

### **XIII. RECAPITULACIÓN**

563. En los capítulos precedentes se han examinado todas las funciones necesarias para que un organismo de estadística se desempeñe con eficiencia. No cabe duda de que uno de los aspectos más importantes es que la actividad de un organismo de estadística sufre constantes presiones encontradas. La prudencia y la experiencia sugieren que no hay ninguna solución ideal, pero en un modelo efectivo se busca minimizar los efectos de los elementos negativos y no suponer que pueden eliminarse. Otro aspecto importante es que casi todas las características abordadas hasta ahora se aplican a todos los organismos estadísticos, sean estos centralizados, integrados en departamentos de investigación de los bancos centrales, o incorporados en ministerios que dependen en gran medida de datos cuantitativos. En este capítulo se reseñan en un marco esquemático todos los elementos, y se arroja más luz sobre algunos de los argumentos ya examinados. Asimismo, en el presente capítulo se pretende fortalecer el entendimiento de que todas las partes de un organismo de estadística están interrelacionadas, y que no es posible hacerlo funcionar con eficacia sin un sentido de interdependencia entre todos los miembros de su personal.

564. La noción de organización evoca el concepto de jerarquía. Para ser efectivas a largo plazo, las organizaciones deben asignar responsabilidades en forma clara e inequívoca. De hecho, la creación misma de un diagrama de organización - con los límites que impone a cada conjunto de funciones y responsabilidades - sugiere a la vez interdependencia y exclusividad. La interacción de estos dos principios favorece cierta estabilidad y previene contra la autonomía excesiva. No obstante, en los capítulos precedentes se han tratado extensamente los motivos por los que la mera jerarquía resulta insuficiente, por qué debe complementarse con una organización no jerárquica (por ejemplo un comité interno), y por qué el organismo de estadística tiene que estar dispuesto a sacrificar una adhesión estricta a la estructura jerárquica para adaptarse a los cambios externos.

565. En realidad, los organismos estadísticos tienen que ajustarse a un entorno cambiante y deben hacerlo de manera oportuna. Para conseguir esto, los organismos deben seguir de cerca los cambios técnicos, ambientales y de legislación y entablar un debate permanente sobre el modo en que su estructura debe adaptarse a aquellos cambios que escapan a su control. Así como el cambio es constante, así debe ser también la evolución de las prioridades.

566. Las descripciones de un organización toman en cuenta necesariamente cada componente por separado y examinan sus atributos y funciones, así como los factores por los que se considera que debería organizarse de una u otra forma. Sin embargo, mientras más detalladas son esas descripciones, menos se comprende el papel que representan en un sistema interrelacionado.

#### **A. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN**

567. En un sistema estadístico efectivo, donde todas las actividades están integradas satisfactoriamente, tiende a haber grupos que abogan por diferentes conjuntos de prioridades. Por ejemplo, un grupo puede mantener el criterio de que la actividad clave es asegurar que las necesidades de los usuarios se interpreten y atiendan correctamente. Otro grupo puede afirmar

que no es posible lograr un desempeño efectivo a menos que se identifiquen los encuestados y se tenga el cuidado suficiente para cerciorarse de que entiendan las preguntas y den las mejores respuestas posibles. Un tercer grupo puede sostener que por muy exitosas que sean las actividades defendidas por los otros, serán inútiles a menos que las estimaciones sean precisas y se observen normas de agregación correctas. En un organismo verdaderamente exitoso, la atención generada por estos tres pareceres contrapuestos da origen a un sistema de contrapesos que asegura la producción de los mejores datos posibles.

568. La descripción del párrafo anterior es la visión estática de una organización efectiva. En la práctica, un organismo de estadística debe ser adaptable y estable a la vez. El cambio técnico rara vez es continuo y predecible. Por esta razón, las organizaciones estadísticas efectivas deben inspeccionar el horizonte técnico y mantenerse al día de los avances tecnológicos. Si los cambios tecnológicos venideros van a influir en los métodos de recogida, compilación y uso de las estadísticas, apenas habrá tiempo para reorganizar el sistema antes de que los cambios lo sobrepasen.

569. Las funciones de un organismo de estadística pueden describirse conforme a cuatro epígrafes generales:

- Funciones necesarias para establecer los requerimientos de los usuarios y asegurar que se satisfagan (esto implica una comunicación sostenida con los que están interesados, o podrían estarlo, en la información estadística).
- Funciones necesarias para asegurar que la información estadística cumpla los estándares de calidad (esto implica la capacidad de calibrar el estándar mínimo de confiabilidad necesario para garantizar la utilidad y credibilidad de los datos estadísticos).
- Funciones necesarias para determinar, en colaboración con los encuestados, las maneras menos impertinentes y más convenientes de recoger información básica (directamente y por medio de otros organismos, cuando sea posible).
- Funciones que permitan que la organización estadística examine sus propias prácticas y aprenda de sus experiencias.

570. Estas funciones deben complementarse con otras que aseguren la adaptabilidad y uniformidad de los productos del proceso estadístico. Los estadísticos pueden usar estos criterios para evaluar la solvencia de sus organizaciones.

571. La organización interna más eficiente no es aquella que categoriza estrictamente su personal según sus respectivos grados de capacitación y sus enfoques de las actividades estadísticas. Aunque es necesaria cierta agrupación del personal según la función y formación profesional, la separación total es inadecuada. Cuando ciertas actividades no se respetan o las carreras quedan bloqueadas en función de la experiencia previa, las tensiones que surgen pueden entorpecer gravemente el desempeño del organismo de estadística.

572. El examen y la evaluación son actividades cruciales de las que debe hacerse cargo una parte especializada de la organización. La finalidad de estas actividades es aprender de los errores cometidos; contribuir a purgar la organización de atributos que se han tornado obsoletos o inconvenientes; y convencer a los usuarios de que el organismo no ha sucumbido a la inercia.

573. Para mejorar la credibilidad de una evaluación sistemática de las actividades de un organismo de estadística e introducir a la vez nuevas perspectivas, lo mejor es emplear recursos externos para el examen y la evaluación. Esto puede hacerse mediante contratos de consultoría o, si procede, como parte de las actividades ordinarias de la red de comités asesores.

574. No se dispone de ninguna fórmula que indique cuántos niveles jerárquicos debería haber en una determinada organización. Esto viene dado por quienes la diseñan y depende de variables tales como la escala de operaciones, lo que se considera manejable, y la especialización del personal.

575. No hay sugerencias de estructuras jerárquicas en los diagramas del anexo III. (Para un examen del modo en que los comités internos se ajustan a esta jerarquía, véase el capítulo V). Tampoco se sugiere que todas las instalaciones (departamentos sustantivos y de servicios) mencionadas deban pertenecer a un solo organismo. Aunque esto es lo deseable desde varios puntos de vista, en muchas situaciones el costo que conlleva no se compadece con los beneficios resultantes para la comunidad de usuarios.

576. Este manual no menciona iniciativas que movilicen recursos para un período de tiempo relativamente breve, y que cesen una vez alcanzados sus objetivos. Por lo tanto, los comentarios sobre la organización de censos de población se limitan al material expuesto en el capítulo IX.

## B. FUNCIONES INTERNAS

### *1. Oficina del jefe de estadística*

577. La oficina del jefe de estadística debe desarrollar dos tipos de actividades:

- Liderar y gestionar el organismo de estadística dando instrucciones al administrador financiero, al director de personal, y a los encargados de sus programas sustantivos.
- Gestionar las relaciones externas, de las cuales las más importantes son las relativas al ministerio encargado del organismo, los interlocutores gubernamentales clave, las autoridades legislativas del país, los medios de comunicación y los homólogos del jefe de estadística en el extranjero.

578. El hecho de que el jefe de estadística realice estas actividades directamente o mediante asesores depende de las preferencias personales y de la escala de operaciones. Hay oficinas grandes en las que varias responsabilidades se delegan en los asesores principales del jefe de estadística, quien solo es requerido cuando un asunto atañe a la integridad del organismo o de su base de datos, a cuestiones normativas afines, o al ministerio encargado de la oficina.

579. A veces, las funciones que se suelen asociar al jefe de un organismo de estadística recaen en un asesor principal. En este caso, el asesor se encarga de todos los asuntos relacionados con la gestión de personal (excepto los nombramientos al más alto nivel) y con la administración financiera corriente del organismo, con lo que el jefe de estadística queda libre para atender otros temas, tales como las relaciones externas de la oficina. Sin embargo, el jefe de estadística sigue siendo el responsable.

580. La función de un asesor jurídico tiende a estar vinculada con el jefe de estadística, independientemente de cómo esté organizada la oficina. Como es natural, el hecho de que el asesor jurídico pertenezca al personal o sea consultado en forma periódica depende de las preferencias y disponibilidades. Todos los casos que entrañan asuntos de integridad (por ejemplo, excepciones a las disposiciones de confidencialidad u otorgamiento de acceso a datos antes de que sean publicados en circunstancias excepcionales) y en los que la ley es ambigua exigen el dictamen del jefe de estadística, respaldado por la asesoría más fidedigna en materia de leyes. En el diagrama A.3 del anexo III se representa una posible estructura de la oficina del jefe de estadística.

## *2. Difusión*

581. Los adelantos en la tecnología computacional y las comunicaciones han influido en los métodos que utilizan los organismos estadísticos para la difusión de datos. Los organismos deben calibrar constantemente las preferencias del mercado relativas al contenido, el medio elegido para la entrega y el grado de detalle explicativo que debe incluirse con los datos. Para ello, tiene que mantener relaciones con los principales grupos de usuarios. Posteriormente se comunicarán las necesidades de los usuarios a los departamentos productores para que puedan reunir los datos de forma que satisfagan las necesidades de los usuarios. También deben tomarse en cuenta los aspectos de comercialización, incluidos la determinación del precio de las publicaciones, la búsqueda de la máxima utilidad y de la mayor difusión posible. Además, está la función de mantener relaciones especiales con los medios de comunicación, que son el instrumento principal para difundir información estadística al público general.

582. Hay muchas maneras de dividir las tareas del departamento encargado de la difusión. En el diagrama A.4 del anexo III se sugiere un modelo.

## *3. Organización sobre el terreno*

583. La organización sobre el terreno se estructura mejor sobre una base funcional, y debe servir a todos los departamentos temáticos del organismo de estadística. Es difícil imaginar una alternativa lógica a esta forma de organización. Sin embargo, no es infrecuente que la organización sobre el terreno tenga una estructura interna que gestione por separado las encuestas de los hogares y de las empresas.

584. En los casos en que el organismo de estadística depende en gran medida de los datos administrativos, la organización sobre el terreno podría encargarse también de esos registros, en aras de la eficiencia. Como es natural, en este caso los principios que inspiran la organización funcional y la organización temática plantean cierto grado de conflicto. En el diagrama A.5 del

anexo III se sugiere una estructura de la organización sobre el terreno. En este ejemplo se incluyen las actividades de recopilación basadas en registros administrativos, pero las presenta como un departamento separado dentro de la organización sobre el terreno.

585. La organización sobre el terreno desempeña las funciones siguientes:

- Mantener contacto con los encuestados;
- Explicar de manera creíble a los encuestados la finalidad de una encuesta estadística, obtener su cooperación y mantener en todo momento la buena disposición de los encuestados;
- Dar retroalimentación al resto de la organización estadística sobre a) la calidad del marco una vez se haya puesto a prueba sobre el terreno y b) la receptividad de los encuestados a una encuesta estadística determinada y los instrumentos usados para llevarla a cabo;
- Ocuparse de la edición inicial de la información recopilada. No hay un límite establecido entre la responsabilidad de la organización sobre el terreno y la de los departamentos temáticos. La eficiencia, la capacitación y las percepciones específicas de los departamentos temáticos influyen, entre otras cosas, en el modo de delegar ese trabajo. En todo caso, debe tenerse presente que mientras más cercano se esté al encuestado, más fácil será corregir los errores.
- Investigar métodos efectivos de recopilación de datos, incluidas las adaptaciones necesarias del cuestionario y las normas de clasificación, técnicas de persuasión, incentivos y medidas disuasorias.

#### *4. Departamentos temáticos*

586. Los departamentos temáticos desempeñan varias funciones singulares que son difíciles de delegar precisamente porque son especializadas, atañen a un conjunto bien definido de usuarios, y a menudo a un conjunto bien definido de encuestados. En términos generales, las funciones de los departamentos temáticos son las siguientes:

- Evaluar las necesidades de los usuarios y el método más efectivo en función de los costos para satisfacerlas, así como predecir la dirección en que esas necesidades están evolucionando;
- Tener un plan de acción común sobre el método óptimo de recopilar información relevante dadas las restricciones adicionales impuestas por los límites al papeleo generadas por los organismos gubernamentales;
- Equilibrar los requerimientos especiales de los usuarios con las restricciones impuestas por el uso de definiciones estándar y de normas internacionales de clasificación y de contabilidad, y las necesidades concretas expresadas por quienes compilan las cuentas macroeconómicas;

- Documentar los atributos cualitativos de los datos producidos y hacer accesibles los resultados a los investigadores y al público general;

587. En la práctica, las relaciones con los usuarios clave del gobierno deben considerarse una función distinta simplemente debido a la cantidad desproporcionada de contacto que exige. A continuación se presenta un resumen de las estructuras necesarias para que el departamento temático lleve a cabo sus funciones en varios ámbitos estadísticos diferentes (véase el diagrama A.6 del anexo III).

588. Las estadísticas básicas constituyen la materia prima de un organismo de estadística. La unidad temática puede organizarse de varias maneras. Una es según la fuente (empresas, hogares, instituciones y sector público); este método de organización tiene el mérito de coincidir con la estructura sugerida para la organización sobre el terreno. Otra alternativa es organizar el área temática por grupos de usuarios. Esta posibilidad tiene la ventaja de coincidir con la estructura de la parte del organismo que se encarga de actividades como la comercialización y la previsión de las necesidades de los usuarios. También se puede estructurar la unidad temática atendiendo a los procesos. Por ejemplo, puede constar de un departamento especializado en encuestas de registros de contabilidad empresarial, otro que se ocupe de encuestas mensuales someras administradas a las empresas y hogares por igual, y así sucesivamente.

589. La estructura más estable y robusta incorpora todas estas consideraciones. En consecuencia, es típico hallar estructuras en que se establece una distinción entre estadística de los hogares y estadística empresarial (fuente de información) así como entre estadística microeconómica y macroeconómica (grupos de usuarios). Las proporciones de las mezclas varían pero es improbable que una estructura dada pueda basarse en un criterio único.

590. Hay otras opciones para dividir cada una de las subestructuras principales. Por ejemplo, una manera de dividir las estadísticas económicas básica es por industrias (con departamentos encargados de la silvicultura, agricultura, minería, manufacturas, construcción, transporte, distribución, comunicaciones, etc.). Aunque tal división resulta atrayente, deja sin resolver algunos temas importantes. Por ejemplo, los precios al consumidor, las exportaciones de bienes y servicios, la inversión en maquinaria y equipo, el empleo industrial y comercial, y el gasto en investigación y desarrollo son importantes para explicar los cambios del PIB, pero abarcan todas las industrias.

591. La dificultad de usar un criterio único para crear subestructuras también afecta a las estadísticas sociales. Por ejemplo, cabría concebir una división basada en la fuente de información (instituciones que se ocupan de la educación, la salud y el bienestar). Sin embargo, tal distinción no funcionaría bien per se. Dentro de la categoría de salud hay un interés simultáneo en la actividad y efectividad del proveedor de salud (hospitales y clínicas), en los resultados de las actividades de salud (pacientes como parte de los hogares), y las tecnologías empleadas (resultados del gasto en investigación y desarrollo). Es obvio que la manera más efectiva de dividir el trabajo en el área de las estadísticas sociales es tomar varios criterios en consideración.

592. El afán principal al organizar una oficina es destacar la relevancia, la adaptabilidad y un conocimiento demostrable de las necesidades de los usuarios, y por lo tanto la división del trabajo más efectiva será aquella en la que los departamentos estén definidos por los grupos de usuarios (en este caso la división puede reflejar la manera en que está estructurado el gobierno). Tal clasificación es particularmente importante para industrias como las relacionadas con la energía, el transporte o la agricultura. Sin embargo, en algunos casos casi no hay margen para elegir. Cuando la fuente de información es única y domina todas las demás actividades relacionadas con el tema (por ejemplo, el comercio internacional de bienes, en el que la administración nacional de aduanas es la fuente de la inmensa mayoría de la documentación), hay pocas oportunidades para combinarla con otras materias. En otros casos sí existe la posibilidad; por ejemplo, los índices de precios en general, y el IPC en particular, están basados en una combinación de método de compilación y fuente de información.

593. En determinados tipos de estadísticas que abarcan todos los sectores e industrias existe cierto margen de elección a la hora de organizarlas. Un ejemplo es la información estadística sobre la demanda de mano de obra y equipo fijo. Las estadísticas sobre la demanda de mano de obra provienen de las encuestas de los sectores empresarial y público, pero su oferta se estima mediante encuestas de hogares. Si las dos se dividieran conforme a la fuente de información, gran parte de la relevancia que tiene la división general de las estadísticas en las áreas social y económica dependería de la ubicación de las encuestas de hogares de la fuerza laboral.

594. Es difícil tomar partido en este asunto puesto que los argumentos son muy complejos; en definitiva, las personalidades y el sentido de equilibrio interno desempeñan papeles decisivos. Puede concebirse una organización en la que los jefes de cada unidad, ilustrados en los diagramas A.5, A.6 y A.7 (véase el anexo III), estén al mismo nivel jerárquico y bajo la supervisión del jefe de estadística, así como otra en la que las unidades pertenezcan a grupos diferentes, y solo el jefe de cada grupo sea responsable ante la dirección superior.

595. El diagrama A.7 del anexo III ofrece una perspectiva más detallada de lo que sería una sugerencia de organización para el departamento de estadísticas económicas básicas. Las distinciones establecidas se ofrecen meramente a título de ejemplo. Las sugerencias están inspiradas en las consideraciones siguientes:

- Con respecto a las actividades representadas bajo estadística industrial, lo que se persigue es información sobre su estructura de costos, su valor bruto de producción y los elementos que constituyen valor agregado. La suma ajustada de los valores agregados debería ser un subtotal (tras algunos ajustes conceptuales) en las cuentas nacionales;
- Algunas industrias son interlocutores directos de un ministerio, que puede tener su propia rama estadística y/o generar información para fines estadísticos como subproducto de sus actividades administrativas o fiscalizadoras. Como sugerencia, estas industrias quedarían agrupadas bajo el epígrafe “Estadística Industrial, Grupo 1”. Las demás serían parte del grupo 2;
- Las tres actividades agrupadas bajo el epígrafe “Estadísticas económicas básicas generales” son sui generis. Se basan en una fuente única de información (por ejemplo, el

comercio internacional) o en una técnica única (por ejemplo, índices de precio), o en una amplia variedad de fuentes y circunstancias especiales (por ejemplo, instalación de bienes de capital).

596. Los diagramas A.8 y A.9 del anexo III sugieren estructuras de las estadísticas sociales y de los hogares, y del departamento laboral. Las consideraciones que inspiran los modelos son similares a las ya enunciadas. En otras palabras, puede haber razones estratégicas para consolidar todas las estadísticas laborales en una unidad organizacional, no por la homogeneidad de métodos o fuentes sino más bien para interactuar con más eficacia con el ministerio del trabajo. Ideas similares dominarían la decisión de consolidar la producción de todas las estadísticas relacionadas con la salud y educación a fin de simplificar los contactos con ministerios poderosos que pueden tener sus propias ramas estadísticas.

597. No hay una manera estándar de organizar las estadísticas macroeconómicas. En muchos casos, son estimadas por los departamentos de investigación de los bancos centrales o por departamentos especializados en los ministerios de hacienda nacionales. Sin embargo, poseen ciertos atributos distintivos que deberían influir en su organización:

- Las estadísticas macroeconómicas no se obtienen por mediciones directas. Más bien, se derivan conjuntamente de las estadísticas económicas básicas, las cuentas públicas y las identidades contables;
- Las principales preocupaciones del contador nacional y del compilador de la balanza de pagos son las propiedades de equilibrio del sistema, las diferencias entre las diversas cuentas y los procedimientos de estimación para elementos incompletos;
- La compensación de la oferta y la demanda de cada industria, necesaria para la estimación de la oferta total (PIB), generará necesariamente diferencias y brechas inexplicables. El examen de estas diferencias constituye una retroalimentación esencial para los encargados de las estadísticas económicas básicas;
- Las bondades y deficiencias relativas de los datos básicos reveladas mediante el ejercicio de compensación son elementos decisivos en la formulación de todo programa de desarrollo de las estadísticas económicas básicas.

598. Dadas las características precedentes, se formulan dos proposiciones:

- La compilación de las cuentas macroeconómicas es, de hecho, un análisis completo de la calidad de las estadísticas económicas básicas que las componen. En consecuencia, es mejor que las gestione un departamento independiente.
- Los intereses de quienes compilan las cuentas nacionales e internacionales son de carácter tan analítico que no se haría un aprovechamiento óptimo de sus talentos si se les permitiera participar en el examen de encuestas estadísticas o en la negociación con otros departamentos gubernamentales para la entrega de registros administrativos.



599. El departamento encargado de las estadísticas macroeconómicas posee varias tareas directas. Es el arquitecto de las cuentas económicas nacionales en el sentido amplio del término (con el alcance definido en el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993).<sup>125</sup> Asimismo es responsable de ciertas estimaciones derivadas, como el índice de producción industrial (que habitualmente es la estimación del valor agregado a precios constantes de los sectores responsables de la minería, la manufactura y parte de los servicios de utilidad pública) y el nivel y la tasa de variación de la productividad, cuando tales cálculos existen.

600. Dado que hay muchos casos en que el organismo de estadística no está encargado de la compilación de las cuentas nacionales, cabe mencionar las consecuencias de dividir la responsabilidad de las estadísticas macroeconómicas. El productor de estadísticas básicas suele estar más preocupado por las estimaciones del PIB que por la pérdida de calidad de las estadísticas económicas. En consecuencia, los coordinadores de sistemas en que las responsabilidades están divididas deben ser especialmente conscientes de la importancia de la evaluación crítica permanente desde la perspectiva de aquellos que compilan las cuentas nacionales.

601. Que el departamento de cuentas macroeconómicas se encargue o no de estadísticas tales como la tabla del flujo de fondos o la balanza de pagos nacional depende de la capacidad del organismo central de estadística para acceder a las transacciones financieras e interpretarlas. Dado que esta capacidad es muy variable, en muchos casos la responsabilidad de la balanza de pagos, o al menos de la cuenta de capital de la balanza, sigue en manos del banco central.

602. En general, un sistema estadístico se beneficia mucho del estrecho contacto entre productores de estadísticas básicas y compiladores de las cuentas macroeconómicas. Dicho contacto debe ser bidireccional. El sistema se beneficia si hay una entrega pronta de resultados básicos y un examen y una evaluación críticos de la calidad de esos resultados una vez que se incorporan a las tablas de contabilidad nacional.

603. En el diagrama A.6 del anexo III se presupone que la responsabilidad de **todas** las cuentas macroeconómicas recae en un solo departamento.

604. En las dos últimas décadas se ha observado un interés creciente en varias estadísticas no tradicionales, entre las que destacan las relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, la difusión de conocimiento científico y la adquisición y uso de nuevas tecnologías. Además, en muchos organismos ha aumentado considerablemente la dependencia respecto de los registros administrativos relacionados con los impuestos y pensiones. Las estadísticas relacionadas con los impuestos y la seguridad social evolucionaron como subproductos de nuevas estadísticas sobre el comportamiento del consumo, derivadas a su vez del enlace entre registros de encuestas y administrativos. En el futuro cercano, el uso de la Internet en asuntos relacionados con las empresas y el consumo, así como con la investigación, la educación y otras muchas áreas, se tornará universal y es probable que el ámbito de las estadísticas se expanda aún más.

---

<sup>125</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, y otros (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.94.XVII.4).

605. Ninguna de estas estadísticas se ajusta perfectamente a la división tradicional entre temas económicos y sociales. Algunas pertenecen a ambas categorías. Otras (sobre todo las relacionadas con la ciencia y el entorno natural) representan una nueva esfera de investigación. Todavía no se puede determinar si requieren o no su departamento propio (sobre todo en las oficinas pequeñas). Además, estas estadísticas se encuentran todavía en etapa de desarrollo; hay pocos estándares aceptados en el ámbito internacional para la recopilación y compilación, y en muchos casos la responsabilidad principal sigue todavía en manos de otros ministerios, y no necesariamente en las ramas estadísticas de aquellos.

606. Una solución sería albergar los nuevos adelantos estadísticos en el departamento de investigaciones del organismo de estadística, si es que existe. Otra sería crear una dependencia de investigación dentro del departamento de contabilidad nacional. Está claro que la solución más adecuada será diferente en cada país.

### *5. Infraestructura estadística*

607. Los departamentos encargados de la infraestructura estadística poseen las tres funciones principales siguientes, que están reflejadas en la organización del organismo de estadística:

- El desarrollo de métodos científicos y su aplicación en la medición de variables características de los procesos sociales y económicos.
- La redacción de códigos que aseguren tanto la consistencia interna de la manera en que las variables están definidas y clasificadas como una cierta comparabilidad entre los países (se supone que cumplen plenamente con el sistema estadístico nacional).
- La creación y el mantenimiento de bases de datos necesarias para hacer un muestreo de empresas, hogares e instalaciones físicas.

608. En más de un sentido, el departamento encargado del desarrollo y la aplicación de métodos científicos oficia también de conciencia profesional del sistema estadístico. Como tal, debe ceñirse a las normas de calidad más estrictas.

609. El departamento encargado de los estándares y clasificaciones debe poseer la facultad suficiente para establecer normas jurídicas poco susceptibles de apelación. En general, el examen de la corrección y racionalidad de una norma o método determinado debe hacerse antes de su implementación.

610. El departamento encargado de los marcos muestrales del organismo de estadística debe mantener la integridad física y funcional de los registros y mantenerlos actualizados; ofrecer extractos de marcos a los que realizan las encuestas o censos por muestreo, y asegurarse de que todas las partes del organismo de estadística usen marcos muestrales oficiales en vez de sustitutos no autorizados.

611. Estas responsabilidades presuponen una convicción de todo el organismo de que es mejor tener un solo marco muestral extenso para cada aplicación importante (por ejemplo, todas las

encuestas empresariales) y no marcos separados para cada encuesta, y que los departamentos que toman las encuestas deben aunar sus conocimientos, actualizando un marco colectivo en vez de mantener marcos individuales.

612. Los estadísticos matemáticos suelen concentrarse en el departamento encargado del diseño de los muestreos y de las encuestas por muestreo. Además de sus otras responsabilidades, el departamento debe ser capaz de cumplir los siguientes principios:

- Todas las encuestas realizadas por el organismo de estadística deben estar basadas en diseños lógicos;
- La información necesaria para calibrar la confiabilidad de las estadísticas producidas por el organismo debe ser inteligible y accesible a todos los usuarios;
- Todos los miembros del organismo de estadística deben estar plenamente convencidos de la necesidad de basar sus actividades de medición en principios científicos sólidos como único medio para establecer la calidad de las estadísticas producidas.

613. Mientras estos tres principios encabecen la agenda del organismo de estadística, será menos relevante el hecho de que departamento encargado de los métodos estadísticos sea materialmente distinto de todos los demás, o de que el personal se reparta entre los departamentos de usuarios en el seno del organismo, de adoptar soluciones alternativas. El diseño de la infraestructura dependerá en gran medida de las circunstancias específicas de cada país.

614. En la práctica, hay que mantener el equilibrio entre las dos preocupaciones. Por una parte, los estadísticos matemáticos pueden contribuir sobremedida a que el organismo de estadística sea saludable si forman parte de equipos multidisciplinarios de un proyecto, en los que defiendan la calidad, asesoren sobre métodos científicos y trabajen en pro de una mayor eficiencia en la realización de proyectos. Por otra parte, deben formar parte de una organización que apoye el desarrollo de sus conocimientos técnicos y ofrezca medios para mejorar sus perspectivas de carrera. El equilibrio puede ser difícil de conseguir. En el diagrama A.11 del anexo III se presenta una sugerencia de organización para esta área.

## *6. Infraestructura técnica*

615. El desarrollo de las tecnologías ha expandido notoriamente las capacidades de un organismo de estadística:

- a) Todos los funcionarios de la mayor parte de los organismos de estadística tienen acceso a equipos computacionales potentes y relativamente baratos.
- b) Las aplicaciones de software de fácil manejo han dado a los funcionarios el control de varias funciones estadísticas clave que van desde el diseño de cuestionarios a la recopilación, edición, tabulación, mapeo y publicación. Los paquetes comerciales han

hecho más fácil la programación interna de aplicaciones y la reutilización de componentes dentro de la organización se ha vuelto más común.

c) La articulación de redes computacionales ha facilitado el acceso interno a datos y metadatos mediante entornos cliente/servidor escalonados.

d) La tecnología de la Internet ha hecho factible para los funcionarios el acceso oportuno a fuentes externas de información, lo que ha permitido realizar investigaciones, recoger información general y desarrollar otras labores relevantes en todos los niveles de una organización, y no exclusivamente por conducto de la dirección superior.

Como consecuencia de estos cambios y otros afines, han surgido nuevos intereses respecto a la gestión del entorno de la tecnología de la información.

616. A la luz de estos cambios, el departamento encargado de la infraestructura técnica debe desempeñar las siguientes funciones:

- Gestionar el modelo de tecnología de la información de la organización descrita en la sección A del capítulo VII;
- Administrar la infraestructura técnica del organismo;
- Determinar la medida en que va a recurrirse a la contratación externa y gestionar la relación con los proveedores;
- Planificar el reemplazo de bienes de capital;
- Prestar asesoría sobre los usos de la tecnología de Internet para promover la misión del organismo de estadística.

### *7. La función analítica*

617. La función analítica debe generalizarse y darse en todas las áreas del organismo de estadística. Sin embargo, un organismo soporta una dura carga operacional, de modo que su personal no puede dedicar todo su tiempo al análisis puro. Sin duda, el enfoque analítico de los problemas es una necesidad y debe estar omnipresente, pero en este contexto el concepto de análisis tiene una connotación diferente.

618. Cabe considerar dos actividades analíticas principales. La primera, que puede clasificarse como investigación, se orienta a mejorar la eficiencia de las operaciones; depura los conceptos que inspiran las actividades de medición; e innova con métodos que minimizan el error. En la segunda actividad se trata de entender los resultados obtenidos, situarlos en contextos sociales o económicos coherentes, relacionarlos con otros eventos y procesos, y en general hacerlos más apreciables para los usuarios. Como es natural, la retroalimentación de cualquier incongruencia o ambigüedad de los resultados numéricos es un subproducto de esta actividad analítica.

619. Los comentarios de esta sección pertenecen fundamentalmente al segundo conjunto de actividades analíticas. En términos de organización, el organismo debe decidir si esta actividad se da en todos los departamentos temáticos o si debe concentrarse en un departamento o área que sirva a todo el organismo. En cualquier caso, un organismo eficiente suele incorporar elementos de ambos enfoques.

620. Cabría concebir un límite conforme a las pautas siguientes. El material explicativo que acompaña la publicación de nuevos resultados (sobre todo de encuestas permanentes o actividades estadísticas más complejas) debería estar a cargo del departamento temático; el material analítico diseñado de forma específica (por ejemplo, un estudio de demanda de servicios de salud a la luz de las últimas proyecciones demográficas, o la relación entre tasas de supervivencia de la pequeña empresa y su propensión a innovar mediante nuevos procesos de producción) debería estar a cargo de un departamento especializado capaz de efectuar análisis económicos, sociológicos y demográficos.

621. Una ubicación posible para la unidad encargada del análisis es en un área temática como la de estadísticas macroeconómicas o la de estadísticas sociales, según el énfasis analítico que plantee el organismo. Otra posibilidad es situar esta función en la oficina del jefe de estadística.

## *8. Planificación*

622. La planificación es esencial para un organismo de estadística exitoso. En una planificación sólida se deben proponer varios objetivos, ofrecer argumentos razonables sobre el modo de alcanzarlos y demostrar que los recursos asignados son los adecuados.

623. La función de planificación se ocupa de establecer un proceso que genera un plan, define las condiciones de su implementación, supervisa su ejecución y asesora en caso necesario respecto a mecanismos de emergencia y alternativas.

624. Hay dos maneras de organizar la función de planificación. Una técnica consiste en nombrar un oficial de planificación o destinar una oficina de planificación para que realice esta tarea anualmente y se encargue de mantener el plan. La otra es comprometer a la plana directiva del organismo de estadística para que coopere en un esfuerzo colectivo y construya un plan equilibrado. Una iniciativa que involucre a todas las partes de un organismo recibirá por cierto más aceptación, apoyo y compromiso que una iniciativa especializada.

625. El marco cronológico es un elemento importantísimo en la planificación. Las actividades de desarrollo estadístico no deberían limitarse a un plan anual único; por otra parte, la planificación debe ser realista y no adentrarse demasiado en el futuro. Mientras más dilatado sea el marco cronológico, menos confiables serán los supuestos de planificación necesarios para asegurar una asignación de recursos adecuada. Una posibilidad de equilibrio entre las dos consideraciones es un plan con un marco temporal de tres años.

### *9. Mecanismos horizontales y verticales*

626. En el capítulo V figura una descripción detallada de los mecanismos horizontales. Hay pocas diferencias entre las jerarquías verticales y las estructuras de los comités. La estructura vertical de un organismo de estadística sigue en general la jerarquía de la administración pública; en muchos casos se halla prescrita en la legislación que regula el organismo y suele corresponder a las asignaciones financieras hechas por el gobierno al organismo de estadística. Por ello, no puede modificarse con facilidad, aunque debe evitarse la inflexibilidad absoluta.

627. La estructura horizontal de un organismo de estadística (es decir, su estructura de comités ad hoc) sirve para resolver problemas de gestión, temáticos y de procedimiento inherentes a la estructura oficial de la institución. Dada la índole de los problemas, su efectividad para resolver los conflictos, y el respeto que adquieren como fuente de asesoramiento imparcial, los comités brindan un sentido de cohesión que la estructura vertical socava a veces involuntariamente. El desempeño de estos dos papeles requiere que la estructura de los comités del organismo de estadística sea muy flexible, con el fin de que pueda aprovechar plenamente los atributos personales de sus funcionarios para responder con rapidez a los problemas a medida que van surgiendo.

#### C. FORMACIÓN DE APOYO EXTERNO

628. Ningún organismo estadístico puede funcionar efectivamente sin la ayuda sistemática de contactos externos. Mientras más prestigiosos sean estos contactos, mayor será el realce en la credibilidad del organismo.

629. Un organismo de estadística puede ser cuestionado en varios frentes por los miembros de su variada clientela. Los usuarios pueden pedir explicaciones sobre el modo de determinar las prioridades, sobre el nivel de calidad de los resultados (es decir, el uso de métodos objetivos y la ausencia de manipulación política), o sobre las garantías de confidencialidad de los registros individuales.

630. Puede resultar difícil responder a estas preguntas, sobre todo las relativas a la calidad y jerarquización de las prioridades. La posición del organismo se fortalece enormemente si puede demostrar que un grupo externo bien elegido e informado examinó sus decisiones y acordó o sugirió modificaciones que fueron tomadas en cuenta en la determinación final. Asimismo, la posición del organismo respecto a la objetividad y oportunidad de los métodos elegidos puede verse fortalecida si puede corroborar que han sido examinados y aprobados por los mejores expertos técnicos disponibles.

631. Por estas razones, si bien un consejo o comisión superior acostumbra encargarse de examinar periódicamente las políticas y prioridades estadísticas, algunos organismos han construido una red de entidades asesoras complementarias. Sus informes se ponen a disposición del público y de las autoridades de gobierno encargadas del organismo.

632. Las medidas de apoyo permitirán que el organismo encare todos los desafíos emanados del ejercicio de su mandato. Sean cuales fueren los mecanismos que se apliquen, los siguientes son decisivos:

- Una base jurídica adecuada;
- Grupos externos (nacionales e internacionales) distinguidos e interesados que sean miembros de una red de comisiones y comités, tanto de carácter formal como informal;
- Una categoría gubernamental acorde con el cometido de ser el principal órgano investigador del gobierno y la nación;

633. En definitiva, el organismo debe demostrar que ha gestionado con prudencia sus recursos, que ha mantenido informados al gobierno y al público, que ha brindado un servicio a la comunidad estadística internacional y que se ha comunicado información importante de un modo imparcial y eficaz.

## **ANEXO I: MODELO ANOTADO DE UNA LEY NACIONAL DE ESTADÍSTICA**

### **Introducción**

En la sección E del capítulo II de la presente edición del *Manual de organización estadística* se plantean varios principios generales de la legislación estadística, pero contiene pocos datos específicos. En el anexo I se presentan textos específicos que podrían ser de utilidad para países que deseen adoptar una ley general de estadística, o modificar la existente. Cabe destacar que este “modelo de ley de estadística” no pretende en modo alguno ser prescriptivo o normativo. Solo es una muestra de los aspectos que se consideran en la práctica en la legislación estadística de varios países; de hecho, algunos textos fueron tomados de leyes de estadística existentes.

El modelo, diseñado para un país ficticio llamado “Numerlandia” contiene dos tipos de elementos:

1. Aspectos que se refieren a cuestiones de principio y que deben estar presentes en toda ley de estadística (destacados en **negrita**). Al respecto, se hará también referencia a los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales, adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1994. Estos aspectos suelen estar directamente relacionados con lo expresado en los Principios, como se explicará en las notas.
2. Elementos alternativos u optativos. El encabezado “Alternativas” indica que las soluciones son diferentes, pero no necesariamente inferiores a las descritas en los aspectos ya mencionados. Las “Opciones” dependen en mayor grado de los países; pueden funcionar para algunos, pero pueden ser inaceptables para otros.

### **Ley de estadística de Numerlandia**

*Nota:* La ley consta de tres secciones principales: generalidades (véase la sección E.1 del capítulo II, referente a los actores principales del sistema estadístico y sus roles, responsabilidades e interacciones); operaciones estadísticas y recopilación de datos, que incluye varias disposiciones para sistemas regionalmente descentralizados (véase la sección E.6 del capítulo II) y confidencialidad de los datos, que incluye el acceso a información protegida por otras leyes (véase la sección E.4 del capítulo II).

#### **A. GENERALIDADES**

##### **1. Definiciones <sup>a</sup>**

**En la presente Ley:**

**a) Se entiende por *Jefe de Estadística* el Jefe de Estadística de Numerlandia;**

---

<sup>a</sup> Véase también la sección E.1 del capítulo II del presente *Manual*.



- b) Se entiende por *departamento* todo departamento, asamblea, oficina, organismo u otra división del Gobierno de Numerlandia o del gobierno de una región o cualquier organismo de ambos;
- c) Se entiende por *ministro* un miembro del gabinete de ministros de Numerlandia;
- d) Se entiende por *encuestado* una persona natural o jurídica respecto de cuyas características o actividades se busca o se suministra cualquier informe o información en virtud de la presente Ley;
- e) Se entiende por *Consejo* el Consejo Nacional de Estadística de Numerlandia.

## **2. Nombramiento del Jefe de Estadística**

**El Presidente de Numerlandia, por recomendación del Consejo de Ministros, designará a un funcionario cuyo cargo será el de “Jefe de Estadística de Numerlandia” para que desempeñe el cargo por un plazo fijo de cinco años, renovable.**

*Nota:* El nombramiento del Jefe de Estadística a plazo fijo garantiza su independencia profesional e impide la injerencia política en las estadísticas oficiales (véase la sección C.4 del capítulo II).

### *Alternativa 1*

El Primer Ministro de Numerlandia designará a un funcionario cuyo cargo será el de “Jefe de Estadística”.

### *Alternativa 2*

El Parlamento de Numerlandia designará a un funcionario cuyo cargo será el de “Jefe de Estadística”.

### *Alternativa 3*

El Presidente de Numerlandia, por recomendación del Consejo Nacional de Estadística, designará a un funcionario para que ocupe el cargo de “Jefe de Estadística”.

### *Opción*

El Presidente de Numerlandia nombrará un Ministro de Estadística que oficiará de *Jefe de Estadística*.

## **3. Funciones del Jefe de Estadística**

### **El Jefe de Estadística:**

**a) Asesorará en asuntos relativos a los programas estadísticos de los departamentos del Gobierno de Numerlandia, y mantendrá consultas con dichos departamentos para tal fin;**

**b) Tomará decisiones relativas a los métodos de recopilación de datos para fines estadísticos, así como para su compilación y los medios y plazos para la publicación de las estadísticas;**

**c) Supervisará la administración general de esta Ley y controlará las operaciones y el personal del Instituto de Estadística de Numerlandia;**

**d) Representará a Numerlandia en las reuniones internacionales de estadística o designará a uno o más funcionarios del Instituto de Estadística para tal fin.**

*Nota:* Las disposiciones de este artículo respaldan el papel coordinador del Jefe de Estadística (párrafo a)], su autonomía profesional (párrafo b)]; véase también los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales, recogidos en el anexo II), así como su rol internacional (véanse los artículos 9 y 10 de los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales en el anexo II).

#### ***4. Instituto de Estadística de Numerlandia***

**Habrá un organismo de estadística, denominada Instituto de Estadística de Numerlandia, cuyas obligaciones son:**

**a) Recoger, compilar, analizar y publicar la información estadística relativa a las actividades comerciales, industriales, financieras, sociales, económicas, ambientales y generales y la situación de las personas;**

**b) Colaborar con los departamentos gubernamentales en el acopio, compilación y publicación de información estadística, incluidas las estadísticas emanadas de las actividades de esos departamentos;**

**c) Promover la evitación de duplicación en la información recogida por los departamentos del Gobierno, y**

**d) En general, promover y desarrollar estadísticas sociales y económicas integradas correspondientes a todo el territorio de Numerlandia y a cada una de sus regiones, y coordinar planes para la integración de esas estadísticas.**

#### ***5. Plan de trabajo, calendario de comunicados e informe anual***

**a) Tres meses antes del comienzo de cada nuevo año fiscal, el Jefe de Estadística presentará al Consejo de Ministros <sup>b</sup> un plan de trabajo para el siguiente año fiscal en el que exponga los principales acopios estadísticos y las publicaciones previstas, así como las estimaciones de gastos e ingresos relacionadas con ellos;**

---

<sup>b</sup> O en su defecto, el Presidente, el Parlamento o un ministro que sea designado responsable político de las estadísticas.

**b) Al comienzo de cada nuevo año fiscal, el Jefe de Estadística publicará un calendario de los comunicados más importantes de nuevas estadísticas en ese año fiscal;**

**c) Dentro de los tres meses posteriores al término de cada año fiscal, el Jefe de Estadística presentará un informe al Consejo de Ministros relativo a las actividades del Instituto de Estadística de Numerlandia durante el año fiscal precedente.**

*Nota:* este artículo se refiere sobre todo a la transparencia y redición de cuentas, dos aspectos importantes de los Principios fundamentales. La publicación de un calendario anticipado de comunicados (párrafo b]) evita la injerencia política en los resultados estadísticos.

### **6. Consejo Nacional de Estadística**

**a) Habrá un Consejo Nacional de Estadística cuya función es:**

**i) Asesorar al Jefe de Estadística sobre los planes de trabajo estadísticos; cuando el programa de trabajo se presente al Consejo de Ministros se adjuntará dicha asesoría;**

**ii) Considerar el informe anual que el Jefe de Estadística presente al Consejo de Ministros; sus comentarios se adjuntarán a este informe;**

**iii) Asesorar al Jefe de Estadística sobre cualquier otro aspecto estadístico.**

**b) El Consejo estará presidido por el Jefe de Estadística;**

**c) El Consejo se reunirá cuatro veces al año como mínimo;**

**d) El Consejo podrá establecer subcomités y grupos asesores especiales;**

**e) El Consejo contará con un mínimo de 15 miembros, que representarán a los principales grupos de usuarios de estadísticas oficiales, en particular a los departamentos gubernamentales y a las comunidades empresarial y académica;**

**f) Los miembros del Consejo serán designados por el Ministro, por recomendación del Jefe de Estadística. Ejercerán sus cargos por períodos de cuatro años renovables;**

**g) El reglamento del Consejo será aprobado por el Ministro.**

*Nota:* la función principal de un Consejo Nacional de Estadística consiste en actuar como mediador con los usuarios de estadísticas, y realzar con ello la relevancia de las estadísticas oficiales (véase el artículo 1 de los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales en el anexo II). Dado que hay muchas maneras diferentes de establecer este consejo, a continuación se enumeran algunas alternativas.

#### *Alternativas*

- a) El Ministro preside el Consejo y el Jefe de Estadística es vicepresidente;
- b) Hay un presidente independiente y el Jefe de Estadística es miembro ex officio;
- c) El Consejo tiene mayor o menor número de miembros;
- d) El Consejo aprueba el plan de trabajo estadístico (en lugar de limitarse a dar asesoría);
- e) Recomendación de membresía mediante votación colectiva (el propio Consejo propone candidatos);
- f) La membresía es especificada por ley (por ejemplo “un representante del Ministerio de Hacienda, un representante del Banco Central, un representante del Consejo de Asesores Económicos”, etcétera);
- g) Períodos de servicio más largos o más breves.

## B. OPERACIONES ESTADÍSTICAS Y ACOPIO DE DATOS

*Nota:* esta parte de la ley aborda principalmente las disposiciones prácticas para el acopio de datos, incluido el acceso a fuentes de datos gubernamentales que serían relevantes para fines estadísticos. Las estadísticas deberían recogerse con la máxima eficacia sin sobrecargar a los encuestados (véase el artículo 5 de los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales en el anexo II).

### *1. Personal estadístico*

**El Jefe de Estadística puede emplear los comisionados, empadronadores, agentes u otras personas necesarias para recopilar, en nombre del Instituto de Estadística de Numerlandia, aquellas estadísticas e información que el Jefe de Estadística estime útiles y de interés público relacionadas con las actividades comerciales, industriales, financieras, sociales, económicas y otras que determine el Jefe de Estadística; las obligaciones de los comisionados, empadronadores, agentes u otras personas serán las prescritas por el Jefe de Estadística.**

#### *Opciones*

#### *Funcionarios públicos*

El Ministro puede usar, durante los períodos que determine, los servicios de cualquier empleado de la administración pública de Numerlandia para ejercer o desempeñar cualquier obligación, facultad o función del Instituto de Estadística de Numerlandia en virtud de esta ley o de cualquiera otra, y toda persona que preste esos servicios se considerará, para los fines de esta ley, una persona empleada en virtud de esta ley.

*Nota:* esto significa que el Ministro políticamente responsable de las estadísticas oficiales tiene la facultad de contratar funcionarios públicos que no pertenezcan al Instituto de Estadística de Numerlandia para desempeñar tareas estadísticas; entre otras cosas esto sería importante para los censos.

### *Servicios contratados*

Todas las personas contratadas para prestar servicios especiales para el Jefe de Estadística en virtud de esta Ley, y los empleados y agentes de aquellas personas se considerarán, para los fines de esta Ley, personas empleadas en virtud de esta Ley mientras presten esos servicios.

### *Cooperación con autoridades regionales*

El Jefe de Estadística puede establecer acuerdos para que el gobierno de una región del país se ocupe de asuntos necesarios o convenientes para la aplicación o el cumplimiento de esta Ley, y en particular todos los siguientes o parte de los mismos:

- a) La ejecución, por parte de funcionarios regionales, de toda facultad u obligación conferida o impuesta a cualquier funcionario en virtud de esta Ley;
- b) El acopio, por parte de cualquier departamento regional o funcionario regional, de información estadística o de otra índole requerida para los fines de esta Ley; y
- c) El suministro de información estadística al Jefe de Estadística por parte de cualquier departamento o funcionario regional.

Todos los funcionarios regionales que desempeñen una facultad u obligación conferida o impuesta a cualquier funcionario en virtud de esta Ley, o en virtud de cualquier acuerdo establecido conforme a esta sección, se considerarán, para los fines de esta Ley, personas empleadas en virtud de esta Ley.

El Jefe de Estadística puede establecer un acuerdo con el gobierno de una región del país con el fin de disponer, con la oficina de estadística de esa región, el intercambio o la transmisión de:

- a) Respuestas a toda indagación estadística específica;
- b) Respuestas a toda clase de información específica recopilada en virtud de esta Ley; y
- c) Toda tabulación y análisis que utilice como base las respuestas mencionadas en a) o b).

Para los fines de esta sección, un acuerdo con una región del país solo tendrá validez respecto de la oficina regional de estadística que:

- a) Tenga facultad legal para acopiar información destinada a intercambios o transmisiones, conforme a lo estipulado en el acuerdo, de un encuestado que esté sujeto a sanciones legales por no proporcionar información a la oficina, ya sea por voluntad o por omisión, o por falsificar la información proporcionada;

b) Tenga prohibido por ley divulgar información de tal índole que su divulgación estaría prohibida al Instituto de Estadística de Numerlandia, sus funcionarios y empleados, si la información fuera proporcionada al Instituto de Estadística de Numerlandia, y

c) Cuento con funcionarios y empleados sujetos a sanciones legales por divulgar información de la índole descrita en el párrafo b).

Cuando el Instituto de Estadística de Numerlandia acopie información de esa índole de un encuestado, el Instituto de Estadística de Numerlandia notificará al encuestado, al acopiarla, los nombres de cualquier organismo estadístico con que el Jefe de Estadística haya establecido acuerdos de este tipo.

*Nota:* hay muchos métodos de interacción y cooperación entre el organismo nacional de estadística y los órganos regionales. En algunos países, el organismo nacional posee oficinas regionales que controla en su totalidad (lo que se denomina habitualmente “sistema vertical”), mientras que en otros las oficinas de estadística regionales son parte del gobierno regional (el “sistema horizontal”). También hay combinaciones de ambos sistemas. Además, hay otros modelos de relación entre el gobierno central y los regionales aplicables a los países con estructura federal.

## **2. Intercambio de información**

**El Jefe de Estadística puede suscribir un acuerdo con cualquier departamento, oficina municipal o corporación para intercambiar la información obtenida de un encuestado.**

**En el acuerdo se estipulará:**

**a) Que se notificará al encuestado que la información se acopia en nombre del Instituto de Estadística de Numerlandia y del departamento o corporación, según corresponda, y**

**b) Que si el encuestado notifica por escrito al Jefe de Estadística que se opone a que el Instituto de Estadística de Numerlandia intercambie la información, la información no se intercambiará con el departamento o corporación a menos que el departamento o corporación esté autorizado por ley para exigir que el encuestado entregue la información.**

*Nota:* véase el artículo 6 de los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales en el anexo II).

### *Opción*

#### *Acceso a los registros*

Una persona que tenga la custodia o la responsabilidad de cualquier documento o registro mantenido en cualquier departamento, oficina municipal, corporación, empresa u organización, del que pueda obtenerse información necesaria respecto de los objetivos de esta Ley o que ayudaría a completar o corregir esa información, otorgará acceso a los mismos para dichos fines

a una persona a la que el Jefe de Estadística dará autorización para obtener dicha información o la ayuda para completar o corregir dicha información.

### **3. Información falsa o ilegal**

**Toda persona que, sin una excusa legítima:**

**a) Se niegue a responder, no responda, o responda con deliberada falsedad a toda pregunta indispensable para obtener información solicitada respecto de los objetivos de esta Ley o en relación con ella, que le haya sido formulada por una persona empleada o que se considere empleada en virtud de esta Ley; o**

**b) No proporcione o se niegue a proporcionar cualquier información, o a llenar a su leal saber y entender cualquier cuestionario o formulario que se le haya pedido llenar y devolver en la forma y fecha solicitadas en virtud de esta Ley, o proporcione deliberadamente información falsa o equívoca o practique cualquier otro engaño; será, por cada negativa u omisión, o respuesta falsa o engañosa, culpable de un delito y estará sujeta, mediante, condena sumaria, a una multa máxima de..., o a pena de cárcel por un máximo de..., o ambas.**

### **4. Negativa a otorgar acceso a los registros**

**Toda persona:**

**a) Que, teniendo la custodia o la responsabilidad de cualquier documento o registro mantenido en cualquier departamento, oficina municipal, corporación, empresa u organización, del que pueda obtenerse información necesaria respecto de los objetivos de esta Ley o que ayudaría a completar o corregir esa información, se niegue a permitir el acceso a la información, o deje de otorgar este permiso, a cualquier persona autorizada para ese fin por el Jefe de Estadística; o**

**b) Que de cualquier manera obstaculice o trate de obstaculizar deliberadamente la labor de cualquier persona empleada en virtud de esta Ley;**

**será culpable de un delito y estará sujeta, mediante condena sumaria, a una multa máxima de..., o a pena de cárcel por un máximo de..., o ambas.**

*Nota:* aunque el imperio de la ley no sea el medio ideal para obtener datos básicos (véase la sección E.3 del capítulo II), casi todas las leyes de estadística contienen algunas disposiciones que determinan la obligatoriedad del acopio de datos estadísticos.

### *Opciones*

#### *Sistema de codificación de los bienes*

El Jefe de Estadística establecerá un sistema de codificación de los bienes que importa u exporta Numerlandia para facilitar el acopio, compilación, análisis y publicación de estadísticas relativas a esos bienes.

### *Formularios para datos estadísticos*

Con el fin de sustituir o ampliar la actividad de agentes o empleados encargados de acopiar estadísticas en virtud de esta Ley, el Jefe de Estadística puede ordenar que se envíe un formulario a la persona indicada para obtener la información autorizada conforme a esta Ley. La persona que reciba este formulario deberá responder las preguntas contenidas en él y devolverlo contestado al Instituto de Estadística de Numerlandia certificando su exactitud, no más tarde del plazo prescrito e indicado en el formulario, o no más tarde del plazo prorrogado a discreción del Jefe de Estadística.

### *Informes relativos a la ley de impuesto sobre la renta*

A los efectos de esta Ley:

a) El Jefe de Estadística o toda persona autorizada por el Jefe de Estadística a tal efecto puede tener acceso e inspeccionar toda clase de informes, certificados, estados de cuenta, documentos u otros registros obtenidos en nombre del Director Nacional de Impuestos Internos a los efectos de la ley de impuesto sobre la renta; y

b) el Director Nacional de Impuestos Internos ordenará que los informes, certificados, estados de cuenta, documentos u otros registros sean puestos a disposición del Jefe de Estadística o de la persona autorizada por el Jefe de Estadística para inspeccionar los registros.

### *Declaración de importaciones y exportaciones del servicio de aduanas*

A los efectos de esta Ley, el Director Nacional de Impuestos Internos ordenará enviar al Jefe de Estadística los informes de importaciones y exportaciones de Numerlandia y los detalles de los medios de transporte usados para ello.

### *Opciones adicionales:*

#### *Censo de población*

i) El Instituto de Estadística de Numerlandia realizará un censo de población de Numerlandia en el mes de... en el año..., y cada diez años en lo sucesivo;

ii) El censo de población se realizará de manera que se garantice el suministro de recuentos de la población de cada distrito de Numerlandia, conforme a su constitución vigente en la época de cada censo de población.

#### *Censo agrícola*

El Instituto de Estadística de Numerlandia realizará un censo agrícola de Numerlandia en el año..., y cada diez años en lo sucesivo.



### *Preguntas del censo*

El Presidente de Numerlandia prescribirá, por mandato, las preguntas que deberán formularse en todo censo realizado por el Instituto de Estadística de Numerlandia.

*Nota:* en algunos países los reglamentos censales son parte de la ley general de estadística; en otros los censos están regidos por una legislación propia.

## C. CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS

*Nota:* es indudable que la confidencialidad de los datos es una de las preocupaciones principales de los Principios fundamentales. Además de una cláusula general en la Ley de Estadística (véase el artículo 11, infra), el juramento del cargo del personal estadístico (véase el artículo 12, infra) también suele ser parte de la legislación estadística.

### *1. Prohibición de divulgar información*

**Excepto para los fines de comunicar información conforme a las condiciones de un acuerdo suscrito en virtud de esta Ley y excepto para los fines de entablar una acción judicial con arreglo a esta Ley, pero sujeto a esta sección:**

**a) Ninguna persona, salvo la persona empleada o considerada empleada y jurada con arreglo a esta Ley, estará facultada para examinar un informe identificable entregado a los efectos de esta Ley; y**

**b) Ninguna persona que haya prestado juramento conforme a esta Ley podrá divulgar por medio alguno, ni deliberadamente provocar la divulgación de cualquier información obtenida conforme a esta Ley de manera que sea posible, a partir de tal divulgación, vincular los datos particulares obtenidos de un informe individual con una persona, una empresa o una organización identificable.**

### *2. Juramento del cargo*

**El Jefe de Estadística y toda persona empleada o considerada empleada con arreglo a esta Ley deberá, antes de asumir sus funciones, prestar y suscribir el siguiente juramento o promesa solemne:**

**Yo, ..., juro (o prometo) solemnemente que cumpliré mis funciones con fidelidad y honradez como empleado del Instituto de Estadística de Numerlandia de conformidad con lo estipulado en la Ley de Estadística, y de las normas e instrucciones contenidas en ella, y que, salvo con la debida autorización correspondiente, no revelaré ni daré a conocer ningún asunto o dato que obre en mi conocimiento por razón de mi empleo.**

**Si una persona contratada para prestar servicios especiales al Jefe de Estadística con arreglo a esta Ley es una persona jurídica, el gerente general de la misma y los funcionarios, empleados y agentes de la misma destinados a prestar los servicios especiales deberán, antes de asumir cualquiera de las funciones estipuladas en el contrato, prestar y suscribir el siguiente juramento o promesa solemne:**

**Yo,...., juro (o prometo) solemnemente que cumpliré mis funciones con fidelidad y honradez como empleado de (nombre de la persona jurídica) respecto de mi empleo para...<sup>d</sup> de conformidad con lo estipulado en la Ley de Estadística, y de las normas e instrucciones contenidas en ella, y que, salvo con la debida autorización correspondiente, no revelaré ni daré a conocer ningún asunto o dato que obre en mi conocimiento por razón de mi empleo descrito en dicho contrato.**

### *Opciones*

El Jefe de Estadística puede autorizar, por mandato, que se divulgue la información siguiente:

a) Información relativa a una persona u organización cuya divulgación sea aceptada por escrito por la persona u organización interesada;

b) Información relativa a una empresa cuya divulgación sea aceptada por escrito por el dueño vigente de la empresa;

c) Información disponible al público conforme a cualquier estatuto u otra ley;

d) Información relativa a cualquier hospital, institución psiquiátrica, biblioteca, institución educativa, institución benéfica, servicio público<sup>e</sup> y otras instituciones sin ánimo de lucro similares, excepto los detalles cuya naturaleza hiciera posible relacionar los datos particulares con un paciente, recluso u otra persona que se encuentre bajo la tutela de tales instituciones;

e) Información en forma de índice o lista de establecimientos, empresas o negocios, que indique parte o la totalidad de los siguientes datos referentes a ellos:

i) Sus nombres y direcciones;

ii) Los números telefónicos que permitan el contacto respecto a cuestiones estadísticas;

---

<sup>d</sup> Se refiere al contrato que regula las tareas contratadas.

<sup>e</sup> Se considera *servicio público* a toda persona natural o jurídica que posea, opere o gestione una empresa de suministro de productos petroleros por oleoductos; la transmisión o distribución de gas, electricidad, acero o agua; la recolección y eliminación de residuos o aguas servidas; la transmisión, emisión, recepción o entrega de información por cualquier sistema de telecomunicaciones, o la provisión de servicios postales.

iii) Los productos que producen, fabrican, procesan, transportan, almacenan, compran o venden, o los servicios que prestan, en el curso de sus actividades; o

iv) Si están o no en un determinado rango de número de empleados, de personas contratadas, o de quienes constituyen su fuerza laboral.

### ***3. La información es secreta***

**Excepto para los fines de entablar una acción judicial con arreglo a esta Ley, todos los informes presentados al Instituto de Estadística de Numerlandia con arreglo a esta Ley y todas las copias del informe que obren en poder del encuestado son secretos y no se usarán como prueba en procesos de ninguna especie.**

**Ninguna persona que haya prestado juramento conforme a esta Ley podrá ser citada por orden de ningún juzgado, tribunal u órgano en procesos de ninguna especie para dar testimonio oral o para presentar declaración, documentos o registros respecto de cualquier información obtenida en el curso de la aplicación de esta Ley.**

### ***4. Divulgación de información secreta***

**Todo individuo que, después de haber prestado juramento conforme a esta Ley:**

**a) Revele o divulgue deliberadamente, directa o indirectamente, a cualquier persona no facultada conforme a esta Ley para recibir la misma información que él ha obtenido en el desarrollo de sus labores que pudiera ejercer influencia o afectar el valor de mercado de cualesquier acciones, bonos u otros valores o cualquier producto o artículo; o**

**b) Use cualquier información descrita en el párrafo a) a los efectos de especular con acciones, bonos u otros valores o cualquier producto o artículo;**

**será culpable de un delito y estará sujeta, mediante condena sumaria, a una multa máxima de..., o a pena de cárcel por un máximo de..., o ambas.**

#### *Opciones*

#### *Suplantación de empleados del Instituto de Estadística de Numerlandia*

Toda persona que:

i) Suplante a un empleado del Instituto de Estadística de Numerlandia con el fin de obtener información de alguna persona; o

ii) Simule estar llevando a cabo una investigación regulada por esta Ley sin ser un funcionario, empleado o agente del Instituto de Estadística de Numerlandia,

**será culpable de un delito y estará sujeta, mediante condena sumaria, a una multa máxima de ..., o a pena de cárcel por un máximo de seis meses, o ambas.**

#### *Aplicación de multas*

Todas las multas impuestas con arreglo a esta Ley pertenecen al Gobierno de Numerlandia y serán pagadas al Tesorero General.

## **ANEXO II. Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales**

En su período extraordinario de sesiones, celebrado en Nueva York del 11 al 14 de abril de 1994, la Comisión de Estadística adoptó los principios fundamentales de las estadísticas oficiales, tal como aparecen en la decisión C (47) de la CEPE, pero con un preámbulo revisado. A continuación se presenta un extracto del informe que contiene el preámbulo y los principios tal y como fueron adoptados.\*

### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES

*La Comisión de Estadística,*

*Teniendo en cuenta* que la información estadística oficial es una base indispensable para el desarrollo sostenible en las esferas económica, demográfica, social y ambiental y para el conocimiento y el mutuo comercio entre los Estados y los pueblos del mundo,

*Teniendo en cuenta* que la confianza básica del público en la información estadística oficial depende en gran medida del respeto por los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad democrática que procura entenderse a sí misma y respetar los derechos de sus miembros,

*Teniendo en cuenta* que la calidad de las estadísticas oficiales y, en consecuencia, la calidad de la información de que dispone el gobierno, la economía y el público dependen en gran medida de la cooperación de los ciudadanos, las empresas y otras fuentes de la información al proporcionar los datos pertinentes que se necesitan para la compilación de estadísticas y de la cooperación entre quienes usan y quienes elaboran las estadísticas para satisfacer las necesidades de los usuarios,

*Recordando* los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de cuestiones de estadística por establecer normas y conceptos que permitan efectuar comparaciones entre los países,

*Recordando también* la Declaración de Ética Profesional del Instituto Internacional de Estadística,

*Habiendo expresado la opinión* de que la resolución C (47), adoptada por la Comisión Económica para Europa el 15 de abril de 1992, tiene un significado universal,

*Tomando nota* de que en su octavo período de sesiones, celebrado en Bangkok, en noviembre de 1993, el Grupo de Trabajo de Expertos en Estadística designado por el Comité de Estadística de la Comisión Económica para Asia y el Pacífico para examinar los principios fundamentales había convenido en principio con la versión de la CEPE y había subrayado que dichos principios podían aplicarse a todas las naciones,

---

\* Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento N° 9 (E/1994/29), cap. V.

*Tomando nota asimismo* de que en su octavo período de sesiones, celebrado en Addis Abeba en marzo de 1994, la Conferencia Conjunta de Planificadores Estadísticos y Demógrafos Africanos consideró que los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales son de importancia universal,

*Adopta* los presentes principios de las estadísticas oficiales:

1. Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados;

2. Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de los datos estadísticos;

3. Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística;

4. Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas;

5. Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente con respecto a la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que le impondrán;

6. Los datos que reúnan los organismos de estadísticas para la compilación estadística, ya sean que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos;

7. Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos;

8. La coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico;

9. La utilización por los organismos de estadística de cada país de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos a nivel oficial;

10. La cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística contribuye a mejorar los sistemas de estadísticas oficiales en todos los países.

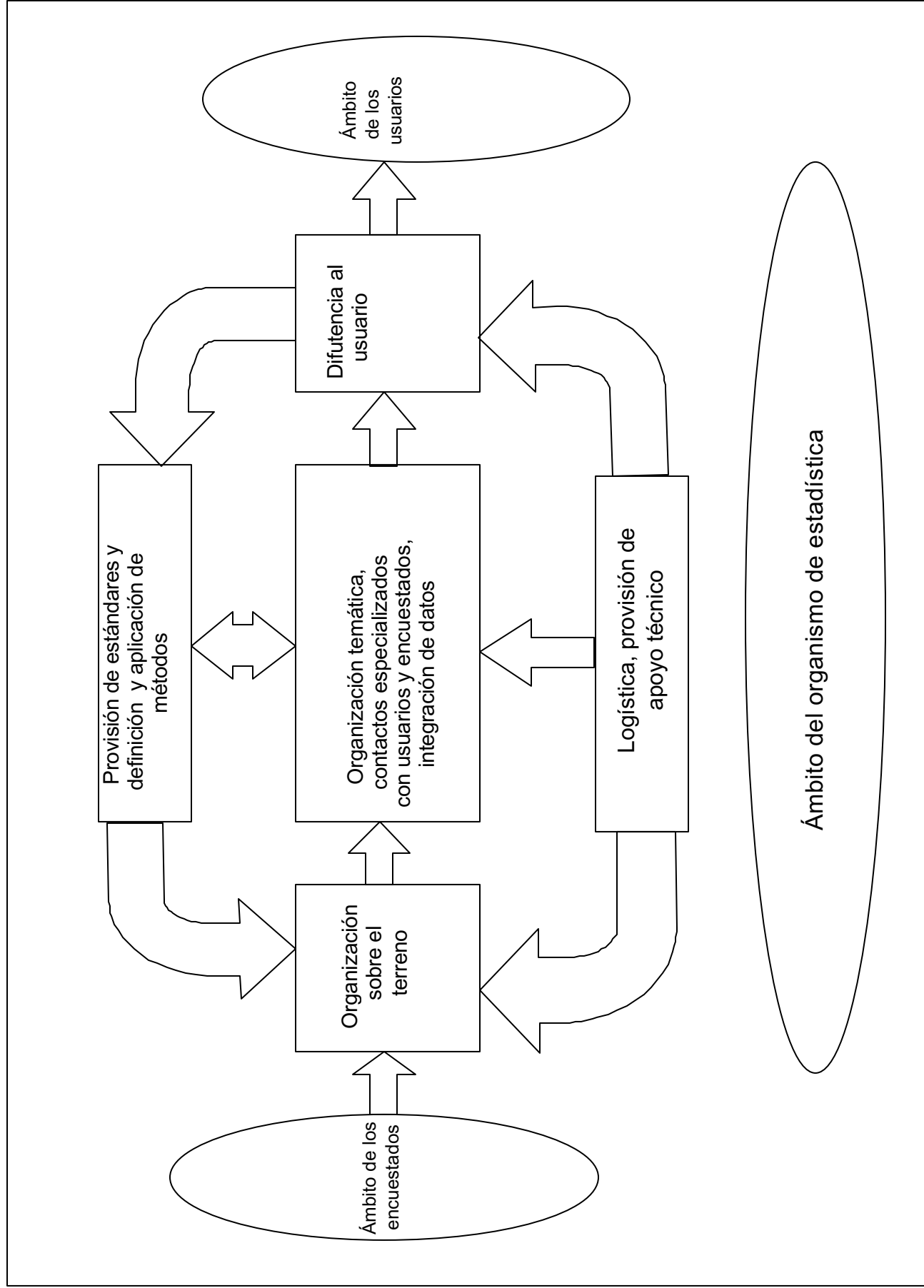
### **ANEXO III. Esquemas que representan las posibles organizaciones de las funciones de una oficina de estadística**

En el anexo III se presenta una selección de doce diagramas con los que se pretende ilustrar las funciones más importantes que lleva a cabo una oficina de estadística centralizada normal. Los diagramas no ilustran cuadros organizacionales. Las flechas representan flujos de información y no relaciones jerárquicas. Se estima que estas últimas dependen demasiado de las circunstancias de cada oficina como para figurar en un manual como este.

Se establece una distinción entre los diversos flujos de información que conectan cada uno de los grupos de actividades. En algunos casos el flujo está compuesto por disposiciones, políticas, metadatos y recomendaciones. Tales flujos se indican en general mediante flechas de punta angosta con ejes anchos. Las flechas de punta ancha ilustran normalmente flujos de datos brutos o procesados. Los flujos de retroalimentación están ilustrados con flechas negras muy delgadas. El texto anexo al pie de cada diagrama debe dejar claro qué es lo que fluye y de quién a quién. Aunque hay otros flujos, no se representan en los diagramas para simplificar el material.

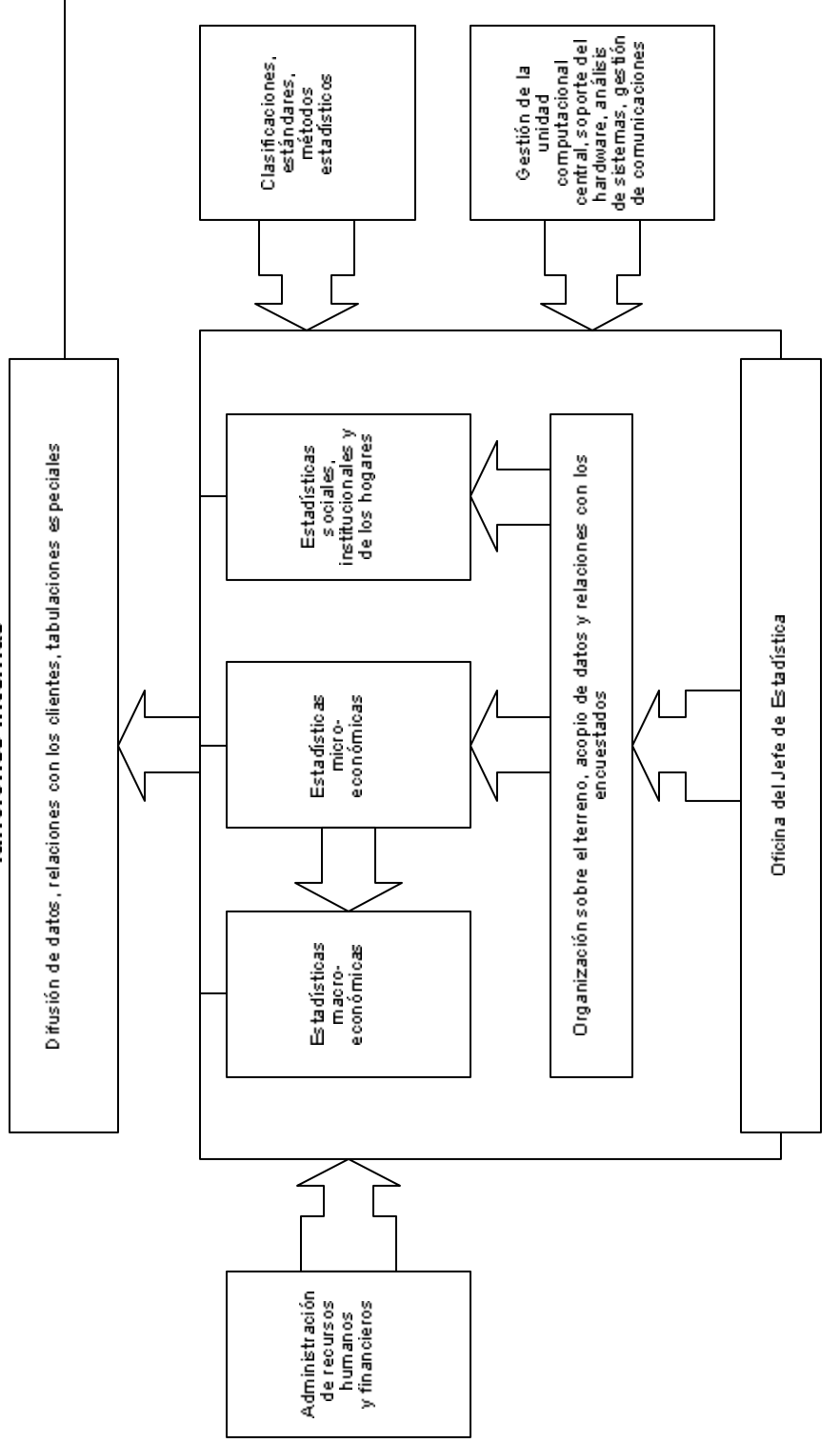
Los diagramas resaltan tres temas clave del *Manual*. Primero, todas las organizaciones viables son sistemas articulados que procesan información. Segundo, toda organización viable tiene bucles de retroalimentación. Tercero, toda organización estadística debe tener una función analítica y de investigación. Nada se dice acerca de los tamaños relativos o de quiénes controlan cada parte. Cada gerente determinará cómo implementar los diagramas de modo que se adapte a sus circunstancias.

**Diagrama A.1. Esquema de las funciones de un organismo de estadística**



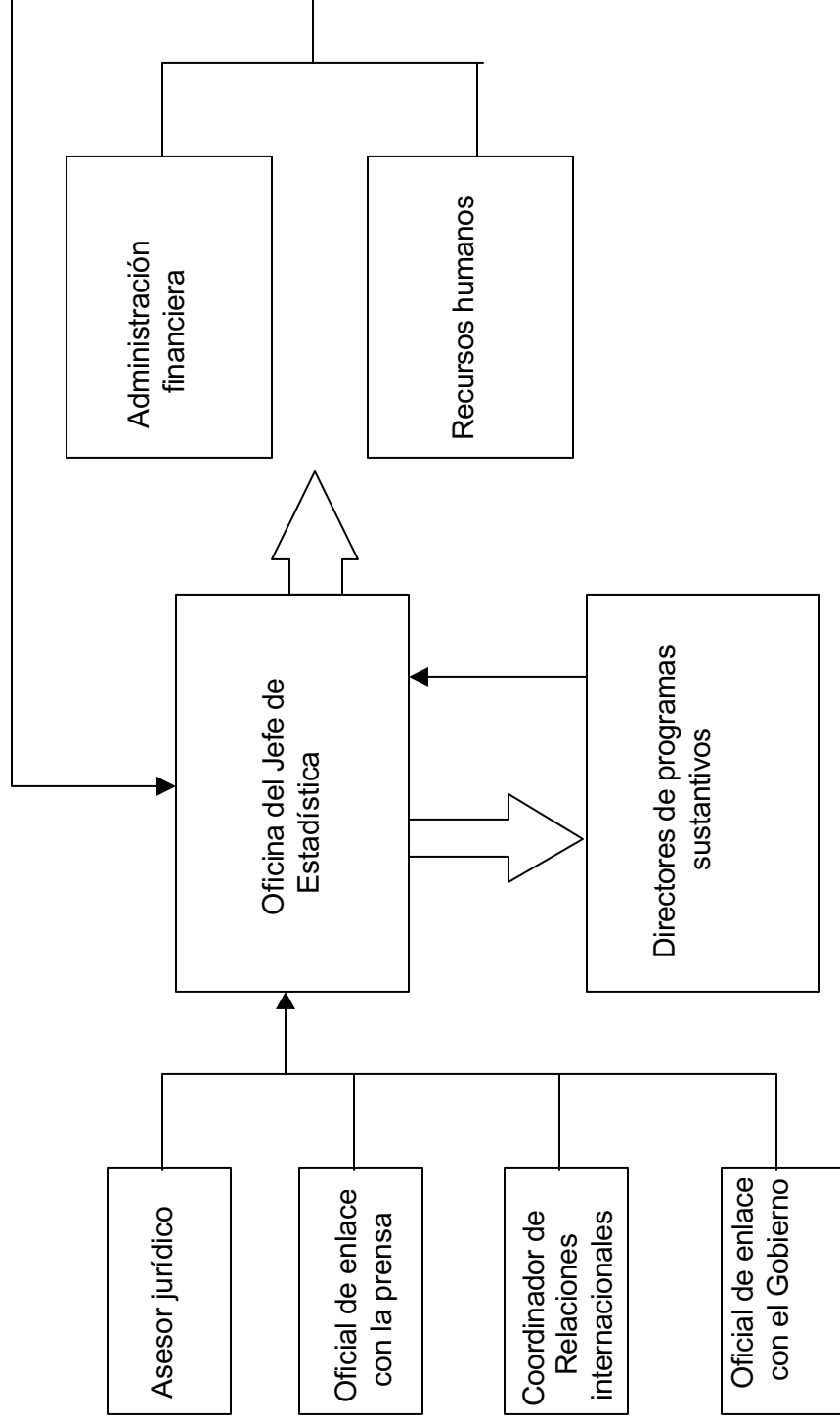


**Diagrama A.2. Estructura esquemática de una oficina de estadísticas: funciones internas**



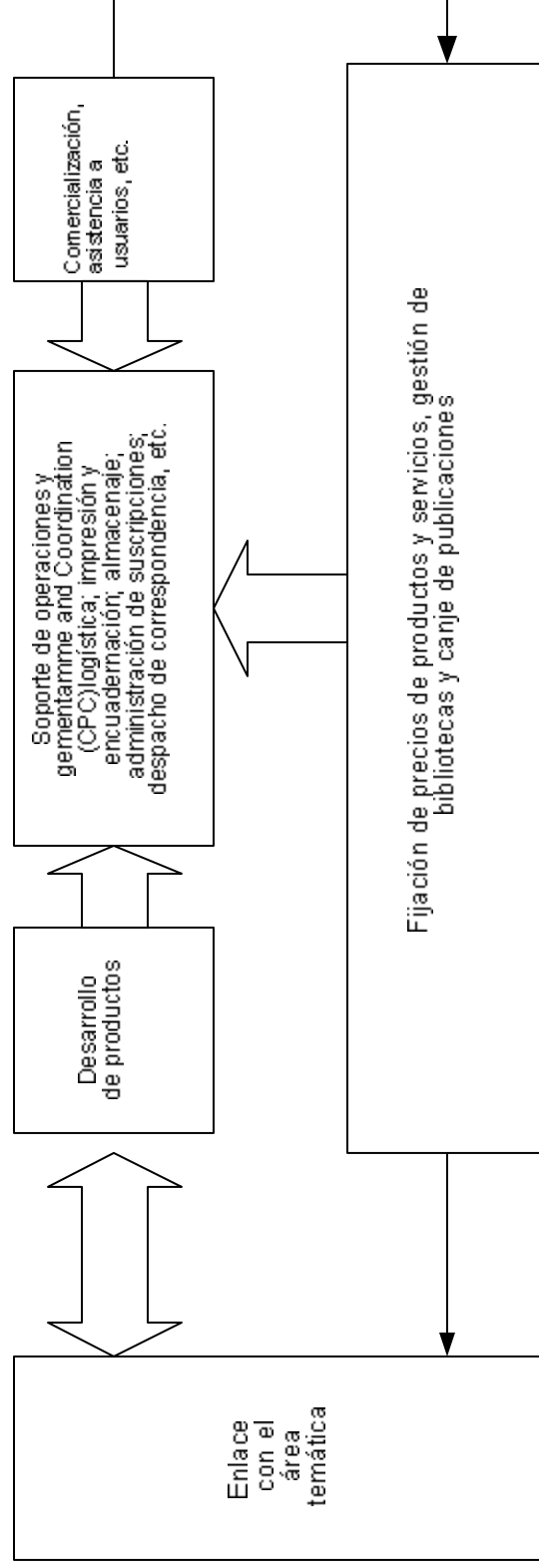
En este diagrama estilizado, la oficina del Jefe de Estadística y las oficinas encargadas de la administración de recursos humanos y financieros suministran directrices normativas y marcos jurídicos a las áreas temáticas. Esto se denota con flechas de base ancha. Dentro de las áreas temáticas, la organización sobre el terreno suministra datos brutos a los principales departamentos temáticos los que a su vez transmiten información agregada al área encargada de las estimaciones macroeconómicas. Todas las áreas suministran información agregada a la difusión representada por flechas anchas. La difusión, junto con las áreas temáticas, son los principales proveedores de retroalimentación a la oficina del Jefe de Estadística.

**Diagrama A.3. Funciones de la oficina del Jefe de Estadística**



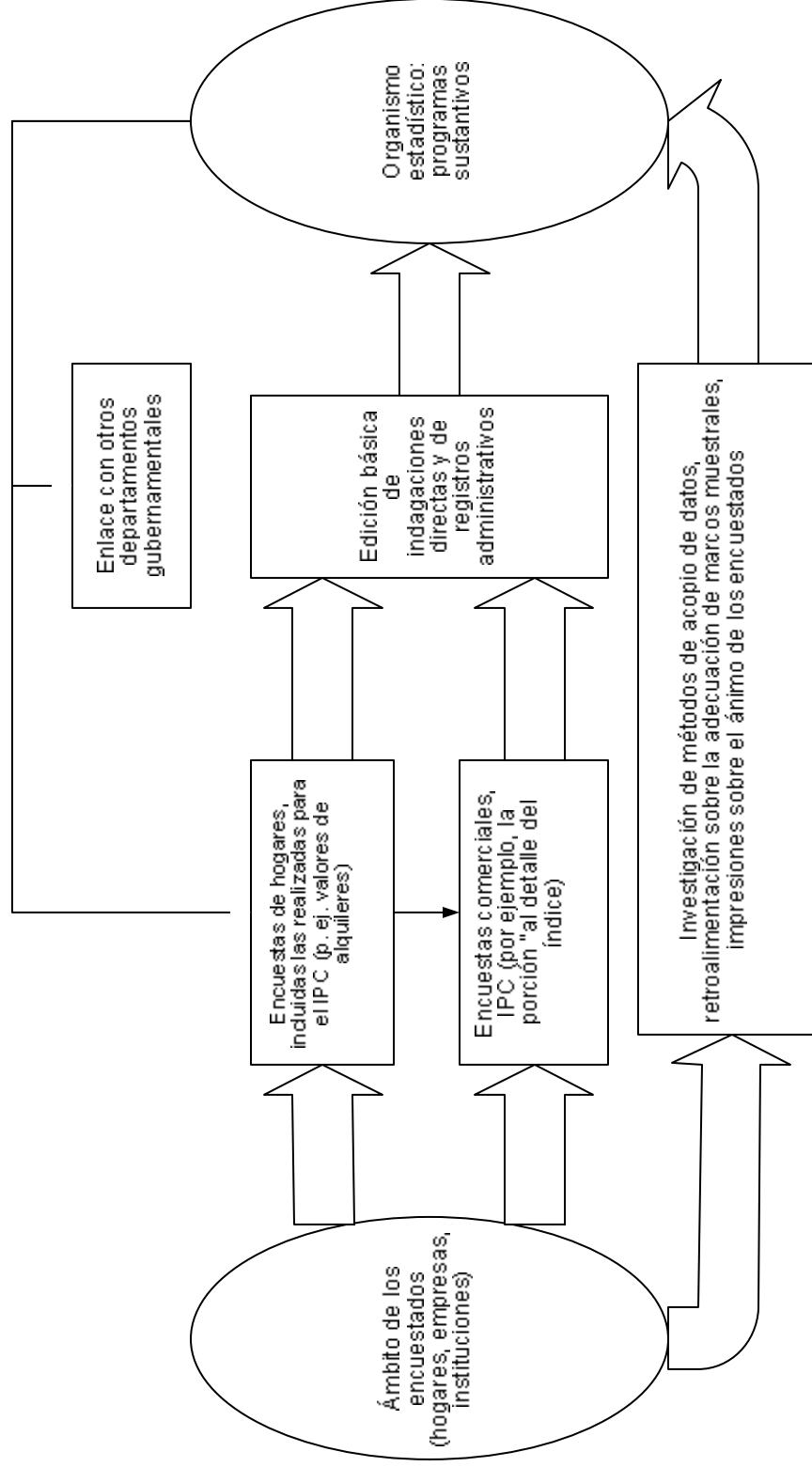
La Oficina del Jefe de Estadística recibe sugerencias y retroalimentación (flecha delgada) de todas las organizaciones del organismo y está en estrecho y directo contacto con el asesor jurídico, el oficial de enlace con la prensa, el coordinador de relaciones internacionales y el oficial de enlace con el Gobierno. La oficina expide políticas y directivas a todas las partes y el Jefe de Estadística administra el organismo por medio de sus asesores en gestión de recursos humanos y financieros.

**Diagrama A.4. Funciones de un departamento encargado de la difusión y el contacto con los usuarios**



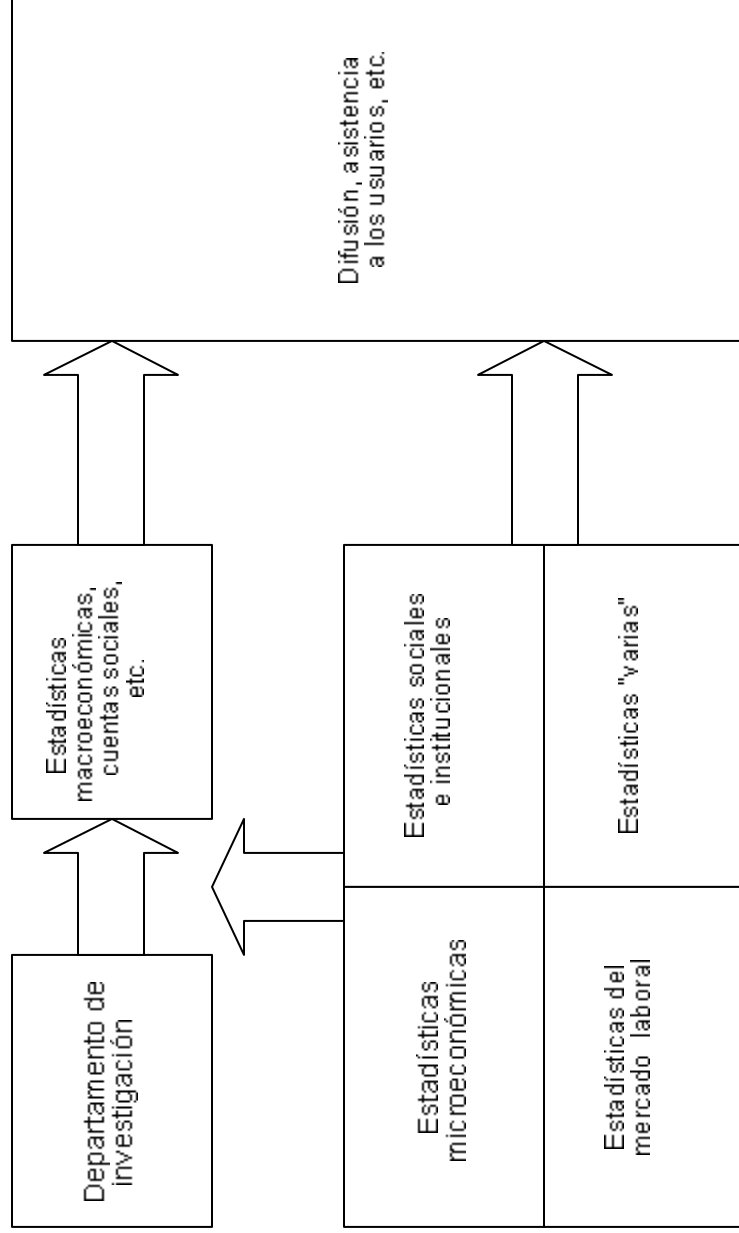
Hay una relación iterativa entre el desarrollo de productos y el área temática descrita en parte por una flecha de dos puntas. La fijación de precios obtiene retroalimentación (flecha negra delgada) de la distribución de publicaciones. Para el resto basta con directrices: son los clientes de operaciones y logística los que deciden qué hacer y cómo hacerlo.

**Diagrama A.5. Funciones de una organización sobre el terreno, incluida la capacidad de acopiar registros administrativos**



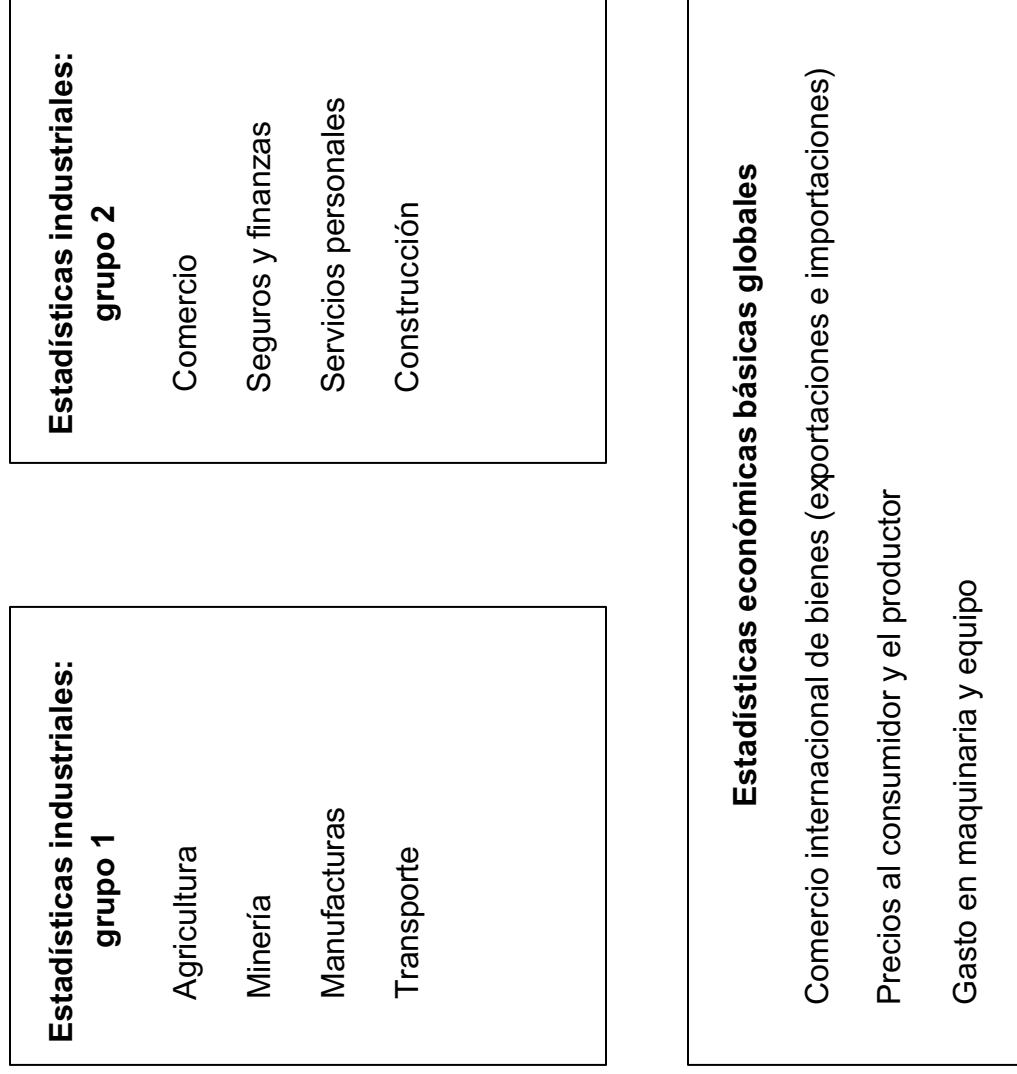
Los encuestados suministran datos brutos a la organización sobre el terreno, los que posteriormente son sometidos a edición antes de ser entregados a las áreas programáticas. Se investigan los métodos y el ánimo imperante de los encuestados y se comunican a las áreas programáticas para modificar los marcos y detalles de las encuestas.

**Diagrama A.6. Funciones y temas del área programática de una oficina de estadística**

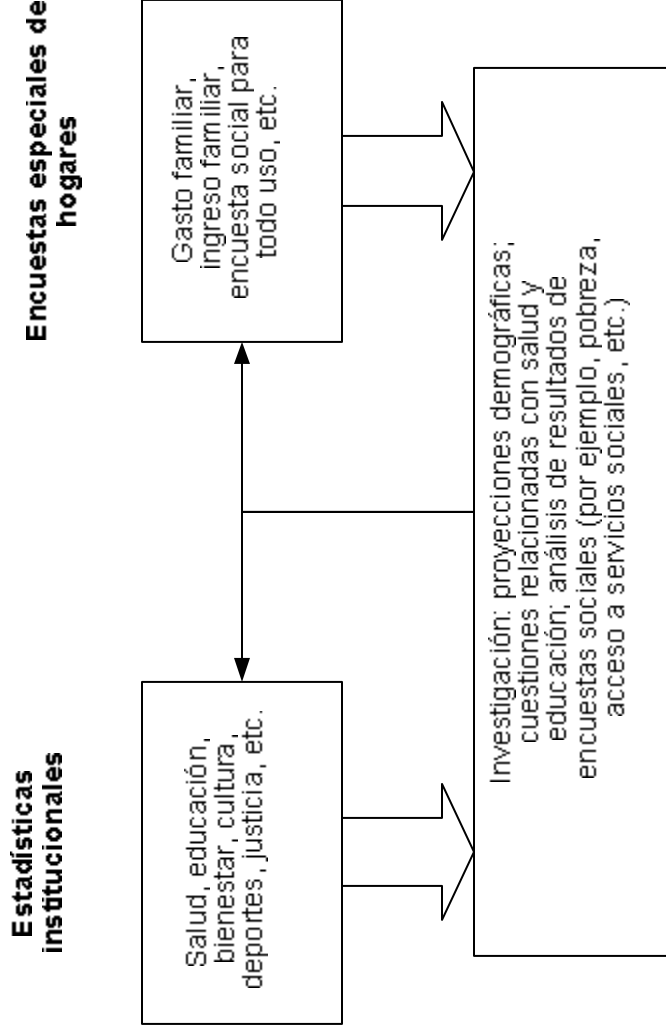


Codo a codo con el departamento encargado de las cuentas macroeconómicas (y sociales) está el que investiga y evalúa las estadísticas básicas. Estas últimas están divididas en cuatro grupos principales, principalmente en función de la fuente de datos brutos. La retroalimentación se deriva de contactos con los usuarios y, en lo relativo a los departamentos encargados de las estadísticas básicas, de las cuentas macroeconómicas.

### Diagrama A.7. Posible desglose por temas del área programática encargada de las estadísticas económicas

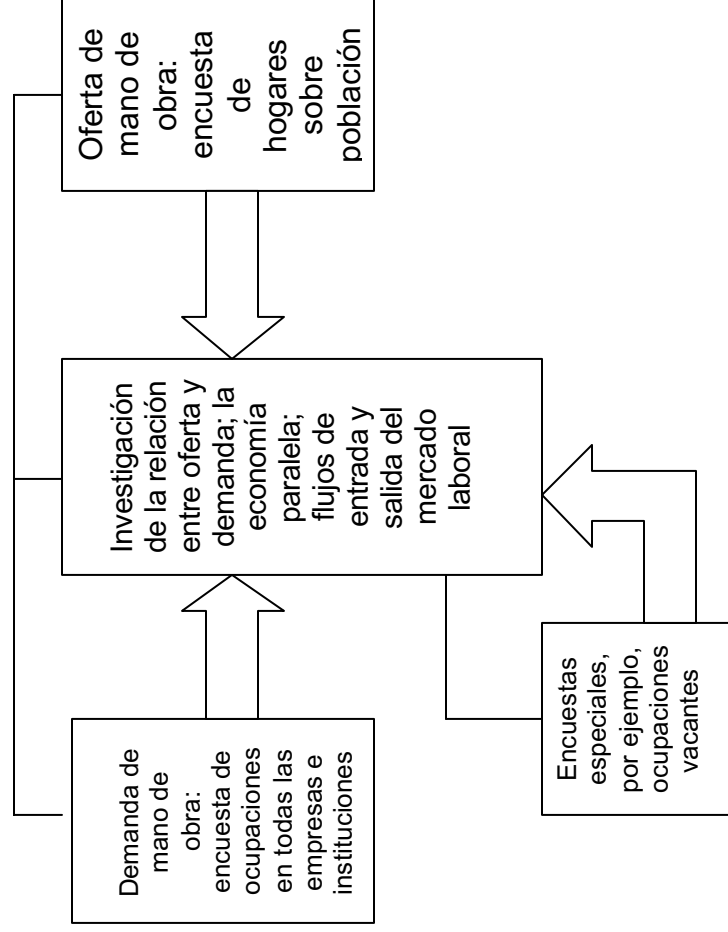


**Diagrama A.8. Lista de temas de un departamento encargado de estadísticas de hogares e institucionales**



En ausencia de un marco integrador comparable al de las cuentas nacionales, esta área requiere una capacidad de investigación que acceda a las estadísticas básicas acopiadas por los dos departamentos y les aporte retroalimentación derivada de sus análisis.

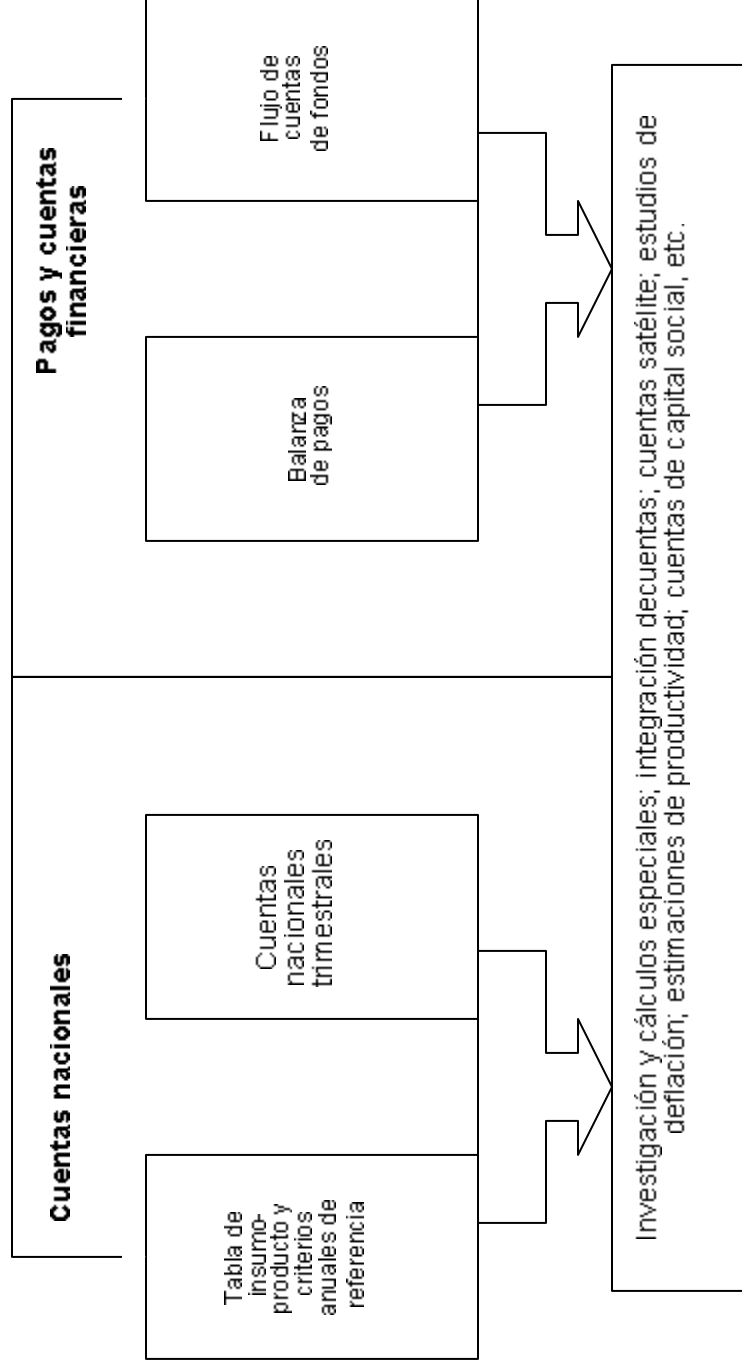
**Diagrama A.9. Posible estructura analítica del departamento encargado del mercado lab**



Las mediciones independientes de oferta y demanda, así como de ocupaciones vacantes, se prestan para investigar el estado del mercado laboral. Las convenciones relativas a las flechas son las mismas que en los diagramas precedentes.

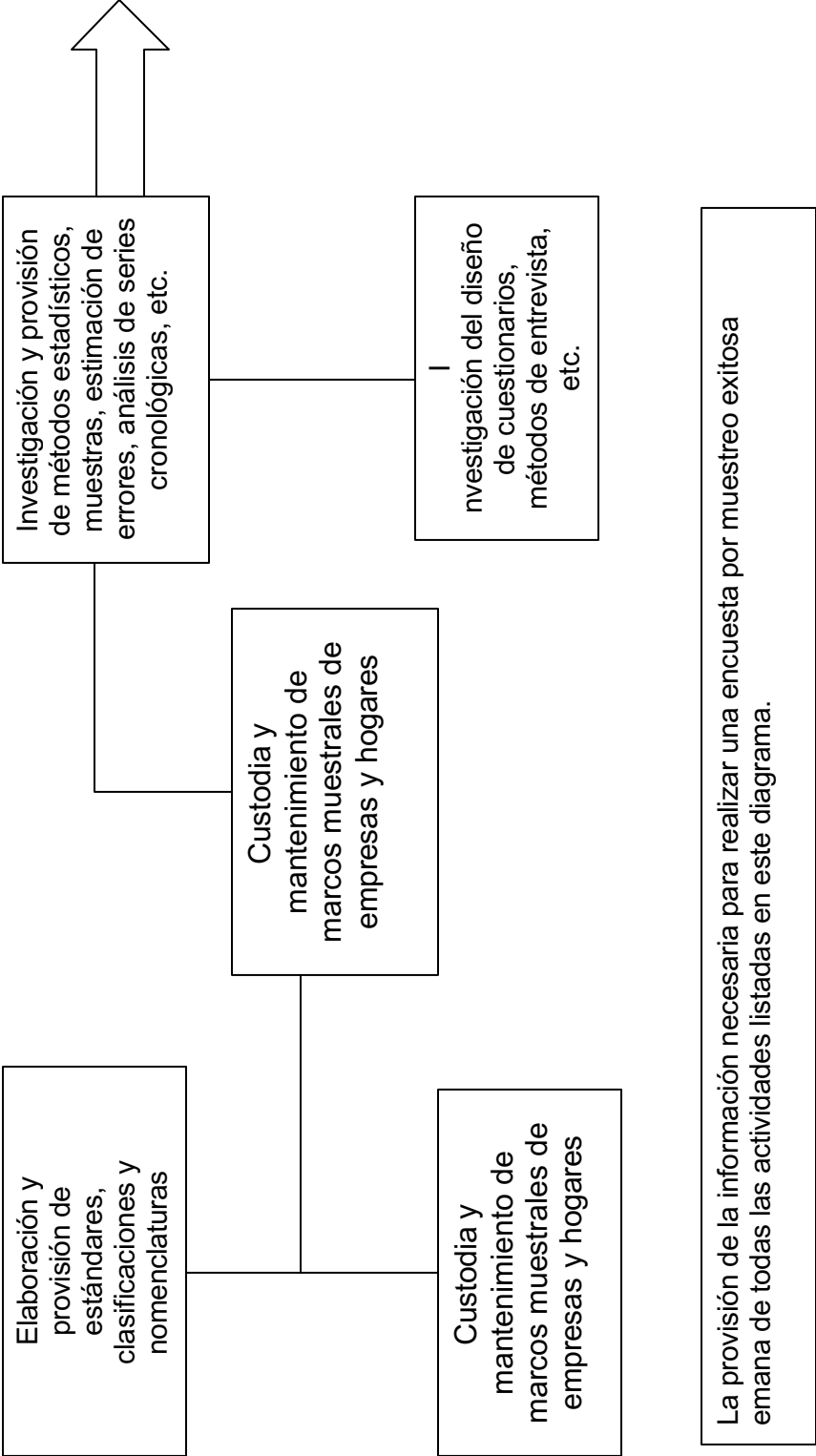


**Diagrama A.10. Posible estructura del departamento encargado de las estadísticas macroeconómicas**

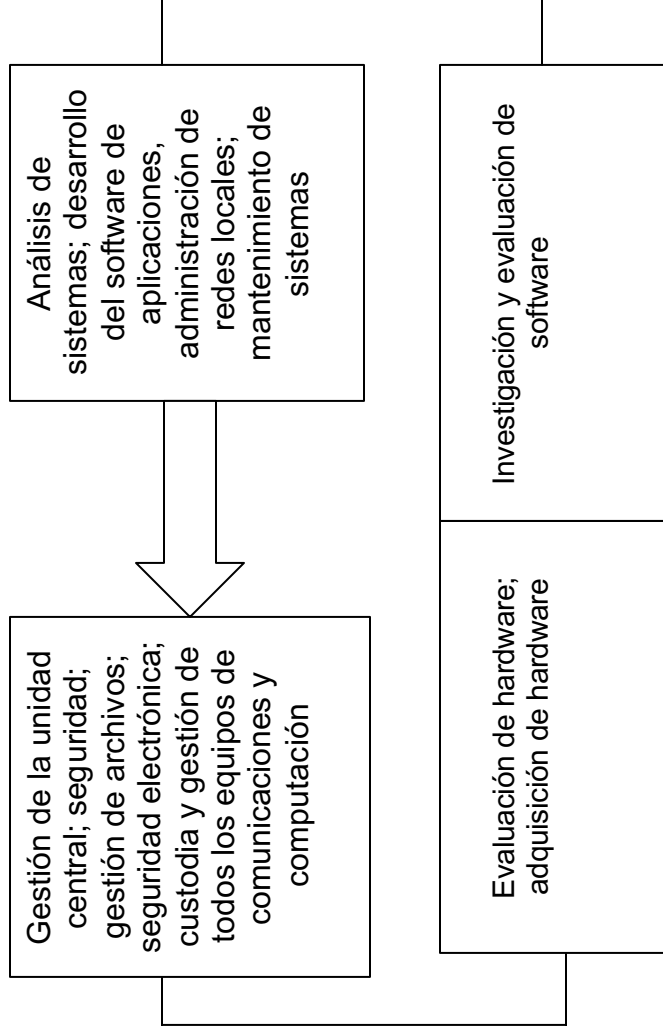


La responsabilidad primaria del departamento de investigación es la integración, y está situado inmejorablemente para suministrar a las cuatro áreas participantes los resultados de sus esfuerzos para integrar los datos financieros con los datos reales.

**Diagrama A.11. Posible estructura del departamento encargado de la infraestructura estadística**



**Diagrama A.12. Posibles funciones del encargado de la infraestructura técnica de un organismo de estadística**



El desarrollo de software alimenta la gestión de hardware y la evaluación de hardware; el software marca el ritmo de las innovaciones tecnológicas y dirige las adquisiciones.