



---

**Cuadernos del SIEL**

Serie 1: Materiales institucionales, conceptuales y metodológicos

# **Resumen del Manual de Organización Estadística**

**El Funcionamiento y Organización de una Oficina de Estadística**

**TERCERA EDICIÓN  
NACIONES UNIDAS  
2004**



**Instituto Nacional de Estadística y Censos  
Dirección Nacional de Planificación  
y Coordinación Estadística**

**Septiembre de 2005**

## Presentación

El contenido del Manual publicado por la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en la Serie F, N° 88, 2004, tiene un significativo valor para todos los funcionarios del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Por ese motivo, el Sistema de Información de Estadísticas Locales (SIEL) ha elaborado este Resumen como parte del material institucional del Programa. Con él se da inicio a la Serie 1 de los *Cuadernos del SIEL*.

Como integrante de la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación Estadística, el SIEL cree oportuno hacerlo llegar a las Direcciones Provinciales de Estadística, para que sirva de referencia unívoca y articuladora de los aspectos técnicos e institucionales de los organismos provinciales del Sistema.

El Resumen sigue la estructura de capítulos y apartados del documento original, tal como se expresa en el Índice, pero sintetizando los principales contenidos de las 222 páginas originales. En el Anexo 1 se incluye el índice del documento original, como referencia para aquellos que tengan interés en profundizar algún punto.

Se excluyen los tres Anexos de la versión original, que podrán ser consultados en la versión completa del documento, así como también otros contenidos específicos de interés. El documento original se encuentra en [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/Seriesf\\_88s.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/Seriesf_88s.pdf)

## ÍNDICE DEL RESUMEN

<b>PRÓLOGO</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>I. FUNDAMENTOS DE UN ORGANISMO DE ESTADÍSTICA</b> .....	6
<b>II. EL SISTEMA ESTADÍSTICO</b> .....	7
A. Estructura del sistema de estadística. ....	7
B. Instrumentos de coordinación. ....	8
C. El jefe de estadística. ....	9
D. El consejo nacional de estadísticas. ....	10
E. Legislación. ....	10
F. Financiamiento del sistema de estadística. ....	11
<b>III. LOS USUARIOS Y SUS NECESIDADES</b> .....	11
A. Las necesidades del gobierno. ....	11
B. Las necesidades del público. ....	13
C. Las necesidades de las empresas. ....	14
D. Necesidades de Investigación y de otro tipo. ....	15
<b>IV. DELIMITAR PRIORIDADES</b> .....	15
A. Análisis de las necesidades de los usuarios. ....	15
B. Elaboración de un plan de ejecución. ....	16
<b>V. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN</b> .....	17
A. Teorías y tendencias. ....	17
B.-C. Organización y reorganización. ....	17
D. Mecanismos de coordinación y filosofía institucional. ....	
<b>VI. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS</b> .....	18
A. Composición de la plantilla. ....	18
B.-H. Políticas de recursos humanos, contratación, capacitación, rotación en el empleo, retención del personal, alternativas. ....	19
<b>VII. GESTIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN</b> .....	20

<b>VIII. ACTIVOS INTANGIBLES .....</b>	<b>20</b>
A.-C. El sello de calidad, la fuerza jurídica y las políticas. ....	21
D.-G. Registros, el sistema de cuentas nacionales, examen y control central de los cuestionarios, nomenclaturas y clasificaciones. ....	21
H. Gestión financiera. ....	22
<b>IX. GESTIÓN DE LAS FUNCIONES BÁSICAS .....</b>	<b>22</b>
A. Funciones esenciales. ....	22
B. Encuestas y censos. ....	23
<b>X. ORGANIZACIÓN SOBRE EL TERRENO .....</b>	<b>25</b>
A. Interacción con los encuestados. ....	25
B. Interacción con una organización temática. ....	27
<b>XI. DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN A LOS USUARIOS .....</b>	<b>27</b>
A. Aspectos generales de la difusión. ....	27
B. Diferentes formas de difusión. ....	28
C. Recuperación del costo de publicación. ....	29
D. Complementar la información con el análisis. ....	30
E. El anuario estadístico. ....	30
<b>XII. RESPETO DE LA INTIMIDAD Y PRESERVACIÓN DE LA CONFIDENCIALIDAD: CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO .....</b>	<b>31</b>
A. Normas para el trato con los encuestados. ....	31
B. Protección de los datos. ....	32
C. Confidencialidad y divulgación. ....	33
<b>XIII. RECAPITULACIÓN .....</b>	<b>34</b>
<b>ANEXO I – INDICE DEL DOCUMENTO ORIGINAL .....</b>	<b>37</b>

## PRÓLOGO

La tercera edición del *Manual* se basa principalmente en el documento elaborado por Jacob Ryten; el borrador fue evaluado por un consejo editorial y varios funcionarios de la División de Estadística hicieron contribuciones al borrador final<sup>1</sup>. Es importante destacar que la aplicación de las medidas propuestas en este *Manual* puede llevarse a cabo de formas muy diferentes, aunque se recomienda adoptarlas como un todo, ya que actúan de forma conjunta. 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.

## INTRODUCCIÓN

El *Manual* está diseñado para quienes tienen la responsabilidad de liderar los organismos de estadística y preservar la confianza del público; pero también puede resultar útil a quienes sólo necesiten comprender el funcionamiento de un organismo de estadística. 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. Todos esos organismos 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 objetivos.

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: i) un conjunto de ejemplos que ilustran de qué manera pueden llevarse a la práctica los principios en determinados contextos típicos; ii) una enumeración de los factores que pueden ayudar al personal de un organismo a decidirse por una u otra aplicación; y, por último, iii) una advertencia de que -a pesar de que determinadas soluciones puedan ser preferibles- ninguna es universal.

<sup>1</sup> 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.

Por ese motivo, esta obra no puede ser normativa en un sentido genérico. Sin embargo, pese a su flexibilidad, esta edición al igual que las que la precedieron, 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 públicas. 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.

Hoy, la variedad de usuarios se ha ampliado, jamás se ha esperado tanto de las estadísticas y ha crecido el interés por realizar comparaciones entre países. Estos rasgos, 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, como proceso y 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 un 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 trabajos 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 de las estadísticas que ellos puedan necesitar.

## I. FUNDAMENTOS DE UN ORGANISMO DE ESTADÍSTICA

Las oficinas nacionales de estadística existen para proporcionar información correspondiente a las esferas económicas, demográfica, social y ambiental. La calidad de las estadísticas oficiales depende en gran medida de que los informantes colaboren en la provisión de datos apropiados y confiables, para lo cual 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. Estos principios han sido sistematizados en los principios fundamentales de las estadísticas oficiales.

A. *Independencia*: 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, como así también ser imparcial, asentándose sobre:

- *Autoridad* para adoptar decisiones profesionales con respecto a la aplicación, el contenido y la frecuencia de los datos recopilados, analizados o publicados; para seleccionar y promover a los funcionarios profesionales, técnicos y operativos; y para que el jefe y funcionarios especializados hablen sobre las estadísticas elaboradas por el organismo ante los funcionarios del gobierno y los organismos públicos.

- *Reconocimiento* por parte de los funcionarios políticos ajenos al organismo de estadística, de su autoridad para publicar información estadística sin autorización previa. Esta publicación debe estar adherida a calendarios predeterminados de publicación, por lo menos para los indicadores más importantes, a fin de evitar una manipulación con fines políticos.

- *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), con una dife-

renciación clara entre la publicación de información estadística y la interpretación de dicha información por parte de los funcionarios superiores del gobierno.

B. *Relevancia (pertinencia y prioridades)*: Como los objetivos del organismo de estadística -que es un organismo de servicio- se determinan por ley, su independencia está relacionada con los métodos y los resultados y no con sus objetivos básicos. Es el jefe de estadística el que se encarga de fijar las prioridades y por este motivo, el análisis de los aspectos organizativos comienza con el tema de la relevancia y las prioridades. Los organismos de estadística apuntan a 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. Está comprobado que se tarda mucho menos en detectar un problema que en desplegar los medios necesarios para medir su magnitud y lograr que la medición lograda sea comparable en el plano internacional.

Al examinar las distintas prioridades, el organismo de estadística deberá separar los problemas transitorios de los más permanentes, porque una vez establecida una prioridad, no resulta fácil modificarla con la misma rapidez con que parecen cambiar los temas de la agenda política. Para establecer las prioridades con racionalidad y predecir con exactitud los cambios de orientación política, 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. 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 especial atención al tema (ver capítulo III).

C. *Credibilidad*: Los resultados de las actividades de un organismo de estadística deben ser reproducibles para ser creíbles, pero como no es realista suponer que el usuario pueda reproducirlos, deben esforzarse en fortalecer y defender la credibilidad de su producción. Es por eso que deben ser sumamente rigurosos con respecto a las normas que deben satisfacer la obtención de datos, los métodos de procesamiento y la obtención de los resultados, infundiendo al personal un espíritu de calidad acorde con el alto nivel de exigencia de las normas. La necesidad de inspirar un espíritu de calidad tiene varias implicancias en materia organizativa, por ejemplo: evaluación externa periódica de los métodos utilizados, debate público de las conclusiones, transmisión clara de las premisas que sustentan las estimaciones, la forma de obtener información de otra parte del sistema estadístico que la precede en la cadena de producción, etc.

D. *Políticas con respecto a los informantes*: No hay un método único para lograr los objetivos implícitos en el párrafo anterior por lo que se utiliza 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. La confidencialidad de la información individual es, probablemente, la mayor preocupación de los informantes. Por lo tanto, 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.

Como objetivos fundamentales de un sistema de estadística, el National Research Council de los Estados Unidos de América identificó principalmente los siguientes:

- proteger la confidencialidad de las respuestas y minimizar la tarea de los respondentes;
- garantizar la exactitud (coherencia estadística, geográfica y temporal de la información); la oportunidad (publicación y difusión de la información con la frecuencia necesaria); la relevancia (datos y análisis que aporten a la toma de decisiones así como a anticipar futuras necesidades de información);
- consolidar la credibilidad (imparcialidad e independencia del poder político).

## II. EL SISTEMA ESTADÍSTICO

### A. Estructura del sistema de estadística

Los sistemas de estadística abarcan toda una gama. En un extremo, los países en que una sola institución es responsable de la mayoría de las estadísticas oficiales, conocidos como *sistemas centralizados o de instituciones únicas* (Australia, Canadá y México) aunque determinadas estadísticas oficiales (agrícolas, laborales, ambientales, impositivas, registro civil y las estadísticas vitales) están a cargo de otras instituciones. El país más representativo del otro extremo (*sistema descentralizado*) es Estados Unidos, que posee varios organismos estadísticos dedicados en su mayoría a temas específicos. La eficacia y eficiencia de los *sistemas descentralizados* (institucional o regionalmente, con o sin una autoridad coordinadora) depende en gran medida de las características del país, del tamaño y la estructura del estado.

La descentralización regional puede adoptar dos formas básicas y frecuentemente consiste en una combinación de ambas. La primera está constituida por oficinas de estadísticas regionales pero *controladas totalmente* por la oficina central de estadística. Las oficinas regionales, además de ocuparse de la recopilación de datos, desempeñan un papel importante como centros de difusión regional (Canadá, Francia, Australia). Su coordinación debería desarrollarse con normalidad, siempre y cuando la oficina central tenga recursos suficientes para la capacitación del personal regional. En la segunda forma 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 (Alemania, Suiza, España).

Para el sistema estadístico tiene especial importancia el reconocimiento institucional, expresado en cosas tales como que el organismo sea iden-



tificable en el marco de la estructura del gobierno central, que su director dependa directamente de un ministro o su equivalente, cuente con un reconocimiento presupuestario, que tenga sus propios edificios y de cara al público, que sus actividades sean atribuidas al propio organismo y no al ministro o al organismo normativo equivalente.

## B. Instrumentos de coordinación

Independientemente de la estructura del sistema estadístico de un país, será preciso ejercer cierto grado de coordinación, por lo menos en los siguientes aspectos:

- armonizar los conceptos, las definiciones, las clasificaciones y los marcos de muestreo del sistema nacional de estadística para que los resultados de los diversos procesos de recopilación de datos sean comparables o - al menos- puedan relacionarse entre sí.
- lograr acuerdos sobre mecanismos de recopilación de datos eficaces y eficientes, que incluyan el uso de archivos de datos no estadísticos del gobierno, para evitar la duplicación de tareas y la sobrecarga de trabajo de los informantes.
- coordinar los métodos de difusión y de fijación de precios para fortalecer la posición de las estadísticas oficiales y favorecer su imagen.
- coordinar las políticas internacionales para representar los intereses del país en el plano internacional.

Para lograr una coordinación eficaz, es importante considerar *incentivos* en los aspectos en que es preciso aplicar la coordinación y los instrumentos que hacen la hacen posible. Entre ellos se pueden mencionar:

- a) compartir y suministrar información para mejorar la capacidad de respuesta y/o definir las prioridades del ministerio en materia de estadísticas.
- b) participar en actividades estadísticas conjuntas y dar acceso a conocimientos especializados de estadística que complementen la capacidad de la dependencia de estadística del ministerio.

Por su parte, los *instrumentos de coordinación* más frecuentes en el sistema estadístico centralizado son las nomenclaturas y algún mecanismo que combine el control (formal o informal) de los cuestionarios y del presupuesto. En las nomenclaturas generalmente se considera que las organizaciones internacionales tienen la legiti-

midad y los conocimientos necesarios para determinar las clasificaciones estándar, por lo que el organismo nacional actúa como mediador. En el caso de los cuestionarios, 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.

Respecto de los *mecanismos de coordinación*, es importante que el organismo central de estadística aparezca como facilitador de las iniciativas y no como un obstáculo. Por lo general, estos mecanismos 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. La existencia de un Consejo Nacional de Estadística sería una contribución importante a la coordinación (ver sección D del capítulo II). También la coordinación de presupuestos y normas por parte del organismo de estadística son elementos destacados de la coordinación.

La asignación e intercambio del personal, generalmente están excluidos de los instrumentos de coordinación mencionados. En pocos países se le concede importancia al manejo o asignación de los estadísticos del estado; sólo en algunos existe la posibilidad de que una persona (el jefe de estadística), una escuela o instituto de formación estadística, tenga la facultad de certificar que alguien puede trabajar en el sector público como estadístico. 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.

Muchos de los instrumentos mencionados también son válidos para los sistemas descentralizados. Sin embargo, la experiencia muestra que los instrumentos más importantes a tener en cuenta en los sistemas descentralizados son:

- a) la capacidad para controlar los presupuestos de los organismos estadísticas o al menos influir en ellos significativamente;
- b) la capacidad para determinar si a un organismo determinado se le permite realizar actividades de recopilación de datos;
- c) la capacidad para tomar decisiones relativas a las nomenclaturas del sistema de estadística;
- d) la forma en que se aplicarán los controles, ya sea mediante un procedimiento formal o informal (este último solo eficaz en los sistemas estadísticos consolidados).



En muchos sistemas descentralizados, el Banco Central ha asumido una gran variedad de actividades estadísticas fundamentales en países que - pese a una larga tradición en la producción de estadísticas- tienen importantes dificultades presupuestarias. Generalmente el Banco Central se hace cargo de las estadísticas macroeconómicas y de los indicadores económicos más importantes y el organismo de estadística se encarga de las estadísticas básicas. Además en estos casos, varios ministerios tienen su propio presupuesto para la elaboración de estadísticas y lo utilizan para compilar estadísticas especiales de desempeño. En este tipo de sistemas, es frecuente que no exista mecanismo de coordinación alguno y que se produzcan desequilibrios en las condiciones de trabajo y salariales entre el Banco Central y el organismo de estadística que pueden limitar considerablemente la capacidad de este organismo.

### C. El jefe de estadística

El director del organismo central de estadística (denominado en este *Manual* "jefe de estadística"), mantiene relaciones con superiores y con colegas del estado, aunque no siempre su figura esté claramente definida y aunque las relaciones de subordinación jerárquica varíen considerablemente.

Generalmente estos organismos dependen de un ministerio (u oficina del primer ministro) y cuánto más fuerte sea la posición del ministro en el gabinete, tanto más se reflejará ese estatus en el del jefe de estadística. Por ese motivo, debe tener fácil acceso a toda la gama de los otros funcionarios del estado de mayor categoría (también definidos como "usuarios") y a cada uno de los principales departamentos usuarios. También debe mantener una delicada relación no solo con los usuarios potenciales (a quienes les interesa la prestación de su servicio estadístico), sino con los proveedores de información procedente de los registros administrativos a quienes -en cambio- no tiene nada que ofrecerles (tributación, aduana, seguridad social, etc.). De la buena voluntad que logre de estos proveedores se desprenden repercusiones importantes para el éxito de un programa de estadística.

Su jerarquía debería permitirle acceder a los jefes de departamento que posean dependencias de estadística o a las entidades federativas -en el caso de estados federales- y ser reconocido como el jefe de estadística entre sus pares regionales. Por último, el jefe de estadística tam-

bién debe mantener una relación con sus pares del extranjero, lo que se ha hecho incomparablemente más sencillo con el abaratamiento comparativo de las comunicaciones y, sobre todo, con el desarrollo de la internet.

Respecto de los *requisitos* que debe cumplir el jefe de estadística, en primer lugar debe ser un estadístico o tener competencia o conocimiento exhaustivo de la estadística. Sus competencias en este punto no requieren conocimientos detallados (normalmente atribuidos a los especialistas) pero debería poseer conocimientos generales sobre estos aspectos. Pero principalmente, debería tener la prudencia de rodearse de especialistas que puedan proponer y recomendar alternativas comprensibles y adecuadas. Al recibir información sobre las distintas posibilidades, deberá aunar una gran rapidez para comprender con mucha paciencia y capacidad para escuchar. En los últimos años, se han realizado esfuerzos considerables para mejorar estas capacidades mediante diversas instancias de cooperación internacional, que promueven el intercambio de opiniones sobre posibles soluciones a los problemas comunes.

La *duración del mandato* es algo tan fundamental como su nombramiento. Existen tres situaciones habituales:

- a) que sea igual a la del jefe del poder ejecutivo (así sucede en varios países de América Latina);
- b) que el mandato pueda ser renovado (Nueva Zelanda; Estados Unidos y el Reino Unido), lo que parece ser la tendencia actual;
- c) que sea de duración ilimitada, finalizando sus funciones por renuncia o destitución (Canadá).

Las ventajas y desventajas de cada una de estas alternativas son bastante evidentes. Un mandato demasiado breve interfiere con la continuidad de los programas de estadística, que suelen abarcar un período de tiempo considerable. Por el contrario, un mandato demasiado prolongado puede provocar un estancamiento de los programas y una falta de energía y de innovación. La existencia de un consejo nacional de estadística es útil, sobre todo para evitar nombramientos o destituciones arbitrarios.

En referencia a las *facultades* del jefe de estadística, el gobierno no debería tener una participación excesiva en los asuntos internos de la oficina de estadística. El jefe de estadística debería tener la facultad jurídica y la obligación de conocer y satisfacer el conjunto de necesidades de los usuarios (el modo, frecuencia, precisión,

oportunidad y detalle); y la facultad de determinar el método empleado para las estimaciones; la carga impuesta a la comunidad y el costo global resultante. Debería también 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. Se da por sentado que el programa de estadística deberá surgir de consultas a todas las partes interesadas; y por último, el jefe de estadística debería ser el portavoz del país en los temas que requieran coordinación e intercambios en el plano internacional, su representante en las reuniones internacionales y el encargado de determinar las normas siempre que sea preciso examinarlas o actualizarlas.

#### D. El Consejo Nacional de Estadísticas

Fundamentalmente las funciones del Consejo Nacional de Estadística (CNE) pueden ser de supervisión o asesoramiento. El Consejo puede cumplir diversas funciones que van desde las de una "comisión directiva" hasta las de una "comisión asesora" y sus miembros pueden ser designados por el ministro o el jefe de estadística, respectivamente. En muchos países resulta útil crear además del CNE, comités asesores formados por otros funcionarios o académicos que en la práctica tienden a ocuparse de cuestiones técnicas (Países Bajos, por ejemplo). En situaciones de crisis y solo como excepción, pueden conformarse órganos especiales con miembros ajenos a los organismos de estadística.

Respecto del tamaño y composición del CNE, generalmente oscila entre 10 y 40 personas que deben representar una diversidad de opiniones y criterios y tener en común el conocimiento y el interés por el análisis cuantitativo de la economía, la sociedad y el medio ambiente. Es preciso balancear la representación de los diversos intereses y opiniones con un tamaño manejable. También existen varias corrientes ideológicas con respecto a las *funciones de presidencia y secretaría* y sus relaciones y es imposible predecir el comportamiento de estos sistemas sin ubicarlos en el contexto adecuado. Estas relaciones también dependen de la función de asesoramiento o de supervisión que adquiera el CNA.

Al proponer el programa de trabajo del CNE, el jefe de estadística debería actuar con prudencia, incluyendo su participación en temas de importancia conceptual o metodológica, pero sin permitir la participación de éste en la microges-

tión del organismo de estadística. La frecuencia de las reuniones está generalmente en correspondencia con las características del programa de trabajo, pero siempre es mejor trabajar con cronogramas preestablecidos, para que las fechas de las reuniones sean predecibles. Los informes deberían ser accesibles al público, difundiendo en el sitio web del organismo el programa de trabajo, un resumen de las decisiones adoptadas y una lista de los participantes. De esta manera se contribuirá a clarificar la labor del organismo de estadística y del Consejo Nacional de Estadística.

#### E. Legislación

El tema de la legislación estadística se puede reducir a dos cuestiones principales: a *la obligatoriedad para la recolección de los datos*, es decir la facultad que el gobierno hace valer por conducto del organismo estadístico, y la garantía que ofrece de salvaguardar *el carácter confidencial de la información* obtenida de cada uno de los que informan. El *Manual* menciona en este punto a:

- *actores principales y sus relaciones*: el jefe de estadística; el organismo de estadística y su personal: el organismo encargado de la coordinación del sistema de estadística, y los informantes y sus relaciones con 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.
- *extensión de la ley y sus aspectos de disuasión y cumplimiento*: se refiere centralmente a la capacidad jurídica para exigir una respuesta, acompañada de una sanción legal a quienes no responden. Tanto las leyes someras como las detalladas tienen ventajas e inconvenientes.
- *el acceso a información protegida por otras leyes*: 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.
- *asesoramiento jurídico y mecanismos jurídicos especiales en los sistemas descentralizados*: en estos sistemas la ley de estadística debe aplicarse a todos los miembros del sistema estadístico, cumpliendo ciertos requisitos jurídicos mínimos:
  - a) tener una base jurídica para sus operaciones de recopilación de datos;
  - b) disposiciones 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;

- c) 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 y definan las características de la coordinación estadística, brindando directrices para su puesta en práctica.

#### **F. Financiamiento del sistema de estadística**

En la actualidad se considera que un financiamiento adecuado de las estadísticas es una cuestión fundamental para crear de manera sostenida capacidad estadística en todo el planeta. Básicamente, existen dos puntos de vista extremos:

- el gobierno paga toda información que se necesite para la toma de decisiones, considerada un bien público o que sea requerida para informar al electorado, y proporciona dicha información en forma gratuita al público (o, a lo sumo, al costo marginal de su difusión);
- 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.

Hay dos fuentes principales de financiamiento:

- a) asignaciones del presupuesto de la administración pública;
- b) ingresos generados por los organismos de estadística mediante la venta de productos y servicios a precios de mercado.

La primera fuente es mucho más importante que la segunda, que habitualmente cubre entre el 10 y 20% de sus "ingresos". En la actualidad, las cuestiones de mayor interés son: ¿qué información debe ser de dominio público y gratuita, o al costo marginal de su divulgación?; ¿qué información se distribuirá pagando un precio?; ¿sobre qué base debería calcularse ese precio?; ¿cómo debe proceder un organismo monopólico para evitar el abuso de poder?; ¿se debería cobrar la compra o la venta de información especial entre organismos e instituciones de la administración pública?

Estas cuestiones se han complicado porque las publicaciones convencionales han sido reemplazadas por CD-ROM e incluso por el sitio web del organismo de estadística. Hay varios argumentos favorables a la práctica de complementar el presupuesto de los organismos de estadística con la venta de bienes (anuarios, publicaciones/cd-rom de cuentas nacionales, instrumentos clasificatorios, cuadros con información) y servicios (métodos para seleccionar una muestra, la verificación de un cuadro determinado para comprobar si contiene información residual, o la revisión/evaluación de una serie cronológica), a precios de mercado.

### **III. LOS USUARIOS Y SUS NECESIDADES**

Las estadísticas se elaboran para responder a determinadas preguntas y a veces, para poder formular preguntas con la precisión adecuada. 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. También hay que considerar los cambios de entorno, equipo y experiencia, que generan nuevas necesidades lo que impone cambios en los programas, las políticas y las estructuras organizativas de los organismos de estadística.

Las siguientes son algunas de las características típicas de la demanda de productos estadísticos

por parte de los diversos sectores interesados.

#### **A. Las necesidades del gobierno**

Por sus características, las estadísticas revisten especial interés para los gobiernos que, salvo excepciones, son además la principal fuente de financiamiento. Esta situación hace que el gobierno pueda tratar de ejercer ciertas presiones (favorables o desfavorables), sobre las actividades del organismo de estadística. En la mayoría de los países existen intermediarios que interpretan las estadísticas del período en curso, a la luz de las compilaciones anteriores, e informan a los encargados de las decisiones de ciertas

variaciones a las que es necesario prestar atención (ver capítulo X, sobre la cuestión de si estos intermediarios deberían ubicarse dentro o fuera de las oficinas de estadística). Transformar las necesidades de información de los usuarios en nuevos procedimientos de recopilación o reordenación de datos, es un proceso complejo. Hay además problemas totalmente nuevos y que 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, en lo referido a la reorganización de los datos básicos.

**1, 2 y 3. Los ministerios.** Los ministerios de economía tienen necesidades que 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. Sin embargo, por lo general, estos ministerios tienen más interés en las estadísticas sobre las variables que cambian rápidamente. Otros ministerios (los llamados "ministerios verticales", como el de agricultura, transporte), agregan a la demanda de datos básicos un conjunto específico de temas de interés relativos al sector en el cual actúa.

Entre los ministerios verticales ha comenzado a predominar 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 ha crecido la necesidad de complementar esos registros con información estadística generada en forma independiente. En general, los organismos de estadística deben orientarse a obtener información de interés para los encargados de la formulación de políticas y de la toma de decisiones, y también para aquellos que deben elaborar métodos y técnicas que les permitan abordar el problema mucho más complejo de la medición de resultados. Aunque es difícil 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 pueden llegar a realizar el organismo de estadística.

Hay un núcleo de información básica que reviste gran interés para todos los ministerios sectoria-

les, 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.

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.

El esquema de organización puede aplicarse a sistemas centralizados o descentralizados y las características esenciales de cada unidad organizativa 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. La experiencia ha demostrado que aquí se pueden plantear problemas complejos de intrusión en la intimidad de los ciudadanos, vinculados estrechamente con los aspectos jurídicos del acceso a los registros personales. O 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.
- la capacidad, directa o indirecta, de recopilación necesaria para incorporar información especializada a la base de datos existente.

#### 4. **Gobiernos regionales y locales<sup>2</sup>.**

Los problemas vinculados a la interacción de los organismos de estadística con las autoridades regionales son similares a los de la interacción con los ministerios, a los que se suma la dimensión geográfica. El problema supone evaluar y satisfacer las necesidades de información de otros niveles de la estructura del estado, donde 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. 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 (cuentas locales, índice de precios, etc.), todo en la forma más minuciosa posible con el objeto de satisfacer a las autoridades regionales.

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.

Para el organismo central de estadística, el problema consiste en responder, sin comprometer la confiabilidad y la cabalidad de la información, los pedidos de información para 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 equivalente<sup>3</sup> para cada tema, que deberán ser complementadas con información recopilada por las oficinas locales.

Así como el debate con los ministerios especializados suele plasmarse en reuniones de expertos, 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 que la mayoría de los organismos de estadística puede facilitar el uso eficaz de la información de los censos en el plano local, pero no están en condiciones de proporcionar una amplia gama de datos no censales correspondientes a esa jurisdicción. El sobre-muestreo 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.

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 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. 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;
- 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;

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.

<sup>2</sup> Este punto tiene especial interés en el marco del desarrollo del SIEL.

<sup>3</sup> La palabra "valor" abarca tanto la minuciosidad como la confiabilidad de los detalles correspondientes al plano local.



## B. Las necesidades del público

Respecto de la *comunidad en general*, el organismo de estadística debería ser capaz de mantener el interés del público sobre las estadísticas periódicas y asegurar que su nombre se vincule automáticamente con la publicación de los datos que más preocupan a la gente. (Índice de Precios al Consumidor (IPC) y la tasa de desempleo). Asimismo, tendría que hacer todo lo posible por inspirar confianza en sus esfuerzos por optimizar la calidad de estas mediciones fundamentales. Para atender a necesidades más coyunturales o que emergen en momentos específicos, debería mantener un pequeño dispositivo especial para realizar encuestas, que sea extremadamente flexible.

En relación con las *escuelas primarias y secundarias*, la incorporación de las estadísticas a sus programas de estudio es una forma de promover el interés por la información y el análisis cuantitativos, que va creciendo. 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.

Por su parte, *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 la describa correctamente y se transmita en forma apropiada a quienes más la necesitan. Esto genera varios desafíos que deberán enfrentarse mediante una organización de enlace que:

- asegure que los medios reciban la información actualizada, en el momento oportuno;
- asegure la rápida reacción del organismo de estadística a los titulares periodísticos;
- proporcione junto con las cifras más recientes, las explicaciones necesarias a fin de que las noticias difundidas sean equilibradas y precisas;
- pase revista periódicamente con la prensa a los mecanismos acordados para una difusión adecuada;
- haga todo lo posible para presentar la información estadística de manera de evitar al máximo los errores de interpretación, aumentando la claridad;
- organice seminarios para los miembros de los medios de difusión en los que se expli-

quen las técnicas analíticas sencillas de interpretación y evaluación de los datos correspondientes al período.

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

## C. Las necesidades de las empresas

Fuera de las variables económicas básicas, a las empresas suelen interesarle otros atributos. Hay cierto grado de similitud entre los intereses de las *grandes empresas*, de los ministerios de economía y de los sectores especializados respectivos, porque en muchos países las actividades de las grandes empresas representan una proporción sumamente elevada del Producto Interno Bruto (PIB). Por lo tanto, no es posible hacer caso omiso de sus necesidades de información ni de la precisión y puntualidad de las respuestas que se les brinden. Por este motivo, muchos organismos de estadística han creado una dependencia especial para administrar las relaciones con las grandes empresas, tanto en organismos de estadística grandes como pequeños, tanto en los países industrialmente avanzados como en aquellos cuyo proceso de industrialización es incipiente.

También la importancia de las *pequeñas empresas* es innegable, porque son muy numerosas y desempeñan un papel fundamental en la creación de empleo y en ciertos casos en el ámbito de la innovación. Sin embargo, satisfacer sus necesidades de información es el problema más complejo de las estadísticas económicas. Los principales motivos se relacionan con: la relación entre el tamaño económico y el esfuerzo necesario para responder a sus requerimientos de información específica y detallada; las dificultades del organismo de estadística para formular adecuadamente sus necesidades de información y para proveer respuestas adecuadas a las solicitudes de información, con un grado de confiabilidad profesionalmente aceptable; la renuencia a otorgar todos los detalles informativos solicitados por el gobierno, ya que el tiempo y los recursos necesarios para hacerlo supondrí-

an 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. Por estos motivos, para satisfacer las necesidades de información de las pequeñas empresas, la dependencia del organismo de estadística que se especialice en ellas, debería incluir entre sus funciones las siguientes:

- generar capacidad en el manejo de los registros administrativos para satisfacer las demandas coyunturales, utilizando exclusiva o principalmente la información que contienen;
- organizar actividades que interesen a las pequeñas empresas, difundiendo extractos de las bases de datos existentes y brindándoles la asistencia que necesiten para utilizar eficazmente las publicaciones estadísticas;
- apoyar sus demandas para reducir el papeleo burocrático y 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

Los vínculos con el *ámbito académico* son un recurso estratégico y deberían ser tan amplios como sea posible, pues pueden ser el 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. Muchos organismos de estadística tienen programas que pre-

vén 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<sup>4</sup>.

Por otro lado, las *instituciones internacionales* siguen siendo para muchos organismos de estadística 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. Si bien en muchos casos imponen una disciplina que hace posibles las comparaciones internacionales (uso de las clasificaciones internacionales y de los sistemas contables normalizados), también pueden implicar dificultades importantes, como por ejemplo: alterar considerablemente el programa del organismo nacional de estadística, publicar datos recopilados sin examen previo del país, no contribuir al fortalecimiento equivalente en la capacidad estadística nacional, etc. Por lo tanto, una de las responsabilidades fundamentales del jefe de estadística es asegurar las actividades de cooperación con los organismos internacionales, asegurando también el fortalecimiento paralelo de la capacidad nacional.

Hay distintas alternativas para ejercer estas funciones especiales: pueden estar repartidas por todo el organismo (lo que contribuye a generalizar la experiencia poniéndolos en contacto con usuarios entusiastas y con propensión a las tareas analíticas) o -dependiendo del tamaño del organismo- se las puede asignar a una sola persona o a una dependencia en particular (ver capítulo III).

<sup>4</sup> Un caso digno de estudio es el de Finlandia. (Nota del encargado del Resumen).

## IV. DELIMITAR PRIORIDADES

En el capítulo precedente se examinaron los requisitos para satisfacer las demandas; en el presente se verá como elaborar un plan de acción que asegure un equilibrio entre la oferta y la demanda de información.

#### A. Análisis de las necesidades de los usuarios

Los jefes de estadística no pueden dejar de establecer un orden de prioridades para las actividades que debe realizar el organismo (algunas constantes y otras no), y hacerlo en un marco (llamado "marco estratégico o estrategias institucionales") referido a un plan de mediano plazo que permita al organismo adquirir, mantener o modificar las capacidades existentes y al mismo tiempo satisfacer nuevas necesidades. Es un



hecho generalmente aceptado que se pueden definir con precisión los costos de las actividades estadísticas, pero no sus beneficios, por lo cual es necesario hacer un seguimiento de los costos y mantener registros de los costos de los distintos tipos de estadísticas:

- a) determinar el valor de una actividad estadística;
- b) archivar y recuperar los resultados para utilizarlos en las actividades futuras;
- c) detectar usos alternativos de los mismos recursos;
- d) establecer un mecanismo para registrar las decisiones y asignar las responsabilidades.

## **B. Elaboración de un plan de ejecución**

Pese a las limitaciones propias de la planificación, carecer de ella significa iniciar un recorrido plagado de incertidumbre, turbulencias inmanejables y resultados inciertos. Hay que asegurar una planificación cuidadosa pero con 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.

1. *Los planes anuales y sus componentes:* sus elementos más importantes son:
  - a) objetivos bien definidos que deberán cumplirse al finalizar el período planificado;
  - b) descripción de los pasos que deberán seguirse;
  - c) una lista de las necesidades (el entorno y los recursos) para asegurar la viabilidad práctica de los objetivos;
  - d) un análisis de las alternativas si los resultados no cumplieran los objetivos;
  - e) tener en cuenta los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Los planes operacionales deben ser anuales, porque el presupuestario normal es anual y porque la rutina de trabajo debe ajustarse a un esquema de largo plazo pero manteniendo al mismo tiempo, la flexibilidad necesaria para que el sistema estadístico no tenga que enfrentarse a cambios de rumbo que no pueda absorber.

2. y 3. *Ajustes y oficialización del plan:* la existencia de un plan multi-anual (generalmente

quinquenal), es válido tanto para los organismos pequeños como para los más grandes y podría contribuir a asegurar que los programas reflejaran las necesidades del país. Tienen varios propósitos como:

- a) lograr que el personal tome conciencia del significado y propósito de su trabajo,
- b) registrar la experiencia con el objeto de mejorar la eficiencia futura en la asignación de recursos y la confiabilidad en la realización de las tareas,
- c) documentar la insuficiencia de los recursos en relación con las tareas impuestas,
- d) mejorar el empleo de criterios racionales para organizar sus actividades. 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. y 5. *Planificación, elaboración del presupuesto y rendición de cuentas:* para lograr una planificación eficaz es preciso establecer un enfoque racional en la elaboración del presupuesto y la definición de los cauces jerárquicos que se establezcan. Se designará a los funcionarios que deberán dirigir las diversas actividades y se adjudicará a cada uno de ellos un presupuesto discrecional y la responsabilidad de lograr un equilibrio entre los ingresos y los gastos. Cuanto mayor sea la autoridad discrecional otorgada a los funcionarios de planificación, tanto mayor será la necesidad de que rindan cuentas. 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:* el jefe de estadística debería recibir una evaluación oficial, que -según las circunstancias políticas, jurídicas y regulatorias- puede estar a cargo de una instancia ajena al organismo o de una dependencia interna. La evaluación puede cumplir varios fines:

- a) rendir cuentas al gobierno sobre la labor del organismo;
- b) transmitir al personal la sensación de seriedad del proceso;
- c) 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;

- d) convalidar o modificar la estrategia del organismo;
- e) utilizar los resultados para lograr que la dirección de la organización participe en un diálogo sobre la rendición de cuentas.

Vale la pena considerar la posibilidad de utilizar la evaluación como una oportunidad de capacitación para nuevos funcionarios, haciéndolos actuar como asistentes de esta actividad. También, y 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.

## **V. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN**

### **A. Teorías y tendencias**

La teoría de la organización muestra que éste no es un tema trivial; si bien no existe una única manera de estructurar una organización, es posible identificar ciertos principios comunes que gozan de aceptación general. Existe al menos una docena de formas distintas y racionales de organizar una oficina de estadística y -pese a las enormes diferencias de detalle e incluso de filosofía- hay una gran similitud en la estructura de las oficinas de estadística de todo el mundo, porque existen ciertos principios subyacentes comunes.

Hay varios esquemas alternativos ampliamente aceptados aplicables a la estructuración de las organizaciones y algunos son especialmente importantes en organismos de estadística:

- a) por conocimientos o aptitudes;
- 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 producto;
- d) por localización (las distintas zonas geográficas a las que presta servicios la organización).

Si bien han surgido nuevas tendencias que han afectado a las organizaciones en general, para los organismos de estadística en particular las tendencias relevantes son; la necesidad de mejorar la puntualidad y reducir la carga de presentación de informes; el mayor énfasis en los frecuentes cambios en las necesidades de los usuarios y, por lo tanto, en la búsqueda de métodos de divulgación personalizados; el gran 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.

### **B.-C. Organización y reorganización**

Aunque podrían utilizarse muchos esquemas organizativos para estructurar los organismos de estadística, en la práctica la mayoría han sido organizados en función de los temas o de las funciones, aunque lo más habitual ha sido aplicar una combinación de ambos. Dentro de las nuevas tendencias en materia de organización pareciera ser que los organismos de estadísticas pueden estructurarse 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.

De todas maneras existen dificultades para encontrar la estructura organizativa adecuada y cualquier reorganización tiene sus riesgos y sus costos, por lo cual sería conveniente tener en cuenta las siguientes consideraciones generales:

- evitar hacer cambios frente a cada idea innovadora porque las organizaciones no son estructuras mecánicas que puedan modificarse a voluntad, sino organismos cuyo desempeño suele resentirse generando confusión e incertidumbre 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;
- si bien la eficiencia es importante, no siempre puede evitarse por completo cierta superposición o redundancia de tareas sin correr el riesgo de pasar por alto cuestiones importantes.
- si es inevitable proceder a una reorganización, hay que aclarar perfectamente los motivos (esto evitará que la gente trabaje en un marco que no comprende totalmente), lograr que el proceso sea tan breve como sea po-

sible y tener en cuenta los puntos de vista de todo el personal.

Para las actividades 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, por ejemplo centralizar el control del diseño de los cuestionarios y el material publicado. 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 de restricción presupuestaria, es habitual que -si resulta financieramente eficiente- se apele a subcontratar ciertas funciones sin afectar la calidad. Los servicios de alimentación, limpieza y en muchos casos, los trabajos de impresión o ciertas actividades de difusión y capacitación, suelen ser buenos candidatos. Sin embargo, la subcontratación de servicios de encuestadores y de computación son temas mucho más controvertidos porque 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 y su procesamiento.

#### **D. Mecanismos de coordinación y filosofía institucional**

Independientemente de su tamaño, todas las organizaciones deben tener un nivel adecuado de coordinación.

Más importante aún -aunque se trate de un tema complejo- es la creación de una sólida filosofía institucional (creencias, valores y normas compartidos). En ese sentido, puede ser muy útil contar con un sistema consolidado de comunicaciones internas (boletines informativos, intranet, reuniones periódicas del jefe de estadística con los directivos de los niveles superior y medio, rotación selectiva de todo el personal), que los directivos superiores visiten con regularidad los lugares de trabajo y talvez como el más importante y eficaz, la creación de un *sistema de comités* con un funcionamiento adecuado. Antes de analizar el papel y el funcionamiento de estos comités, es preciso establecer las diferencias entre los comités y *los grupos o equipos de proyectos*, cuya función es la de abordar problemas específicos y finitos.

El papel del comité interno es asesorar al jefe de estadística y básicamente, existen dos tipos: los que se ocupan de los problemas técnicos (fundamentalmente los relacionados con la calidad de las estadísticas básicas) y los que atienden las cuestiones administrativas (reglas para la contratación y capacitación general de funcionarios, normas de difusión y en las grandes organizaciones, un comité que se encargue de las relaciones entre el personal y la dirección). Si bien por lo general los comités no tienen presupuesto, es importante que estén dirigidos por una persona con liderazgo, capaz e imparcial cuyas opiniones deben ser respetadas. Las recomendaciones del comité deben quedar registradas y ponerse a disposición de todo el personal.

## **VI. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS**

Lo más importante para un organismo de estadística es el personal, hecho que se ha reconocido crecientemente en los foros internacionales como un aspecto fundamental. En los organismos de estadística se ha perfeccionado la "gestión de los recursos humanos", tanto en los aspectos referidos a la formación y como a la necesidad de retener al personal capacitado, definiendo los niveles de especialización que debería tener el personal de la oficina. El tema del personal representa una proporción predominante del tiempo de los directores y del presupuesto de las organizaciones de estadística. Se ha observado que un 70 por ciento o más del presupuesto total se destina a los salarios.

#### **A. Composición de la plantilla**

La proporción de los componentes de nivel profesional y técnico ha aumentado significativamente en los últimos años y -por lo menos en los países europeos- los profesionales representan la mitad del total de la plantilla. La revolución informática y de las comunicaciones y el incremento resultante de la productividad del trabajo, han contribuido a esto.

Aunque generalmente el jefe de estadística deber ser alguien que tenga sólidos antecedentes en esta disciplina, el personal no sólo estará constituido por estadísticos. En un organismo de

estadística moderno, el personal suele poseer aptitudes y antecedentes académicos muy variados, pues las tareas necesitan contar con una amplia gama de capacidades. Las operaciones de estadística requieren una combinación de economistas, sociólogos, demógrafos, especialistas en modelos económicos, geógrafos, antropólogos, criminólogos, ingenieros y expertos en computación. Por lo tanto, es importante estructurar un equipo multidisciplinario, con un amplio abanico de conocimientos académicos y prácticas laborales. Algunas de estas capacidades no son necesarias para las operaciones cotidianas de estadística, pero son fundamentales cuando se planifican y ejecutan nuevas operaciones. También es preciso definir si las aptitudes se utilizan con una frecuencia que justifique una disponibilidad permanente o si es suficiente recurrir a ellas sólo cuando se las requiera. Las capacidades generalistas pueden complementarse más fácilmente mediante la capacitación especializada a medida que los funcionarios pasan de un puesto a otro.

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 falta de respuestas o en investigaciones relacionadas con información geográfica, criminología o estadísticas de salud.

#### **B.-H. Políticas de recursos humanos, contratación, capacitación, rotación en el empleo, retención del personal, alternativas**

El *Manual* explicita un conjunto de objetivos y de políticas para la gestión de personal que utilizan los organismos de estadística eficaces. Al mismo tiempo menciona organizaciones internas que facilitan el debate sobre los mecanismos de administración idóneos, para cumplir con estas directrices:

- a) el departamento de recursos humanos y el comité de personal, que evalúan las necesidades, contratan y distribuyen el personal, formulando las políticas de retención, y aseguran un trato equitativo;

- b) el sistema interno de capacitación que supervisa las actividades de formación;
- c) los mecanismos de evaluación que se ocupan de los temas relativos a la idoneidad de los órganos mencionados.

Es común que muchos organismos públicos y privados busquen el mismo tipo de profesionales que el organismo de estadística, con la ventaja de que ofrecen mejores salarios. Debido a esta desigualdad, los organismos de estadística deben aceptar los costos y el riesgo de contratar a gente joven y 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. Por eso, deberán buscar a quienes tienen interés en algo más que un salario y tratar de reclutar a aquellos que desean acceder a un empleo que tenga un incentivo moral, como es el interés público. Ningún jefe de estadística puede realizar cambios importantes en la plantilla, porque generalmente heredará un equipo completo. A veces se facilita la incorporación a raíz de un proyecto especial (un censo o una encuesta muy compleja y cara), pero un mecanismo empleado para marcar el carácter transitorio del nombramiento es incorporar a nuevos funcionarios, pero que no formen parte de la jerarquía establecida.

La *capacitación* ocupa un lugar cada vez más importante en la carrera profesional, de modo que debería considerarse como una actividad permanente. Además, el proceso estadístico se ha vuelto cada vez más complejo y los organismos han registrado un incremento de los requisitos de precisión y puntualidad de sus resultados, lo que ha aumentado la demanda de capacitación. Si bien 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, uno de los métodos que ha dado buenos resultados en varios países es el de considerar que la capacitación de propósitos múltiples consta en tres ciclos:

- a) *el ciclo introductorio*: realizado formal o informalmente por la generalidad de los organismos para asegurar la rápida integración a la organización del nuevo personal;
- b) *el ciclo intermedio*: para actualizar las aptitudes del personal con una antigüedad entre cinco a diez años;
- c) *el ciclo administrativo*: con orientaciones específicas en momentos más avanzados de sus carreras profesionales (la formulación de políticas, la administración y el con-

trol de los aspectos financieros, la dirección de grandes proyectos, la comercialización, la estructura institucional del gobierno, etc.).

En términos generales, el tamaño y los recursos del organismo determinarán el grado de formalidad y especialización de los cursos que ofrezca. Es adecuado establecer acuerdos con las universidades locales para los aspectos más formales de la capacitación y también optar la alternativa 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.

La *rotación del personal* oscila entre dos extremos el modelo “nadie se mueve” (una carrera estrictamente vertical) y el modelo de la versatilidad (que los funcionarios adquieran una experiencia lo más amplia posible en el menor tiempo posible, trasladándolos de un puesto a otro). Existe un punto intermedio de equilibrio que capitaliza las ventajas inherentes de los dos extremos (por ejemplo que los funcionarios pue-

dan ocupar el mismo puesto durante más de cinco años).

La *retención del personal* es uno de los desafíos más importantes de cualquier oficina y casi ningún organismo de estadística puede conservar eternamente a sus funcionarios más capaces. En consecuencia, lo mejor es asegurarse sus servicios por un período de tiempo limitado. Hay caminos para subsanar este hecho: establecer acuerdos con otros organismos gubernamentales para lograr la asignación inicial de los funcionarios al organismo de estadística o el intercambio permanente entre organismos; ofrecer puestos de responsabilidad creciente a la gente joven y capaz; ofrecerles participar en un programa de capacitación, o las pasantías (Australia). Por tradición, lo más difícil ha sido retener a los expertos en tecnologías de la información, porque los organismos de la administración pública no pueden ofrecer salarios competitivos y lo habitual fue incorporar técnicos muy jóvenes y con menos experiencia y proporcionarles capacitación.

## VII. GESTIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

En los veinte años transcurridos desde 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) computadoras de bajo costo y gran capacidad de procesamiento, lo que permitió el equipamiento del personal;
- b) aplicaciones de software fáciles de usar que permiten acceder a importantes funciones estadísticas (diseño de cuestionarios, recopilación, la depuración, tabulación, representación y publicación), y a la simplificación de la programación de aplicaciones propias;
- c) redes de computadoras que han facilitado el acceso interno a los datos y los metadatos mediante el establecimiento de entornos escalonados cliente-servidor;

- d) tecnología de internet que ha permitido el acceso oportuno a fuentes de información externa, facilitando 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.

En el Manual 2004, se examinan dos modelos de gestión de tecnologías de la información, y algunos de los temas más frecuentes en este ámbito desde los años 60 y los principales cambios acaecidos. También se ocupa de las relaciones de los organismos de estadística con el sector comercial y la modalidad de contratación externa. Por último se refiere a las técnicas seguras para la gestión de proyectos tecnológicos. Todos estos puntos pueden ser vistos en detalles en el documento original.

## VIII. ACTIVOS INTANGIBLES

En este capítulo se examinarán las leyes, políticas y tradiciones; su prestigio y credibilidad ante la opinión pública, incluyendo también las nor-

mas, registros, marcos y nomenclaturas del organismo de estadística.



### **A.-C. El sello de calidad, la fuerza jurídica y las políticas**

Un organismo de estadística debe demostrar que tiene tanto una base jurídica sólida como una imagen adecuada, tanto en lo que se refiere a los encuestados como a los usuarios (véase también la sección A 3 capítulo III). Por lo tanto, debe existir una percepción generalizada de que la legislación le 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 responsabilidad suficiente como para asegurar que estas mediciones sean útiles para el gobierno y para el público en general.

Por otro lado, un organismo de estadística necesita plantearse también una serie de cuestiones relativas al uso de sus activos. Una de ellas es quién responde a consultas de funcionarios superiores y ministros; quién es el encargado de dar a conocer los índices a la prensa; si se permite que docentes o investigadores accedan a los microdatos, siempre y cuando estos sean anónimos, etc. Estas responsabilidades deberán asignarse a funcionarios de confianza que estén al tanto de lo que ocurre al respecto en el organismo y garanticen que, cuando sea necesario, se revisen las políticas. Ante la evolución de los intereses y preocupaciones de los usuarios, el organismo de estadística debe almacenar la información disponible sobre temas diversos, asegurando una relación entre esos distintos tipos de información. Para ello habrá que tener presente que el diseño y el mantenimiento de las herramientas especiales necesarias para este tipo de integración constituye un elemento más del proceso de producción de estadísticas, lo que tendrá a su vez implicancias para la organización.

### **D.-G. Registros, el sistema de Cuentas Nacionales, examen y control central de los cuestionarios, nomenclaturas y clasificaciones**

Se resumen aquí algunas herramientas útiles a los fines de la integración de la información y para el cumplimiento de las funciones del organismo estadístico.

Respecto de los *registros*, el Manual de 1980 solo hizo una referencia muy sucinta, pero actualmente está muy generalizada la idea de que un organismo de estadística debe tener un buen desarrollo de los registros (de empresas, direcciones de hogares, códigos de localidades) y si fuera posible, varios registros especializados (establecimientos agrícolas, de buques de navegación marítima etc.). Sin embargo, es preciso decidir cómo deben administrarse y cuál debe ser su ubicación dentro del organismo.

Sobre esto hay varias opiniones y cada método tiene sus ventajas y desventajas, pero si el registro va a servir de dispositivo de integración, es preciso tener presente lo siguiente:

- a) deben ubicarse en una unidad de servicios;
- b) ninguna unidad usuaria tiene derecho a modificar por su cuenta el contenido del registro;
- c) 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.

Cuando los registros se consideran un activo de toda la institución, puede ser conveniente que los custodios correspondientes no dependan exclusivamente de sus superiores jerárquicos, sino de una junta interna integrada por las organizaciones que suministran información y las organizaciones usuarias (aquellos cuyas encuestas se basan en los archivos de los registros del organismo).

Las *Cuentas Nacionales* desempeñan un papel central en los organismos de estadística 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. Es al mismo tiempo una herramienta poderosa y de amplia aceptación para integrar las estadísticas sociales y demográficas. La gestión de las cuentas nacionales exige conocimientos especializados y una vinculación muy estrecha con los principales usuarios.

El *examen y control central de los cuestionarios* son indispensables para la integración de las estadísticas. Por lo general, las divisiones temáticas de estudio deben encargarse del contenido de los cuestionarios y trabajar en cooperación con las dependencias de metodología, el diseño de encuestas y la elaboración de datos. Antes de aplicar un cuestionario, una autoridad central debe asegurarse de que se satisfacen determinados requisitos relativos a la integración (conceptualizaciones, clasificaciones, elaboración,

edición y provisión de datos). 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, atendiendo también a hacer más equitativa la carga que representan.

Respecto de las *nomenclaturas y clasificaciones*, siguen siendo válidos los contenidos del Manual de 1980. Efectivamente, los conceptos y las clasificaciones aplicables a diversas esferas de estudios estadísticos deben estar normalizados dentro de un sistema lógico coherente, para poder hacer compatibles los datos procedentes de diversas esferas de información. La formulación de normas e instrumentos será responsabilidad de una unidad central, en consulta con especialistas en las esferas respectivas. Esta unidad debe asumir también la supervisión de su aplicación para asegurar la coordinación del sistema. Puede existir 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 comprenden perfectamente la normativa. Actualmente se debe prestar especial atención a los requisitos de comparabilidad internacional y asegurar que todo lo que se apruebe en el plano nacional sea comparable con lo que se utiliza en otros países.

## H. Gestión financiera

En todo organismo de estadística es preciso contar con una unidad encargada de la gestión financiera, que deberá tener funciones jurídicas para determinar si los gastos son admisibles. 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), o descubran que no han gastado una parte importante de los recursos disponibles. Por lo tanto, la unidad de administración financiera debe contar con la información y la capacidad analítica necesarias para advertir sobre estas situaciones con el tiempo suficiente.

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

# IX. GESTIÓN DE LAS FUNCIONES BÁSICAS

## A. Funciones esenciales

Existe un conjunto irreducible de funciones que son fundamentales para cualquier definición de organización y gestión de un organismo de estadística.

1. *Planificación*: es la transformación de un interrogante o una 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. En cualquier institución esto comprende decisiones sobre modelos y métodos, pero en un organismo de estadística existe algo más, inherente a este proceso: 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. Si bien en muchos países los detalles del plan de una encuesta son elaborados por el sector privado, la capacidad profesional y el renombre del organismo nacional de estadística son necesarios para obtener la confianza del público en el proceso de compilación o recolección de los datos.

2. *Ejecución y procesamiento*: es cada vez más frecuente que los proyectos de compilación de datos sean ejecutados por el sector privado o, en algunos casos, por los organismos internacionales. Pero, como en el caso de la planificación, el organismo nacional de estadística desempeña un papel clave que no puede cederse a instancias ajenas al gobierno. El organismo 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 go-



bierno, sino más bien resaltar el principio de que una de las funciones específicas del gobierno es sostener la confianza del público. Cuando el organismo de estadística del gobierno no lleva a cabo las actividades de compilación y procesamiento de datos, también puede lograrse el mantenimiento de la confidencialidad mediante cláusulas jurídicas de protección más estricta que las aplicables a las oficinas de estadísticas de gobierno (como ocurre en Estados Unidos).

3. *Análisis y difusión:* el análisis es una de las funciones que deben realizar tanto el organismo nacional de estadística como las instancias no gubernamentales, porque es relevante para mejorar la calidad de los datos. Es beneficioso que organismos no gubernamentales realicen su propio análisis 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.

Con las actividades de difusión ocurre lo mismo que en las dos funciones anteriores; en muchos países el sector privado ya participa en las actividades de difusión de los datos y la información estadística. Sin embargo, el papel del organismo de estadística es el de asegurar que la información fundamental llegue a todos los segmentos de la sociedad en igualdad de condiciones. 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.

4. *Coordinación y normalización:* existe consenso en que esta función debe ser privativa del gobierno, en lo referente tanto a la coordinación con otros ministerios como con otros organismos de estadística descentralizados. Tampoco ninguna institución -excepto el organismo nacional de estadística- podría participar en el desarrollo de estándares mundiales, en el marco del sistema estadístico internacional.

## B. Encuestas y censos

En el sistema de estadística, los datos censales y de las encuestas son complementarios. Sin duda, el censo es el producto más destacado de los organismos de estadística; es un operativo complejo, caro, visible, políticamente significati-

vo o sensible y debe terminarse en plazos muy estrictos. Por lo tanto, su correcta administración es de la mayor importancia. Aún cuando un sistema estadístico sea muy descentralizado, el patrón de conducta previsto es que el organismo de estadística ejecute la mayoría de las encuestas. De los tres tipos de operativos de campo (encuestas rutinarias de carácter permanente y recurrente, las encuestas especiales de cierto grado de complejidad; y los censos), los dos últimos exigen métodos de gestión particularmente estrictos.

1. *Gestión de proyectos:* esta modalidad es la preferida actualmente para la gestión de censos y encuestas especiales. El concepto -que proviene en gran parte del sector de ingeniería civil o de construcción- implica que en un proyecto se sigue un patrón reconocible:
  - a) se detecta una prioridad y se decide la modalidad adecuada (encuesta, por ejemplo);
  - b) se asigna a la unidad temática idónea (departamento, división o agencia) para encabezar la iniciativa, el presupuesto y el liderazgo necesarios (cronograma, límite para los gastos, contenido);
  - c) se designa un director del proyecto, y
  - d) se procede a subcontratar los servicios necesarios para realizar la encuesta con los proveedores de servicios internos y, a veces, externos.

En oficinas pequeñas, un mismo funcionario podría poseer varias de las capacidades necesarias; pero si el organismo o el proyecto es suficientemente grande, lo más probable es que la responsabilidad se delegue a un comité directivo. Este estará generalmente integrado por los funcionarios directivos de diferentes disciplinas y se reunirá con la frecuencia que se considere necesaria. Evidentemente, la variedad de disciplinas dependerá de sus características, magnitud y complejidad. El director de proyecto será una persona con mayores aptitudes de gestión que experiencia en el tema sustantivo y no a la inversa (aunque es importante evitar que carezca totalmente de conocimientos sustantivos), que pueda exhibir excelentes dotes de coordinación, liderazgo y diplomacia; ser metódico y bien organizado y poseer un espíritu creador. A diferencia de los jefes y directores del organismo que deben rendir cuentas de la gestión cotidiana de la organización, la responsabilidad del director de proyecto (de tiempo

y objetivos predeterminados), se limita al período de tiempo en que este se desarrolla, que luego es transferida a quienes correspondan y desaparece como entidad organizativa.

2. *El trabajo con el personal del proyecto:* 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:

- a) el personal especializado en cuestiones temáticas, que en relación con los usuarios convierte los problemas en alternativas de medición y fundamentalmente evalúan e interpretan los resultados de la encuesta;
- b) los estadísticos especializados en encuestas, cuya función es asegurar que las mediciones tengan los atributos de calidad apropiados, que las únicas inferencias válidas sean las que están apoyadas por los datos, que los métodos empleados resistan un examen riguroso, que estén adecuadamente documentados y sean fácilmente accesibles (se puede decir que estos estadísticos tienen más interés en los métodos que en los resultados);
- c) la organización sobre el terreno, la rama del organismo de estadística encargada de contactar con los encuestados.

Evidentemente, estos tres grupos (en los casos más sencillos podría tratarse de tres personas) tendrán puntos de vista y prioridades distintas, que pueden generar debates muy animados y a veces, producen tensiones que deben ser resueltas.

Para que la tarea del director del proyecto sea viable y no haya problemas en la gestión del mismo, debe existir un diálogo permanente entre todos los miembros del equipo y acuerdos entre los estadísticos y los especialistas temáticos.

3. *El trabajo con los encuestados:* un aspecto importante de la capacidad para hacer encuestas es tener una relación estable con los encuestados, para lo cual algunos organismos cuentan con un departamento especializado cuyas funciones son:

- a) desarrollar las relaciones públicas 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;

- b) tener especial cuidado y precauciones con las encuestas excepcionalmente largas (por ejemplo, las encuestas de gastos de los hogares) o cuando se refieran a temas muy embarazosos (por ejemplo, las encuestas sobre el uso de estupefacientes o sobre la fecundidad);
- c) mantener un registro de los encuestados con quienes se ha tomado contacto para disminuir los rechazos;
- d) 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.

4. *Repositorio de conocimientos especializados y flexibilidad para la realización de las encuestas:* para ser reconocido como repositorio de conocimientos especializados de estadística y custodio legítimo de la infraestructura nacional de estadísticas oficiales, el organismo debe contar con la capacidad para:

- diseñar integralmente una encuesta (selección de la muestra, elección de los estimadores, método de estimación, cálculo de las varianzas y errores de muestreo);
- diseñar un cuestionario que articule la información compilada con los temas requeridos por los usuarios, que equilibre la reducción de la carga a los encuestados con la necesidad de minimizar los errores cognoscitivos que podrían derivar de la falta de claridad en las preguntas;
- analizar la información reunida (y que se va a difundir) con el fin de darle el máximo valor informativo.

Estas capacidades se asientan en distintas partes de la organización. Las de carácter más técnico (diseño de la muestra y 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 dependerá en gran medida de la disponibilidad de analistas y de la forma en que el organismo de estadística coopere con los especialistas externos.

Generalmente se afirma -con cierto grado de veracidad- que los organismos de estadística suelen reaccionar con lentitud a los pedidos de información fundamental, situa-

ción que se ve agravada por el hecho de que muchas veces la formulación de los pedidos es muy vaga. Para enfrentar estas situaciones, podría ser muy útil que el organismo de estadística cuente con una unidad especializada capaz de organizar encuestas rápidas destinadas a resolver cuestiones básicas, que precedan a lo que sería una encuesta más completa.

5. *Registros administrativos*<sup>5</sup>: no resulta adecuado que un organismo de estadística responda a las solicitudes de información siempre con una nueva encuesta, sino que 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.

Determinar si los registros pueden utilizarse para reemplazar o complementar la información estadística derivada de las encuestas depende, en gran medida, de la situación concreta de la calidad de los registros de cada país. En general, los estadísticos desconfían de ellos, tanto en sus aspectos conceptuales como en su cobertura. Sin embargo, la característica más atractiva de los registros administrativos, es que deben recopilarse de todos modos y es probable

<sup>5</sup> El SIEL considera que los registros son de especial importancia para el desarrollo de las estadísticas locales, por lo que le otorga un papel preponderante en el programa de trabajo a desarrollar con las DPE.

que en muchos países algunos registros administrativos, como los tributarios, abarquen segmentos importantes de la población y que la tasa de respuesta 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.

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:

- 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.

Sintetizando, se puede afirmar que es deseable poder acceder en todo momento a los registros administrativos, no sólo para facilitar una respuesta rápida sino para preservar la buena voluntad de los potenciales encuestados.

## X. ORGANIZACIÓN SOBRE EL TERRENO<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En otros países esta denominación es reemplazada por la de área, gerencia, departamento, oficina, unidad, etc., "de relevamiento" o "de campo".

### A. Interacción con los encuestados

Desde el Seminario Interregional sobre Organización Estadística de 1952, se reconoce la importancia de la organización para el trabajo de campo con el objeto de 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.

Para tratar con eficiencia a los encuestados, es importante la existencia de la denominada "organización sobre el terreno", que se sustenta en

la necesidad de separar el acopio de información brindada por los encuestados de otras etapas como la medición, estimación o tabulación. Esta "organización sobre el terreno" permite además que se produzcan economías de escala al contratar y capacitar entrevistadores, administrar una fuerza laboral considerable, asegurar que se eviten duplicaciones e impedir la subutilización de la fuerza laboral otorgando contratos permanentes, de largo y de corto plazo. Si bien el uso de la internet en las actividades estadísticas probablemente cambie el rol de la organización especial sobre el terreno, las circunstancias actuales indican que estas organi-

zaciones deberán continuar con sus funciones tradicionales, al menos durante una o dos décadas más.

Las grandes organizaciones sobre el terreno tratan con varias clases de encuestados: *hogares, empresas, gobiernos, instituciones no comerciales, y a veces instituciones extranjeras*. Tienden a dividirse en dos o tres grupos:

- a) entrevistas de hogares,
- b) entrevistas a las empresas,
- c) relevamiento de los precios de los bienes de consumo (alimentos, vestuario, medicinas y esparcimiento, etc.).

Cada grupo podría tener dos niveles: un grupo reducido de empleados permanentes que aportan liderazgo, organización y continuidad, y un grupo más amplio de empleados con contratos temporales renovables.

En su relación con *los hogares*, el organismo de estadística se esmerará en tratarlos con delicadeza, ya sea en los censos de población, encuestas de ingreso y gasto, encuestas de la fuerza laboral; y encuestas especiales que complementan a las dos últimas.

El trato con *las empresas* (especialmente las grandes y medianas) es muy distinto del trato con los hogares, ya que a ellas les resulta mucho más fácil responder las preguntas sobre la base de registros, que en función de la memoria o de una opinión. Sin embargo, las empresas más pequeñas y/o informales responden mejor si se las trata como hogares. El índice de precios al consumidor (IPC) es un caso especial, porque no coincide con los protocolos de entrevista de hogares ni con el de empresas, por lo que a veces este grupo es responsabilidad directa del departamento del IPC, y no de la organización sobre el terreno. En los países en que el tamaño y la estructura geográfica hacen necesaria la colaboración de la administración local, se tiende a combinar las organizaciones locales sobre el terreno, bajo la supervisión de entrevistadores experimentados del IPC.

En relación con el *gobierno central*, el organismo de estadística apela a procedimientos distintos de los que usa en hogares y empresas, tanto en la recopilación, la divulgación y el acopio de información gubernamental. Pueden presentarse conflictos que requieren ser solucionados con un esfuerzo combinado interinstitucional. Resulta útil involucrar a los ministerios respectivos en debates y acuerdos sobre los registros administrativos que pueden usarse para fines estadísticos con un costo marginal bastante re-

ducido. Es especialmente importante aprovechar al máximo la información administrativa existente y aunque a veces no se adapte a los estándares internacionales, suele ser más fácil hacer los ajustes necesarios que embarcarse en un esfuerzo independiente de acopio de datos. Las barreras principales para usar los datos recopilados por otros ministerios (especialmente de impuestos y administración de la seguridad social) son jurídicas y regulatorias. Tal vez la mejor manera de proceder sea establecer la tradición de los comités interministeriales informales, de manera de establecer un estándar común para la recopilación de datos estadísticos (sobre todo para las cuentas nacionales).

El caso especial de las relaciones con los *gobiernos provinciales y locales* depende de que posean o no oficinas de estadística. Cuando existen oficinas de estadística propias muy desarrolladas (Brasil, Alemania, España) capaces de recoger, compilar y difundir datos de especial interés para el público, lo importante es impedir que varias organizaciones se superpongan sobre el terreno y agoten la buena voluntad de los encuestados. Aunque el trato con otras instituciones gubernamentales no involucra automáticamente la organización sobre el terreno, es importante aplicar mecanismos jurídicos que permitan compartir la información entre los organismos de estadísticas y lograr un equilibrio. 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.

En relación a las *instituciones sin fines de lucro* (ISFL) -que han cobrado una importancia creciente en casi todos los países del mundo- las dedicadas a los servicios de salud y educación son las que exigen más atención de la "organización sobre el terreno". Constituyen un tema aparte sobre todo por su tamaño relativo, medido como proporción del PIB, y su importancia social en el desarrollo de un país. A diferencia de las ISFL dedicadas a transacciones monetarias con el público -que generalmente llevan algún sistema de contabilidad rudimentario- las dedicadas a los servicios educativos o de salud muchas veces cuentan con una tradición de encuestas especializadas (puntuales o longitudinales). Estas actividades sobrepasan las tareas habituales que el personal administrativo de estas ISFL puede hacer como subproducto de su trabajo cotidiano. El carácter especializado de las encuestas de salud y educación, otorga ca-

pital importancia a la coordinación entre proveedores de registros y recopiladores de datos en estas dos esferas, de manera que en la mayoría de los países las unidades estadísticas y analíticas encargadas de este trabajo están alojadas en el seno del ministerio responsable.

## **B. Interacción con una organización temática**

Uno de los elementos fundamentales de toda unidad organizacional, debe ser lograr una perspectiva de amplitud suficiente para observar cómo puede relacionarse su labor con el resto del organismo. En los asuntos cotidianos, la gerencia de una "organización sobre el terreno" suele limitar su interacción a aquellas con las que se intercambia información; en este caso, tendrá presente en primerísimo lugar sus políticas con los encuestados (véase el capítulo anterior) y la comunicación con la parte del organismo encargada de procesar los datos que van recopilándose. Sin embargo, invariablemente, una perspectiva restringida produce tensión.

Es común que surjan problemas en la interacción entre una "organización sobre el terreno" y las unidades temáticas. La tensión se establece habitualmente entre la necesidad de los temáticos de minimizar los errores y la de los encargados de terreno acerca de la brevedad de la entrevista. Lo importante es que las diferencias

de opinión se encaucen en un diálogo cooperativo que genere soluciones constructivas y vinculantes para todas las partes. Esto es de vital importancia en los operativos censales, que son el compromiso primordial de cualquier "organización sobre el terreno". Estos operativos proveen el conocimiento de las características locales para identificar y movilizar a los líderes locales.

Los principales desafíos son la presión de los especialistas temáticos (analistas y especialistas); las tensiones entre el nivel de calidad y el presupuesto de la encuesta; el equilibrio entre las operaciones 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, en cuyo caso los estándares de consistencia no podrían aplicarse con garantías de éxito (encuestas que entrañan, por ejemplo, una codificación complicada). También es importante que la "organización sobre el terreno" esté atenta a los adelantos tecnológicos y a la capacitación del personal, de manera que los integrantes de la oficina central y las periféricas tenga acceso a algunos servicios de infraestructura como los marcos estadísticos; a las oportunidades equitativas de capacitación y a la normativa conceptual. Al mismo tiempo, si la oficina sobre el terreno está repartida por todo el país, es esencial contar con una función central encargada de la coordinación y el enlace.

# **XI. DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN A LOS USUARIOS**

Tal como se señalaba en el Manual de los años 80, "...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 las conoce lo suficiente [...]. 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".

## **A. Aspectos generales de la difusión**

La *difusión y publicación* desempeñan roles cruciales. 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 informa-

ción 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.

La participación de intermediarios puede contribuir a la difusión de la información estadística de varias formas:

- a) liberar a los estadísticos de la ardua tarea de interactuar con los usuarios finales de la información, apoyados en el conocimiento del proceso estadístico;
- b) aportar una crítica constructiva adicional de la calidad y presentación al someter los datos a un análisis cabal;
- c) ayudar a los estadísticos a evaluar la demanda de varios tipos de datos.



Sin embargo, también pueden aparecer problemas de mala interpretación de los datos sin que los estadísticos tengan la oportunidad de corregirlos; y de distorsión involuntaria de la información transmitida a los estadísticos sobre las necesidades de información estadística de los usuarios.

Respecto del *suministro de información a los usuarios*, las instituciones estadísticas prestigeadas están obligadas 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 (mínimamente, ordenamiento temático y temporal, definiciones y métodos utilizados, calidad y comparabilidad de los datos). Para cumplir las normas de buena organización estadística, la documentación de este tipo debería estar disponible en toda la gama de series publicadas. Sin embargo, muy pocos organismos han invertido los recursos necesarios para brindar esta clase de información sobre todas las estadísticas que producen (Australia, Nueva Zelanda). No hay que perder de vista que aunque la responsabilidad de mantener formatos estándares y actualizados de los metadatos se otorgue a una unidad especializada, el conocimiento subyacente emana casi exclusivamente de la parte sustantiva del organismo de estadística.

Los adelantos de la tecnología computacional han redefinido radicalmente la demanda y oferta de información estadística, disminuyendo las restricciones y permitiendo que el organismo de estadística pueda suministrar toda la gama de datos, que puede ser almacenada por los usuarios. Por lo 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. 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. 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.

Respecto de la *política de difusión*, hay que destacar que su clara definición es un instrumento central de la credibilidad del organismo como agente independiente. Los elementos esenciales para una política de difusión efectiva son:

- a) un calendario de comunicados, definido con la debida antelación, que trate a toda la clientela por igual;
- b) 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;
- c) normas que definan el costo de acceso a la información estadística detallada.

Es necesario poner a los medios de comunicación al corriente de la significación de los datos y metadatos relevantes, definiendo también claramente la selección de los datos que puede distribuirse a la prensa para consumo masivo y cuales -debido a su naturaleza detallada- aparecen un tiempo después en un boletín estadístico (en forma electrónica o convencional). El crecimiento de la internet ha desdibujado los límites de las normas vigentes en etapas anteriores. En teoría, se puede poner toda la información disponible en el portal web y manejar el acceso mediante la internet. 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. La unidad de difusión del organismo estadístico 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.

## B. Diferentes formas de difusión

Con el uso de los *medios tradicionales* que aún siguen existiendo (boletines, compendios, extractos y anuarios) cada unidad sustantiva es responsable de la compilación, la exactitud, consistencia y relevancia de los datos, así como de las notas a pie de página adjuntas y de dar respuesta a solicitudes específicas que no pudieran administrar los editores de la publicación. La unidad de difusión por su parte, es la encargada de actividades específicas (identificar lectores, definir el formato y el cronograma de las publicaciones, asegurar el ajuste al calendario previsto y gestionar la distribución y las suscripciones) y de interactuar con las unidades temáticas para garantizar que cumplan con el calendario global de difusión.

También algunas oficinas de gran tamaño tenían sus imprentas propias que figuraban entre las más voluminosas y complejas del sector público y son justamente estas instalaciones las

más impactadas por la acción de las formas modernas de difusión, y en particular por el uso de la internet.

Los multimedia permiten diagramar las publicaciones e imprimir tiradas menores in-situ y reemplazar las voluminosas impresiones de tablas estadísticas haciendo posible la distribución de información por otros medios. Durante las dos últimas décadas, el acceso se generalizó mucho más con la proliferación de las computadoras personales y los discos magnéticos flexibles. Por su parte, 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. Las implicaciones organizacionales del uso intensivo de la internet con fines de difusión son sustanciales, por ejemplo: páginas web de cada programa en el portal del organismo, administrada por la vertiente interactiva de la difusión; una unidad central encargada de comunicar la información a la prensa; la posibilidad de un "código de buena conducta" respecto a los contenidos y el aspecto del material anunciado en el portal web del organismo; integrar los archivos o bases de datos en la internet.

Todo lo mencionado genera ahorros sustanciales en el proceso de difusión, con la presentación y manejo de las publicaciones electrónicas y significa que el organismo ya no depende necesariamente de los medios impresos, porque podría convenirle ofrecer solo versiones electrónicas de sus publicaciones ya sea por la internet o en CD-ROM. La internet permite que los organismos de estadística brinden un acceso más amplio a las estadísticas y los metadatos estadísticos, con mayor nivel de detalle y exhaustividad. Brinda a los organismos de estadística 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; lograr acceso directo a bases de datos a distancia; a servidores mediante el protocolo de transferencia de ficheros (FTP) o envíos de correo electrónico. Lo que interesa en definitiva es 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

Estos asuntos han sido objeto de vivos debates durante algún tiempo, pero no ha surgido ningún consenso internacional. 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.

Es interesante el caso de la oficina australiana de estadísticas que combina elementos. Por un lado, tiene obligaciones de "interés público" que garantizan que las estadísticas básicas sean asequibles y de fácil acceso; a través del programa de extensión de bibliotecas de la oficina, que abarca 529 bibliotecas de todo el país. Por otro, con el objetivo del principio "el usuario paga" induce a los usuarios especializados 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.

Exista o no una unidad especial encargada de la comercialización y actividades afines, los organismos siempre tienen la responsabilidad de desarrollar una *política comercial* e investigar nuevos medios para incrementar el número de usuarios de sus productos. Una política comercial requiere varios elementos:

- a) un historial de costos que pueda justificar los precios asignados a cada publicación;
- b) algoritmos para cotizar tabulaciones especiales, encuestas diseñadas a pedido, cuestionarios adicionales elaborados para complementar los cuestionarios de encuestas disponibles;
- c) un objetivo explícito y justificable de recuperación de todos los costos (la producción del original, la impresión y la distribución de productos impresos e internet);
- d) un plan de comercialización en el que se contemple la identificación del usuario y sus necesidades;
- e) un catálogo de todas las publicaciones con sus precios respectivos.



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. Naturalmente, este programa solo tiene sentido en un entorno en que hay un mercado activo, pero la experiencia sugiere que las publicaciones estadísticas más atractivas son las de comercio exterior y las del censo de población.

Otro aspecto importante son los derechos de *propiedad intelectual y regalías*, que puede parecer irrelevante o incluso contradictorio con el objetivo central de difundir lo más ampliamente posible la información recopilada, y desplegar todos los esfuerzos posibles para su uso por parte del gobierno, los investigadores, las empresas y la comunidad en general. 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. 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.

Algunos organismos estadísticos se sirven de la marca registrada e indican a todos los usuarios que deben señalar correctamente la autoría de la información estadística. En los casos en que los intermediarios adquieren 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**

No existe un consenso internacional sobre la extensión o profundidad de los comentarios que el organismo de estadística debe añadir a las cifras corrientes, pero no hay mucha controversia en torno al hecho de que el organismo de estadística debe comentar -como mínimo- los datos destacados. Debe usar su información confidencial, para influir en la impresión creada por cifras agregadas si esa impresión no está avalada por los hechos. Es incorrecto que un organismo de estadística formule juicios normativos expresos o implícitos, pero sí puede mejorar la interpretación de las cifras con datos adicionales disponibles.

En algunos organismos existen personas o unidades dedicadas de forma habitual a hacer co-

mentarios analíticos y ellos mismos u otros, hacen de portavoz oficial para conectarse con los representantes de los medios de comunicación. De todas maneras, tanto los comunicados como las publicaciones deben someterse a un examen colectivo riguroso que involucre a los funcionarios de más alto nivel de la organización y fomente la revisión y crítica temática cruzada. Hay un componente que no debe dejarse pasar y que es función del jefe de estadística o de alguien en quien él delegue directamente: cerciorarse de que no se diga nada indebido en el análisis, dado el contexto político y jurídico del organismo de estadística.

#### **E. El anuario estadístico**

Durante muchas décadas, la imagen estadística de un país ha estado disponible en su anuario. De la misma manera, la imagen correspondiente a los países del mundo ha estado disponible a través del conjunto de anuarios de las Naciones Unidas. Sin embargo, 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.

Más allá de que el organismo de estadística publique un volumen de estadísticas llamado "anuario" o cree un portal web bien diseñado en que puede hallarse toda la información relevante que describe al país, las ventajas de producir un "anuario" (siempre que no aparezca como fin en sí mismo), comprenden lo siguiente:

- a) ofrece la oportunidad de examinar la información relevante que describe un país;
- b) aclara la necesidad de integración en las estadísticas que se seleccionarán para el anuario;
- c) 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;
- d) en sistemas descentralizados, constituye un medio adicional de promover la coordinación entre las unidades estadísticas de los departamentos gubernamentales;
- e) es un instrumento pedagógico ideal para iniciar a los niños en la geografía física, política y humana de su país.

Producir un "anuario" requiere una estructura (es decir, un departamento o una unidad), que no es tan diferente de la que se utiliza para la comercialización de las publicaciones estadísti-

cas. 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.

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.

## **XII. RESPETO DE LA INTIMIDAD Y PRESERVACIÓN DE LA CONFIDENCIALIDAD: CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO**

### **A. 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 informantes con respeto y no como meras herramientas para alcanzar sus objetivos estadísticos. El respeto de la intimidad significa reconocer que los individuos son los “propietarios” de la información que les atañe y 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. Es fundamental desarrollar normas diseñadas para crear una actitud de colaboración en el universo previsto de encuestados.

1. *Principios de las relaciones con los encuestados:* 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 válidos para ambos son los siguientes:

- a) la finalidad del acopio de datos debe ser clara y válida para el encuestado;
- b) el organismo 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;
- c) se debe mostrar su disposición a facilitar la tarea de los encuestados, ya sea mediante explicaciones adicionales, ya aceptando sustitutos legítimos de un cuestionario tradicional;
- d) el profesionalismo y la objetividad del organismo de estadística, así como su independencia de injerencias políticas,

debe establecerse, aceptarse y anunciarse continuamente;

- 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.

El siguiente principio es válido solo para las empresas:

- f) el método de recopilación de información debe reflejar los métodos de registro de las empresas y emplearse la misma terminología usada en las operaciones comerciales cotidianas.

2. *Obligatoriedad y respuesta voluntaria:* la naturaleza de las normas legales es diferente en cada país. En algunos, el cumplimiento de los requisitos estadísticos es sencillamente obligatorio; en otros países las peticiones de ciertos tipos de datos están avaladas por disposiciones legales, mientras que otras son de carácter voluntario, siendo ésta la situación mayoritaria. De todas maneras, interesa recordar que sin una actitud cooperativa no se podrá solucionar el problema de la respuesta por más que se intente obligar a los informantes.

3. *Incentivos y seguridades:* un problema creciente de muchos países son las bajas tasas de respuesta en las recopilaciones de datos. El ofrecer incentivos a los encuestados no siempre pueda resolver el problema y más bien puede crear la necesidad de un incremento sostenido de los incentivos. De usarse, el incentivo elegido debe ser significativo pero no excesivo y 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. Muchas veces y especialmente para las empresas, 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 incentivo para conseguir una cooperación constructiva entre la comunidad empresarial y el organismo de estadística.

4. *Información administrativa compartida:* hay muchos precedentes de información administrativa detallada que se comparte con los organismos estadísticos; el caso más notable son las administraciones aduaneras. Sin embargo, la información compartida -en especial la que proveen los recaudadores- es un asunto delicado y por eso, el organismo de estadística debería tener presente los siguientes factores:
  - 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;
  - 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.

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.

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.

## B. Protección de los datos

1. *Seguridad material y electrónica:* 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. 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. Ambos perímetros necesitan protegerse de la intrusión dolosa o no autorizada. 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. 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.
2. *Sanciones:* debe haber un reglamento oficial en el que se esbochen las sanciones impuestas por violaciones de la seguridad, tanto como disuasivo 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 estadística, donde se establecieran claramente los tipos de infracción.

## C. Confidencialidad y divulgación

Mientras que 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, aquí se analiza el cumplimiento del contrato establecido con los encuestados, de modo de evitar que la pu-

blicación de datos agregados desvelen información que a su vez, revele la identidad de una persona, empresa o institución.

El riesgo de que ello ocurra aumenta con el grado de detalle de la publicación. La solución estándar es efectuar una investigación inicial que determine aquellas celdas que permitirán identificar a los encuestados. La tarea de idear modelos de supresión de datos mínimos puede ser llevada a cabo por el propio organismo o por académicos interesados. Si bien la confidencialidad ha sido objeto de escrutinio durante los cincuenta últimos años, la difusión de la tecnología computacional y la expansión resultante de la comunidad de usuarios ha hecho más que necesario que los organismos que cuentan con un programa de publicaciones importante, asuman la tarea de dar seguimiento a los casos de dominancia (cuántos encuestados están incluidos en cada celda), y los casos residuales (cuántos de cada celda pueden calcularse como residuales). Por eso se justifica la creación de una unidad especial encargada de investigar la confidencialidad, que puede ser una rama del departamento encargado de las aplicaciones de la estadística matemática, o bien que mantenga una estrecha relación con dicho departamento.

Deben tenerse presentes las diferencias entre las estadísticas sociales y las económicas; 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. En las estadísticas sociales, la noción de dominancia solo es relevante en algunas encuestas de bienes, ingreso y gasto de los hogares. Últimamente, las encuestas longitudinales han planteado una serie de cuestiones interesantes relacionadas con la investigación de la confidencialidad ya que el aspecto temporal de este tipo de encuestas incrementa sobremedida la probabilidad de que la muestra sea identificable.

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, debe aprovechar las oportunidades de apoyarse en otros organismos de gobierno para recoger información, en vez de duplicarla. Sin embargo, muchas veces los encuestados prefieren informar al organismo estadístico y en este caso, 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.

Hay casos de divulgación forzosa, es decir, que no hay otra solución que divulgar las actividades de una empresa determinada, generalmente son 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. Hay casos también de confidencialidad pasiva, pues no siempre es posible impedir por completo las violaciones de la confidencialidad. El ejemplo más obvio lo ofrecen las estadísticas del comercio internacional, que constituyen un censo de transacciones durante el período de referencia. El enfoque acostumbrado es optar por una mezcla de protección activa y pasiva para proteger la divulgación.

Existen por último ciertas disposiciones especiales para la investigación, donde bajo ciertas condiciones, y por decreto propio, los organismos estadísticos pueden ordenar la publicación de nombres, direcciones, actividad industrial, etc. 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 distribución original. La comunidad investigadora plantea exigencias especiales a los datos que no pueden desconocerse, en particular cuando se considera que esas exigencias sirven al 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. 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. 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, que 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.

### XIII. RECAPITULACIÓN

Uno de los ejes centrales de un organismo de estadística, es fortalecer el entendimiento de que todas las partes estén interrelacionadas y que no es posible hacerlo funcionar con eficacia sin un sentido de interdependencia entre todos los miembros (establecimiento de jerarquías y asignación de responsabilidades). Sin embargo, también tiene que estar dispuesto a sacrificar una adhesión estricta a la estructura jerárquica, para adaptarse oportunamente a un entorno cambiante (aspectos técnicos, ambientales y de legislación, etc.), entablando un debate permanente sobre el modo de adecuación. Así también, debe acompañar la evolución de las prioridades.

A - *Principios de organización*: se pueden resumir en cuatro:

- asegurar que la información estadística cumpla los estándares de calidad necesarios para garantizar la utilidad y credibilidad de los datos estadísticos;
- 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);
- examinar sus propias prácticas y aprender de sus experiencias, a través de agentes internos o externos del organismo;
- asegurar la adaptabilidad y uniformidad de los productos del proceso estadístico.

B - *Funciones internas*: son de destacar las siguientes:

Las de la *oficina del jefe de estadística* que fundamentalmente son:

- liderar y gestionar el organismo de estadística dando instrucciones al administrador financiero, al director de personal, y a los encargados de sus programas sustantivos. Debe mantener también estrecha vinculación con la función de asesoría jurídica.
- 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.

Las de *difusión*, que tienen que atender a los adelantos en la tecnología computacional y las comunicaciones, calibrando constantemente -a través relaciones con los principales grupos de usuarios- 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. También deben tomarse en cuenta los aspectos de comercialización, (precio adecuado, máxima utilidad y difusión posibles) y las relaciones especiales con los medios de comunicación, que son el instrumento principal para difundir información estadística al público general.

Las actividades de *organización sobre el terreno* (OT) se estructuran mejor sobre una base funcional de manera de servir a todos los departamentos temáticos del organismo, utilizando una estructura interna que puede -o no- gestionar por separado las encuestas de los hogares y de las empresas. Las funciones principales de la OT son:

- mantener contacto fluido con los encuestados (informando la finalidad de las encuestas, obteniendo su cooperación y su buena disposición);
- retroalimentar los departamentos temáticos y al resto de la organización sobre la calidad de los instrumentos y resultados puestos a prueba;
- investigar métodos efectivos de recopilación de datos;
- elaborar la edición inicial de la información recopilada.

En ciertos casos, la OT podría encargarse también de los registros, pero generalmente las actividades de recopilación basadas en registros administrativos aparecen como un departamento separado dentro de la OT.

Los *departamentos temáticos* desempeñan funciones singulares que son difíciles de delegar porque son especializadas; en términos generales esas funciones son:



- a) evaluar -y si es posible predecir- la evolución de las necesidades de los usuarios y el método más efectivo en función de los costos para satisfacerlas;
- b) tener un plan de acción común sobre el método óptimo de recopilar información relevante, dadas las restricciones presupuestarias;
- c) equilibrar los requerimientos especiales de los usuarios con las restricciones impuestas, los procedimientos metodológicos y las normas internacionales;
- d) documentar los atributos cualitativos de los datos producidos y hacer accesibles los resultados a los investigadores y al público general.

Dado el papel preponderante de las relaciones con los "usuarios clave" del gobierno, es adecuado lograr una estructura que distinga 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; es aconsejable tomar varios criterios en consideración, basados en una combinación de método de compilación y fuente de información.

Más allá de las tradicionales estadísticas poblacionales, sociales y económicas, en las dos últimas décadas se ha observado un interés creciente en estadísticas no tradicionales, como las de medio ambiente y recursos naturales, la difusión de conocimiento científico, y la adquisición y uso de nuevas tecnologías. Ninguna de ellas se ajusta a la división tradicional, algunas pertenecen a ambas categorías y otras (sobre todo las relacionadas con la ciencia y el entorno natural), representan una nueva esfera de investigación. Además, en muchos organismos ha aumentado considerablemente la dependencia respecto de los registros administrativos (impuestos y pensiones o 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.

*Los departamentos encargados de la infraestructura estadística* poseen las tres funciones principales siguientes:

- a) el desarrollo de métodos científicos y su aplicación en la medición de variables que caracterizan los procesos sociales y económicos;
- b) 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);
- c) la creación y el mantenimiento de bases de datos necesarias para hacer un muestreo de empresas, hogares e instalaciones físicas.

*La Infraestructura técnica* de los organismos de estadística, ha sido fuertemente impactada por el desarrollo de las tecnologías y como consecuencia de estos cambios y otros afines, han surgido nuevos intereses respecto a la gestión del entorno de la tecnología de la información. A la luz de estos cambios, el departamento encargado de la infraestructura técnica debe desempeñar las siguientes funciones:

- a) gestionar el modelo de tecnología de la información de la organización descrita en la sección A, capítulo VII;
- b) administrar la infraestructura técnica del organismo;
- c) determinar la medida en que va a recurrirse a la contratación externa y gestionar la relación con los proveedores;
- d) planificar el reemplazo de bienes de capital;
- e) restar asesoría sobre los usos de la tecnología de internet para promover la misión del organismo de estadística.

*La función analítica* debe generalizarse y darse en todas las áreas del organismo de estadística, pues es una necesidad y debe estar omnipresente. Hay dos actividades analíticas principales: a) la actividad de investigación, que 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; b) la que 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. El organismo debe decidir si esta actividad se da en todos los departamentos temáti-

cos 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.

*La función de planificación* es esencial para un organismo de estadística exitoso, pues 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. Es aconsejable que se comprometa a la plana directiva del organismo para que coopere en un esfuerzo colectivo y construya un plan equilibrado, ya que una iniciativa que involucre a todas las partes recibirá por cierto más aceptación, apoyo y compromiso que una iniciativa individual y especializada. El marco cronológico es un elemento importantísimo en la planificación por lo que las actividades de desarrollo estadístico no deberían limitarse a un plan anual único sino buscar un mayor equilibrio con un marco temporal de tres años.

Más allá de los mecanismos verticales y horizontales de gestión (estructura jerárquica de la administración pública y estructura de comités ad-hoc, respectivamente), ningún organismo estadístico puede funcionar efectivamente sin la ayuda sistemática de contactos externos prestigiosos que realcen la credibilidad del organismo. Su posición 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.

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 1: ÍNDICE DEL DOCUMENTO ORIGINAL**

Prólogo

Introducción

### **I. FUNDAMENTOS DE UN ORGANISMO DE ESTADÍSTICA**

- A. Independencia
- B. Relevancia
- C. Credibilidad
- D. Políticas con respecto a los informantes

### **II. EL SISTEMA ESTADÍSTICO**

#### **A. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA**

- 1. Instituciones únicas
- 2. Más de una institución
- 3. Importancia del reconocimiento institucional

#### **B. INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN**

- 1. Incentivos
- 2. Algunos mecanismos útiles
- 3. Consejo nacional de estadística
- 4. Coordinación de presupuestos y normas
- 5. Asignación del personal
- 6. Instrumentos de coordinación para los organismos descentralizados
- 7. El papel del banco central

#### **C. EL JEFE DE ESTADÍSTICA**

- 1. Los superiores del jefe de estadística
- 2. Los colegas del jefe de estadística
- 3. Requisitos del jefe de estadística
- 4. Duración del mandato del jefe de estadística
- 5. Pedidos de renuncia y amenazas de renuncia
- 6. Facultades del jefe de estadística
- 7. Competencia del jefe de estadística

#### **D. EL CONSEJO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS**

- 1. Supervisión o asesoramiento
- 2. Composición
- 3. Presidencia
- 4. Secretaría
- 5. Programa de trabajo
- 6. Frecuencia de las reuniones
- 7. Comités asesores
- 8. Órganos especiales

#### **E. LEGISLACIÓN**

- 1. Actores principales
- 2. Extensión de la ley
- 3. La ley: disuasión y cumplimiento
- 4. El acceso a la información protegida por otras leyes
- 5. Asesoramiento jurídico
- 6. Mecanismos jurídicos especiales en los sistemas descentralizados

#### **F. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA**

- 1. Fuentes de financiamiento
- 2. Financiamiento mediante el presupuesto de la administración pública
- 1. Fijación de precios de mercado a los bienes y servicios

### **III. LOS USUARIOS Y SUS NECESIDADES**

#### **A. LAS NECESIDADES DEL GOBIERNO**

- 1. Los ministerios de economía
- 2. Otros ministerios

- 3. Cómo establecer y organizar los vínculos
- 4. Gobiernos regionales y locales
- B. LAS NECESIDADES DEL PÚBLICO
  - 1. La comunidad en general
  - 2. Escuelas primarias y secundarias
  - 3. La prensa
- C. LAS NECESIDADES DE LAS EMPRESAS
  - 1. Las grandes empresas
  - 2. Empresas pequeñas
- D. NECESIDADES DE INVESTIGACIÓN Y DE OTRO TIPO
  - 1. El ámbito académico
  - 2. Las instituciones internacionales
- IV. DELIMITAR PRIORIDADES
  - A. ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES DE LOS USUARIOS
  - B. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE EJECUCIÓN
    - 1. Los planes anuales y sus componentes
    - 2. Ajustes en función del tamaño y las incertidumbres
    - 3. Oficialización
    - 4. Planificación y elaboración del presupuesto
    - 5. Planificación y rendición de cuentas
    - 6. Evaluación del plan
- V. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN
  - A. TEORÍAS Y TENDENCIAS
  - B. ORGANIZACIÓN POR TEMAS U ORGANIZACIÓN POR FUNCIONES
  - C. ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN
  - D. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y FILOSOFÍA INSTITUCIONAL
- VI. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS
  - A. COMPOSICIÓN DE LA PLANTILLA
  - B. POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS
  - C. CONTRATACIÓN
  - D. EL PRIMER DÍA
  - E. CAPACITACIÓN
  - F. ROTACIÓN EN EL EMPLEO
  - G. RETENCIÓN DEL PERSONAL
  - H. ¿QUÉ ALTERNATIVAS TIENE UN NUEVO JEFE DE ESTADÍSTICA?
  - I. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS, UN CONCEPTO INTEGRAL
- VII. GESTIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN
  - A. MODELOS DE GESTIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN
  - B. EXAMEN DE ALGUNOS DE LOS TEMAS FRECUENTES A FINES DE LOS AÑOS SETENTA
  - C. RELACIONES CON EL SECTOR COMERCIAL: CONTRATACIÓN EXTERNA
  - D. TÉCNICAS SEGURAS PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS TECNOLÓGICOS
- VIII. ACTIVOS INTANGIBLES
  - A. EL SELLO DE CALIDAD
  - B. LA FUERZA JURÍDICA
  - C. POLÍTICAS
  - D. REGISTROS
  - E. EL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES
  - F. EXAMEN Y CONTROL CENTRAL DE LOS CUESTIONARIOS
  - G. NOMENCLATURAS Y CLASIFICACIONES
  - H. GESTIÓN FINANCIERA
- IX. GESTIÓN DE LAS FUNCIONES BÁSICAS .116
  - A. FUNCIONES ESENCIALES
    - 1. Planificación
    - 2. Ejecución y procesamiento

- 3. Análisis
- 4. Difusión
- 5. Coordinación y normalización
- B. ENCUESTAS Y CENSOS
  - 1. Gestión de proyectos
  - 2. El trabajo con el personal del proyecto
  - 3. El trabajo con los encuestados
  - 4. Repositorio de conocimientos especializados de estadística
  - 5. Flexibilidad para la realización de las encuestas
  - 6. Registros administrativos
- X. ORGANIZACIÓN SOBRE EL TERRENO
  - A. INTERACCIÓN CON LOS ENCUESTADOS
    - 1. Hogares
    - 2. Empresas
    - 3. El índice de precios al consumidor (IPC): un caso especial
    - 4. Gobierno
    - 5. El caso especial del gobierno provincial y local
    - 6. Instituciones sin fines de lucro
  - B. INTERACCIÓN CON UNA ORGANIZACIÓN TEMÁTICA
    - 1. Perspectivas
    - 2. Censos y encuestas
    - C. Gestión de interacciones
- XI. DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN A LOS USUARIOS
  - A. ASPECTOS GENERALES DE LA DIFUSIÓN
    - 1. Suministro de información a los usuarios sobre las propiedades de los datos estadísticos
    - 2. Política de difusión
  - B. DIFERENTES FORMAS DE DIFUSIÓN
    - 1. Medios tradicionales
    - 2. Multimedia
    - 3. Internet
  - C. RECUPERACIÓN DEL COSTO DE PUBLICACIÓN
    - 1. Políticas comerciales
    - 2. Recurso a terceros con fines de difusión
    - 3. Derechos de propiedad intelectual y regalías
  - D. COMPLEMENTAR LA INFORMACIÓN CON EL ANÁLISIS
    - 1. ¿Una oficina nacional de estadística debe hacer análisis?
    - 2. Hechos e interpretación
    - 3. Funciones analíticas e información
    - 4. Examen de publicaciones
  - E. EL ANUARIO ESTADÍSTICO
- XII. RESPETO DE LA INTIMIDAD Y PRESERVACIÓN DE LA CONFIDENCIALIDAD: CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO
  - A. NORMAS PARA EL TRATO CON LOS ENCUESTADOS
    - 1. Principios de las relaciones con los encuestados
    - 2. Obligatoriedad y respuesta voluntaria
    - 3. Incentivos y seguridades
    - 4. Información administrativa compartida
  - B. PROTECCIÓN DE LOS DATOS
    - 1. Seguridad material y electrónica
    - 2. Sanciones
  - C. CONFIDENCIALIDAD Y DIVULGACIÓN
    - 1. Principios
    - 2. Dominancia y divulgación residual
    - 3. Confidencialidad y estadística de los hogares
    - 4. Divulgación con consentimiento
    - 5. Divulgación forzosa
    - 6. Confidencialidad pasiva



7. Disposiciones para la investigación

XIII. RECAPITULACIÓN

A. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN

B. FUNCIONES INTERNAS

1. Oficina del jefe de estadística
2. Difusión
3. Organización sobre el terreno
4. Departamentos temáticos
5. Infraestructura estadística
6. Infraestructura técnica
7. La función analítica
8. Planificación
9. Mecanismos horizontales y verticales

C. FORMACIÓN DE APOYO EXTERNO

ANEXO I: MODELO ANOTADO DE UNA LEY NACIONAL DE ESTADÍSTICA

ANEXO II. Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales

ANEXO III. Esquemas que representan las posibles organizaciones de las funciones de una oficina de estadística