IX. GESTIÓN DE LAS FUNCIONES BÁSICAS

A. FUNCIONES ESENCIALES

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

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

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

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

1. Planificación

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

2. Ejecución y procesamiento

387. En los países en desarrollo, así como en los desarrollados, es cada vez más frecuente que

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

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

3. Análisis

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

4. Difusión

390. Como ocurre con las dos funciones anteriores, en muchos países el sector privado ya participa en las actividades de difusión de los datos y la información estadísticos. En algunos casos, los productos divulgados son información estadística básica, y en otros las empresas contratadas ofrecen un servicio con valor agregado. Este servicio puede consistir en un análisis más exhaustivo de los datos o su integración con otro tipo de información. Cabe preguntar, entonces, cuál es el papel del organismo de estadística. Si bien es posible que el organismo no difunda toda la información estadística (incluso puede que no sea la fuente principal), tiene la

obligación de asegurar que la información estadística fundamental llegue a todos los segmentos de la sociedad en igualdad de condiciones. Según las prácticas de cada país, el organismo de estadística puede divulgar la información por su cuenta o dar asistencia al sector privado para que ejecute la tarea. Este principio es válido pese a las diferencias de opinión (que se describen en el capítulo XI, sección 3) sobre la conveniencia de proporcionar información estadística al costo marginal de la difusión, o la posibilidad de que algunos productos estadísticos se distribuyan a precios de mercado. Aunque el sector privado puede utilizarse como vehículo para la difusión de la información estadística, el organismo nacional tiene la obligación de asegurar, ya sea directamente o mediante terceros, que esta se difunda.

5. Coordinación y normalización

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

B. ENCUESTAS Y CENSOS

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

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

394. Hay muchos documentos en los que se trata la gestión de los censos de población, incluidos los informes detallados sobre experiencias censales concretas.⁸⁰

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

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

1. Gestión de proyectos

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

398. En la creación de un proyecto se sigue un patrón reconocible: el organismo de estadística detecta una prioridad y decide realizar una encuesta; se asigna a la unidad temática (departamento, división o agencia) idónea para encabezar la iniciativa el presupuesto y la función de liderazgo necesarios (y, cabría esperar, un cronograma, un límite para los gastos, un contenido y una carga máxima de respuestas imponible a los encuestados), se designa un director del proyecto y se procede a subcontratar los servicios necesarios para realizar la encuesta con los proveedores de servicios internos y, a veces, externos.

399. En el presente capítulo se denomina proveedores internos de encuestas a las diversas “capacidades” que debe desarrollar un organismo de estadística de tamaño mediano. En las

⁸⁰ La División de Estadística de las Naciones Unidas ha elaborado una serie de manuales y guías para dar asistencia a los países durante la preparación de la ronda de censos del 2000 y otros censos futuros. Entre ellos cabe mencionar los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*, Rev.1 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.98.XVII.8); el *Manual de gestión para los censos de población y vivienda* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.00.XVII.15); un manual de sistemas de información geográfica y cartografía digital para los censos de población y habitación (*Handbook on geographic information systems and digital mapping*) (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.00.XVII.13), y el informe técnico sobre reunión de datos relativos a características económicas en los censos de población (ST/ESA/STAT/119), de próxima aparición.

oficinas pequeñas, un mismo funcionario podría poseer varias de estas capacidades.

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

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

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

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

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

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

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

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

408. Evidentemente, la variedad de disciplinas representadas en cualquier proyecto dependerá de las características, magnitud y complejidad de este. Así, aun en proyectos medianos, el equipo estará integrado por los supervisores de diseño de cuestionarios, definición de contenidos, diseño muestral, sistemas informáticos de apoyo, trabajo de campo, relaciones con los encuestados, financiamiento de los proyectos y comunicaciones internas.⁸¹

409. Los conocimientos especializados necesarios para el desarrollo del proyecto serán aportados por los miembros del equipo. La tarea principal de su director es asegurar que el plan elaborado para cumplir con los objetivos sea coherente; que se realicen ajustes cuando sea necesario; que los gastos no sean superiores a lo previsto; que el intercambio de información entre los miembros del equipo sea adecuado; que no haya superposición de esfuerzos; y que exista un mecanismo apropiado para resolver los conflictos y las diferencias de opinión. Resulta útil, aunque no imprescindible, que el director del equipo del proyecto sea un especialista en el tema. La persona ideal para dirigir un equipo de proyecto debe ser competente en el tema, tener conocimientos de técnicas de gestión tales como presupuestación y análisis del camino crítico, ser un excelente comunicador y tener la capacidad de delegar en otros miembros del equipo y generar confianza entre ellos. No hay duda de que encontrar a alguien que posea todas estas capacidades y aptitudes es virtualmente imposible. En consecuencia, y aun reconociendo que todas estas condiciones son importantes, al elegir al director del proyecto la cuestión será definir cuáles son más importantes que las otras. A menudo, la elección es una cuestión de percepción, pero quizás sea más sensato, por ejemplo, designar a una persona con mayores aptitudes de gestión que experiencia en el tema sustantivo y no a la inversa. El director del equipo deberá exhibir excelentes dotes de coordinación, liderazgo y diplomacia; ser metódico y bien organizado; y poseer un espíritu creador, sin por ello ser demasiado propenso a correr riesgos. Sin embargo, es importante evitar que carezca totalmente de conocimientos sustantivos, pues de lo contrario puede convertirse en objeto de burla por su patente desconocimiento del tema del proyecto.

⁸¹ Con excepción de los censos, muy pocos proyectos disponen del tiempo necesario para documentar su propio historial y las experiencias negativas. Sin embargo, si no se desarrolla el hábito de documentar las experiencias, al diseñar un nuevo proyecto no podrán aprovecharse las enseñanzas, positivas o negativas, de proyectos anteriores. La tradición oral suele ser útil, pero también puede ser motivo de malentendidos originados por los hechos anecdóticos y las distorsiones de los recuerdos.

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

2. El trabajo con el personal del proyecto

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

412. En segundo lugar están los estadísticos especializados en encuestas,⁸² cuya función es asegurar que las mediciones tengan los atributos de calidad apropiados. Su tarea es lograr que si las mediciones tienen algún sesgo, este sea comprendido; que las únicas inferencias válidas son las que están apoyadas por los datos; y que los métodos empleados resistan un examen riguroso, estén adecuadamente documentados y sean fácilmente accesibles. La comunidad con la que se relacionan estos estadísticos tiene más interés en los métodos que en los resultados de un proyecto determinado. La satisfacción de aquellos se origina en el reconocimiento que reciben de esa misma comunidad, integrada en su mayoría por académicos dedicados a la investigación teórica y aplicada.

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

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

415. Por lo general, estas tres maneras de enfocar el tema generan debates muy animados durante el desarrollo de cualquier proyecto y, a veces, producen tensiones que deben ser

⁸² El término “estadístico especializado en encuestas” se emplea como sinónimo de estadístico matemático. Comprende a los estadísticos que suelen encargarse de tareas tales como el diseño de una muestra, la estimación de los resultados y los errores de muestreo.

resueltas. Hay unas pocas fórmulas sobre lo que conviene hacer o no hacer para que el proceso de gestión del proyecto avance en forma productiva y eficiente:

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

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

Perspectivas internas

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

Perspectivas externas

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

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

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

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

3. El trabajo con los encuestados

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

- Desarrollar las relaciones públicas necesarias para que los encuestados potenciales comprendan por qué han sido seleccionados, qué se espera de ellos y qué beneficios deparará su cooperación a la comunidad;
- Tener especial cuidado y tomar todas las precauciones necesarias cuando la encuesta anunciada sea excepcionalmente larga (por ejemplo, las encuestas de gastos de los hogares) o se refiera a temas muy embarazosos (por ejemplo, las encuestas sobre el uso de estupefacientes o sobre la fecundidad);
- Mantener un registro de los encuestados con quienes se ha tomado contacto y de las encuestas efectivamente realizadas, a fin de identificar a quiénes han sido reacios a responder y convencerlos de que lo hagan;
- Compartir la información con los encuestados para que sientan que han hecho una contribución a la comunidad, pero que también han sido beneficiados a nivel personal;

- Tener el ingenio, la presencia de ánimo y la información necesarios para ubicar otros encuestados si la encuesta despierta fuertes resistencias o los encuestados previstos no puedan ser ubicados.⁸³

418. Para llevar a cabo estas tareas, es preciso actuar con tacto y diplomacia, pero al mismo tiempo con firmeza y decisión. Siempre habrá gente, tanto en el sector de los hogares como en el de las empresas, que se negará a ser encuestada por más que se empleen los argumentos más convincentes en favor de la cooperación. Esta situación es inevitable y el funcionario a cargo no tiene por qué hacerse responsable de que se produzca un pequeño porcentaje de negativas. Sin embargo, si esta proporción parece aumentar, será necesario analizar los procedimientos y métodos, porque la tendencia puede ser reflejo de una grave inconveniencia de esos métodos.⁸⁴

4. Repositorio de conocimientos especializados de estadística

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

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

420. Estas capacidades deben estar disponibles en algún sector de la organización. Lógicamente, las de carácter más técnico - diseño de la muestra para la encuesta, técnicas de estimación y asesoramiento sobre la redacción y el diseño de los cuestionarios - deberían ser responsabilidad de una unidad orgánica a fin de promover la coherencia de las actividades del organismo en materia de encuestas. El contenido de los cuestionarios y el procesamiento sustantivo de la información reunida debe ser responsabilidad de otro sector de la organización. La adjudicación de la labor de análisis de los resultados de la encuesta dependerá en gran medida de la disponibilidad de analistas y de la forma en que el organismo de estadística coopere con los especialistas externos. Por convención, todas las cuestiones relacionadas con el contenido - la

⁸³ Deben establecerse directrices metodológicas estrictas para asegurar que los reemplazantes no cuestionen la idoneidad de la selección inicial.

⁸⁴ Si no se logra hablar con los encuestados en su propio lenguaje o con el acento o la entonación utilizados en la región o en la provincia, hasta las encuestas más sencillas pueden fracasar. Lo mismo ocurrirá si se pone demasiado celo para convencer a los encuestados más reacios en una comunidad pequeña.

relación con los usuarios, la determinación del cronograma para la reunión de datos, las disposiciones financieras necesarias para la iniciativa, sobre todo si participan patrocinadores, y la tabulación y el análisis complementario - han correspondido al personal temático. Finalmente, la organización de actividades sobre el terreno tiene la responsabilidad de establecer los contactos con los encuestados y asegurar que su reacción sea favorable a la iniciativa y proporcionen la información adecuada.

5. Flexibilidad para la realización de las encuestas

421. Generalmente se afirma (y esta afirmación tiene cierto grado de veracidad) que los organismos de estadística suelen reaccionar con lentitud a los pedidos de información fundamental. En realidad, la tardanza en responder con información concreta, y sobre todo con información que incluya una medida de una tasa de cambio, se ve agravada por el hecho de que muchas veces la formulación de los pedidos es muy vaga. Estas iniciativas llevan bastante tiempo y si bien las tardanzas tienen una explicación y parecen naturales a los demás estadísticos, para los usuarios puede resultar difícil entender por qué lleva tanto tiempo realizar una encuesta y difundir los resultados. Para este tipo de situaciones especiales, es muy útil que el organismo de estadística cuente con una unidad especializada capaz de organizar una encuesta rápida, ya sea como respuesta preliminar de una iniciativa más permanente, o como ejercicio que se realiza una sola vez.

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

6. Registros administrativos

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

424. Sin embargo, la característica más atractiva de los registros administrativos es que deben recopilarse de todos modos o que ya se habrá recopilado en algún momento. Es probable que en muchos países algunos registros administrativos, como los tributarios, abarquen segmentos

importantes de la población y que la tasa de respuestas sea considerablemente mayor a la que puede lograr el organismo de estadística. Además, siempre existe la posibilidad de mejorar la información derivada de estos registros, complementándola con los datos obtenidos en una muestra mucho más pequeña.

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

- Mantenerse al corriente de los datos administrativos compilados por otros organismos de gobierno;
- Evaluar todos los nuevos pedidos para determinar en qué medida pueden satisfacerse sin recurrir a una encuesta nueva o ampliada;
- Negociar con los depositarios de la información relevante para ver de qué manera esta puede compartirse en el marco de la estructura jurídica que rige las actividades de información de gobierno.

Conclusiones

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

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

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

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

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