

II. EL SISTEMA ESTADÍSTICO

29. A la hora de organizar un sistema estadístico surgen varias preguntas. ¿Qué es el sistema estadístico? ¿Quién lo dirige? ¿Cuál es su base jurídica? ¿Quién garantiza que su director haga lo que debe hacer? ¿Quién financia su funcionamiento? En este capítulo se examinan varias estructuras institucionales, más con el objeto de indicar las alternativas disponibles que de formular recomendaciones. Obviamente, las estructuras institucionales se dividen entre los que han dado buenos resultados y los que no, pero la importancia relativa de los factores depende de cada país.

30. Para que el servicio nacional de estadísticas sea eficiente y eficaz hay que organizarlo adecuadamente, pero su desempeño también depende de otros factores. Con frecuencia se cree que los problemas de las políticas estadísticas pueden resolverse por medio de reestructuraciones organizativas cuando en realidad hay que recurrir a otros medios, como un liderazgo capaz y estimulante, personal capacitado, métodos y técnicas apropiadas, sentido común y mucho trabajo. Será preciso identificar y satisfacer las necesidades de reorganización, pero no es conveniente sobrestimar el impacto que esta reorganización pueda tener en el mejoramiento de la calidad de las estadísticas.

31. En ningún país del mundo se ha asignado a una única institución la función de compilar todas las estadísticas oficiales. En realidad, los sistemas de estadística abarcan toda una gama. En un extremo de la gama están los países en que una sola institución es responsable de la mayoría de las estadísticas oficiales. Entre ellos cabe mencionar Australia, Canadá y México. Sin embargo, aun en este extremo, determinadas estadísticas oficiales están a cargo de otras instituciones. Tal es el caso de las estadísticas agrícolas, laborales o ambientales o la información basada en impuestos o el registro civil y las estadísticas vitales. Es probable que el país más representativo del otro extremo de la gama sean los Estados Unidos, que poseen varios organismos estadísticos dedicados en su mayoría a temas específicos. Cuando se menciona un sistema centralizado o descentralizado se está haciendo referencia, de forma general, a un sistema próximo a uno de los dos extremos de la gama.

32. En la sección siguiente se analizan con detalle los tipos de sistemas estadísticos. Está dirigida a quienes todavía están tratando de resolver problemas relacionados con la situación jurídica, la organización y la relación del organismo con el resto de la estructura del gobierno.

A. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA

1. Instituciones únicas

33. En la primera versión del *Manual de organización estadística*, publicada en 1954, se considera que la institución única es uno de los tipos de sistema estadístico:

“Un servicio de esta naturaleza se caracteriza por la existencia de una oficina dentro de la administración pública que se encarga de organizar y aplicar en todo el país un programa de

estadísticas sociales y económicas¹¹ coordinadas. Esta oficina reúne, elabora y publica información estadística [...], y además colabora con los ministerios para preparar estadísticas administrativas y especiales”.¹²

34. Las ventajas que atribuye el *Manual* de 1954 a esta forma de organización son las siguientes:

- Concentración de mano de obra especializada y escasa en un centro único;
- Coordinación de los programas en una oficina única;
- Concentración del escaso equipo y de los conocimientos especializados sobre su funcionamiento;
- Fácil reconocimiento de la institución con el fin de garantizar la calidad, la imparcialidad y la independencia del poder político.

35. En el *Manual* de 1980, la descripción de este tipo de sistema es más general:

“El Servicio nacional de estadística está centralizado si la administración y las operaciones de los programas estadísticos son predominantemente responsabilidad de un solo organismo gubernamental autónomo, dirigido por el estadístico principal del país. La centralización puede incluir el destacar personal a otros departamentos o la delegación de algunas funciones en dependencias separadas geográficamente que, sin embargo, siguen subordinadas a la autoridad central”.¹³

36. Además de las ventajas mencionadas, en el *Manual* de 1980 se subraya que a los usuarios les resulta cómodo y eficaz obtener materiales estadísticos en varias esferas de una sola fuente, y que a los informantes de censos y encuestas les resulta más cómodo contar con una sola oficina, especialmente si sospechan que existen duplicaciones. A continuación se sostiene que un mecanismo de organización centralizado facilita la creación de tabulaciones específicas y ordenaciones horizontales, que a veces son necesarias según las necesidades de los usuarios. Se agrega, luego, que la protección de la confidencialidad de los datos que ingresan y que egresan es más fácil y creíble si está a cargo de un único organismo y no de varios. Finalmente, se afirma que para una oficina de este tipo debería ser más sencillo mantener el equilibrio de prioridades de cada campo estadístico, es decir, coordinar todo el servicio. En el análisis posterior se hace hincapié en la necesidad de un sistema integrado de estadísticas sociales y económicas; suponiendo que ambos sistemas cuenten con un financiamiento suficiente y un liderazgo capaz, esto puede resultar más fácil si los problemas de coordinación son internos y no externos.

37. Es evidente que las circunstancias actuales no son las mismas que cuando se redactó el *Manual* de 1980. Algunos de los cambios ocurridos desde entonces tienen relación con:

¹¹ Hoy habríamos agregado “y ambientales”, para poner al día la descripción.

¹² *Manual de organización estadística*, Estudios de Métodos, F, N° 6, Naciones Unidas, Nueva York (número de venta 54.XVII.7), pág. 12.

¹³ *Manual de organización estadística. Estudio sobre la organización de servicios nacionales de estadística y cuestiones conexas de administración*, Serie Estudios de métodos, F, N° 28, Naciones Unidas, Nueva York (número de venta S.79.XVII.17), págs. 17 y ss.

- La disponibilidad de equipo de computación e impresión de costo relativamente bajo y la amplia difusión de los conocimientos especializados necesarios para operarlo;
- Un acceso más fácil a las técnicas matemáticas y estadísticas y su disponibilidad en forma de paquete computacional, lo que facilita su aplicación a los problemas de estimación y al análisis formal de los datos;
- La introducción de métodos cuantitativos avanzados para la enseñanza de las ciencias sociales;
- La globalización de los planes de estudio;
- La aparición de los sistemas universales de telecomunicaciones, incluido el acceso universal a la Internet y a su utilización;
- La sofisticación del uso de las estadísticas y de los usuarios ha aumentado significativamente, lo que ha traído aparejado un incremento de la demanda de estadísticas integradas;
- El aumento de las presiones sobre los recursos del sector público, pese al abaratamiento progresivo- en términos relativos - de los sistemas de computación y almacenamiento de datos;
- El traslado creciente de determinadas funciones,¹⁴ que antes se atribuían exclusivamente a los organismos de estadística - centralizados o de otro tipo- a empresas del sector privado;
- Las mayores presiones para producir datos comparables a escala internacional, no solo dentro de las nuevas agrupaciones de países, como la Unión Europea, sino también por la multiplicación de las entidades de libre comercio y de unión aduanera.

38. Pese a estos cambios, la mayor parte de las ventajas de la centralización señaladas en el *Manual* de 1980 siguen siendo válidas.

39. Decidir si estos cambios, analizados conjuntamente en el contexto de un país, justifican o no un cambio profundo de los mecanismos institucionales existentes a la fecha corresponde al gobierno nacional, tomando en cuenta todas las circunstancias pertinentes. Sin embargo, dada la situación actual, la advertencia publicada en el *Manual* de 1980, y que se reproduce a continuación, parece confirmarse:

“... las enmiendas en la amplitud y el alcance de las actividades de cada organismo dentro del servicio estadístico nacional requieren decisiones concretas en materia de política de alto nivel por parte de la administración central, que incluso pueden implicar una legislación especial. Es probable que esa decisión no esté influenciada enteramente por los resultados de un análisis

¹⁴ Se conocen ejemplos relativos a la impresión y la difusión; al almacenamiento y recuperación de documentos; al ingreso de datos; al análisis de sistemas, y a la recopilación de precios al consumidor.

objetivo de las diversas posibilidades. Inevitablemente intervienen las prácticas anteriores, las rivalidades interdepartamentales, la estructura y el tamaño del gobierno, el efecto de la tradición y de las personalidades, etc. Además cuando se estudia la posibilidad de modificar la organización de un servicio nacional de estadística deben sopesarse los trastornos que pueden introducir esas modificaciones a corto plazo en el servicio frente a los beneficios a largo plazo.”

2. Más de una institución

40. Por lo general se considera que los sistemas descentralizados tienen dos ventajas. La primera es que el organismo de estadística está próximo, tanto física como intelectualmente, a la entidad política correspondiente. En este caso es más probable que el organismo de estadística tenga una mayor capacidad de respuesta a las necesidades en materia de política y esté más al corriente de los requisitos futuros. La segunda tiene que ver con el jefe de estadística. Como se señala en este *Manual*, el jefe de estadística desempeña un papel fundamental en la definición de la filosofía de gestión de la institución y en el liderazgo intelectual y ético. En un sistema descentralizado, una elección desafortunada del director de un organismo o institución determinados no afectará directamente la filosofía de gestión de otros organismos.

41. En la primera edición del *Manual*¹⁵ se considera que existen tres tipos de sistemas descentralizados:

- Un sistema estadístico descentralizado por ramos, con una autoridad coordinadora;
- Un sistema estadístico descentralizado por ramos, sin control o coordinación centrales;
- Un sistema estadístico descentralizado por ramos, con un mínimo de control o coordinación central mínimos.

42. El primer tipo debe evitarse siempre que sea posible. Suele ser producto de un error histórico y de un aumento acelerado y desordenado de la demanda de información cuantitativa por parte de un puñado de ministerios y otros organismos del Estado.

43. Aunque el segundo tipo de sistema no está establecido en la legislación, es perfectamente posible que con él se logre una coordinación efectiva en un sistema descentralizado. Esto se contrapone con el tercer sistema que, aun con un marco jurídico establecido, puede resultar ineficaz si no se da una coordinación *de facto* debido a un liderazgo indiferente o a celos y rivalidades interinstitucionales.

44. Hasta aquí, las formas de descentralización analizadas tenían que ver con las instituciones ajenas al organismo central de estadística que se ocupan de determinados temas. Una modalidad totalmente distinta es la descentralización regional, que puede adoptar distintas formas. Este tipo de descentralización también puede traer aparejados algunos problemas de coordinación. En definitiva, el que esta resulte eficaz y eficiente depende en gran medida de las características del país. Muchas veces es función del tamaño o la estructura del Estado, como sucede, por ejemplo, en sistemas federales.

¹⁵ *Manual* de 1954, pág. 12 y ss.

45. Este tipo de descentralización puede adoptar dos formas básicas, pero en muchos países se da una combinación de ambas. La primera está constituida por oficinas de estadística regionales, a veces en dos niveles jerárquicos (por ejemplo, regionales y de distrito), pero controladas totalmente por la oficina central de estadística. A veces estos sistemas se denominan “verticales”. En esta estructura, el papel de las oficinas regionales suele limitarse a reunir datos conforme a lo establecido por la oficina central. En muchos casos, el tamaño del país y el nivel de desarrollo de sus sistemas de comunicación son un factor relevante en la creación de estos sistemas. Su coordinación debería desarrollarse con normalidad, siempre y cuando la oficina central tenga recursos suficientes para la capacitación del personal regional.

46. En otros casos, además de ocuparse de la recopilación de datos, las oficinas regionales desempeñan un papel importante como centros de difusión regional, como sucede en Canadá y Francia. En Australia, las oficinas regionales funcionan como centros *nacionales* para determinados ramos de las estadísticas. Un ejemplo es la oficina de Victoria (Melbourne), que se ocupa de la compilación y difusión de estadísticas sobre el sector de los servicios de todo el país.

47. En el otro tipo de descentralización regional, las oficinas regionales *no son controladas directamente* o exclusivamente por la oficina central sino que son parte de la administración regional del país. Esto ocurre a menudo en los sistemas de gobierno federales. Un ejemplo bien conocido es Alemania, donde la cooperación entre la Oficina Federal de Estadísticas y las oficinas estadísticas de los gobiernos estatales alemanes se basa en gran medida en un complejo sistema de acuerdos sobre recopilación de datos, normas estadística y otros asuntos. Otro ejemplo es Suiza. En estos sistemas, la coordinación no tiene por qué ser un problema complicado, aunque lograrlo puede resultar algo más difícil y exigir mayores esfuerzos que en los sistemas “verticales”. Por ejemplo, en España, las comunidades autónomas tienen sus propias oficinas estadísticas, que son parte de las administraciones regionales. Sin embargo, las regiones autónomas están subdivididas en provincias, y las oficinas estadísticas de ámbito provincial forman parte del sistema central.¹⁶

3. Importancia del reconocimiento institucional

“... Debe establecerse una distinción entre la categoría jurídica y la categoría en el sentido de la posición profesional y administrativa que ocupa una oficina a juicio de otros organismos oficiales y del público. De hecho, es la categoría en este último sentido lo que más importa para la capacidad externa de un organismo o un servicio de estadística”.¹⁷

48. Normalmente, un organismo de estadística autónomo es reconocido como organismo identificable en el marco de la estructura del gobierno central, su director depende directamente de un ministro o su equivalente. Por lo general, tiene sus propios edificios y, de cara al público, sus actividades son atribuidas al propio organismo más que al ministro o al organismo normativo

¹⁶ Otra posibilidad es que el banco central coordine las estadísticas económicas, ya que esta institución compila las cuentas nacionales y proporciona los medios para las actividades estadísticas más innovadoras. Sin embargo, como el banco central no tiene la legitimidad de un organismo estadístico central a la hora de definir normas estadísticas, aprobar cuestionarios y nomenclaturas y debatir con sus otras instituciones estadísticas en el plano internacional, su capacidad de coordinación es limitada. Este tema se analizará más a fondo en la sección B.7 del capítulo II.

¹⁷ *Manual* de 1980, pág. 23.

equivalente. Así, en los países en que el instituto de estadística compila el índice de precios al consumidor, el público podrá reconocer que es esta institución la que lo compila, y no, por ejemplo, el ministerio de economía.

49. Para que un organismo sea reconocible dentro de la estructura del gobierno es preciso que cuente con un reconocimiento presupuestario.¹⁸ Esto significa que en las cuentas del gobierno habrá un rubro en el que se mencione al Instituto y se indique la asignación correspondiente. En casi todos los países donde el sistema estadístico tiene cierta importancia y existe un organismo predominante, este es autónomo, se llame o no “instituto”. Sin embargo, en los países más pequeños - sobre todo durante el período anterior a la segunda guerra mundial - se observan numerosos ejemplos de direcciones o direcciones generales integradas en un ministerio.

Recuadro 1. Estadísticas con y sin reconocimiento institucional

El reconocimiento de la calidad de las estadísticas y el hecho de que se empleen con confianza están vinculados estrechamente con el reconocimiento del organismo que las ha compilado. Cuanto más amplio sea ese reconocimiento, tanto mayor será la aceptación de la información gracias a que existe un elemento de confianza. Sin embargo, para obtener el reconocimiento más amplio posible, el organismo debe ser visible y su visibilidad aumentará si goza de autonomía dentro de la estructura del gobierno central.

B. INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN

50. Independientemente del punto de la gama en el que se ubique la estructura del sistema estadístico de un país determinado, será preciso ejercer cierto grado de coordinación. Esto es deseable por diversos motivos, entre los que cabe mencionar los siguientes:

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

51. En esta sección se abordará el tema de los instrumentos de coordinación efectiva, tanto en los sistemas centralizados como en los descentralizados. Se enumeran los incentivos y los

¹⁸ Se ha argumentado que este reconocimiento presupuestario es un arma de doble filo. A veces protege al sistema estadístico de los recortes arbitrarios impuestos por ministros que tengan puntos de vista diferentes sobre las prioridades del país. Sin embargo, en su calidad de dirección, inexistente en las cuentas públicas, el sistema puede evitar recortes excesivos en épocas de fuerte restricción presupuestaria.

factores disuasorios necesarios para lograr una coordinación eficaz, los aspectos en que es preciso aplicar la coordinación, y los instrumentos que la hacen posible. La información sobre los mecanismos que garantizan la difusión de la información y permiten supervisar el cumplimiento se puede aplicar en mayor o menor medida a ambos sistemas. Se identifican algunos instrumentos específicos de los sistemas descentralizados y, por último, se presenta una perspectiva del papel del banco central.

1. Incentivos

52. Si los diversos organismos que componen el sistema están convencidos de que les resulta más conveniente no formar parte de un sistema coordinado, es poco probable que la coordinación tenga éxito, por buena que sea la legislación. Los gobiernos son reacios a aplicar sanciones severas para hacer efectiva la coordinación y, en ausencia de estas, cabe suponer que solo funcionarán los incentivos. Con respecto a las actividades de recopilación de datos, existen ciertamente motivos objetivos por los cuales un ministerio puede decidirse a seguir utilizando su propia dependencia de estadística en lugar de encargar al organismo central de estadística el trabajo que ha realizado hasta ese momento. Entre ellos cabe mencionar:

- La idea de que las demandas de los usuarios solo pueden satisfacerse con precisión y puntualidad si la labor se realiza en el ministerio;
- La percepción de que el organismo central de estadística no posee los conocimientos y las aptitudes necesarias, principalmente porque el ministerio está a cargo de un rubro muy especializado, o porque su infraestructura es más adecuada para esa actividad estadística en particular;¹⁹
- La idea de que el trabajo estadístico del ministerio deriva de sus procedimientos administrativos y que, por lo tanto, se maneja mejor que si la lleva a cabo un tercero;
- El reconocimiento por parte del ministerio de que, en todo caso, la legislación le impide compartir la información con otros organismos estadísticos y que los esfuerzos necesarios para modificar la ley serían mayores que las ventajas resultantes de transferir esas funciones.

53. Entre los incentivos que pueden fomentar la participación de organismos en un sistema bien coordinado se puede incluir cualquiera de los siguientes:

- Compartir información que pueda mejorar la capacidad de respuesta del ministerio en materia de estadísticas, suponiendo que estas tengan los mismos atributos (clasificación, normas, cobertura, etc.) que las estadísticas producidas en forma centralizada;
- Acceder a conocimientos especializados de estadísticas que complemente la capacidad de la dependencia de estadística del ministerio;

¹⁹ Esto ocurre con frecuencia en los ministerios de agricultura, porque manejan temas muy especializados y pueden emplear una red de agentes de extensión con la capacitación necesaria para el trabajo estadístico sobre el terreno.

- Suministrar información para definir prioridades en iniciativas estadísticas de propósitos múltiples, como los censos de población, o en los sistemas de clasificación relevantes;
- Participar en actividades estadísticas conjuntas a fin de aprovechar mejor su propio presupuesto.

54. Evidentemente, el peso relativo de cualquiera de estos incentivos puede variar con el tiempo y dependerá de la posición del organismo respecto de los posibles beneficios de la coordinación, habida cuenta de sus programas, usuarios y presupuesto. Es probable que no se sienta atraído por abstracciones tales como las ventajas de un sistema integrado de estadísticas sociales y económicas. Es posible, incluso, que tampoco le interese el argumento de que mejorará su credibilidad ante los usuarios y la receptividad de los informantes una vez que tomen conciencia de los esfuerzos realizados para evitar las duplicaciones y simplificar los pedidos. En la mayoría de los casos, estas ventajas no serán evidentes en forma inmediata. Sin embargo, una demostración patente de que los usuarios de estadísticas ministeriales estarán más satisfechos si reciben una gama de datos más amplia puede ser un factor decisivo.

55. Invariablemente, la coordinación provocará una pérdida - objetiva y subjetiva - de independencia de quienes son coordinados. Por ejemplo, para evitar la duplicación de tareas podría suceder que un equipo de estadística determinado tuviera que recurrir a los productos estadísticos o administrativos de otros para obtener la información que necesita. Puede ocurrir que pierda la libertad de adaptar las normas y nomenclaturas a sus necesidades y deba conformarse con las que emplea la mayoría o las que le sean impuestas por el organismo de coordinación. Tarde o temprano, la similitud de las prácticas y los resultados de ese equipo a los de otros organismos estadísticos llevará a los usuarios a poner en duda su coherencia y, a la larga, será necesario dar respuestas coordinadas.

2. Algunos mecanismos útiles

56. Los instrumentos de coordinación más frecuentes son las nomenclaturas y algún mecanismo que combine el control de los cuestionarios y del presupuesto. La aplicación de estos controles puede ser formal o informal, según la tradición y según cuál sea la forma más eficaz de garantizar su cumplimiento. Incluso puede elaborarse una ley en la que se establezcan detalladamente las formas de coordinación. Resulta útil en tal sentido que exista una decisión política, o al menos una decisión adoptada en los niveles más altos de la administración pública, por la cual las únicas normas de clasificación legítimas sean las promulgadas por el organismo central de estadística. En muchos países, este organismo funcionará como mediador entre las organizaciones internacionales y los organismos estadísticos nacionales. Se considera que las organizaciones internacionales tienen la legitimidad y los conocimientos necesarios para determinar las clasificaciones estándar.

57. En el caso de los cuestionarios, e incluso de los formularios administrativos en los que se solicita información que se empleará con fines estadísticos, una forma de garantizar la coordinación es crear un logotipo para indicar que el formulario ha sido inspeccionado y aprobado por el organismo central pertinente. Es importante que, en su labor de control, el organismo central de estadística aparezca como facilitador de las iniciativas y no como un

obstáculo. Esto no es fácil. Una comisión interinstitucional que aprueba los instrumentos de recopilación de datos controla la carga de trabajo de los informantes y no está vinculada con ningún organismo en particular, pero ha sido establecida por el organismo central de estadística, y de esta forma podría lograrse que este organismo fuese considerado como un aliado con la función de coordinador amistoso y no como un enemigo fiscalizador.

58. Por lo general, los mecanismos de coordinación adoptan la forma de comisiones, oficiales u oficiosas, pero con la flexibilidad suficiente para reunirse periódicamente y adoptar decisiones que las partes representadas puedan llevar a la práctica.

59. Para que la labor de estas comisiones sea fructífera, deben tener la facultad de aprobar formularios que certifiquen el empleo de determinadas nomenclaturas utilizadas con fines estadísticos, y contar con el apoyo de los niveles más elevados de la jerarquía política; además, los funcionarios de todos los ministerios u organismos relacionados con el sistema estadístico deben demostrar que consideran su participación en las iniciativas conjuntas como una tarea necesaria.

60. El organismo central de estadística debería recordar que sus propios problemas pocas veces serán considerados los más prioritarios por los demás departamentos y organismos. En consecuencia, deberá soportar la carga de mantener la coordinación. Siempre que persevere seria y responsablemente en esta tarea y cumpla su función de coordinación, el organismo central de estadística puede dar cohesión al sistema. Si, por el contrario, demostrara cierta impaciencia o falta de interés, por mínimas que estas fueran, los demás participantes lo tomarían como un signo de que las medidas de coordinación les afectarán muy poco.

3. Consejo nacional de estadística

61. La existencia de un consejo nacional de estadística sería una contribución importante a la coordinación. Los países que no tengan experiencia previa con este tipo de consejos, pero creen que su existencia puede ser útil, deberían aprovechar cualquier oportunidad relevante que se presente. Por ejemplo, la participación de una figura de prestigio, conocida en el país, y que pueda ejercer la presidencia en forma sostenida es una buena oportunidad para crear el consejo y otorgarle atribuciones sustantivas. El organismo central de estadística o el jefe de estadística deberían encontrar una función *ex officio* en el consejo a fin de fortalecer la influencia de la oficina en los debates sobre coordinación. En la sección D del capítulo II se analiza en detalle el papel del consejo nacional de estadística.

4. Coordinación de presupuestos y normas

62. Un instrumento presupuestario muy importante para garantizar la coordinación es estimar un presupuesto del conjunto de actividades estadísticas y otorgar a los coordinadores la facultad de administrarlo de forma equitativa y según la calidad y la carga de respuesta. Un organismo de coordinación dotado de las facultades necesarias para ejecutar su propio presupuesto tendrá mayor facilidad a la hora de imponer normas, aunque es indudable que lo mejor para los usuarios y para el sistema estadístico es integrar en lugar de mantener conjuntos de estadísticas no comparables.

63. Puede ocurrir que en algún momento un legislador formule la pregunta siguiente: ¿cuánto cuesta la producción de estadísticas oficiales en mi país? Este asunto puede resultar ominoso para los estadísticos. Si la respuesta no está a la vista, un gobierno empeñado en realizar recortes presupuestarios importantes puede asignar al organismo central de estadística una proporción excesiva del recorte, sin tener en cuenta que esta institución sólo lleva a cabo una pequeña parte de la actividad estadística total.

64. En algunos países, la respuesta es relativamente sencilla. Si se suma al presupuesto original del organismo central de estadística el costo de unas pocas actividades especializadas, se obtiene el costo total dedicado a las estadísticas. Sin embargo, en muchos otros países es muy difícil responder con cierto grado de seguridad. La mayoría de las actividades estadísticas se realizan en otros ministerios y organismos, y cuando no están registradas explícitamente en los estados financieros del departamento, no hay manera confiable de estimar el gasto correspondiente. A veces, es preciso “adivinarlo” literalmente, sobre todo cuando las estadísticas son un subproducto y no un producto principal de la labor del departamento. Como los funcionarios, especialmente los profesionales, participan en varias actividades que se superponen, no tendrán forma de calibrar exactamente los recursos invertidos en las estadísticas propiamente dichas. Si bien la estimación de los gastos puede dar una idea aproximada de la cifra relativa dedicada a las estadísticas, el procedimiento no es confiable para detectar los cambios que se producen de un año a otro.

5. Asignación del personal

65. Entre los instrumentos de coordinación mencionados hasta ahora se han excluido la asignación y el intercambio de personal. En muy pocos países se concede importancia al manejo de los estadísticos del Estado. Fundamentalmente, se trata de otorgar a una persona de capacidad reconocida, siendo el jefe de estadística la selección obvia, la facultad de certificar que alguien puede trabajar en el sector público como estadístico. El sistema puede tener otros atributos. Por ejemplo, la escuela o instituto donde se capacitan los estadígrafos puede depender del organismo estadístico. Si este adquiere cierto prestigio, puede terminar satisfaciendo no solo las necesidades del sector público sino también las del sector privado. En esas circunstancias, el director del organismo de estadística se convierte no solo en el jefe efectivo de las dependencias del sector público que realizan actividades estadísticas, sino también en el jefe de la profesión de estadígrafo, independientemente de donde ejerzan sus capacidades los miembros de aquella.

66. Cuando la coordinación está a cargo de funcionarios que tienen el mismo tipo de capacitación y de liderazgo profesional, muchos de los instrumentos de coordinación mencionados pueden ser innecesarios. Si se llegara a plantear la necesidad de este tipo de dispositivos, se crearán más o menos espontáneamente, sin mayores formalidades.

67. Una práctica empleada por varios organismos es el intercambio periódico del personal, como forma de que los funcionarios tomen contacto con una gama más amplia de conceptos y prácticas. Si el organismo central es el interlocutor de los organismos de otros países, se reforzarán su prestigio y su posición, lo que contribuirá a fortalecer su capacidad de coordinación. Aunque esto se lleve a cabo en pequeña escala, y solamente en unos pocos países, la idea es digna de encomio, ya que se fortalece un sentido de comunidad internacional. Un

organismo central de estadística también puede utilizarlo como incentivo, especialmente en los países en desarrollo, si el intercambio se realiza entre el organismo y sus pares en el exterior.

6. Instrumentos de coordinación para los organismos descentralizados

68. En los párrafos precedentes se han analizado los distintos tipos de instrumentos de coordinación que podrían emplearse cuando el sistema estadístico es más bien centralizado. Ciertamente, cuanto más descentralizado sea el sistema mayor importancia adquirirá la coordinación. Muchos de los instrumentos mencionados también son válidos para los sistemas descentralizados. Sin embargo, la experiencia demuestra que los instrumentos más importantes que se deben tener en cuenta son los siguientes:

- La capacidad para controlar los presupuestos de los organismos estadísticas o al menos influir en ellos significativamente;
- La capacidad para determinar si se permite a un organismo determinado realizar actividades de recopilación de datos;
- La capacidad para tomar decisiones relativas a las nomenclaturas del sistema de estadística.

69. Estas funciones de coordinación pueden estar a cargo de un organismo independiente o de alguno de los organismos de estadística. Aun si se emplean los tres instrumentos, cabe señalar otro aspecto importante. Este tiene que ver con la forma en que se aplicarán. Más concretamente, la aplicación puede hacerse informalmente o mediante un procedimiento formal. En el primer caso puede existir un acuerdo informal entre varios organismos de estadística y el organismo coordinador (o un órgano coordinador independiente) conforme al cual el organismo coordinador tendrá la facultad de aplicar los instrumentos mencionados. En los sistemas estadísticos consolidados este mecanismo de aplicación informal puede ser muy eficaz. Si el acuerdo está avalado por una larga tradición, habrá una fuerte presión para continuar aplicándolo. Sin embargo, en los sistemas nuevos, o relativamente nuevos, esto puede no ser así y será necesario aplicar mecanismos más enérgicos. Este es el proceso formal. Una de sus formas más débiles es una orden del primer ministro o del presidente de la república, y la más fuerte es la adopción de una medida legislativa. Si bien puede resultar difícil incidir sobre cualquiera de estos mecanismos formales una vez establecidos, queda claro cuáles son las responsabilidades de los miembros del sistema de estadística. Asimismo, el organismo de coordinación estará en una posición mucho más firme a la hora de aplicar estos instrumentos.

Recuadro 2. Centralización o descentralización

El tema de la centralización y la descentralización es objeto de una gran controversia en la comunidad estadística. En este recuadro se resumen algunos de los problemas más importantes vinculados con este asunto.

- Cuanto mayor sea la capacidad de coordinación en el centro del sistema, tanto mayores serán las posibilidades de integrar las estadísticas en forma eficaz;
- Las estadísticas integradas (por definición, conceptualmente y mediante el uso de nomenclaturas y clasificaciones armonizadas) son mucho más eficaces que las estadísticas obtenidas en un marco no armonizado;

- Si la oficina que se encarga de la coordinación está respaldada por los datos, por la facultad jurídica para aplicar los instrumentos de coordinación y por un presupuesto adecuado, su capacidad de coordinación es correlativamente mayor que la de una oficina que carezca de estos atributos (véase la sección B.6 del capítulo II, más arriba);
- En un sistema que carece de los instrumentos analizados en la sección B del capítulo II, es fundamental que el director de coordinación tenga una categoría adecuada, los contactos necesarios con instancias superiores y la capacidad para ofrecer perspectivas de ascenso a los funcionarios inteligentes, competentes y motivados;
- La proximidad física con los analistas políticos puede ser importante para los estadísticos que deban determinar las necesidades en materia de políticas. Sin embargo, existen ejemplos de sistemas centralizados en los que se ha logrado dar respuesta a las necesidades de los funcionarios encargados de la formulación de políticas;
- En los sistemas centralizados, las posibilidades concretas de ascenso son tanto mayores cuanto más grande sea la organización. Los institutos de estadística pequeños, con un número reducido de puestos profesionales, dan la sensación de que las posibilidades de ascenso son limitadas;
- Las economías de escala permiten al jefe de estadística administrar el presupuesto de que dispone con mayor flexibilidad;
- Cualesquiera sean los mecanismos institucionales, los analistas de políticas y los encargados de la adopción de decisiones en las actividades más especializadas deben tener la certeza de que pueden hacer participar a los estadísticos en forma directa en la búsqueda de información cuantitativa más pertinente y confiable;

Pese a estos argumentos, en el *Manual* de 1980 se reconoce que es preciso dar respuesta al “grado de centralización”, sobre el cual se afirma:

Parece existir consenso en el sentido de que una de las oficinas estadísticas de entre todas las responsables de la recopilación y difusión de estadísticas debería “...estar encargada de los censos de población, encuestas por hogares, estadísticas demográficas y una amplia gama de estadísticas económicas que incluyen censos y encuestas de establecimientos y empresas, así como precios, comercio internacional, cuentas nacionales y otras actividades generales. Parece haber menos consenso con respecto [...] a la esfera social —educación, sanidad, delincuencia, etc.— en la cual las estadísticas se basan en considerable medida en registros administrativos reunidos por otros departamentos oficiales.”^a

^a *Manual de organización estadística. Estudio sobre la organización de servicios nacionales de estadística y cuestiones conexas de administración*, Serie Estudios de métodos, F, No. 28, Naciones Unidas, Nueva York (No. de venta S.79.XVII.7), pág. 17.

7. El papel del banco central

70. Como señaló la Comisión de Estadística en su 19º período de sesiones en 1976:

“Muchos países en desarrollo han experimentado graves pérdidas de personal profesional en sus organizaciones estadísticas centrales, reduciendo así sus contribuciones a los procesos de planificación y de formulación de políticas. Esas pérdidas y en general la grave escasez de personal capacitado en materia de estadística en esos países refleja en gran parte la posición desventajosa de los servicios de estadística con respecto a las escalas de sueldos y a las condiciones de trabajo conexas...”²⁰

²⁰ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 62º período de sesiones, Suplemento N° 2 (E/5910)*, pág. 138.

71. Esta situación no ha cambiado. De hecho, es muy posible que la disparidad entre las condiciones de trabajo de los organismos de estadística y los bancos centrales sea cada vez mayor. El presente *Manual* no es el contexto indicado para promover el mejoramiento de las condiciones de trabajo del personal de los organismos de estadística. Sin embargo, muchas de las observaciones sobre la organización incluidas en esta obra pueden parecer superfluas mientras subsistan estos graves desequilibrios.

72. Los bancos centrales han asumido una gran variedad de actividades estadísticas, fundamentales en los países en que, pese a su larga tradición en la producción de estadísticas, el presupuesto del gobierno central ya no se considera suficiente para sustentarlas.

73. Cuando las estadísticas macroeconómicas y los indicadores económicos más importantes están en manos del banco central, este último encarga las estadísticas básicas al organismo de estadística. Además, varios ministerios tienen su propio presupuesto para la elaboración de estadísticas y lo utilizan para compilar estadísticas especiales de desempeño.

74. En este tipo de sistemas, es frecuente que no exista mecanismo de coordinación alguno sino, simplemente, las normas necesarias para el sistema de cuentas nacionales y para satisfacer las necesidades de los encargados de la formulación de las políticas económicas. Si bien esta situación puede no ser ideal con respecto al desarrollo del sistema de estadística en el largo plazo, de todos modos resulta un modelo viable.

75. Los desequilibrios existentes en las condiciones de trabajo y salariales entre el banco central y el organismo de estadística pueden limitar considerablemente la capacidad de esta. A la luz de estas dificultades, es prudente reconocer la situación real. Aunque no existan disposiciones jurídicas que regulen la coordinación, el organismo de estadística debería llegar a un acuerdo de facto con el jefe del departamento de investigación del banco central.

C. EL JEFE DE ESTADÍSTICA

“... La capacidad externa [de un organismo de estadística] también está muy influida por la categoría del jefe del servicio de estadística en relación con sus colegas en la jerarquía gubernamental. No cabe duda de que el establecimiento de un servicio estadístico robusto depende de que se le asigne personal de primera categoría. Dada la gran importancia nacional de muchas decisiones que pueden verse afectadas por las estadísticas, parecería ser de interés nacional que el servicio estadístico pudiera competir en condiciones de igualdad con otros departamentos gubernamentales para disponer de una personalidad destacada con capacidad probada que actuara como administrador [...]. Él o ella debería estar en condiciones de establecer comunicaciones con asesores en materia normativa de otros departamentos gubernamentales y negociar diversas propuestas sobre estadísticas con autoridad y discernimiento [...]. Su categoría debería ser equivalente a la del funcionario de carrera más alto de un ministerio.”²¹

²¹ *Manual* de 1980, pág. 23.

76. Si existe un organismo que pueda llamarse organismo central de estadística, en el presente *Manual* su director se denomina jefe de estadística. Este debería ser la autoridad máxima del sistema de estadística del Estado en lo que se refiere a las cuestiones estadísticas sustantivas.

77. No todos los sistemas nacionales de estadística tienen un jefe de estadística claramente definido.²² En esta sección se analiza la cuestión de la categoría de este funcionario y de las prácticas que rigen su nombramiento y renuncia; las cuestiones relativas a sus facultades y competencias, y el asunto subyacente de las calificaciones.

1. Los superiores del jefe de estadística

78. Las relaciones de subordinación jerárquica varían considerablemente. En general, cuando el organismo de estadística es un ente independiente, el jefe depende de un ministro. Sin embargo, en algunos países la relación es muy diferente. En algunos casos, el ministro tiene la facultad de nombrar y destituir al jefe de estadística o de pedirle la renuncia. En otros, el jefe de estadística es nombrado por el parlamento, que delega sus funciones de supervisión en alguno de sus miembros, habitualmente el ministro que tenga asignada la responsabilidad del organismo central de estadística.²³

79. Más importante que el superior formal del jefe de estadística es el funcionario con quien este interactúa cotidianamente o en situaciones importantes. Por ejemplo, algunos organismos de estadística están ubicados en la oficina del primer ministro, pero esto no significa que el jefe de estadística tenga una relación frecuente con él. De hecho, en razón de las otras ocupaciones del primer ministro, es posible que el enlace habitual del jefe de estadística sea un funcionario de categoría mucho menor que si el organismo de estadística estuviera bajo la supervisión de otro ministro.

80. También es preciso determinar qué ministro debería estar a cargo del organismo de estadística (y con qué facultades). Es evidente que en esto hay una relación de compensación. Cuanto más fuerte sea la posición del ministro en el gabinete, tanto más se reflejará ese estatus en el del jefe de estadística. En igualdad de las demás condiciones, el jefe de estadística tendrá un estatus mayor si depende directamente del ministro de economía que si depende, por ejemplo, del ministro de comunicaciones.

81. El tema de la subordinación al ministro y la coherencia entre la cartera del ministro y el servicio prestado por el organismo de estadística debe analizarse desde una perspectiva adecuada. Es necesario que exista una relación entre el jefe de estadística y un político electo porque aquel debe dar cuenta de su gestión y recibir orientaciones de políticas. Ninguna de estas restricciones entraña una pérdida de independencia ya que, en última instancia, el jefe de estadística es quien toma decisiones sobre los métodos, los resultados y su presentación.

²² En realidad, aun en un sistema sea centralizado, puede ser difícil determinar quién debe ser el jefe de estadística por la existencia de las juntas de coordinación.

²³ El término “ministro” se utiliza para referirse a una gran variedad de funcionarios del gabinete. En algunos casos, la facultad de supervisar al organismo de estadística recae en el jefe del gobierno. En algunos países de América Latina, en el vicepresidente.

82. Según el grado de influencia (no en el plano personal sino en el formal) que posea un ministro, se plantean distintas ventajas y desventajas en la relación entre este y el jefe de estadística. Un ministro con mayor nivel de influencia tendrá mayor capacidad para incidir en las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, podría darse el caso de que la credibilidad quedara comprometida (¿cómo podrá resistir un ministro importante, como el de economía, la tentación de presionar al jefe de estadística para que los resultados sean más favorables para el gobierno o para su partido?), y las presiones a las que se ve sometido el ministro podrían modificar considerablemente su orden de prioridades, de manera que su interés en el presupuesto de estadística podría ser mínimo. Por el contrario, un ministro con un nivel de influencia inferior, a cargo de un ministerio de más neutral y menos exigente, o incluso un ministro sin cartera del gabinete, podría mantener la credibilidad y tener más tiempo e interés, aunque menor influencia, en las asignaciones presupuestarias.

83. En muchos países en desarrollo se ha establecido una sólida relación entre el órgano de planificación y el organismo de estadística. Esto se debe a que, por su naturaleza, los intereses de la primera abarcan prácticamente todos los productos del organismo de estadística y, por este motivo, estaba en condiciones de definir las prioridades en forma equilibrada. Los ministerios de planificación fueron modificando sus funciones, desaparecieron o simplemente cambiaron de nombre, de forma que los vínculos establecidos han ido transfiriéndose a las carteras de economía, que absorbieron las funciones del organismo de planificación.

2. Los colegas del jefe de estadística

84. Quizás la ventaja más importante de la categoría que se otorga al jefe de estadística es que le permite acceder a funcionarios clave del gobierno y a otras personas que influyen en la opinión pública y en la economía. La definición fundamental es la de “usuario”, que abarca a toda una gama de personas, desde el funcionario de alto rango que propone criterios cuantitativos para la evaluación del desempeño del sistema nacional de salud, hasta el profesional joven que redacta un párrafo sobre lo que parece dar a entender el más reciente indicador de la producción industrial. En la estructura del sistema estadístico, la posibilidad de contacto con este último puede ser útil, pero el acceso al primero es fundamental para preservar el derecho del organismo a que se lo considere relevante.

85. En consecuencia, el jefe de estadística debe tener fácil acceso a los funcionarios de mayor categoría - el ministro o, en muchos casos, el funcionario que le sigue en jerarquía - en cada uno de los principales departamentos usuarios. Si este acceso es frecuente y constante, el jefe de estadística podrá adoptar decisiones fundadas sobre las prioridades y las asignaciones internas de los recursos. De lo contrario, el proceso de adopción de decisiones se llevaría a cabo sin tomar en cuenta datos muy valiosos, especialmente en los períodos en que las prioridades son muy cambiantes.

86. El jefe de estadística debe mantener una delicada relación no solo con los usuarios potenciales, sino también con quienes proporcionan información procedente de los registros administrativos, porque su receptividad tiene repercusiones importantes en el éxito de un programa de estadística. Las interacciones con los funcionarios superiores encargados de tareas

tales como la tributación, la administración de aduanas y la seguridad social son esencialmente distintas de la relación con los usuarios potenciales. El jefe de estadística consulta a estos últimos sobre los problemas, las prioridades y las tendencias, con el objetivo bien definido de prestar un servicio. Con los proveedores de información, el jefe de estadística depende en grado sumo de la buena voluntad de sus interlocutores, pero es poco lo que puede dar a cambio; de ahí la importancia de otorgar al jefe de estadística una alta categoría y un fuerte respaldo político.

87. Si el jefe de estadística también es el principal coordinador del sistema de estadística, su jerarquía debería permitirle acceder a los jefes de departamento que posean dependencias de estadística y reunirse periódicamente con quienes las dirigen.

88. En estados federales, para que el sistema de estadística tenga un carácter realmente nacional, el jefe de estadística debe tener un acceso frecuente e irrestricto a las autoridades pertinentes de las entidades federativas y ser reconocido como el jefe de estadística o, al menos, el de mayor jerarquía entre sus pares regionales.

89. Por último, el jefe de estadística también debe mantener una relación con sus pares del extranjero. Los jefes de los organismos de estadística, sobre todo los más pequeños, que no pueden contar con un equipo de economistas, sociólogos y demógrafos experimentados, deberían consultar a sus pares con frecuencia e informalmente sobre los problemas comunes y determinar si las soluciones ensayadas en el exterior son aplicables a su país. Una vez que se logre y se mantenga un clima fraterno, será más fácil realizar este tipo de evaluaciones. Mantener relaciones de este tipo se ha hecho incomparablemente más sencillo con el abaratamiento comparativo de las comunicaciones y, sobre todo, con el desarrollo de la Internet. Si los nuevos jefes de estadística no heredaran este recurso inestimable de sus predecesores, deberían desarrollarlo de inmediato y fomentarlo.

3. Requisitos del jefe de estadística

90. Para analizar este tema es preciso tener en cuenta tres aspectos: ¿Quién debería ser el jefe de estadística? ¿Quién debería nombrarlo? ¿Cómo debe realizarse el nombramiento?

91. El jefe de estadística debe poseer varios atributos. En primer lugar, debe ser un estadístico, una persona competente en estadística o una persona con un conocimiento exhaustivo de las estadísticas. En segundo lugar, el jefe de estadística debe ser capaz de dirigir una organización profesional de gran tamaño. Por último, el jefe de estadística debe comprender y percibir los deseos de los usuarios cuyas necesidades seguramente tendrán una enorme influencia en las actividades del organismo que dirige.

92. Por lo general, es difícil que una misma persona tenga estos atributos igualmente desarrollados. Algunos jefes de estadística son distinguidos profesionales (estadísticos, economistas cuantitativos, demógrafos y otros) que aportan a su cargo los conocimientos, el prestigio y el buen criterio adquiridos a lo largo de su carrera. Otros han demostrado un sentido de gestión excelente, ejerciendo una dirección eficaz en los programas públicos, los organismos o las instituciones privadas, de preferencia con una fuerte inclinación profesional. Otros más traen consigo la experiencia y los contactos que pueden lograrse a lo largo de muchos años en la función pública.

93. Evidentemente, los encargados de nombrarlo tratarán de maximizar los tres atributos pero quizás deban optar, en una etapa muy temprana del proceso, por alguna de las tres alternativas. Pueden decidir seleccionar a un jefe de estadística que pertenezca al organismo de estadística o tratar de encontrarlo fuera de este; quizás busquen en instituciones académicas o de investigación, con el objeto de hacer hincapié en el componente profesional del conjunto de atributos ideales, o bien pueden considerar la posibilidad de nombrar a un administrador de proyectos eficaz, que cuente con la disposición y los antecedentes académicos adecuados para asumir la dirección del organismo de estadística.

Recuadro 3. Los atributos necesarios cambian con el tiempo

A medida que evolucionan las necesidades de la oficina de estadística, el peso relativo de los diversos atributos deseables en un jefe de estadística puede modificarse. Evidentemente, en un organismo en el que se han producido conflictos de personalidad o dificultades presupuestarias, que parece retrasarse sistemáticamente en la entrega de los productos, o que tiene un programa amorfo de actividades futuras, se necesita un líder con excelentes capacidades de gestión. Un organismo que ha permitido que lo marginen de la actividad del Estado o que sea insensible a las necesidades inmediatas de los encargados de adoptar las decisiones puede necesitar un jefe que conozca los pormenores del funcionamiento del gobierno. Pero una vez que la crisis se haya resuelto, los atributos pueden cambiar nuevamente.

94. Las autoridades que designan al jefe de estadística aplicando un criterio adecuado, exigirán que se trate de una persona sumamente independiente. Si se tiene la impresión de que el jefe de estadística se deja influir demasiado por una parte interesada del gobierno, se pondrá en riesgo la credibilidad de los indicadores económicos fundamentales y, en última instancia, la de todo el programa de estadística.

95. La percepción de independencia personal e institucional es tan importante que, al menos en algunos países, se presta especial atención al proceso de selección y nombramiento. Por ejemplo, en los países que donde existe una asociación profesional de estadígrafos muy activa, es frecuente que el gobierno solicite su opinión antes de adoptar la decisión definitiva.

4. Duración del mandato del jefe de estadística

96. La duración del mandato del jefe de estadística es tan fundamental como su nombramiento. Existen tres situaciones habituales:

- La duración del mandato del jefe de estadística es igual a la del jefe del poder ejecutivo (así sucede en varios países de América Latina);
- El mandato de jefe de estadística puede ser renovado²⁴ (tal es el caso del Jefe de Estadística de Nueva Zelandia; el Comisionado de la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos; y el Director de la Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino

²⁴ Esta situación puede darse con muchas variantes. Por ejemplo, puede haber nombramientos limitados a un solo mandato, sin posibilidad de renovación; puede haber una sola renovación; o puede renovarse el mandato tantas veces como las autoridades encargadas de la designación consideren necesarias.

Unido; esta parece ser la tendencia actual);

- El mandato del jefe de estadística es de duración ilimitada y finaliza con su renuncia o destitución (así ocurre con el Jefe de Estadística de Canadá).

97. Las ventajas y desventajas de cada una de estas alternativas son bastante evidentes. Un mandato demasiado breve interfiere con la continuidad; los programas de estadística suelen abarcar un período de tiempo considerable. Los sucesivos jefes de estadística podrían diferir en cuanto a la visión de sus propias funciones y el grado de compromiso con los programas y, en consecuencia, sería poco probable que aplicaran un enfoque coherente en materia de políticas de estadística o se adaptaran en forma predecible a las nuevas circunstancias. Por el contrario, un mandato demasiado prolongado puede provocar un estancamiento de los programas y una falta de energía y de innovación. Si bien un enfoque de este tipo permitiría al organismo de estadística evitar los conflictos potenciales, también lo marginaría y provocaría una reducción de su personal, con la consecuente merma del apoyo presupuestario.

98. Estas situaciones representan los dos extremos. Al redactar leyes o normas pertinentes y establecer las prácticas habituales, es preciso tener cuidado de no caer en ninguno de ellos. Cabría esperar que en todos los casos, o al menos en casi todos, exista una disposición que autorice al funcionario político encargados del organismo de estadística²⁵ a solicitar la renuncia de jefe de estadística.

99. Es menos probable que surja la necesidad de pedir la renuncia del jefe de estadística si la duración de su mandato es limitada en lugar de ilimitada.

100. La existencia de un consejo nacional de estadística eficaz es útil, sobre todo para evitar nombramientos o destituciones arbitrarios.

5. Pedidos de renuncia y amenazas de renuncia

101. Los ministros de quienes dependa el jefe de estadística estarán poco dispuestos a pedirle la renuncia, salvo que se produzca una situación flagrante de incompetencia. Un pedido de renuncia nunca puede estar fundamentado en la negativa a revelar información confidencial o a disimular o postergar la presentación de un resultado clave. La mayoría de los gobiernos comprenderán que la credibilidad es un elemento fundamental de un sistema oficial de estadística operativo. Por ejemplo, si un gobierno es elegido sobre la base de su compromiso de lograr el pleno empleo y las estadísticas demuestran que el número de desempleados está disminuyendo considerablemente durante su mandato, aquellas solo serán importantes si no existe duda alguna sobre la confiabilidad del sistema de estadística, e incluso del jefe de estadística. Además, la perspectiva de que un jefe de estadística renuncie públicamente para que no se ponga en duda su integridad es un factor de disuasión importante para evitar ese tipo de pedidos. La publicación de datos confidenciales y la modificación de estos datos o de su presentación son, como se ha dicho, ejemplos de falta de integridad.

²⁵ En algunos países esta función correspondería al Parlamento. En otros, podría recaer en el primer ministro, el ministro responsable o, incluso, el funcionario público de mayor categoría en quien un cargo superior haya delegado su autoridad.

102. A la inversa, un jefe de estadística no debería utilizar su renuncia como herramienta de negociación, salvo cuando esté amenazada la integridad de su función.

6. Facultades del jefe de estadística

103. Hasta aquí se ha examinado el entorno del jefe de estadística: quién lo nombra, de quién depende y con quiénes se vincula. A continuación se analizarán las facultades del jefe de estadística.

104. Hay ciertos fallos operativos de los cuales pueden ser responsables los jefes de estadística y que la comunidad de usuarios no debería aceptar de ningún modo. Por ejemplo, sería inaceptable que el índice de precios al consumidor se publicara dos meses después del período de referencia o que se formularan observaciones prescriptivas sobre la conveniencia de una determinada política del gobierno. En cambio, resulta aceptable que el jefe de estadística señale que el nivel de revisión del PIB trimestral o anual no puede reducirse sustancialmente con el presupuesto existente. Del mismo modo, el jefe de estadística puede opinar que si los problemas relacionados con las cuestiones étnicas han de ser objeto de una encuesta especial, es preciso aumentar el presupuesto. Si el gobierno no tiene confianza en las evaluaciones profesionales del jefe de estadística debería pedirle su renuncia.

105. Suponiendo que el desempeño general del jefe de estadística sea aceptable, el gobierno no debería tener una participación excesiva en los asuntos internos de la oficina de estadística. Por ejemplo, resultaría inaceptable que el gobierno sugiriera al jefe de estadística que al presentar el PIB trimestral solo se publiquen las cifras desestacionalizadas, o que los datos sobre la inflación deberían excluir los alimentos (esto es muy distinto a solicitar como subproducto un agregado del índice de precios al consumidor en el que no se incluya los alimentos; en el primer caso se estaría suprimiendo información mientras que en el segundo se trataría de una modificación de la presentación habitual, para mayor comodidad del analista).

106. De lo anterior se deduce que el jefe de estadística debería tener la facultad jurídica y la obligación de emplear su competencia profesional para plantear: su mejor interpretación del conjunto de necesidades de los usuarios; el modo (frecuencia, precisión, oportunidad y detalle) de satisfacer esas necesidades; el método empleado para las estimaciones; la carga impuesta a la comunidad; y el costo global resultante. El jefe de estadística no debe ser cuestionado a posteriori u obstaculizado su labor, a menos que el gobierno quiera demostrar que ha perdido la confianza en él. También se da por sentado que cuando el jefe de estadística anuncia su programa, se habrá consultado a todas las partes interesadas.

107. Cuando el jefe de estadística es director del organismo oficial de estadística y al mismo tiempo principal coordinador del sistema de estadística, debería tener la facultad de hablar en su calidad de coordinador (es decir, como *primus inter pares*). En su condición de jefe de estadística debería tener la prerrogativa de imponer el uso de determinadas normas y características de calidad, así como abordar el problema de la carga social en nombre de todos los miembros del sistema.

108. Por último, en el jefe de estadística debería ser el portavoz del país en los temas que requieran coordinación e intercambios en el plano internacional,²⁶ su representante en las reuniones internacionales, y el encargado de determinar las normas siempre que sea preciso examinarlas o actualizarlas.

7. Competencia del jefe de estadística

109. Los conocimientos detallados necesarios para elegir entre los distintos sistemas disponibles para realizar un censo de población o una encuesta de empresas grandes y complejas normalmente se atribuirían a un especialista y no a un funcionario ejecutivo superior. Sin embargo, el jefe de un organismo de estadística debería poseer ese tipo de conocimientos. Además, deberá abordar temas relacionados con la salud, la educación, las cuestiones étnicas, los sesgos de agregación, el tratamiento de los valores atípicos, los adelantos y atrasos en el mercado de divisas y los activos en manos de residentes privados no bancarios. Deberá ser capaz de formular una opinión autorizada sobre cada uno de estos temas. Cualquier falencia en los conocimientos del jefe de estadística empeorará la imagen de profesionalismo sobre la que sustenta su pretensión de independencia.

110. Por todos estos motivos, el jefe de estadística deberá tener, por encima de todo, la prudencia de rodearse de especialistas que puedan proponer alternativas comprensibles y recomendar aquellas que se consideren coherentes con el marco general del cual es responsable. Al recibir información sobre las distintas posibilidades, el jefe de estadística deberá aunar una gran rapidez para comprender con mucha paciencia y demostrar siempre una enorme capacidad para escuchar.

111. En los últimos años, se han realizado esfuerzos considerables para mejorar las capacidades de los jefes de estadística mediante diversas instancias de cooperación internacional. Pese a que no se han desarrollado mecanismos muy intensivos de cooperación, como los que existen en el marco de la Unión Europea, las conferencias regionales de las Naciones Unidas parecen haber adquirido cada vez más importancia y se han realizado inversiones importantes en la organización de reuniones oficiosas sobre temas especializados, si bien estas han sido a niveles inferiores al de los jefes de estadística. El objetivo primario de estas conferencias es facilitar el acceso y promover el intercambio de opiniones sobre posibles soluciones a los problemas comunes.

²⁶ Es preciso reconocer que pueden plantearse problemas si el jefe del departamento de investigaciones del banco central es, a la vez, el principal contable económico, encargado de las cuentas nacionales y del gobierno, la balanza de pagos y la medición de la posición del país en materia de inversiones internacionales. La cooperación internacional con otros jefes contables nacionales puede realizarse a través del Fondo Monetario Internacional, en la que podría ser necesaria la participación de otros funcionarios. Será preciso aclarar cuál es la situación del jefe de estadística en estos asuntos, en consonancia con la importancia y la dignidad del cargo. Sería inaceptable la solución de negociar con dos entidades independientes.

D. EL CONSEJO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS

1. Supervisión o asesoramiento

“Cualquiera sea el grado de centralización del servicio nacional de estadística, puede establecerse un consejo o comisión nacional de estadística, integrado por representantes del sector privado, las universidades y el gobierno, sea en la cumbre de comités externos o con independencia de esta.”
“...un consejo coordinador de máximo nivel puede servir de mecanismo orientador y protector [...], pero sobre todo por lo que respecta a la solución de problemas de índole general. El que los beneficios obtenidos justifiquen los costos dependerá probablemente y en gran medida de las circunstancias nacionales, comprendida la situación política.”²⁷

112. Esta es la única referencia que se hace en el *Manual* de 1980 a los consejos en tanto organismos de asesoramiento o de dirección. Desde la fecha en que se escribieron esas palabras, la importancia de este tipo de órganos ha crecido, y ha habido una tendencia a incorporarlos a las esferas en las que todavía no existían. Sus funciones son variables²⁸ pero es posible enunciar las siguientes, teniendo en cuenta su misión oficial y las responsabilidades que han asumido a medida que se ha profundizado su relación con el organismo de estadística y los funcionarios superiores de esta.

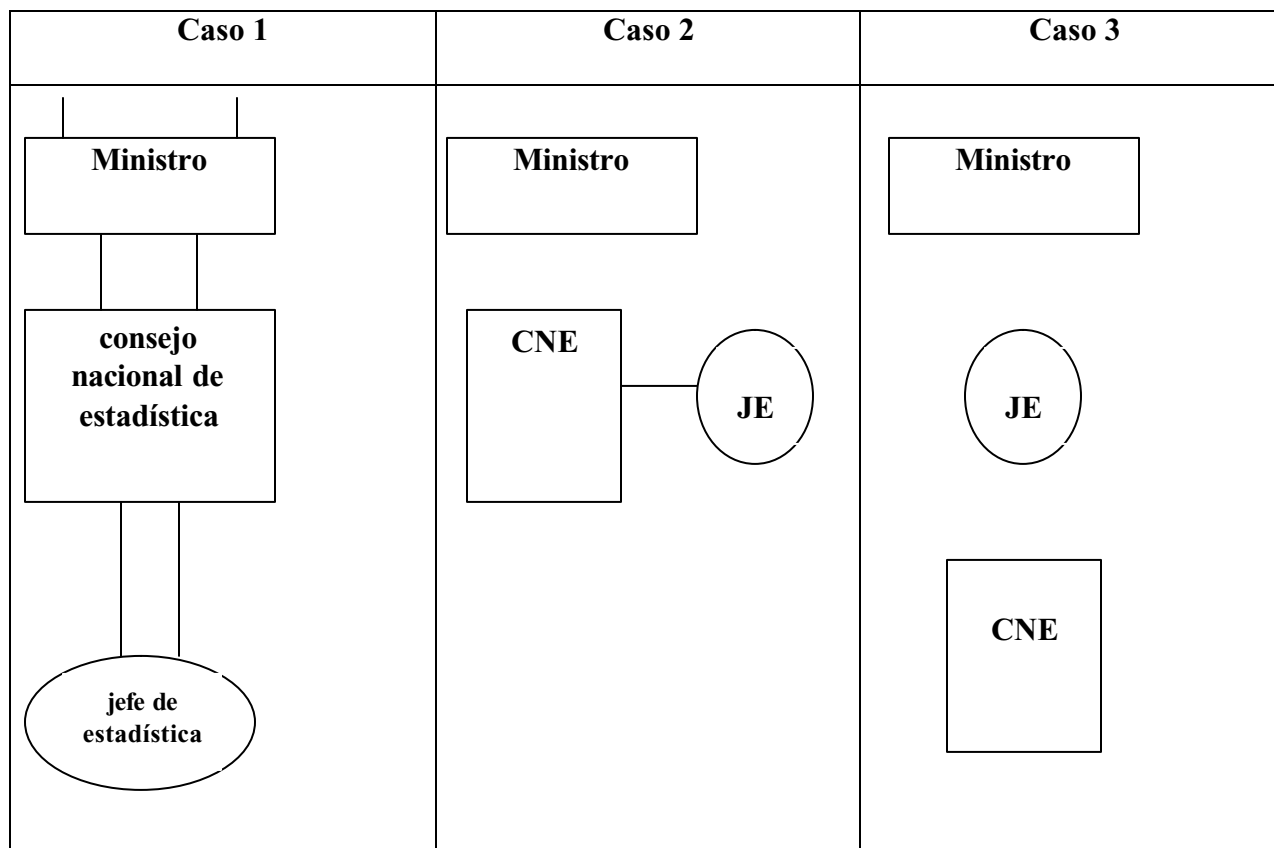
- El consejo nacional de estadística puede servir para defender al organismo de estadística. Existe para proteger a este organismo de los ataques a los que no puede responder apropiadamente en razón de las restricciones que rigen para los funcionarios públicos;
- El consejo puede cumplir la función de custodio de ciertos valores fundamentales, como la protección de la intimidad;
- El consejo es quien garantiza, en última instancia, que en el marco de los recursos existentes, el programa estadístico definido por el jefe de estadística y llevado a cabo por el organismo que dirige, mantenga el mayor equilibrio posible entre todas las partes interesadas en los servicios estadísticos (incluidas las estadísticas económicas, ambientales y sociales), los detalles nacionales y regionales, y la confiabilidad y la oportunidad;
- El consejo es el interlocutor que un ministro podría elegir si deseara validar la opinión profesional del jefe de estadística por parte de un grupo de expertos imparciales;
- El consejo es el órgano al cual puede recurrir un ministro para solicitar asesoramiento y delegar la gestión del reemplazo en caso de discrepancia con el jefe de estadística;
- Las actas del consejo constituirían el ámbito adecuado para registrar las opiniones sobre la producción del organismo de estadística.

²⁷ *Manual* de 1980, pág. 16.

²⁸ Un ejemplo bastante típico de la constitución de una estructura de asesoramiento es la publicación *Framework Document: Office for National Statistics* (Londres, 1996), en cuyo párrafo 1.5 se lee: “Un Comité Asesor asesorará al Director sobre la labor estadística de la Oficina, sobre las metas anuales de la organización y sobre sus obligaciones como Jefe del Servicio de Estadísticas del Gobierno”.

113. Dado que estas tareas implican relaciones diferentes (del jefe de estadística, del ministro y del público), también es preciso examinar cómo puede o debe insertarse el consejo en el circuito de comunicaciones de alto nivel. En el diagrama siguiente se resumen algunas de las posibles relaciones básicas entre un organismo de estadística y lo que en el *Manual* de 1980 se denomina, en forma genérica, “consejo nacional de estadística”.

Diagrama 1. Ilustración de tres formas distintas de relación entre el ministro, el consejo nacional de estadística y el jefe de estadística ^a



CNE consejo nacional de estadística
JE jefe de estadística
Ministro funcionario electivo (generalmente un funcionario del gabinete)
 encargado del organismo estadístico

^a Aunque en los tres casos se indique que el organismo directivo es el consejo nacional de estadística, en realidad puede cumplir diversas funciones que van desde la de una comisión directiva hasta la de una comisión asesora.

Caso 1

114. En este caso no existe contacto formal entre el jefe del organismo y el ministro del cual depende. El jefe de estadística es responsable ante el consejo y recibe orientaciones generales de este, mientras que el ministro da instrucciones al consejo y recibe de él asesoría y confianza.

Caso 2

115. Si bien el jefe de estadística recibe instrucciones del ministro,²⁹ este último se comunica tanto con aquel como con el consejo. El ministro también se encarga de nombrar a los miembros del consejo quienes, en última instancia, deben rendirle cuentas.

Caso 3

116. El jefe de estadística designa al consejo. Sus miembros gozan de total libertad para asesorar al ministro, pero solo el jefe de estadística es responsable, en última instancia, ante el ministro.

117. Los textos de las leyes de estadística de muchos países están plagados de referencias a un consejo o comisión de estadística, con facultades reales o imaginarias. Muchas veces se dice que el consejo nunca se ha reunido o solo ha celebrado su reunión inaugural. Definir las funciones del consejo pero no lograr constituirlo y garantizar que celebre reuniones documentadas, que generen un flujo de propuestas, es una pérdida de credibilidad. En consecuencia, al examinar este tema, el jefe de estadística (o el ministro, o ambos) debería:

- Elegir de la lista disponible las tareas que, en su opinión, serían las más importantes en el mediano plazo y, en consecuencia, establecer las funciones que se otorgarán al consejo;
- Identificar a las personas que posean el prestigio y los conocimientos necesarios para integrar el consejo; asegurarse de que estén disponibles, y evaluar la probabilidad de que se conviertan en miembros activos e interesados.

2. Composición

118. El número de miembros del consejo no debería ser demasiado grande ni demasiado pequeño (probablemente entre 10 y 40 personas). Si el consejo es muy reducido, pierde legitimidad porque no estarán representados determinados criterios y puntos de vista. Si el número de miembros es muy grande, las reuniones y debates serán muy difíciles de manejar, programar y resumir y, en términos generales, demasiado costosas. Evidentemente, el número dependerá de las variables habituales, como el tamaño del país, el tamaño de la oficina, el ingreso *per cápita* y el interés social en las estadísticas.

²⁹ En la Ley de la Oficina de Estadística de Australia (1975) se prevé la existencia de un Consejo Asesor de Estadística de Australia. En ella se especifica que “las funciones del Consejo son asesorar al Ministro y al Jefe de Estadística sobre: a) el perfeccionamiento, la ampliación y la coordinación de las series estadísticas elaboradas con fines públicos en Australia; y b) las prioridades y los programas de trabajo anuales y de largo plazo que deberían adoptarse en relación con los aspectos más importantes de la provisión de estos servicios de estadística”.

119. Los miembros deberán elegirse teniendo en cuenta que se desea contar con una diversidad de opiniones y criterios pero que, en términos generales, deben tener en común el conocimiento y el interés por el análisis cuantitativo de la economía, la sociedad y el medio ambiente. Por lo tanto, deberían estar representados el mundo académico, el sector empresarial empresarios, la administración pública y los sindicatos. Además, es sumamente importante una participación activa y permanente de los medios de difusión, ya que estos son el instrumento de divulgación de los datos al público en general.

120. En los países grandes, donde rigen constituciones federales, y en los países donde existen comunidades diferenciadas, el consejo debería ser el medio para garantizar que todas las partes tengan voz. Aunque la idea de un consejo que represente a diversos intereses y opiniones puede parecer contradictoria con la de un consejo de tamaño manejable, es preciso tener en cuenta ambos factores.

3. Presidencia

121. La personalidad, la gama de contactos, el interés y la disponibilidad del presidente del consejo son la clave del éxito de esta entidad. Si no se cuenta con una persona que reúna las condiciones necesarias para desempeñar esas funciones en el momento en que se ponga en marcha el consejo, quizás sea aconsejable postergar el asunto hasta encontrar a quien tenga las características adecuadas.

4. Secretaría

122. Existen varias corrientes ideológicas con respecto a la secretaría. Según una de ellas, el jefe de estadística también debe ser el secretario *ex officio* del consejo. Este punto de vista es coherente con el caso 1. Si bien el jefe de estadística convocaría las reuniones, propondría el programa de trabajo (con la orientación del presidente) y redactaría las actas, estaría en una situación subordinada, dejando en manos del presidente atribuciones que normalmente se vinculan a la función de un gerente general. Este tipo de configuración es la más adecuada en las situaciones en que el presidente es una persona de gran renombre y antigüedad, dispuesto a mantener una relación de alto nivel con el organismo de estadística, pero no a trabajar en él como funcionario de plantilla. Pero estas son circunstancias excepcionales, que no constituyen una regla general.

123. El jefe de estadística puede actuar como miembro *ex officio*, participando activamente en las deliberaciones del consejo por invitación del presidente, o bien puede actuar como lo haría cualquier otro miembro aunque, naturalmente, tendría más conocimientos sobre las actividades cotidianas del organismo de estadística. Esta es una situación frecuente que corresponde a las relaciones ilustradas en el caso 3. Tiene la ventaja de que es más aceptable, porque el jefe de estadística no necesita ceder sus prerrogativas y participa con los otros miembros del consejo en un debate permanente sobre el programa del organismo.

124. Otra forma de funcionamiento es que se designe para la secretaría del consejo a un funcionario del organismo central de estadística que, en principio, se dedique a esta tarea a tiempo parcial. En este tipo de estructura, es importante que se aclare de alguna manera (por

ejemplo, mediante la legislación) si la secretaría depende de la presidencia del consejo o del jefe de estadística.

125. Aún otra posibilidad es que el jefe de estadística participe solo cuando se le invite, y en ese caso solo para responder preguntas de los miembros del consejo. Esta alternativa es la consecuencia evidente del caso 2, que a veces se estructura deliberadamente con el fin de que un ministro que participa de forma activa pueda obtener dos opiniones distintas sobre un tema determinado.

126. En ninguno de estos sistemas se formulan hipótesis sobre las posibles interferencias políticas. En todos los casos puede suceder que las cosas no funcionen o, a la inversa, que todos se comporten según las expectativas más optimistas. En determinadas situaciones, la presencia de un órgano ubicado entre el jefe de estadística y el ministro del cual depende puede constituir un mecanismo de protección fundamental para el organismo de estadística. En otros, los ministros pueden tratar de politizar el consejo y emplearlo como medio para influir en la conducta del organismo de estadística. En algunas situaciones correspondientes al caso 2, el ministro puede intentar diluir una opinión categórica, formulada por el jefe de estadística, con una opinión más matizada originada en las deliberaciones del consejo. En otros casos, un ministro puede encontrarse con que sus esfuerzos se ven obstaculizados tanto por el jefe de estadística como por el consejo. En resumen, es imposible predecir el comportamiento de estos sistemas sin ubicarlos en el contexto adecuado.

5. Programa de trabajo

127. Para evitar una peligrosa confusión en materia de funciones y responsabilidades, el jefe de estadística debería actuar con la prudencia debida al proponer el programa de trabajo del consejo. Por ejemplo, no debería permitir la participación de este en la microgestión del organismo de estadística. Ciertos temas, como los costos detallados de las encuestas o las mejoras de eficiencia de los proyectos en el plano operativo, deberían resolverse dentro del organismo de estadística, sin interferencia externa.

128. No obstante, en el programa de trabajo se deberían incluir temas como la opinión del consejo sobre la definición del desempleo; la importancia de ampliar las actividades a la esfera del medio ambiente a expensas de otros campos de la estadística; o sus opiniones sobre el equilibrio más aceptable entre calidad y detalle. Si el jefe de estadística insiste en que estos son los temas en los que necesita ayuda externa, no se verá plagado de opiniones superfluas y, con el tiempo, podrá percibir una mejora en la calidad y el valor del asesoramiento que él o el ministro reciben del consejo.

6. Frecuencia de las reuniones

129. En general, las características del programa de trabajo determinarán la frecuencia de las reuniones. Sin embargo, cabe formular ciertas advertencias. Si las reuniones son demasiado frecuentes, la mayoría de los miembros las consideran demasiado onerosas y es probable que se reduzca su participación. Si las reuniones son demasiado poco frecuentes (por ejemplo, bianuales), lo más probable es que los miembros no se conozcan entre sí y se hayan olvidado lo que habían aprendido sobre el organismo de estadística al momento de su incorporación. Si el

grupo de participantes es relativamente pequeño - de 10 a 15 miembros - será más fácil programar reuniones más frecuentes, mientras que si el número de miembros es mayor los problemas logísticos aumentan. Asimismo, es mejor trabajar con cronogramas preestablecidos (por ejemplo, fijando un determinado día de la semana) para que las fechas de las reuniones sean predecibles.

130. Los informes deberían ser accesibles al público aun cuando los temas no sean demasiado apasionantes. Gracias a la tecnología, ahora es posible difundir estos informes a muy bajo costo. Si se colocara en el sitio web del organismo un ejemplar del programa de trabajo, un resumen de las decisiones adoptadas y una lista de los participantes, se contribuirá a clarificar la labor del organismo de estadística y del consejo nacional de estadística.

*7. Comités asesores*³⁰

131. En muchos países se ha comprobado que, además del consejo nacional de estadística, resulta útil crear comités asesores.³¹ En teoría, estos comités asesores podrían reunirse para tratar un gran número de temas pero, en la práctica, tienden a ocuparse de cuestiones técnicas. Por lo tanto, estos comités deben ocuparse específicamente de los problemas fundamentales de las mediciones (por ejemplo, reemplazar un método superado para medir los flujos del mercado de trabajo, estimar la productividad de los sectores a cuyos productos no se les fija un precio, abordar el tema de la producción del sector informal y determinar si el IPC tiene algún sesgo. La diferencia entre estos comités y los que se describen en los párrafos siguientes radica en que, si bien generan opiniones autorizadas, rara vez abordan temas que sean fundamentales para la supervivencia del organismo de estadística. Algunos comités o comisiones especiales se pueden convocar en situaciones de crisis, mientras que los comités asesores que aquí se describen tienen por objeto, en la mayoría de los casos, evitar las crisis en lugar de solucionarlas.

132. Muchos países tienen varios comités de este tipo. Su número depende en gran medida de la capacidad del país para mantenerlos, del tamaño de la comunidad de expertos con interés suficiente como para participar en este tipo de debates, y en la capacidad del organismo para tener en cuenta las opiniones de los expertos y adoptar recomendaciones cuando considera que estas son pertinentes. Una de las ventajas de estos comités es que ayudan a estrechar la brecha entre los estadísticos académicos e investigadores y los estadísticos del Estado, ya que muchos de los participantes de estos comités provienen del ámbito académico. El interés y la participación de los académicos en la solución de problemas fundamentales de medición reducen la brecha entre ambas comunidades y mantienen a los estadísticos oficiales en estrecho contacto con los avances intelectuales que pueden contribuir a sus diversas ramas de especialización.

133. Los comités asesores tienen otras ventajas. Si entre sus miembros se cuentan funcionarios públicos, contribuyen a mejorar la impresión de relevancia política de las estadísticas actuales.

³⁰ El uso del término “comité” en este contexto no debe confundirse con la prevalencia del uso de la palabra “comité” en los países de la Comunidad de Estados Independientes para referirse a la oficina central de estadística.

³¹ A veces estos comités dependen de la oficina de estadística y otras del consejo nacional de estadística. Por ejemplo, en los Países Bajos, el Comité Central de Estadística (equivalente a un consejo nacional estadístico) tiene alrededor de 25 comités asesores permanentes que se ocupan de una amplia variedad de temas.

Si se critican los datos oficiales porque son inadecuados desde un punto de vista conceptual o metodológico, los comités asesores cumplen el papel de fuente de asesoría autorizada, así como de protección ante las críticas infundadas. Además, en su carácter de amigos del organismo de estadística, contribuyen a su buena reputación y a su capacidad de alcance.

8. Órganos especiales

134. La creación de órganos especiales debería reservarse para las situaciones de crisis. No tendría objeto instituir un órgano influyente, presidido por una persona de gran prestigio, cuya opinión tendría que ser tomada en cuenta por el gobierno, si el problema que deberá examinar no tiene suficiente importancia. Si los usuarios expresaran su preocupación porque el cálculo de las cuentas del PIB estuviera sesgado o sencillamente fuese erróneo, se vería afectada la propia esencia de la medición económica. Si este problema no se aborda con presteza por un grupo de expertos objetivos del más alto nivel, estas dudas podrían poner en peligro la credibilidad de todas las cifras económicas publicadas por el organismo de estadística. Con respecto a estos órganos asesores conviene señalar dos aspectos de carácter general:

- Los miembros deben ser ajenos al organismo central de estadística;
- La relación de subordinación entre los comités asesores y especiales varía considerablemente de un país a otro y depende de la situación específica de cada uno.

E. LEGISLACIÓN

“La cuestión de la legislación estadística se puede reducir a dos cuestiones principales: a la obligatoriedad, es decir la facultad que el gobierno hace valer, por conducto del organismo estadístico, para la recogida de datos, y la garantía que ofrece de salvaguardar el carácter confidencial de la información obtenida de cada uno de los que corresponden.”³²

135. Generalmente, la legislación relativa a los organismos de estadística son similares en su mayor parte aunque su redacción pueda ser distinta. El Estado (o el gobierno, o la asamblea del pueblo, etc.) otorga ciertos derechos a un órgano denominado organismo de estadística. En la ley se establece en forma explícita su estructura orgánica, inclusive las condiciones que debe reunir la persona que lo dirija, las restricciones de operación y el sistema de rendición de cuentas que le impide hacer un mal uso de sus derechos o actuar en forma arbitraria. En la legislación se establece lo que debe hacer el organismo de estadística con la información que le proporcionan los informantes y de la cual es responsable. Se pide a la comunidad de informantes que satisfagan los pedidos de información del organismo de estadística, siempre y cuando puedan justificarse sobre la base de los objetivos establecidos en la legislación. A cambio de la intromisión en los derechos de privacidad de los informantes, el organismo de estadística tiene la obligación de salvaguardar la información suministrada por estos. Si el organismo incumpliera este compromiso, sus funcionarios serían pasibles de determinadas sanciones. Lo mismo ocurre si los informantes se niegan a responder. Aunque cada ley puede tener diferente extensión, redacción, nivel de detalle y ámbito de aplicación, si se no incluyen estos aspectos fundamentales, estarán incompletas.

³² *Manual* de 1980, pág. 41.

136. El *Manual* de 1954 contiene una lista exhaustiva de temas que pueden incluirse en la legislación. Vale la pena consultar el *Manual* sobre esta cuestión, en parte por motivos de interés histórico y en parte porque puede resultar útil para algunos jefes de los organismos de estadísticas como lista de comprobación si entre sus perspectivas está la modificación de la legislación vigente. En el apéndice I se incluye un modelo de ley de estadística.

1. Actores principales

137. Por lo general, la ley establece quiénes son los actores principales y cuáles son sus derechos y responsabilidades. En lo que se refiere a las disposiciones jurídicas que rigen la actividad estadística oficial, que aquí denominaremos “ley de estadística”, los actores son los siguientes:

- El ministro;
- El jefe de estadística;
- El organismo de estadística y su personal;
- El organismo encargado de la coordinación del sistema de estadística, y
- Los informantes.

138. En la ley de estadística también se definirá un conjunto de relaciones con otros órganos, entre los que cabe mencionar:

- Otras oficinas del Estado;
- Las instituciones internacionales o supranacionales;
- Las sociedades profesionales; y
- Las asociaciones empresariales y de otro tipo vinculadas con la actividad estadística

139. En países con constituciones federales, la ley definirá la relación entre el organismo federal de estadística, las oficinas de estadísticas de los gobiernos de los estados miembros de la federación y otros órganos de los gobiernos de los estados miembros de la federación.

2. Extensión de la ley

140. En principio, la extensión de la ley es una cuestión de gustos, pero sus repercusiones son reales y sutiles. Las leyes extensas se originan en el deseo de hacerlas lo suficientemente detalladas como para evitar la arbitrariedad política una vez que hayan entrado en vigor y comiencen a aplicarse. Por ejemplo, se puede establecer detalladamente la composición del organismo de coordinación o del consejo nacional de estadística es una salvaguardia contra

manipulaciones tales como los favores políticos o el nepotismo. Por otra parte, cuantos más detalles se incorporen a la ley, tanto más difícil será adaptarla a los cambios circunstanciales. A lo largo de los años, los cambios del entorno y otras situaciones imprevistas harían necesario modificar la ley, y siempre resulta difícil despertar interés político para modificar una ley de estadística.

141. Tanto las leyes someras como las detalladas tienen ventajas. En determinadas circunstancias, las leyes formuladas en términos muy generales y otorgaban un alto grado de flexibilidad al organismo de estadística han dado muy buen resultado. A la inversa, las leyes extensas y concienzudas han brindado a los actores principales un alto grado de protección. Evidentemente, ambos tipos de leyes también tienen sus desventajas. Lo que se sugiere es que se alcance una solución de compromiso viable entre estas dos consideraciones, y que el éxito del legislador dependerá de que esta solución sea la adecuada.

3. La ley: disuasión y cumplimiento

142. La capacidad jurídica para exigir una respuesta, acompañada de una sanción legal a quienes no responden, puede contribuir en gran medida a garantizar tasas elevadas de respuesta que, a su vez, son fundamentales para la calidad de conjunto de las estadísticas. Pero la cuestión no es tan sencilla. De hecho, la existencia de poderes jurídicos para garantizar el cumplimiento funciona, intrínsecamente, como disuasión formal. En la mayoría de los países en que estos poderes están definidos adecuadamente en la ley, el organismo de estadística nunca los ha empleado o bien lo ha hecho en muy contadas oportunidades.

143. Hoy día, lo habitual es emplear un sistema mixto, tácita o explícitamente. Hay varias maneras de combinar las alternativas. Una de ellas es considerar que todas las consultas a las empresas son obligatorias y la ley puede ser muy clara en tal sentido. Al mismo tiempo, todas las encuestas a las personas o a los hogares se consideran voluntarias. Que esto se afirme abiertamente o solo en caso de cuestionamiento depende en gran medida del entorno político y jurídico y de la opinión de la gente sobre la invasión de la intimidad. Si existe un protector oficial de la intimidad - un defensor del pueblo, por ejemplo - es probable que el jefe de estadística no quiera arriesgar todas las encuestas de hogares a costa de lograr una victoria pírrica en alguno de ellos. No existe manera conocida de contrarrestar por medios jurídicos una campaña de desobediencia civil en materia de encuestas estadísticas.

144. Cualquiera sea el sistema, y aunque las relaciones de cooperación desempeñen un papel preponderante en las tasas de respuesta, la ley puede ser una condición necesaria para poder desarrollar tales relaciones.

4. El acceso a la información protegida por otras leyes

145. Lo ideal es que la ley de estadística cuente con una disposición clara sobre el derecho del organismo de estadística a acceder a otros datos que posea el Estado. Esto debería hacerse, en parte, con el objeto de racionalizar el funcionamiento del Estado pero también, lo que es más importante aún, para evitar a los informantes un papeleo excesivo.

146. El derecho de acceso del organismo de estadística a la información que posee la

administración pública y que es útil para la elaboración de estadísticas debería estar reconocido explícitamente como excepción en la legislación que protege esa información o, en general, los registros administrativos. Lo ideal sería una situación de reciprocidad, en la que la legislación estadística establezca los derechos y condiciones de acceso, así como una legislación específica que proteja la información en poder de cualquier organismo de la administración pública, reconozca como una excepción el derecho de acceso del organismo estadístico siempre que aquel tenga como finalidad la elaboración de estadísticas.

5. Asesoramiento jurídico

147. Aunque la estructura y el contenido de la ley de estadística sean sencillo, el jefe de estadísticas debería tener asesoramiento jurídico, en lo posible de un asesor jurídico especializado, que tenga experiencia en la interpretación de la ley de estadística y en el manejo de sus diversas excepciones. El papel del asesor jurídico será de suma importancia cuando se planteen conflictos entre las disposiciones de la ley de estadística relativas a los derechos de acceso y las restricciones formales consagradas en otras leyes.

6. Mecanismos jurídicos especiales en los sistemas descentralizados

148. En los sistemas descentralizados, la ley de estadística debe de aplicarse a todos los miembros del sistema estadístico. Por ejemplo, si el banco central tiene una unidad de estadística o un departamento de investigaciones, cabe preguntarse si sus facultades legales para reunir datos de otros bancos están determinadas por las facultades generales del banco central o por una ley o norma específica que autoriza al departamento de que se trate a reunir información complementaria con fines estadísticos. Si existen organismos estadísticos específicos en los ministerios de transporte, agricultura, obras públicas, interior y otros, ¿cuáles son sus derechos y restricciones jurídicas con respecto a la recopilación de información, acceso a los microdatos y la forma en que se almacenan los registros individuales o se accede a ellos? ¿Cómo decide el organismo central de estadística si una dependencia determinada es, o debería ser, un miembro auténtico del sistema de estadística? Idealmente, las disposiciones jurídicas mínimas son las siguientes:

- Todos los miembros de un sistema de estadística deberían tener una base jurídica para sus operaciones de recopilación de datos;
- Deberían existir disposiciones, para todos los miembros del sistema estadístico, que definan su legitimidad, los mecanismos de rendición de cuentas y la obligación de mantener en fideicomiso la información individual, así como las sanciones que se aplicarían si no se respeta esa obligación;
- Todos los miembros deberían someterse a las mismas reglas y salvaguardias con respecto al intercambio de la información individual con fines de integración estadística y, en general, para lograr una labor analítica eficaz;
- La ley debería contener disposiciones que reconozcan la necesidad de la coordinación estadística, la definición de esta y directrices sobre su puesta en práctica.

F. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA

149. En este capítulo se analizará el financiamiento en su aspecto más general: ¿quién debería asumir la carga financiera de producir las estadísticas? Aunque en las dos versiones anteriores del *Manual* este tema se trató de forma muy somera, en la actualidad se considera que un financiamiento adecuado de las estadísticas es una cuestión fundamental para la creación sostenida de la capacidad estadística en todo el planeta. Indudablemente, el significado del término “adecuado” siempre será tema de debate, e incluso en los países desarrollados las presiones presupuestarias hacen que la fijación de prioridades en los programas de estadística sea un problema cotidiano. Sin embargo, pocos podrán argumentar que, en términos generales, el financiamiento de las estadísticas en los países desarrollados es inadecuado. Por el contrario, la situación es totalmente distinta en los países en desarrollo y los llamados países “en transición”.

150. En el plano filosófico, han existido diferencias de criterio sobre la carga financiera y la asignación adecuada de los costos de las estadísticas oficiales. Básicamente, existen dos puntos de vista extremos (con una amplia gama intermedia): a) el gobierno paga toda información que se necesite para la adopción de decisiones, que se considere un bien público o que se requiera para informar al electorado, y proporciona dicha información en forma gratuita al público (o, a lo sumo, al costo marginal de su difusión); o b) el gobierno recopila y paga la información que necesita para su propio funcionamiento; los costos de recopilación, procesamiento y difusión de cualquier otra información corren por cuenta del usuario.

151. Un hito de la controversia entre estas dos perspectivas ha sido la publicación del Informe Rayner³³ en el Reino Unido, pero cabe señalar que el punto b) (que es el quid del informe) ha caído en desgracia porque es incompatible con los principios de la transparencia y la responsabilidad políticas. Sin embargo, varios elementos del informe Rayner, como el establecimiento de pagos entre departamentos como medio para mejorar la asignación de recursos, han sido adoptados por algunas instituciones desde entonces. Es preciso reconocer que estos asuntos son relevantes sobre todo para los países en los que el uso de las estadísticas es una tradición fuertemente arraigada; donde la comunidad de interesados en los análisis cuantitativos, tanto dentro como fuera del gobierno, es considerable; donde las decisiones políticas se adoptan fundamentalmente sobre la base de la evidencia y las estadísticas son una parte integral de aquella, y donde la asignación de fondos y las transferencias entre las distintas partes de la comunidad es impulsada por las mediciones estadísticas.

1. Fuentes de financiamiento

152. Ya en un plano más práctico, es útil, en primer lugar, analizar las dos fuentes principales de financiamiento de las estadísticas oficiales: a) asignaciones del presupuesto de la administración pública, tanto para el organismo central de estadística (si lo hubiera) como para las “células estadísticas” de los ministerios, y b) ingresos generados por los organismos de estadística mediante la venta de productos y servicios a precios de mercado.

³³ Informe al Primer Ministro de Sir Derek Rayner, Londres, 1980. Véase también, *Government Statistical Services*, Cmrd 8236, Her Majesty's Stationery Office, Londres.

153. La primera fuente es mucho más importante que la segunda. Pocas oficinas estadísticas generan más del 10 por ciento al 20 por ciento de sus “ingresos” a través de las ventas. Además, en bastantes países, los ingresos que generan las oficinas de estadística no pueden ser empleados para sus propias operaciones sino que van directamente a la tesorería.

154. En la actualidad, las cuestiones de financiamiento que mayor interés suscita son:

- ¿Qué información debe ser de dominio público y gratuita, o al costo marginal de su divulgación, y qué información se distribuirá por un precio?
- Si por la información se cobra un precio, ¿sobre qué base debería calcularse? ¿Cómo debe proceder un organismo, que es un monopolio, para evitar el abuso de poder?
- ¿Se deberían cobrar las compras o las ventas de información especial entre organismos e instituciones de la administración pública?

155. Estos temas se han complicado porque las publicaciones convencionales ya no son el principal vehículo de difusión de las estadísticas, sino los CD-ROM e incluso el sitio web del organismo de estadística en la Internet.

2. Financiamiento mediante el presupuesto de la administración pública

156. Aunque las técnicas para obtener una cantidad suficiente de financiamiento gubernamental para los organismos de estadística pueden ser muy diferentes en cada país, los procedimientos aplicados en la práctica son muy similares. En primer lugar, es importante que el financiamiento se base en programas de trabajo anuales y multianuales perfectamente definidos, sistemáticos y transparentes. En algunos países, especialmente los países en desarrollo y los países “en transición”, también es importante que en los ámbitos del gobierno que corresponda se elabore y promulgue un “plan maestro”³⁴ de largo plazo. En segundo lugar es sin duda fundamental que el organismo (u organismos) de estadística movilice suficiente apoyo político de la comunidad de usuarios. Un consejo de estadística también puede ser un instrumento importante para lograr apoyo. En tercer lugar, es muy útil para asegurar el financiamiento que el organismo de estadística tenga una imagen de organización bien administrada, competente en materia de planificación, contabilidad basada en los costos y elaboración de informes de gestión claros, en los que se reflejen los progresos realizados, los ingresos y los gastos, si los gastos son superiores o inferiores a los previstos, entre otras cosas.

3. Fijación de precios de mercado a los bienes y servicios

157. Hay varios argumentos favorables a la práctica de complementar el presupuesto de los organismos de estadística con la venta de bienes y servicios a precios de mercado.

³⁴ En los programas de cooperación de la Unión Europea este tipo de “planes maestros” generalmente se denomina Programa Plurianual Integrado de Estadística.

Recuadro 4. Dos definiciones clave: bienes y servicios

Bienes, o “productos de información”, son conjuntos completos en sí mismos de información cuantitativa, interpretados o no, que pueden almacenarse para su posterior recuperación. El medio en que se almacenan estos conjuntos es irrelevante. Ejemplos de “bienes” pueden ser el anuario de cuentas nacionales, un CD-ROM con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme o cuadros de exportaciones e importaciones, clasificados por grupos de mercancías, que puedan obtenerse desde un sitio web.

Servicios son actividades realizadas por el organismo de estadística para crear un producto de información estadística. Ejemplos de “servicios” serían la provisión de un algoritmo para seleccionar una muestra de pequeñas empresas en un registro compartido, la verificación de un cuadro determinado para comprobar si contiene información residual, o la revisión de una serie cronológica para garantizar que satisface un conjunto de condiciones necesarias para un reajuste estacional.

158. En primer lugar, la venta de estos bienes y servicios ofrece ciertas garantías a toda la comunidad de que no está financiando una mercancía especializada que solo interesa a una población selecta de usuarios. En segundo lugar, al permitir que los organismos de estadística conserven el producto de la venta de sus servicios, se les incentiva para que aprovechen su capacidad ociosa. Esta flexibilidad evitaría que la organización usuaria desarrollara su propia capacidad para realizar encuestas, con la superposición de esfuerzos que ello significaría. Por último, esto podría fomentar el desarrollo de una cultura orientada hacia el usuario en las organizaciones de estadística.

Conclusiones

En el examen de la clasificación de sistemas estadísticos se concluye que lo mejor es la creación de un instituto u oficina autónomo. Es preferible vincular la producción de estadísticas oficiales con el nombre reconocible de un organismo que difundir esta tarea en forma anónima o demasiado discreta. En los últimos años, los problemas presupuestarios que afectan a los gobiernos centrales han hecho necesarias estructuras en las que el poder de coordinación efectivo recaiga en los departamentos de investigación de los bancos centrales.

Es indudable que la concentración y la masa crítica proporcionan la posibilidad y los medios de acción que impiden la dispersión y la fragmentación. Aun así, los gastos y las dificultades jurídicas vinculados con el proceso - para diferenciarlo de la situación - de centralización pueden hacer que su viabilidad sea limitada. En los casos en que el jefe del organismo central de estadística se vea impedido de reducir la fragmentación del sistema pero desee sacar el mayor provecho a la coordinación, hay varias herramientas disponibles que pueden probarse en mayor o menor medida. Además de movilizar el apoyo político, estas medidas comprenden:

- la creación de un consejo nacional de estadística;
- la coordinación de las asignaciones presupuestarias destinadas a las actividades estadísticas;
- el manejo del personal estadístico del sector público;
- el intercambio internacional de personal;
- la aprobación de la recopilación de datos;
- las normas internacionales.

Un firme liderazgo es fundamental para lograr que un organismo de estadística moderno tenga un desempeño eficaz. Para atraer a una persona de esas características, el cargo debe tener el nivel jerárquico adecuado, los jefes de estadística deben demostrar su objetividad e imparcialidad, actuando con independencia de las controversias políticas, pero al mismo tiempo mantener un contacto estrecho con sus pares de otros ministerios. Los jefes de estadística deben poseer una combinación poco común de talento profesional y de gestión, aunque la proporción de cada uno de estos atributos dependerá de la situación objetiva. Es importante que los gobiernos no den una imagen frívola o arbitraria al solicitar la renuncia del jefe de estadística cuando surja esta necesidad, pero tampoco deben permitir que se prolongue una situación en que las iniciativas y la inventiva se hayan agotado. Por último, la capacidad de un jefe de estadística puede mejorarse por medio de estrechos contactos con sus pares de otros países.

Asegurar un financiamiento estable (y creciente, en los países en desarrollo) para las actividades estadísticas es una función importante del jefe de estadística. Para lograr apoyo político a un financiamiento estable es útil instituir instrumentos de planificación racionales (como los programas de trabajo anuales y de largo plazo) y promover la imagen de que el organismo de estadística es una institución bien administrada.