

MI/260.4  
INDEC  
Instituto Nacional de  
Estadística y Censos  
de Argentina



SEMINARIO REGIONAL SOBRE  
COORDINACION DE LA ESTADISTICA NACIONAL  
BUENOS AIRES, 28 de junio al 1° de julio de 1988

29 MAYO 1989

TEMA 2: POLITICA NACIONAL DE ESTADISTICA, PLANES Y  
PROGRAMAS ESTADISTICOS

PLANIFICACION Y FIJACION DE PRIORIDADES

Documento 7

Autor: Jacob RVTEN  
STATISTICS  
CANADA

Organizado con la colaboración del Ministerio Francés  
de Asuntos Extranjeros, del INSEE, de la CEPALC y del CIENES.

## PLANIFICACION Y FIJACION DE PRIORIDADES

### Esquema del documento

1. Antecedentes
2. Tipologia de las Oficinas de Estadistica
3. Criterios de seleccion:
  - 3.1 Como conservar el equilibrio del programa
  - 3.2 Maximo bien externo
  - 3.3 Maximo bien interno
4. Metodos utilizados en el proceso de seleccion en Canada
5. Sistemas para asignaciones marginales
6. Evaluacion del sistema

### 1. Antecedentes

- 1.1 La fijacion de prioridades en una oficina de estadistica es un asunto que se discute regularmente. Personalmente he asistido a conferencias sobre esta materia en los anos sesenta, setenta y ochenta; en Europa, América del Norte y Africa; y participado en foros nacionales e internacionales; en el sector publico y las instituciones académicas. Reconozco que esta es la primera vez que participo en una discusion de prioridades en idioma espanol, pero dudo que la novedad del idioma produzca una revolucion profunda en nuestra forma de ver el asunto. De hecho, sostengo que no hay una forma objetiva de fijar prioridades en una oficina de estadistica. Este es el tema de mi presentacion.
- 1.2 Las oficinas de estadistica se diferencian de otros cuerpos gubernamentales porque, en el cumplimiento de su mision, no son prescriptivas, no emiten juicios sobre el futuro (" el PNB del proximo ano sera el x % mayor que el de este ano"); y porque sus métodos se pueden describir y reproducir. Por esta razon, consideran, que de verse obligadas a elegir entre un estudio sobre los ingresos de los dentistas y la produccion de papas, el la base de la eleccion deberia tener las mismas propiedades que otras actividades realizadas por ellas.
- 1.3 Esta tendencia hacia la generalizacion es natural. Pero tan pronto como se intente hacer una eleccion, se imponen limites estrictos. Si bien los argumentos que justifican una eleccion pueden divulgarse en ultimo término, se fundamentan en una serie de juicios subjetivos basadas en la escala de valores del Estadístico en Jefe. No existe un sistema de calculo cuya aplicacion pudiera permitir a una persona sin recurso a una escala de valores, llegar a las mismas conclusiones.

- 1.4 La razon es simples. Las oficinas de estadistica son organismos de servicio. Sus actividades se realizan para servir a los usuarios. En teoria, la definicion ideal del programa a seguir por una oficina de estadistica seria aquella que reflejara de manera fiel la escala de prioridades de sus usuarios. De darse un mundo donde todos los usuarios estuvieran bajo una voluntad unica, seria posible pensar que los usuarios podrian ser ordenados jerarquicamente en términos de su importancia relativa. Pero, incluso en este caso, seria poco probable que todas las prioridades de cada uno se pudieran comparar con todas las prioridades del proximo y que una voluntad unica pudiera transformar la matriz de demandas en un vector ordenado. Un ex-estadístico en jefe de Canada solia decirnos que no hay forma de imponer una ordenacion unica a los elementos de un vector, lo que es otra manera de decir lo mismo.
- 1.5 Si las demandas no se pueden ordenar de acuerdo con un sistema objetivo para fijar prioridades, la seleccion debera reflejar valores subjetivos. No hay que avergonzarse de confesar esto siempre que esos valores puedan ser explicados claramente en publico y reflejen un consenso amplio y no un capricho arbitrario. El segundo tema de esta disertacion es la descripcion de la forma de alcanzar ese consenso amplio.
- 1.6 Una oficina de estadistica, en su totalidad, trata tantos asuntos como temas de orden social, institucional, economico y, posiblemente, ambiental haya en un pais. Cubre una diversidad de materias que van desde agricultura, a comercio mayorista y, por lo tanto, esta relacionada con tantos grupos de usuarios como temas economicos y sociales afecten el dominio publico. Naturalmente, las oficinas de estadistica tendran una consideracion especial con el organismo que las sustenta-el gobierno central- y siempre que sea necesario elegir entre usos gubernamentales y no gubernamentales, los primeros tendran prioridad. Pero también hay que tomar decisiones dentro del gobierno y éstas no seran obvias, a menos que un ministro importante imponga un asunto como algo de trascendencia nacional. Pero no vale la pena tratar casos extremos en la presuncion de que sabremos reconocerlos y tomar las medidas correspondientes.
- 1.7 Demos también por supuesto que hay recursos que se pueden asignar a usos alternativos y que el Estadístico-en-Jefe de una oficina teorica no pueda delegar o pasar a sus superiores la responsabilidad de tomar decisiones importantes. El tercer tema que desarrollo en esta presentacion es lo de considerar los criterios que podrian servir de pauta para tomar decisiones.

## 2. Tipología de las Oficinas de Estadística

- 2.1 Por supuesto, hay tantos tipos de oficinas de estadística como oficinas de estadística. Y ya que los estadísticos establecen clasificaciones y dependen de ellas, propongo una clasificación muy simple, basada en prioridades. Como no le he puesto nombre, la voy a describir. Hay oficinas de estadística donde la inmensa mayoría de sus actividades está prescrita por la ley o, en gran medida, forman parte del gobierno. En tales oficinas, el Estadístico-en-Jefe elige prioridades que afectan la atribución marginal de sus recursos. Y hay oficinas (típicas del Tercer Mundo) que, aun cuando los recursos sean limitados, tienen mayor libertad para asignar. Esto se debe a que hay menos obstáculos, legales y de facto, para redistribuir recursos en caso de que cambien las prioridades políticas.
- 2.2 Además, hay oficinas cuyos presupuestos cubren gran parte de sus recursos totales. Imprevistos pueden causar adiciones de poca monta únicas a actividades que se financian separadamente. También hay oficinas donde se asigna directamente un gran porcentaje de recursos para la realización de ciertos proyectos. Esta última situación es típica de países del Tercer Mundo y, por supuesto, representa una simplificación del proceso de selección. Los recursos no se distribuyen. Llegan ya asignados a un proyecto determinado, como una tabla de entradas y salidas con coeficientes fijos.
- 2.3 En teoría, estas categorías pueden generar cuatro clases diferentes. En la práctica, pienso que hay dos o, a lo más, tres. En otras palabras, las oficinas que actúan por mandato, sin contribuciones externas, son bastante representativas de los países desarrollados. Las otras se encuentran mayormente en los países en desarrollo. Y la forma de proceder para asignar prioridades es, en cada caso, diferente.
- 2.4 Cuando el director de una oficina solicita o rechaza proyectos con financiamiento externo y lo hace con grados de determinación variables, implícitamente está haciendo selecciones. Igualmente, cuando un director de oficina aconseja a su gobierno sobre la necesidad de terminar cierta actividad, la prioridad estará implícita en la forma de plantear la cuestión. Estas mezclas de valores subjetivos y elecciones objetivas son inevitables. Sin embargo, resulta interesante observar los mecanismos que se pueden usar para afinar el criterio con que se hacen esos juicios.

### 3. Criterios de selección

#### 3.1 Como conservar el equilibrio del programa

- 3.1.1 El hecho de que los juicios sean subjetivos no significa que sean arbitrarios. En realidad cualquier director experimentado utilizara multiples criterios para llegar a la mejor distribucion de recursos de su punto de vista.
- 3.1.2 Debido a que resulta muy dificil hacer pronosticos sobre la demanda futura, siendo solo raramente de valor hacer os, el director de una oficina intentara reasegurar su programa. Hay solo dos formas de hacer esto, y las dos son complementarias. Primero, apoyara la creacion de una infra estructura que pueda apoyar una actividad o otra en caso de que cambien efectivamente las prioridades o la moda. En otras palabras, mantendra la mayor flexibilidad posible de produccion con los recursos disponibles. Después, mantendra equilibrio en el programa. Si uno se basara solo en encuestas de hogares o en registros administrativos se pondria en una posicion vulnerable frente al riesgo de cambios en la demanda. Naturalmente, estos preceptos son muy generales y no son de mucha utilidad en el ambito de las situaciones concretas donde se toman las opciones pero proporcionan una buena pauta para la accion a largo plazo.
- 3.1.3 Las virtudes de marcos tales como el sistema de cuentas nacionales son obvias. Estos sistemas son como plataformas que pueden inclinarse en varias direcciones. Desgraciadamente, no hay nada que tenga una capacidad equivalente en el campo de las estadísticas sociales, aunque el censo de la poblacion y las encuestas a los hogares derivados del censo, son lo mas proximo.

#### 3.2 Maximo bien externo

- 3.2.1 El equilibrio no es la unica norma que tiene a mano un director para defender o expandir el programa de su oficina. Debe recordar que dirige un servicio y que, por lo tanto, la efectividad del organismo estadístico estara marcada por los servicios que presta al resto del mundo. Para evaluar la demanda externa se deben establecer y mantener mecanismos que permitan medirla. En gran medida, los usuarios externos no suelen

expresarse con claridad y precision cuando tienen que explicar sus necesidades estadisticas. Ni se puede contar con ellos salvo en las coyunturas mas urgentes. Estos elementos se deben tener en cuenta cuando se decida sobre la forma de responder a la demanda externa.

- 3.2.2 Para responder a dicha demanda, los mecanismos creados en Canada durante la década en curso son, principalmente, una red de comités consultivos encadenados al Consejo Nacional de Estadística. El encadenamiento se establece por que los directores de los comités consultivos son miembros de derecho del Consejo. Además de esta red de comités hay también comités interministeriales y comités de sectores específicos. A fin de preservar la relevancia geografica de sus datos, la Oficina Nacional de Estadística mantiene una red de comités con oficinas provinciales. El organismo principal, donde participan tanto entes provinciales les como federales, -el Consejo de Consulta Federal Provincial, es una red. La mayoría de estos organismos se reúne -con muy pocas excepciones- una vez al año. Además, para mantener el interés en los organismos de consulta, los miembros de los comités reciben honorarios.
- 3.2.3 Los miembros se eligen con cuidado. No nos limitamos a economistas ni tampoco se busca particularmente personas con esta profesion. Buscamos académicos o profesionales distinguidos; funcionarios publicos de servicio eminente, ya sea en activo o retirados; miembros de institutos de investigacion; y representantes de la industria y de la pequena empresa. El objetivo principal es tener una amplia representacion institucional y geografica. El objetivo consiste también en exponer nuestros programas y los cambios que planeamos hacer en ellos a la critica desde una variedad de puntos de vista, de manera que podamos evaluar si estamos haciendo lo correcto.
- 3.2.4 El Estadístico-en-Jefe asiste a un desayuno semanal en el curso del que el secretario de gabinete informa a un grupo de unos treinta subsecretarios clave sobre las decisiones y planes del gabinete. Los miembros del comité ejecutivo de la oficina mantienen, por su parte, una red de contactos, tanto nacionales como internacionales, que suplementan la informacion descrita arriba.

Nada de esto se define sistemáticamente ni se pone por escrito. Se puede decir que permanece en la conciencia colectiva hasta que llegue el momento de revisar planes y de preparar presupuestos.

### 3.3 Maximo Bien Interno

3.3.1 Además de mantener la flexibilidad de sus opciones y de responder a las fluctuaciones de las inquietudes públicas, el Director de una oficina de estadística debe considerar la asignación de fondos como medio para mantener su capacidad productiva en buen funcionamiento. Por ejemplo, el mejor de los programas y la más cuidadosa asignación de fondos no servirán de mucho si algunos de los peritos técnicos han abandonado la oficina, y no hay medios disponibles para contratar otros nuevos. En otras palabras, en la configuración del programa estadístico es necesario mantener las reservas para mantenerlo dinámico y técnicamente interesante. Tan importante es que haya equilibrio en las principales categorías ocupacionales del personal como que exista equilibrio en los componentes del programa.

3.3.2 Una vez más, a este nivel de generalidad, los preceptos son fáciles, pero, en situaciones concretas, son difíciles de aplicar. Además, el Director de oficina tiene tantas dimensiones en las que debe maximizar o minimizar sus funciones que cada adición actúa como una limitación imposible de superar. Pero el aspecto relacionado con el personal no puede olvidarse por el bien de una efectiva gestión de la organización estadística. Ese aspecto incluye también el mantenimiento de la armonía del personal; no tomar decisiones respecto a asignaciones que parezcan impulsar un segmento a expensas de otro; restringir el presupuesto de forma equitativa; etc.

## 4. Metodos utilizados en el proceso de seleccion en Canada

4.1 Hemos establecido dos cosas: que la selección de las actividades y la correspondiente fijación de prioridades son, en último análisis, el resultado de una decisión subjetiva hecha por el Estadístico-en-Jefe. Hemos establecido que, en el mejor de los casos, las

selecciones y la fijacion involucran solo una fraccion de los recursos con que cuenta una oficina de estadistica. El proximo paso es examinar los mecanismos para instituir esas selecciones. Voy a tomar como punto de partida el caso de Canada pero voy a tratar de mantener un nivel de generalidad que permita extrapolar ideas canadienses a otros contextos nacionales.

- 4.2 Tengamos en cuenta aquellas selecciones que involucran modificaciones en la prioridad fijada o cambios en el nivel absoluto de los recursos. Demos por supuesto que todos los bienes se pueden expresar en términos de la misma unidad de cuenta, lo que implica que las personas son divisibles y no especializadas, y que lo mismo se aplica a los demas recursos de la oficina. A un nivel muy alto y como una primera aproximacion esto no introdujera demasiado error.
- 4.3 Si descomponemos el tiempo en periodos discretos (que llamaremos anos fiscales), a comienzo de cada uno dellos se realiza la planificacion y asignacion de recursos. Al principio de cada ano fiscal, el Estadístico-en-Jefe tiene a mano su asignacion presupuestaria, menos los compromisos sobre los cuales no tiene poder discrecional. A esta diferencia se pueden agregar los recursos esperados de la eficiencia alcanzada en el periodo previo, mas los recursos resultantes de las actividades descontinuadas, no reclamados por el gobierno.
- 4.4 Estos recursos deben responder a una variedad de requerimientos que tienen por origen las labores de la oficina. Algunas resultan de una relacion inadecuada entre medios y objetivos. Por ejemplo, supongase que una de las actividades sea codificar y transcribir declaraciones sobre el impuesto de la renta, con el proposito de hacer estadisticas de ingresos. Y supongase que el numero de declarantes haya aumentado en el cinco por ciento. Si los recursos presupuestados no han tenido en cuenta ese aumento inesperado de la poblacion, hay un cinco por ciento de aumento en los requerimientos de recursos necesarios para continuar la actividad en las mismas condiciones de oportunidad, calidad y detalle - suponiendo, por supuesto, que la funcion de produccion no hubiera cambiado. Naturalmente, estos requerimientos pueden ser positivos o negativos. Estamos preocupados solamente en la desigualdad entre los medios y los fines.
- 4.5 Tambien entran en juego, las propuestas para lograr nuevas eficiencias. Estas eficiencias tienden a experimentarse como resultado de una inversion. Al menos al comienzo, la eficiencia futura apareceria en forma de aumento en la utilizacion de recursos. Es necesario pensar en la inversion inicial como algo que



incluye tanto recursos humanos como no humanos. Un cambio en un diseño de muestra que requiera una revisión general de sistemas antes de producir ahorros es una inversión de capital. Los recursos invertidos son el tiempo de los estadísticos matemáticos y de los analistas de sistemas.

- 4.6 Finalmente, hay nuevas actividades que aparecen como aumentos de utilización neta de recursos, usualmente en la cuenta corriente, así como en la cuenta de capital. La suma de todos los aportes menos el conjunto de requerimientos indica si es necesario recurrir a préstamos o si los recursos disponibles cuadran con los empleos previstos.
- 4.7 Antes de entrar en los detalles de la cuenta de capital, hay otra actividad que aparece en ambos lados del balance. Estadística Canada probablemente no es la única oficina que persigue una política de venta de productos y servicios a su costo. Por ejemplo, la oficina de estadísticas tiene instrucciones de nivelar los ingresos con los gastos de su partida de publicaciones. Por un lado, la oficina tiene obligación de poner a disposición del público la información que un amplio sector de la población necesita. Por otro lado se espera que cuando produzca y proporcione estadísticas de interés más limitado (por que no son interesantes para todo el país para una de las provincias pero se limitan a las operaciones de un sector en particular o de una clase de instituciones) que los gastos de preparación sean cubiertos por el que, en último término, va a ser el usuario. Los ingresos y gastos relativos a ventas de bienes y servicios especiales forman también parte de las entradas y salidas que deben considerarse al comienzo del año fiscal.
- 4.8 En la categoría de inversiones de capital hay por lo menos tres clases de bienes. Primero, capacidad de computación de la oficina. Esta, a su vez, está determinada por muchos elementos que no es necesario discutir aquí en detalle. Basta imaginar la existencia de una unidad central de computación que puede ser incrementada por adiciones infinitesimales a su capacidad. Después, está la contrapartida humana del aparato de computación. Este es el brazo operacional de la oficina de estadística. Se mide como la capacidad para procesar manualmente tantos cientos de miles de cuestionarios, documentos administrativos o de otro tipo de donde se puedan extraer datos por intervención manual. Finalmente, viene la capacidad humana de la oficina para modificar su tecnología de producción. Para hacer esto se requiere, a la vez, contadores muestristas et analistas de sistemas. Ellos también constituyen una capacidad.

- 4.9 Las diferencias entre estos tres bienes de capital pueden resumirse de la siguiente manera: la primera y la segunda no tienen efecto activo sobre la forma de la función de producción. Estos bienes cambian estrictamente en respuesta a los cambios en la escala de operaciones, aunque, por supuesto, estos cambios pueden implicar sustituciones y cambios en la relación entre mano de obra y capital. En cuanto al tercero, es exclusivamente un agente de cambio de la función de producción, que se requiere para ambos movimientos de la curva y cambios en su forma.
- 4.10 Los cambios en las partidas de bienes de capital acontecen cada vez que el Estadístico-en-Jefe está preparado a permutar actividades actuales por futuras. Después de todo, una inversión solo tiene valor si el flujo de ingresos previstos justifica el gasto inicial, después de aplicar los necesarios descuentos. Es importante recordar esto porque las opciones permitidas al director de una oficina comportan la selección de actividades y en ciertas circunstancias la elección entre el presente y el futuro que también es muy importante.
- 4.11 Por supuesto, es necesario mantener los bienes de capital y esto significa que hay una diferencia entre inversión bruta y neta. El mantenimiento debe tratarse como otra partida no discrecional. El mantenimiento involucra, no solo el mantenimiento físico de los equipos, si no, también, el mantenimiento de sistemas, muestras, y, quizá más importante todavía, del conocimiento y la capacidad técnica de la mano de obra de la oficina de estadística.
- 4.12 Incluida en estos comentarios hay una simplificación que podemos abandonar ahora, a saber, que las características de los productos y servicios proporcionados por la oficina de estadística son fijos. La oportunidad de las publicaciones puede reducirse o los coeficientes de variación de las estimaciones pueden verse forzados a aumentar. Otros elementos de las estimaciones, aparte de los muestreos, tales como control de la calidad pueden variar y llegar a requerir mayor o menor atención etc. Todos estos son elementos que pueden traducirse en entradas y salidas en la cuenta corriente y pueden a tener un impacto sobre la cuenta de capital.

## 5. Sistemas para asignaciones marginales

- 5.1 La proxima cuestion es como llegar a las cuentas descritas. En Estadistica Canada los mecanismos necesarios se establecen de forma ascendente y descendente. El documento distribuido con este -Panorama General- es, en realidad, un marco general que indica a los encargados de programa la direccion a seguir en los proximos años por la oficina. Este documento muestra que la oficina ha elegido cuatro temas que absorberan la mayor parte de sus recursos asignables. Esto significa que las propuestas para hacer nuevos trabajos que encajen con uno de estos temas sera impulsada y tratada con mas atencion que otras propuestas que planteen otros temas. Para dar un ejemplo concreto: si después de la publicacion del Panorama General y si todos los otros factores son iguales, una buena propuesta para hacer estadísticas delictivas recibiría menor atención que una propuesta para preparar estadísticas de salud. O una propuesta para mejorar los precios del índice de precios al productor tendría menos prioridad que una para mejorar el tratamiento del sector de servicios.
- 5.2 Una vez que se ha comunicado los parametros de planificacion, la oficina adopta su configuracion de planificacion. Esta se divide en cuatro "Sindicatos" -dos que tratan sus principales programas, economicos y sociales y otros dos que tratan su infraestructura técnica y administrativa. Cada "Sindicato" se subdivide, a su vez, en grupos mas especializados. Para dar un ejemplo, los programas economicos incluyen grupos que tratan del sistema de cuentas nacionales, estadística industrial, comercio y precios, y estadísticas financieras, inversiones de capital fijo y tecnología. Cada uno de los grupos basicos esta compuesto por 10 personas. El nivel tipico de los miembros es el de director de division. En otras palabras, las personas asignadas tienen importantes responsabilidades de direccion. El director de estadísticas de precios, por ejemplo, tiene a su cargo ciento treinta personas y un presupuesto anual de alrededor de diez millones de dolares.
- 5.3 A cada "sindicato" se le asigna la responsabilidad de preparar tablas basicas que sirven para examinar los diversos componentes de ingresos y gastos, en términos de programas. El examen debe incluir ajustes de las actividades en curso, recomendaciones para suspender actividades, propuestas de inversiones de capital que puedan producir eficiencias y propuestas de nuevas iniciativas.

- 5.4 Ningun encargado de programa es financieramente autonomo. A fin de realizar cambios en las actividades existentes es necesario juntar los recursos de una variedad de organizaciones dentro de la oficina. Por ejemplo, un proyecto para renovar la encuesta de ventas de comercio al por menor requiere de estadisticos de encuestas muestrales, analistas y programadores de sistemas, entrevistadores, servicios de computacion y de directorio, etc, con ninguno de los cuales cuenta el grupo que propone la iniciativa. Esto significa que debe existir un mecanismo que sirva para presentar demandas sobre otros servicios. Esto también significa que, a fin de realizar una agregacion y asignacion eficiente, deben darse los precios de cada tipo de servicio requerido.
- 5.5 En Estadistica Canada estamos abandonando el uso de unidades fisicas, nuestra medida tradicional de los precios de servicios internos y empezando a introducir una moneda interna. También estamos contemplando una medida de convertibilidad de la moneda interna de manera que, por ejemplo, si un director de programa desea adquirir bienes o servicios (un microordenador o los servicios de un consultor) de fuera de Estadistica Canada, puede hacerlo con la moneda interna, cambiada en dolares a una tasa de cambio pre-definida.
- 5.6 La forma de combinar las actividades de programa con los recursos de infraestructura es hacer que el presupuesto de este ultimo se financie mediante adquisiciones realizadas por los encargados de programa. Asi el grupo de analisis de sistemas no tiene presupuesto propio. Pero al comienzo del ejercicio de planificacion, los encargados de programa anuncian sus decisiones respecto a adquisiciones y transfieren los fondos necesarios para financiar los costos de mantenimiento del grupo de analisis de sistemas.
- 5.7 Este procedimiento funciona bien en la practica, siempre que los fondos disponibles para la infraestructura excedan el costo de mantenerla, a los precios actuales. Hay otros medios para asegurar un equilibrio aproximado, sin el que, en la practica, podria haber serios problemas de personal. Debe evitarse caer en una situacion en que el personal de las organizaciones de infraestructura se expanda y contraiga notoriamente, de un presupuesto anual al siguiente.

- 5.8 Volviendo a los "sindicatos", éstos tienen la misión de preparar planes locales que contengan todos los elementos del plan general: iniciativas propuestas, ajustes de programas, prioridades bajas, ganancias de eficiencia, etc. Estos planes se consolidan en un plan global y los cuatro planes globales se vuelven a consolidar para formar el plan de la oficina que, estando listo al comienzo del año fiscal, proporciona información sobre la asignación de recursos, objetivos del año y las nuevas iniciativas aprobadas. Véase cuadro 1 a continuación).
- 5.9 Es claro que se necesitan los filtros antes de llegar a la fase de consolidación. Sin éstos, los planes serían completamente incompatibles con los márgenes de recursos disponibles para su redistribución. Los "sindicatos" y los contactos inter-sindicato actúan como filtro. Por ejemplo, es muy corriente que los encargados de programa anuncien planes de eficiencia que dependen de la adquisición de micro o mini-ordenadores. En Estadística Canada, hay un grupo central encargado de comprarlos y arrendar los a los distintos sectores de la organización. El arrendamiento funciona de la misma manera que cualquier contrato de arrendamiento. Se aplica una tarifa interna, cuyos débitos se pueden pagar con moneda interna, y el arrendatario puede devolver el microordenador cuando no lo necesita más o haya en el mercado un modelo más moderno de mayor capacidad.
- 5.10 La sección arrendadora tiene ordenadores en su haber, aunque puede acontecer que no los tenga en cantidad suficiente para satisfacer la demanda interna, en cuyo caso deberá comprarlos fuera, con la consiguiente obligación de pago por la oficina. Este es otro caso en que la moneda interna -los fondos que se pagan a la sección arrendadora- debe cambiarse a fin de financiar compras del exterior. Por supuesto, este es un sentido en el que funcionan las cuentas descritas anteriormente. Debe haber acumulación interna para poder financiar compras externas. Sin embargo, el mecanismo de acumulación opera mediante el uso de la moneda interna. El examen de compatibilidad entre la demanda y la oferta internas se hace por contactos entre sindicatos.

CUADRO 1

CUENTAS PARA EL EJERCICIO DE PLANIFICACION  
DE ESTADISTICA CANADA

Año t

Unidad = ano-hombre

**A. Cuenta de produccion**

<u>Salidas</u>		<u>Entradas</u>	
1. Programa total para año <u>t</u> .....	4267	1. Programa continuo (contribucion del año t-1) .....	3908
2. Encargos de servicios importados .....	40	2. Eficiencias .....	56
		3. Programas de menor prioridad .....	43
		4. Aportes en capital ..	250
		5. Aportes de servicios exportados en t-1 ..	50
Encargos del año <u>t</u> .....	4307	Aportes netos del año t-1 .....	4307

**B. Cuenta de gastos e ingresos**

<u>Salidas</u>		<u>Entradas</u>	
1. Programa continuo ...	4007	1. Programa total .....	4267
2. Nuevas iniciativas ...	140	2. Menos Reservas para mantenimiento .....	- 115
3. Pagos al exterior (otros ingresos) .....	8	3. Ingresos del exterior (otros encargos) ...	3
	4155		4155

C. Cuenta de acumulacion

<u>Salidas</u>		<u>Entradas</u>	
1. Inversiones brutas ...	250	1. Inversiones netas ...	140
2. Menos reservas para mantenimiento .....	-115		
3. Cambio neto de la posicion externa ...	5		
	<hr/>		<hr/>
	140		140

D. Cuenta con el exterior

<u>Salidas</u>		<u>Entradas</u>	
1. Servicios exportados ..	50	1. Compras de servicios	40
2. Pagos al exterior .....	3	2. Ingresos del exterior	8
		3. Cambio neto .....	5
	<hr/>		<hr/>
	53		53

- 5.11 Es necesario comentar algo sobre la programación de estas operaciones. Primero, el documento Panorama General tiene por objeto servir como un marco de referencia permanente, contemplándose su posible puesta al día en los próximos 4 o 5 años. Esto es importante porque si cambia muy rápidamente el medio ambiente no se tomarán iniciativas de más de un año de duración y, desgraciadamente, las iniciativas más interesantes de la oficina duran varios años. Por supuesto, el panorama político puede cambiar abruptamente a causa del cambio de gobierno o de las prioridades del gobierno. Mas aun, incluso sin que acontezcan tales cambios, el mero hecho de tener una visión general no es garantía de que se obtenga un financiamiento correspondiente. Pero esto ya se sabe de manera que si hubiera necesidad de hacer una reevaluación radical esto no pillaría de sorpresa a nadie.
- 5.12 Los ciclos de planificación duran 1 año. En Canada el año fiscal del sector público comienza el 1 de abril y termina el 31 de marzo. La planificación se organiza de manera que todas las decisiones se tomen antes del 31 de marzo. De esta forma, las asignaciones presupuestarias se conceden a partir del 1° de abril. Para asegurar que se respeta este principio, la planificación comienza a fines de septiembre. La administración superior así lo avisa a la dirección de planificación. El Estadístico-en-Jefe envía un comunicado, acompañado con una lista de actividades y sus fechas, mas una lista de los "sindicatos" y sus miembros. En el pasado, existía la tendencia a separar la estructura por programas de la estructura por organización, pero en los últimos 2 años, se ha vuelto a imponer la importancia desta última.
- 5.13 Normalmente, los grupos principales empiezan a celebrar sus reuniones a comienzos de octubre; a éstos se les pide que sometan la última de sus tablas a comienzos de diciembre. Los grupos auxiliares inician su actividad de filtración poco después de las primeras reuniones, trabajando día y noche para consolidar todo antes de Navidad. Los dos niveles de trabajo no están desconectados. Los presidentes de los grupos principales son miembros de los "sindicatos", y cada uno de los cuatro grupos principales esta presidido por un miembro del comité ejecutivo de la oficina.



- 5.14 Hay bastante repetición. Las tablas van y vuelven para evitar sorpresas a comienzos de diciembre. Hay consultas laterales, particularmente para asegurar que las exigencias sobre la infraestructura de la oficina no sean excesivas. Todos los años hay novedades que hacen necesario bosquejar nuevas pautas, al mismo tiempo que el proceso continúa.
- 5.15 Entre Navidad y mediados de enero se circulan las consolidaciones de los grupos principales y el Estadístico-en-Jefe hace un primer balance de entradas y salidas. Si el desequilibrio es demasiado grande, puede solicitar que los grupos propongan opciones de contingencia, usualmente en forma de reducciones del orden del 2%, 5%, y 10%. Esta solicitud se ha hecho dos veces en los últimos 5 años.
- 5.16 A mediados de enero se hace una reunión que dura usualmente 3 días enteros y donde participan, mas o menos, los 20 administradores superiores. Cada grupo principal presenta su consolidación y se supone que los otros las discuten, siendo el Estadístico-en-Jefe quien tiene la última palabra. Este último está respaldado por sus planificadores, quienes toman nota de los asuntos y temas tratados. En esta reunión no se toman decisiones -es una preparación para una reunión menor, donde, de hecho, se deciden las asignaciones.

## 6. Evaluación del sistema

- 6.1 El sistema ha funcionado extraordinariamente bien. Obviamente no es exportable en su totalidad. Por una parte, está diseñado para una organización grande y compleja. También se ha beneficiado de haber tenido un crecimiento lento y una buena maduración. Sus méritos se pueden resumir en breves palabras. Posibilita el funcionamiento de la oficina con poco desperdicio de recursos. Debido a que hay que luchar mucho para conseguir recursos adicionales, una vez obtenidos, hay incentivos para obtener el máximo de estos recursos. Anteriormente, el margen de recursos no utilizados era elevado, faltando mecanismos para utilizarlos mejor. Ese margen se producía por dos razones. Por una parte, no había presión para mantener a todo el mundo ocupado. Por otra, no había presión para proteger los recursos a los que la oficina tenía derecho.

- 6.2 La segunda razon es que el proceso de planificacion proporciona a la oficina una respuesta documental completa, en caso de que haya una intervencion de la Contraloria en su funcionamiento. Los directores no solamente saben lo que deben hacer, sino que también saben lo que hacen otros sectores, gracias a la circulacion de los documentos de planificacion. Este ultimo elemento es de extrema importancia en una oficina donde una proporcion tan grande del trabajo es interdependiente.
- 6.3 La planificacion es un proceso lento y consume mucha energia, pero permite ampliar la familiaridad de los administradores con las actividades bajo su responsabilidad. Sirve para airear problemas. Las asignaciones finales no constituyen una sorpresa. Todos piensan que tuvieron la oportunidad de presentar argumentos a favor o en contra de la asignacion otorgada a otros. Mas aun, el proceso hace evidente que, aun cuando la decision final del Estadistico-en-Jefe haya estado basada en una apreciacion subjetiva de la situacion, las decisiones han sido sopesadas y no son caprichosas.