

I. FUNDAMENTOS DE UN ORGANISMO DE ESTADÍSTICA

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

A. INDEPENDENCIA⁴

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

³ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, suplemento N° 9 (E/1994/29), cap. V. Para más información véase el apéndice II o consúltese el sitio web <<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc94/s1994.htm>>.

⁴ Los párrafos 5 al 8 están basados en Martin, Margaret E, Miron L. Straf y Constance F. Citro (eds.), *Principles and Practices for a Federal Statistical Agency: Second Edition* (Washington, D. C., National Academy Press, 2001).

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

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

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

9. Para que un organismo de estadística funcione con un gran nivel de independencia, es necesario saber de qué manera se han determinado sus objetivos y prioridades. En realidad, los objetivos se determinan por ley⁵ y el jefe de estadística se encarga de fijar las prioridades. Habitualmente, los objetivos parecen muy sencillos. Por ejemplo, la ley que regula el organismo de estadística de Canadá establece que habrá una oficina cuyas funciones serán obtener, resumir, recopilar y publicar información estadística relacionada con las actividades comerciales,

⁵ Véase un análisis más detallado sobre las leyes de estadística en la sección E del capítulo II.

industriales, sociales, económicas y generales y la situación de las personas.⁶ Sin embargo, en un panorama estratégico de 1989, el jefe de estadística de Canadá afirmó que las prioridades de mediano plazo del organismo eran, entre otras, las estadísticas provinciales, el sector de los servicios y la ciencia y la tecnología. En la ley se definen las responsabilidades del organismo; en el panorama estratégico se plasma la mejor interpretación del jefe de estadística sobre lo que debería hacer el organismo en el mediano plazo, teniendo en cuenta la demanda percibida y las condiciones necesarias para satisfacerla.

10. Un organismo de estadística es un organismo de servicio, de modo que su independencia está relacionada con métodos y los resultados, y no con sus objetivos básicos. Por este motivo, el análisis de los aspectos organizativos comienza con el tema de la relevancia.⁷ Es indudable que los productos generados por un organismo de estadística deben ser de ámbito nacional, es decir, deben ser válidos para todos los sectores de la sociedad y la economía del país. Pero, ¿qué significa “relevancia”? ¿Cuáles son las restricciones, tanto físicas como psicológicas, que limitan los esfuerzos por ser relevante?

B. RELEVANCIA

11. Los organismos de estadística deberían tratar de mejorar permanentemente sus sistemas de datos para proporcionar información exacta, oportuna y relevante en relación con las necesidades cambiantes de las políticas públicas. Sin embargo, el problema es que los intereses en materia de políticas pueden modificarse a mayor velocidad de lo que puede adaptarse un sistema de estadística. Los asuntos de interés surgen en muy poco tiempo; primero son curiosidades, luego pasan a ser temas de debate y por último se convierten en cuestiones de suma importancia para los encargados de la formulación de políticas. Por ejemplo, el tema de la existencia de una “nueva economía”, de la que no daban cuenta los estadísticos convencionales, surgió por primera vez a principios de los años noventa en la prensa y en la literatura popular. En dos o tres años, este asunto se ha convertido en una prioridad política en varios países avanzados y, a la larga, ha puesto en duda si los estadísticos habían medido correctamente el PIB de sus respectivos países. Si este tema hubiera justificado la creación de un nuevo programa de investigación que llevara al eventual reemplazo del sistema actual de cuentas económicas y de los datos básicos que lo apoyan, se hubieran tardado años, o incluso décadas, en lograr que un programa de este tipo generase mediciones útiles.

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

⁶ Gobierno de Canadá, *Ley de Estadística de 1918*. La fórmula actual es la misma. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, las funciones de la oficina, tal y como se definen en el *Framework Document: Office for National Statistics* (Londres, 1996), se limitan a la obtención de estadísticas económicas y sociales. En varios países (entre ellos Australia, Israel, Nueva Zelandia, Pakistán y Sudáfrica) la formulación del ámbito de actuación de la oficina tiene una extensión similar.

⁷ Algunos autores consideran que el término “relevancia” no viene al caso porque es obvio. Preferirían que el tema de la relevancia se analizara en el marco de las “prioridades”.

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

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

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

- Concebir programas suficientemente generales como para poder adaptarlos con facilidad a pequeños cambios de orientación política;
- Crear una reserva y desarrollar un estado de preparación que permita abordar las situaciones imprevistas sin afectar el normal funcionamiento del organismo de estadística;⁸
- Desarrollar políticas de recursos humanos cuyo objeto sea lograr que el personal de los organismos de estadística sea adaptable y pueda reorganizarse para enfrentar con éxito las modificaciones de los programas del organismo;
- Compartir información técnica e ideas con otros organismos de estadística. Este tipo de cooperación puede fomentar el desarrollo de métodos innovadores de recopilación, análisis y difusión de datos.

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

17. En un entorno de turbulencias sociales, si es necesario responder ante un gobierno que utiliza información estadística para planificar y asignar los recursos, es recomendable que el jefe de estadística sea flexible. Asimismo, deberá evitar la realización de encuestas excesivamente detalladas o específicas teniendo en cuenta que las políticas pueden llegar a modificarse inesperadamente, lo que podría limitar la relevancia de tales proyectos. Además, es esencial obtener información de antemano sobre los problemas que preocupan a los propios responsables políticos, de modo que el estadígrafo esté al tanto de los inminentes cambios de prioridades en la

⁸ La experiencia más reciente de varios organismos de estadística fue ayudar a determinar el estado de preparación del sector empresarial para enfrentar el “efecto 2000” en los sistemas de computación. La Oficina de Estadísticas de Canadá mantuvo en estado de alerta a un grupo de encuestadores preparados para abordar un tema relativamente complejo en un período de noventa días, de principio a fin, siempre y cuando el número de empresas que compusieran la muestra no fuese superior a unas dos mil.

agenda política. Por más pequeña que sea la oficina de estadística, el jefe de estadística deberá dedicar buena parte de su tiempo a entrar en contacto con los altos funcionarios del gobierno para lograr una percepción adecuada de los posibles cambios.

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

C. CREDIBILIDAD

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

20. Los organismos de estadística deben ser sumamente rigurosos con respecto a las normas que deben satisfacer la obtención de datos, los métodos de procesamiento y la derivación de los resultados. Además, deben infundir al personal un espíritu de calidad acorde con el alto nivel de exigencia de las normas. De este modo se refuerza permanentemente la sensación de que lo que se produce es el resultado de la calidad de los insumos y de los métodos de producción y control.⁹

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

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

⁹ Algunos organismos de estadística (como por ejemplo los de Australia, Canadá y Nueva Zelanda) incluso publican sus normas de calidad en su sitio web o en su Intranet.

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

D. POLÍTICAS CON RESPECTO A LOS INFORMANTES

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

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

26. La potestad que confiere la legislación a los organismos de estadística para recabar información no es de mayor utilidad a menos que todos los sectores de la sociedad estén dispuestos a cooperar. Las oficinas que han realizado los mayores esfuerzos para convencer a los encuestados de que la información que proporcionan es valiosa y que el tiempo que han dedicado a brindar esa información es reconocido y valorado suelen ser las que obtienen las mayores tasas de respuestas. Es preciso tener clara conciencia de que, en el trabajo estadístico, una baja tasa de respuestas es una falla tan importante como la falta de cuidado en la depuración y la difusión de las cifras.

27. Persuadir a los encuestados de que deben brindar información es una tarea difícil (en el capítulo XII se realiza un análisis exhaustivo de este tema). Por otra parte, los esfuerzos que se realicen en este sentido redundarán, seguramente, en un aumento de calidad de los resultados. En este sentido, la oficina nacional de estadística debe tener presente la relación entre el mínimo gasto adicional que supone mejorar la cooperación de los encuestados y su impacto en la calidad general de las estadísticas obtenidas. Sin embargo, también es preciso tener en cuenta otros factores. Por ejemplo, la tasa de rentabilidad de los gastos adicionales incurridos en mejorar la depuración de los datos puede ser mayor que la obtenida como resultado de un incremento de las tasas de respuestas.¹⁰

28. Todas las oficinas deben tener una dependencia o unidad dedicada a las relaciones con los informantes. Esa dependencia puede ser parte de la organización de la oficina sobre el terreno, o bien puede otorgársele la importancia suficiente como para justificar la existencia de una dependencia más visible, que se dedique exclusivamente a las políticas sobre informantes. El objetivo de una dependencia de este tipo es contribuir a mejorar las tasas de respuestas y

¹⁰ Véase Fellegi, I. P. y A. B. Sunter (1973), “Balance Between Different Sources of Survey Errors”, *Bulletin of International Statistical Institute*, 39º período de sesiones del Instituto Internacional de Estadística, Viena.

asegurar la buena disposición de los encuestados a brindar la información solicitada. El personal de esta dependencia debe estar capacitado para responder a preguntas sobre el uso que se da a los datos, el cuidado con que se manejan y la política general del organismo. En sus respuestas, deben evitar el uso de citas jurídicas literales, que transmiten una sensación de hostigamiento y severidad, y deben tratar con equidad y coherencia tanto a las empresas como a los hogares. Si se observan dificultades en las relaciones con los encuestados, es aconsejable que el jefe de estadística tome cartas en el asunto y delegue la solución del problema en una persona de su confianza, que rinda cuentas al mayor nivel posible dentro del organismo. Hacer que dependa directamente del jefe de estadística puede ser una buena manera de demostrar a los encuestados renuentes que el organismo otorga la máxima importancia a este tema.

Conclusiones

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

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

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

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

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