

V. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN

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

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

A. TEORÍAS Y TENDENCIAS

255. Hay varios esquemas alternativos, ampliamente aceptados, aplicables a la estructuración de las organizaciones:⁵⁹

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

⁵⁹ Una distinción totalmente diferente, transversal a los principios mencionados, es la que puede establecerse entre las organizaciones con estructuras jerárquicas y las organizaciones estructuradas en red.

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

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

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

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

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

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

B. ORGANIZACIÓN POR TEMAS U ORGANIZACIÓN POR FUNCIONES

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

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

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

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

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

264. En resumen:

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

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

C. ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN

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

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

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

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

| | |
|---|---------------------------------------|
| Estadísticas económicas (12 departamentos) | Esencialmente, agrupamiento por temas |
| Estadísticas sociales (9 departamentos) | Esencialmente, agrupamiento por temas |
| Métodos y desarrollo (4 departamentos, incluido el departamento central de computación) | Agrupamiento por funciones |
| Servicios de oficina (4 departamentos) | Agrupamiento por funciones |

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

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

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

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

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

PUNTUAL - EFICIENTE - MODERNO - PROFESIONAL - INDEPENDIENTE

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

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

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

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

Una vez que se identificaron estos problemas, se modificó por completo la estructura organizativa. La cúpula directiva de CBS estaría compuesta por el director general y dos directores de políticas (incluido el director adjunto). Se crearían ocho direcciones: cuatro para la producción estadística y cuatro de apoyo. La primera de estas direcciones de apoyo se ocuparía de la coordinación de los insumos, se ocuparía de actividades tales como el registro de empresas, la recopilación de datos de los hogares y el desarrollo del intercambio electrónico de datos (IED). La segunda se dedicaría a coordinar la producción, incluido el desarrollo de una base de datos central diseñada para la divulgación general, la integración de la información (inclusive de las cuentas nacionales), las publicaciones de tipo general, la comercialización y las relaciones públicas. La tercera dirección de apoyo estaría a cargo de la infraestructura estadística básica (incluidos los servicios metodológicos y de computación) y la cuarta de los servicios administrativos generales. La gestión financiera y de los recursos humanos se ubicó en una dirección de personal que dependía directamente del director general quien, además, contaría con un pequeño gabinete encargado de las relaciones internacionales y los aspectos jurídicos, así como de las actividades de secretaría de la

Comisión Central de Estadística.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

y el análisis estadísticos.

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

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

Epílogo

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

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

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

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

- Evite hacer cambios cada vez que una idea innovadora le parezca valiosa; esto genera confusión e incertidumbre;
- Las organizaciones no son estructuras mecánicas que puedan modificarse a voluntad para adaptarlas a un conjunto de situaciones nuevas; más bien son organismos vivos cuyo desempeño suele resentirse si la reestructuración se basa en criterios totalmente desconocidos;
- Las organizaciones no son fines en sí mismas; sirven para facilitar una tarea y es preciso tener cuenta las tradiciones y, sobre todo, personas con talento;⁶⁰

⁶⁰ Véase el *Manual* de 1980, pág. 9: “Conviene recordar que las estructuras organizacionales son nada más que compartimientos [...]. En último caso lo que resulta realmente decisivo en la vida y en el crecimiento de una institución es [...] el calibre y la adaptabilidad de su personal y de la gente que incluye...”.

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

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

- Muchas actividades de los organismos de estadística se caracterizan por fluctuaciones marcadas del ritmo de trabajo. Por ejemplo, en las encuestas empresariales anuales, la mayor parte de los datos básicos suelen recibirse en el segundo trimestre del año, mientras que la depuración de los datos se realiza en el tercer trimestre y el envío de los cuestionarios para la encuesta siguiente se lleva a cabo en el cuarto trimestre. Para homogeneizar el volumen de trabajo, una solución adecuada puede ser combinar este trabajo con tareas que tienen un patrón estacional distinto, tales como la recopilación de datos de corto plazo, con el fin de formar una sola unidad organizativa. Por supuesto, desde una perspectiva más drástica se podría buscar una solución que abarcara a todo el organismo;
- Para ciertas actividades, especialmente las que afectan la identidad de la organización, es importante aspirar a la uniformidad estricta del organismo, y poner estas actividades bajo el control unificado de una sola unidad organizativa. El sello de aprobación de la organización es importante, porque impone un nivel de calidad y transmite la imagen de integración. En consecuencia, los productos (incluidos los cuestionarios y el material publicado en Internet) deberían tener un aspecto similar; es preferible centralizar el control del diseño. Otros medios para obtener una identidad corporativa unificada son el establecimiento de oficinas de prensa y la creación de unidades organizativas para las

relaciones internacionales.

- En los períodos en que se producen restricciones presupuestarias, es habitual que los organismos de estadística tengan que decidir si resulta eficiente, en términos financieros, subcontratar ciertas funciones y, en caso de que lo sea, determinar qué servicios pueden encargarse a terceros sin afectar la calidad. Los servicios de alimentación, limpieza y, en muchos casos, los trabajos de impresión o, a veces, ciertas actividades de difusión, suelen ser buenos candidatos. También es muy fácil contratar a terceros para actividades generales de capacitación (como los conocimientos básicos de computación), así como otros tipos de enseñanza muy especializada (como la capacitación en materia de gestión). La subcontratación de servicios de encuestadores es un tema a mucho más controvertido: además de los problemas de calidad, es preciso tener en cuenta que no parece haber muchas empresas capaces de competir, en cuanto al precio, con el personal del organismo especializado en trabajo sobre el terreno. Por último, un tema muy controvertido es hasta qué punto deben adquirirse a terceros o producirse internamente determinados servicios de computación.⁶¹

D. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y FILOSOFÍA INSTITUCIONAL

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

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

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

⁶¹ La Oficina de Estadística de Suecia, que subcontrata el mantenimiento periódico de las redes de computación, puede considerarse un ejemplo exitoso. En el capítulo VII se examina con más detalle la subcontratación de tecnología de información.

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

- Mejorar las comunicaciones en toda la organización y reforzar la sensación de participación en las iniciativas colectivas;⁶²
- Buscar el apoyo de todo el organismo para realizar tareas nuevas y de alta prioridad;
- Asegurar una contribución multidisciplinaria a las iniciativas nuevas y complejas;
- Mantener un equilibrio entre distintos intereses y punto de vista cuando se comienzan a aplicar nuevos métodos, normas o conceptos.

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

“De hecho, uno de los problemas constantes de la dirección de máximo nivel de un organismo de estadística, cualquiera sea su modelo de organización es, o debería ser, el mantener viva, visible y efectiva la dimensión horizontal”.⁶³

275. Se puede suponer, sin temor a equivocarse, que en la estructura de un organismo de tamaño importante (500 o más empleados) habrá unidades organizadas por temas y por funciones. Como resultado, se producirán situaciones de tensión interna para las que será necesario instituir cierto tipo de mecanismos de mediación. Supongamos que en un organismo tanto el departamento de estadísticas industriales como el de estadísticas de salud cuentan con los fondos necesarios para pagar el procesamiento informático de sus datos más recientes. Todo los meses se plantea un conflicto sobre la prioridad de cada departamento y el riesgo de que alguno de ellos no cumpla los plazos de publicación establecidos. Las reuniones entre ambos departamentos sólo se realizan a nivel del personal de dirección. Se hace necesario diseñar un sistema que permita reducir las tensiones, adelantarse a los acontecimientos y normalizar la forma de resolver los conflictos que puedan suscitarse en el futuro en este tipo de situaciones. En el *Manual* de 1980 se señala que se deben establecer mecanismos horizontales en cualquier organización que tenga varias dependencias. Tales mecanismos se conocen como comités horizontales. En algunos organismos de estadística existe una red compleja de comités, algunos de ellos permanentes y otros especiales, pero todos creados para promover un objetivo general y reducir al máximo las tensiones inevitables.

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

⁶² *Manual* de 1980, pág. 14.

⁶³ *Ibíd.*, pág. 13.

277. Básicamente, existen dos tipos de comités internos:⁶⁴ los que se ocupan de las cuestiones administrativas y los que tratan los problemas técnicos. La existencia de ciertos problemas estadísticos es inevitable, más allá de la buena voluntad de los participantes, la solidez de los acuerdos alcanzados entre ellos y la calidad de las estadísticas básicas. Por ejemplo, en los países en que se producen estimaciones trimestrales de las cuentas nacionales, no pueden evitarse los problemas derivados de la propia naturaleza de las estadísticas básicas y de la falta de consistencia resultante cuando se comienzan a compilar las cuentas nacionales. Cuando existe un registro central de empresas, clasificadas por actividad económica, los expertos deberían tratar el tema con los demás especialistas del organismo para asegurarse de que en las distintas encuestas no se produzca una superposición de las poblaciones.

278. Es necesario debatir abiertamente y examinar los protocolos internos de ciertos temas administrativos, como la contratación de profesionales, la capacitación general de funcionarios de todos los niveles, y las normas de difusión, cuando distintos segmentos de una misma organización contribuyen a la misma publicación. Estos asuntos son tan importantes para las organizaciones grandes como para las pequeñas, pero en estas últimas, la formalidad y el tamaño de los comités es significativamente menor.⁶⁵

279. Un comité importante, y fundamental cuando el personal del organismo de estadística está sindicalizado, se encarga de las relaciones entre el personal y la dirección. Muchas veces el jefe de estadística necesita un canal de comunicación con el personal, del mismo modo que este necesita acceder directamente al director del organismo. El carácter de los temas que debe abordar este comité depende en parte de qué aspectos se manejan con los mismos criterios que el resto de la administración pública y cuáles se dejan en manos de los organismos.

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

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

282. Las recomendaciones del comité deben quedar registradas. Estas decisiones, junto con

⁶⁴ En el capítulo II se describen los comités externos o asesores.

⁶⁵ En la Oficina de Estadística de Suiza - organismo de tamaño intermedio - hay comités permanentes sobre temas como el índice de precios al consumidor, y también se constituyen comités especiales cuando se plantean problemas específicos.

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

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

Conclusiones

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

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

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