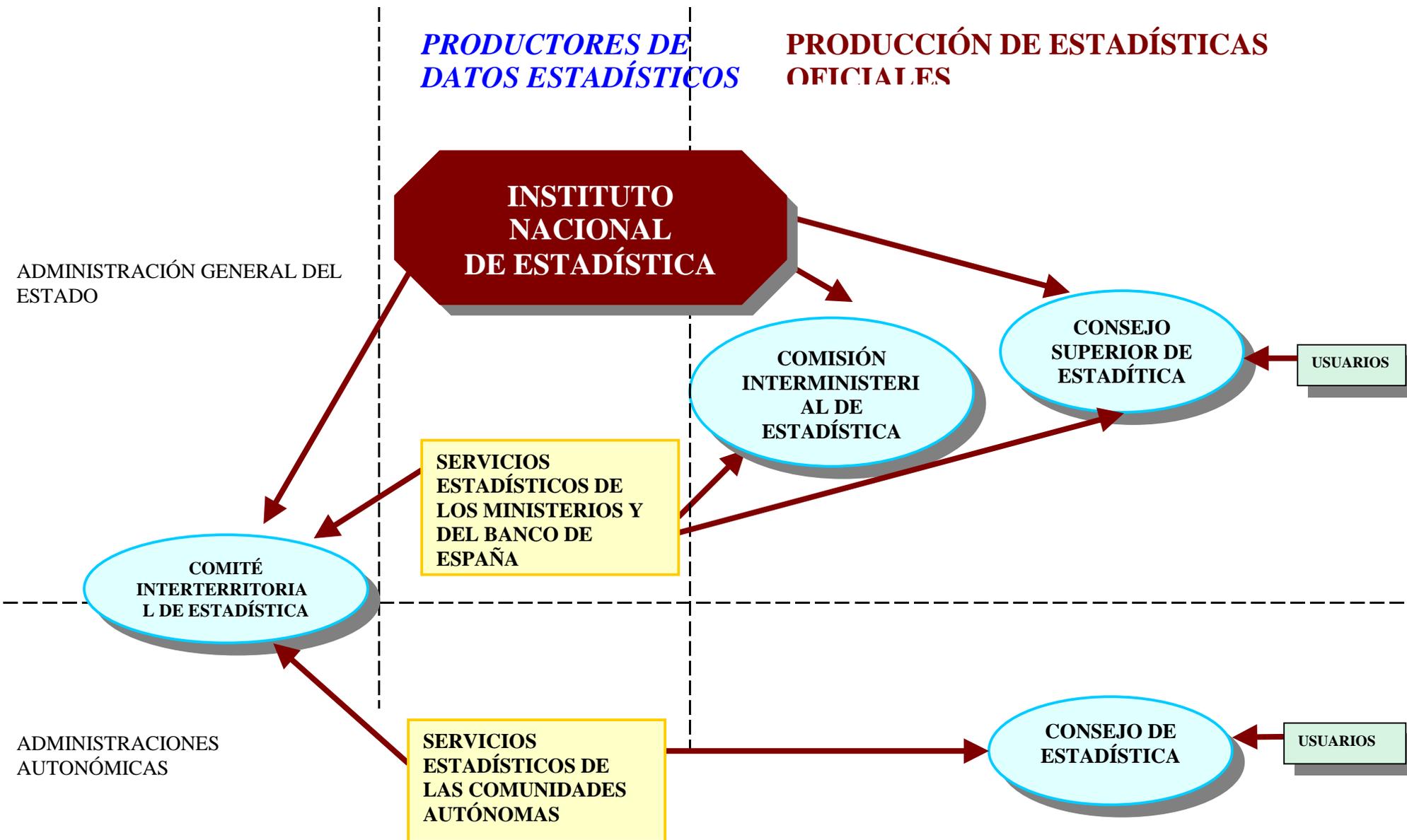
* **Las Comunidades Autónomas** (17 en total) pueden decidir la realización de cuantas estadísticas consideren de interés autonómico o regional. En las Comunidades Autónomas la regulación de sus actividades estadísticas se realiza por Ley, aprobada por el Parlamento de su Comunidad Autónoma.

17 Comunidades Autónomas

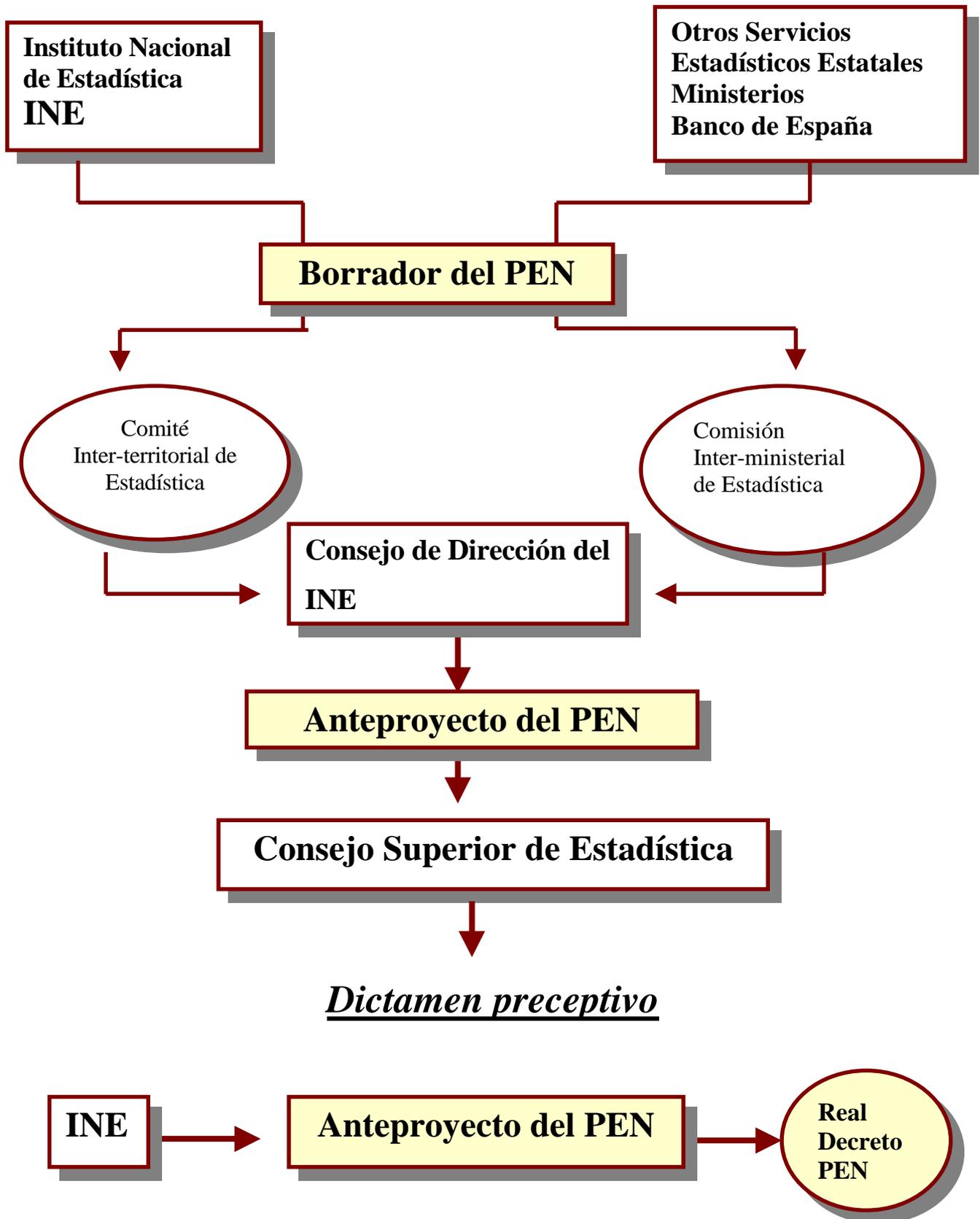


50 Provincias





Plan Estadístico Nacional (PEN)



DIVISIÓN TERRITORIAL

17 COMUNIDADES AUTÓNOMAS

50 PROVINCIAS

8000 MUNICIPIOS

DISTRITOS/SECCIONES

