



ISBN 950-9888-11-7

INFORME FINAL DEL SEMINARIO REGIONAL DE COORDINACION DE LA ESTADISTICA NACIONAL



REPUBLICA ARGENTINA
MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

INDEC

ML/336

EJ2



ISBN 950-9888-11-7

17 MAR 1988

INFORME FINAL DEL SEMINARIO REGIONAL DE COORDINACION DE LA ESTADISTICA NACIONAL

**28 de junio al 1º de julio
de 1988
BUENOS AIRES**



**REPUBLICA ARGENTINA
MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS**

INDEC

Intervinieron en el Comité de Organización de este seminario: Lelia B. de CERVETTO y Héctor NICOLINI, por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Jean BEGUE por el Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), Raúl GARCIA BELGRANO por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oscar MIRANDA ROJAS por el Centro Interamericano de Enseñanza de la Estadística (CIENES).

Cumplieron funciones en la Secretaría Técnica: Ebe MAZZEO, Beatriz G. de SANCHEZ, Elva BEREETTA, Juan Luis CERVETTO y Susana ESREQUIS del INDEC.

Coordinó la parte ejecutiva Elina PRIETO CANE y se desempeñaron en la Secretaría de Organización: Celina LUQUE, Sara A. de NOVARO, Nélida M. de CASISSI, Patricia ALAMO, Gabriela CRAPIS, Dolores RODRIGUEZ, Susana VELA, Oscar RODRIGUEZ y Javier MARTIN del INDEC.

Elaboró el informe, diseñó y compaginó el presente volumen Ebe MAZZEO, y efectuó el procedimiento informático Juan Pablo SENFTLEBEN, de la Dirección Nacional de Coordinación del SEN (INDEC), coordinado por su directora, Lelia B. de CERVETTO.

Se contó con la colaboración de la Secretaría de CEPAL en el ingreso en PC. del informe y los trabajos de los participantes.

Buenos Aires, 1992

PUBLICACIONES DEL INDEC

Los interesados en la obtención de las publicaciones editadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos deben dirigirse a: INDEC, Dirección de Difusión Estadística, Oficina de Distribución y Venta, Alsina 1924, Tel.: 952-2403/4050/9860, horario de 10,30 a 16,00, (1090) Buenos Aires, Argentina.

INDICE

I. ORGANIZACION DEL SEMINARIO	5
1 — Lugar, fecha y propósito del Seminario	5
2 — Temario	6
3 — Documentación	8
4 — Moderadores y relatores	11
II. RESUMEN DE LOS DEBATES	12
Tema 1 — Estructuración del Sistema Estadístico Nacional	12
Tema 2 — Política Nacional de Estadística, Planes y Programas Estadísticos	23
Tema 3 — Aspectos conceptuales de la coordinación estadística	28
Tema 4 — Las herramientas básicas necesarias para la coordinación estadística	35
Tema 5 — La Coordinación Estadística Internacional	37
Tema 6 — Estadística, secreto estadístico y confidencialidad de los datos	42
CONCLUSIONES FINALES	49
SESION FINAL	55
III. DOCUMENTOS PRESENTADOS	
ESTRUCTURACION DEL SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL	59
Raúl García Belgrano: <i>"Organización y desarrollo estadístico"</i>	61
Oscar Miranda Rojas: <i>"Situación de la coordinación estadística en los países de América"</i>	97
Ofelia Alfonso Alvarez: <i>"La organización y funcionamiento del sistema estadístico en Cuba"</i>	107
POLITICA NACIONAL DE ESTADISTICA, PLANES Y PROGRAMAS ESTADISTICOS	131
Jaime Robles Guillén: <i>"Consideraciones generales sobre la política nacional de estadística y el plan estadístico. La experiencia de Guatemala"</i>	133
Jacob Ryten: <i>"Planificación y fijación de prioridades"</i>	159
Jean Bégue: <i>"Una política Nacional de coordinación del sistema estadístico: reflexiones sobre la experiencia francesa"</i>	177
ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA COORDINACION ESTADISTICA	191
Marcelo Mercado Lora: <i>"Aspectos conceptuales sobre la coordinación, en un Sistema Estadístico Nacional"</i>	193
Galo Arias Veloz: <i>"Elementos de coordinación en la fundamentación del Programa Nacional de Estadística"</i>	207
Carmen Reyes Hiuguay: <i>"Papel de las Cuentas Nacionales en el desarrollo de los Sistemas Estadísticos. Experiencia Peruana"</i>	221
Víctor Navarrete Ruiz: <i>"Coordinación estadística en la elaboración de Cuentas Nacionales"</i>	233
Oficina de Estadística de las Naciones Unidas: <i>"Uso del marco de las Naciones Unidas para la integración de estadísticas sociales, demográficas y otras relacionadas como una herramienta para la coordinación estadística"</i>	241
José Quevedo Quevedo: <i>"Integración de la información estadística: elementos instrumentales y sistemas integrados"</i>	265

LAS HERRAMIENTAS BASICAS NECESARIAS PARA LA COORDINACION ESTADISTICA	283
Magdalena Cortés de Pinzón: <i>"El sistema estadístico colombiano y sus instrumentos de coordinación"</i>	285
Héctor Nicolini: <i>"Sistema metainformación para coordinación estadística nacional"</i>	307
Orual Andina: <i>"Instrumentos y procedimientos para la coordinación estadística nacional en el Uruguay"</i>	327
LA COORDINACION ESTADISTICA INTERNACIONAL	337
Francisco J. Ortega: <i>"Análisis de las solicitudes internacionales de información estadística en Venezuela"</i>	339
Michael Anderson: <i>"Coordinación de actividades estadísticas a nivel internacional: el caso del BID"</i>	369
Robert Johnston: <i>"Suministro de datos estadísticos nacionales a la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas de países de la región de CEPAL"</i>	375
Carmen Arribas: <i>"Coordinación estadística internacional"</i>	393
ESTADISTICA, SECRETO ESTADISTICO Y CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS	
Amilcar Villarreal Landau: <i>"Panamá: la confidencialidad de los datos con fines estadísticos"</i>	409
Víctor Navarrete Ruiz: <i>"La experiencia mexicana en la confidencialidad estadística"</i>	421
Patricia Kelly: <i>"Confidencialidad: base legal y prácticas actuales"</i>	431
Lelia B. de Cervetto: <i>"Algunas consideraciones en torno al secreto estadístico en Argentina"</i>	443
Armando Agostinelli: <i>"La estadística oficial y confidencialidad de la información: Aspectos del problema, especialmente con respecto a la situación Italiana"</i>	459
ANEXO	
LISTADO DE PARTICIPANTES	471

I. ORGANIZACION DEL SEMINARIO

1. Lugar, fecha y propósito del Seminario.

1. El Seminario Regional sobre Coordinación de la Estadística Nacional tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, del 28 de junio al 10 de julio de 1988.

Contó con la participación de representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, España, Francia, Guatemala, Italia, México, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela y de los siguientes organismos internacionales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Interamericano de Enseñanza de la Estadística (CIENES) y la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO).

La lista de participantes figura en el Anexo I.

2. Durante los últimos años se acrecentaron las evidencias de que las inquietudes y restricciones que afectan en forma parecida a los entes responsables de la estadística oficial de los países de la región, deben ser analizados en conjunto y que hay beneficios en el intercambio de experiencias.

Tal toma de conciencia se ha evidenciado en los seminarios y talleres regionales realizados durante 1985, 1986 y 1987, para tratar problemas relacionados con los operativos censales y con aspectos metodológicos de la producción estadística.

3. Complementariamente con la discusión de problemas operativos o metodológicos, aparece con fuerza creciente la necesidad de encarar con profundidad un conjunto de temas que se internan en el plano político-gerencial de la estadística gubernamental. Son temas que subyacen en las decisiones sobre uso de recursos escasos, el conocimiento de la demanda de información estadística, las relaciones institucionales, las relaciones con los sectores involucrados en el hecho estadístico (el informante, el usuario, los productores de información), la legislación estadística, el funcionamiento de los sistemas nacionales de estadística, la elaboración del programa nacional y

varios otros. Pocas ocasiones se han presentado en la región para analizar con algún detenimiento temas de política estadística.

2. Temario

4. La coordinación de las estadísticas nacionales es un campo de acción muy amplio cuyo alcance es difícil de definir en términos válidos para todos los países. Además, todos los aspectos de la coordinación estadística están fuertemente interrelacionados. Por estas razones el temario no debe ser interpretado como la enumeración de temas necesariamente excluyentes, sino más bien como un conjunto de aspectos de especial relevancia dentro del problema global de la coordinación estadística.

El temario fue el siguiente:

Tema 1: Estructuración del Sistema Estadístico Nacional

- Composición del sistema, base legal, integrantes y definición de los límites, dimensión del sistema (recursos humanos, presupuestarios, etc.)
- Organización administrativa de la actividad estadística oficial (centralizada, sectorialmente y/o regionalmente descentralizada), relaciones entre los integrantes, papel de la Oficina Central de Estadística (OCE).

Tema 2: Política nacional de estadística, planes y programas estadísticos

- Aspectos institucionales: estructuras de concertación, relaciones entre productores de estadística y usuarios.
- Proceso de elaboración del plan y programa, asignación de prioridades y responsabilidades. Seguimiento y actualización.
- Necesidades de estadísticas e instrumentos de recolección. Encuestas directas, uso de datos administrativos.

Tema 3: Aspectos conceptuales de la coordinación estadística

- Uso de conceptos, definiciones, normas y clasificaciones comunes en la captación y procesamiento de información estadística y datos administrativos. El papel de las clasificaciones internacionales en las estadísticas nacionales.
- Marcos conceptuales globales (cuentas nacionales, contabilidad social, marcos socio-demográficos y otros esquemas generalizadores), responsabilidad de las OCE en la construcción de estos marcos.

Tema 4: Las herramientas básicas necesarias para la coordinación estadística

- Información sobre el sistema que la coordinación debe manejar (universo que constituye el sistema, catálogo de instrumentos de captación de datos, catálogo de definiciones básicas, catálogo de información que produce el sistema estadístico, etc.), construcción, puesta en funcionamiento y actualización de estos catálogos.
- Otras herramientas de coordinación tales como grupos técnicos, de asesoramiento, consejos, etc.

Tema 5: La coordinación estadística internacional

- La provisión de datos estadísticos que requieren organismos internacionales, gestión de los pedidos en el país, servicios que intervienen, grado de homogeneidad entre sucesivas respuestas a un mismo requerimiento.

Tema 6: Estadística, secreto estadístico y confidencialidad de los datos

- Bases legales, normas de aplicación, excepciones.
- Problemas que se presentan con las nuevas tecnologías (archivos, computadores), aspectos legales y psicológicos de relaciones entre estadísticos e informantes.
- Aspectos prácticos de la preservación de la confidencialidad de los datos.

3. Documentación

5. Los documentos y otros materiales puestos a disposición de los participantes del Seminario fueron los siguientes:

<u>Título</u>	<u>Autor</u>
<u>Tema 1</u> . Organización y desarrollo estadístico	Raúl GARCIA BELGRANO (CEPAL - Santiago de CHILE)
. Situación de la coordinación estadística en los países de América.	Oscar MIRANDA ROJAS (CIENES - OEA)
. La organización y funcionamiento del sistema estadístico en Cuba.	Ofelia ALFONSO ALVAREZ (CEE - CUBA)
<u>Tema 2</u> . Consideraciones generales sobre la política nacional de estadística y el plan estadístico. La experiencia de Guatemala en la formulación de su plan.	Jaime ROBLES GUILLEN (INE - GUATEMALA)
. Planificación y fijación de prioridades.	Jacob RYTEN (Statistics CANADA)
. Una política nacional de coordinación del sistema estadístico : reflexiones sobre la experiencia francesa.	Jean BÉGUÉ (INSEE - FRANCIA)
<u>Tema 3</u> . Aspectos conceptuales sobre la coordinación en un Sistema Estadístico Nacional.	Marcelo MERCADO LORA (INE - BOLIVIA)
. Elementos de coordinación en la fundamenta-	Galo ARIAS VELOZ (INEC - ECUADOR)

ción del Programa Na-
cional de Estadística

- . Papel de las cuentas nacionales en el desarrollo de los Sistemas Estadísticos. Experiencia peruana. Carmen REYES HIUGUAY (INE - PERU)
- . Coordinación estadística en la elaboración de cuentas nacionales. Víctor NAVARRETE RUIZ (INEGI - MEXICO)
- . Uso del marco de las Naciones Unidas para la integración de estadísticas sociales, demográficas y otras relacionadas como una herramienta para la coordinación estadística. Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO - ESTADOS UNIDOS)
- . Integración de la información estadística: elementos instrumentales y sistemas integrados. José QUEVEDO QUEVEDO (INE - ESPAÑA)
- Tema 4 . El sistema estadístico colombiano y sus instrumentos de coordinación. Magdalena CORTES de PINZON (DANE-COLOMBIA)
- . Sistema metainformación para coordinación estadística nacional. Héctor NICOLINI (INDEC-ARGENTINA)
- . Instrumentos y procedimientos para la coordinación estadística nacional en el Uruguay. Orual ANDINA BARBOZA (Estadística-URUGUAY)
- Tema 5 . Análisis de las solicitudes internacionales de información estadística en Venezuela. Francisco J. ORTEGA (OCEI - VENEZUELA)

- . Coordinación de actividades estadísticas a nivel internacional: el caso del BID. Michael ANDERSON (B.I.D.)
- . Suministro de datos estadísticos nacionales a la Oficina de Estadística de Naciones Unidas de países de la región de CEPAL. Robert JOHNSTON (UNSO-ESTADOS UNIDOS)
- . Coordinación estadística internacional. Carmen ARRIBAS (INE - ESPAÑA)

- Tema 6 . Panamá: la confidencialidad de los datos con fines estadísticos. Amilcar VILLARREAL LANDAU (Dirección de Estadística y Censos-PANAMA)
- . La experiencia mexicana en la confidencialidad estadística. Victor NAVARRETE RUIZ (INEGI - MEXICO)
 - . Confidencialidad: base legal y prácticas actuales. Patricia KELLY (Bureau of the Census-ESTADOS UNIDOS)
 - . Algunas consideraciones en torno al secreto estadístico en Argentina. Lelia B. de CERVETTO (INDEC - ARGENTINA)
 - . La estadística oficial y confidencialidad de la información: aspectos del problema, especialmente con respecto a la situación italiana. Armando AGOSTINELLI (ISTAT - ITALIA)

Otros materiales

- Manual sobre secreto estadístico: Serie Normas No 2-1988- INDEC - ARGENTINA

(Ed. mimeografiada).

Panorama General de Estadística Canadá	Statistics CANADA
SEN (Sistema Estadístico Nacional) 1986-1987 "Nómina de servicios y principales características".	INDEC - ARGENTINA
El SESD como marco metodológico para la integración estadística	INDEC - ARGENTINA
Propuesta de diseño de un Sistema Nacional de Estadística para Colombia.	Clemente FORERO PINEDA Universidad Nacional de Colombia.
O Desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional.	IBGE - BRASIL
Anuario Demográfico de Cuba.	CEE - CUBA

4. Moderadores y relatores.

6. El comité de organización propuso en la sesión de apertura la siguiente lista de moderadores y relatores, la que fue aprobada por consenso.

Tema 1 : Moderador: Jaime ROBLES GUILLEN
Relator : Magdalena CORTES DE PINZON

Tema 2 : Moderador: Orual ANDINA BARBOZA
Relator : Marcelo MERCADO LORA

Tema 3 : Moderador: Raúl GARCIA BELGRANO
Relator : Markela CASTRO

Tema 4 : Moderador: Jacob RYTEN
Relator : Francisco J. ORTEGA

Tema 5 : Moderador: Carmen REYES HIUGUAY
Relator : Víctor NAVARRETE RUIZ

Tema 6 : Moderador: Evelio FABBRONI
Relator : Galo ARIAS VELOZ

II. RESUMEN DE LOS DEBATES

Tema 1 - Estructuración del Sistema Estadístico Nacional.

Comentarista: Lelia B. de CERVETTO (INDEC - ARGENTINA).

7. Según hayan sido las motivaciones, los criterios, las situaciones, el consenso, etc. que condujeron a la creación del Sistema Estadístico Nacional en un determinado país, la estadística oficial tendrá una raingambre poderosa y una presencia elocuente, fuerte y difícilmente olvidable, o, por el contrario, será débil, sin peso ni presencia. Entre ambos casos hay una gama muy amplia de situaciones intermedias. Cabe preguntarse, ¿cuál es el punto en el que cada uno de los países de la región está?.

Raúl GARCIA BELGRANO, como guía en esta búsqueda extrae del "Manual de Organización Estadística" de Naciones Unidas, los principios fundamentales que la conducción y coordinación de la estadística oficial debe tener permanentemente en cuenta, en todos y cada uno de los países:

- orientación hacia el usuario
- pluralidad de usuarios
- estadísticas integradas
- comparabilidad temporal de las series
- puntualidad y oportunidad de los resultados
- confidencialidad de los datos
- imparcialidad de las oficinas
- competencia profesional y administrativa

Aunque esta lista no incluya todos los principios, las normas de conducta de la estadística oficial, es en sí misma un reto permanente, un patrón de medida válida contra el cual confrontar la realidad de los respectivos países.

8. Se señaló la importancia de explicar las diferencias en la estructuración y funcionamiento de los Sistemas Estadísticos Nacionales en los países desarrollados y en desarrollo. En los primeros, los sistemas son resultado de la evolución histórica, mientras que en los segundos, en su estructuración y funcionamiento están más expuestos a cambios drásticos.

Esto plantea la necesidad de una adecuada capacidad de respuesta por parte de las OCE de los países de la región: mayor agilidad para reajustes. En un medio en el que la organización de la cosa pública es un proceso con alto índice de cambio, no tener suficiente capacidad de reacción implica el riesgo de que la estadística oficial quede librada a los efectos de factores no comprometidos con ella.

Los países de la región, tienen realmente esa agilidad?; hasta qué punto hay conciencia de que se necesita mayor agilidad?; qué recursos se utilizan para obtenerla y mantenerla?

9. Según GARCIA BELGRANO en la región hay conciencia sobre el papel estratégico de la estadística pero a la hora de los hechos no se le otorga la debida importancia a la función estadística; a lo sumo se reconoce su utilidad y se considera que es un servicio que debe ser asumido por los gobiernos.

En ningún país se llega a negar la importancia de disponer de información estadística. Sin embargo la "conciencia" del papel estratégico de la estadística es algo más exigente y los hechos no siempre la ratifican.

Demoras de índole administrativa pueden poner en peligro operativos estadísticos muy complejos y costosos y lo que es peor, no recuperables. Las razones que invoca la técnica estadística difícilmente sean siquiera consideradas frente a exigencias de sinuosos procedimientos vigentes para tramitaciones de rutina.

También se está implícitamente negando la "conciencia del papel estratégico" cuando declaraciones hechas en un determinado nivel (decisión política) no son complementadas con acciones concretas en los planos operativos, o éstas se demoran hasta convertirse en inoperantes.

Cabe ante esta situación, repasar cuáles son las acciones permanentes y persistentes que las OCE de la región despliegan para contrarrestar estas condiciones administrativas que le son tan desfavorables.

Qué hacer para crear y mantener la conciencia

acerca del papel estratégico de la estadística?.

En Argentina hay proyectos (generalmente originados en áreas sectoriales) con objetivos globales ambiciosos, que se instrumentan con estructuras ad-hoc y financiaciones externas o de fuentes internacionales.

Casi siempre en esos proyectos hay tareas estadísticas de envergadura considerable, pero pocas veces se las identifica como tales. Tras expresiones novedosas se disimulan tareas estadísticas que así nacen divorciadas de la estructura funcional (el SEN) y son sumamente difíciles de reencauzar a posteriori. Así, ante cambios importantes en métodos y tecnologías hay una considerable tendencia a implementarlos independientemente de los recursos ya existentes y en funcionamiento en la OCE.

10. Siempre es conveniente reiterar que la función estadística debería ser entendida e interpretada como distinta de otras funciones del sector público (auditoría, recaudación, regulación de política monetaria, promoción de las actividades productivas, servicios a la comunidad: públicos, justicia, seguridad, salud, educación, etc.). A veces la función estadística está inserta dentro de una finalidad específica (educación, por ejemplo) y si los niveles superiores de decisión, políticos o administrativos, no perciben con claridad tal diferencia, se producen situaciones en las que la función estadística resulta subestimada.

Por otro lado, el reconocimiento de la estadística como conjunto de métodos y técnicas para el tratamiento de información cuantificable, también reclama vigilante atención. En este caso, la falta de criterios claros da lugar a que otros instrumentos de apoyo (esto significa, no sustantivos) como la informática, las concepciones sistémicas, la modernización y racionalización de métodos y procedimientos, vayan extendiéndose progresivamente e imponiendo nuevos criterios que son propios de su especialidad.

11. La coordinación es aquello que da armonía y ritmo al Sistema y genera mecanismos de autoalimentación en el mismo. La coordinación, además, debe contribuir a crear y fortalecer, en quienes integran el SEN una óptica común, una forma de pensar, de ver (en su

más amplia acepción) el mundo como objeto y sujeto mensurable. Es imposible describir la realidad objetivamente e interpretarla en su estructura y funcionamiento, sin el aporte de la función estadística : la información.

La mentalidad estadística es diferente de la que toma decisiones, o la del analista que propone alternativas al que toma decisiones.

Es la mentalidad del que mide y describe, el cronista.

Coordinar el SEN entonces incluye todo lo que sea necesario para que la descripción resultante, total, sea absolutamente coherente.

El profesor MALINVAUD expresa (1):

"El primer servicio y a menudo el más importante, que brindan quienes trabajan en estadística..., es obligar a los hombres políticos, a los responsables de la opinión pública a enfrentarse con la realidad. Las colectividades humanas siempre tienen tendencia a crear sus propios mitos y conservarlos con razonamientos y argumentaciones. Al mostrar situaciones reales quienes trabajan en estadística impiden que esos mitos se aparten de la realidad y se descuiden los problemas de fondo".

Comentarista: Mario GARBER (ESTADISTICA CHACO - ARGENTINA)

12. Cuando se lee el documento de Raúl GARCIA BELGRANO no se puede menos que concordar con la mayor parte de los conceptos enunciados por el autor, quien con una visión muy clara, puntualiza con mucha precisión cuál es la situación por la que pasa actualmente un Sistema Estadístico Nacional en términos generales, deteniéndose en el análisis de sus necesidades, sus dificultades operativas y algunas posibles recomendaciones.

(1) MALINVAUD, Edmond: Bulletin de l' Institut International de Statistique. Actes de la 45ème Session - Tome LI Livraison 5 - p.93 - Amsterdam 1985

La lectura de un documento como éste es útil y conveniente para quienes en algún momento pudieron creer que algunos males son exclusivos de nuestros propios países. Entonces resulta importante descubrir, y no sólo porque descubrirlo pueda significar un consuelo poco recomendable, que es bastante común que el reconocimiento del papel trascendente de la Estadística no ha sido suficiente ni definitivo para que se le dé la importancia que merece.

Basta con revisar la extraordinaria declaración que GARCIA BELGRANO reproduce en la Introducción de su trabajo referente precisamente al papel de la Estadística en el campo de la toma de decisiones, para comprender que la tarea estadística, en 1988, se justifica no ya por la demanda creciente de información por parte de los usuarios, investigadores o políticos, sino por el nivel de cultura creciente y por la autoexigencia social que han adquirido los pueblos. Eso sólo justifica ampliamente el trabajo de los estadísticos, sus preocupaciones, sus desvelos y sus insistencias.

13. Como primera conclusión, se puede decir que tiene poca importancia que existan discrepancias más o menos serias entre los anuncios formulados por algún gobernante y los datos disponibles sobre la realidad, y que a pesar de esa discrepancia, la tarea estadística debe continuar, porque la continuidad y la insistencia permitieron un notorio mejoramiento en la toma de conciencia en los últimos treinta años y aseguran que esa toma de conciencia pondrá a la estadística en el lugar que le corresponde en el futuro.
14. En cuanto a la situación de los países de la región en relación con el Sistema Estadístico, la lectura del documento de GARCIA BELGRANO permite inferir que no existe una norma que permita definir a priori, para cada país, un modelo particular de Sistema Estadístico Nacional.

Se puede imaginar, por ejemplo, que a mayor tamaño de país la descentralización operativa es el sistema más recomendable. Argentina, Brasil y Chile, ciertamente extensos, tienen sistemas normativos centralizados y operativos descentralizados, pero también lo tienen de ese mismo tipo Uruguay, Bolivia y Panamá,

entre otros, que son países de menor extensión relativa, mientras que la estructura del sistema de México es esencialmente centralizada en todos sus aspectos.

Lo que parece surgir, como consecuencia de esto, es que, aparentemente, no existen sistemas buenos o malos. El propio autor lo sugiere cuando pondera y llama la atención sobre ambos sistemas. Cada sistema estadístico, en definitiva, merece un análisis particular a la luz de la experiencia de cada país. Esa experiencia junto con la extensión del país, su forma de división política, su tipo de gobierno, su cultura y los recursos disponibles, dan a cada situación tonalidades diferentes que en principio no son ni buenas ni malas, sólo son diferentes.

15. Pero la discusión sobre la forma de un sistema estadístico puede volverse irrelevante. Lo prioritario es analizar los resultados del funcionamiento del sistema. Por ejemplo, la coordinación, uno de sus productos más importantes.

En un país como Argentina, que tiene un modelo de sistema con centralización normativa parcial similar a los de otros trece países, puede ocurrir que quienes deban dictar normas en el sector no controlado por el organismo central, las dicten con tal carácter que no sean coincidentes con las del nivel central. Eso puede atentar contra un buen aprovechamiento de las series que se produzcan. Entonces, en los países que tienen un sistema estadístico con centralización normativa parcial, puede resultar muy conveniente que el organismo rector del sistema defina marcos muy generales sobre los cuales los organismos descentralizados puedan guiarse para evitar contradicciones nada beneficiosas.

16. Otro problema que se presenta en la coordinación de un sistema descentralizado, es la dificultad que aparece cuando algunos organismos que tradicionalmente no se dedican a la tarea estadística (y que por eso mismo no integran el Sistema Estadístico Nacional, por ejemplo, los Institutos de Vivienda), salen a la calle con operativos propios de captación de datos, estadísticos o no, que incluso se organizan bajo el nombre de censos. Eso se traduce en:

1) duplicidad del trabajo, 2) deterioro de los términos propios de la estadística, 3) mayores costos, 4) carga excesiva para los informantes, 5) peligro de la existencia de datos no coincidentes y hasta contradictorios.

17. Como conclusión se considera que debería haber una oficina integrada a todo Sistema Estadístico Nacional en forma permanente, que podría estar ubicada en el organismo central, y que se dedicara a relaciones públicas, prensa y publicidad, produciendo informaciones destinadas a usuarios, informantes, otros organismos del sistema y organismos que no integran el sistema, manteniendo informada a toda la sociedad en general sobre los trabajos en marcha en el sistema. Creo que ese tipo de contactos y publicidad podría resolver muchos problemas que ahora tenemos y colaborarla eficazmente con el Sistema Estadístico Nacional.

Comentarista del documento de Ofelia ALFONSO ALVAREZ
(CUBA): José QUEVEDO QUEVEDO

18. El significado de la información estadística en los países de economía de mercado y de economía planificada es diferente. El de los países de economía de mercado se caracteriza por la especialidad en obtener información, mientras el de los países socialistas, modelo cubano, se caracteriza porque además tiene un elemento de control y gestión administrativa.
19. Se destacan algunos aspectos del modelo cubano, tales como:
- a) solución a la jerarquía y ubicación de la OCE en la Administración del Estado: un Ministro y cuatro Vice-Ministros; b) la total centralización y una fuerte "desconcentración" en 15 delegaciones territoriales y 168 oficinas municipales; c) una organización completa por funciones sectoriales y globales; d) un sistema de difusión de la información con una periodicidad casi inalcanzable en nuestros países.
20. Sin embargo, el modelo cubano también tiene problemas y deficiencias; en el documento quedan indicados los más importantes. Se plantean algunas pregun-

tas sobre las siguientes cuestiones:

- grado de voluntariedad u obligación en las encuestas de hogares así como de la confidencialidad de los datos,
- fuerzas sociales que participan en las comisiones y comités estadísticos,
- el acceso a la información disponible está limitado en algunos datos?,
- una organización estadística como la cubana exige un presupuesto desmedido desde la perspectiva de nuestros países.

Sería interesante alguna información sobre esta materia.

Debate:

21. Se señaló que los términos "independencia profesional" y "autonomía", que aparecen en los manuales de Naciones Unidas y leyes estadísticas (Dinamarca, R. F. de Alemania, Luxemburgo, Portugal, etc.) no se instrumentalizan en normas legales explícitas y sería de interés que este seminario aportara textos legales. Es necesario diferenciar entre los problemas asociados con el grado de "centralización - descentralización", los que se plantean en la dimensión horizontal o sectorial (problemas de organización técnica y asignación óptima de recursos) y los que corresponden a la dimensión vertical o territorial (afectados principalmente por la organización institucional del país). Esta diferencia es importante respecto a la planificación estadística y a la especialidad de la función pública.

Se expresó que en la Región Centroamericana el fortalecimiento de la coordinación Estadística se ve dificultado por el debilitamiento de las OCE.

22. La actividad estadística enfrenta restricciones "internas" (falta de personal, deficiencias organizativas) y "externas" (falta de reconocimiento de la estadística, falta de recursos). Se señaló que aunque sobre éstos últimos, especialmente recursos, no haya expectativas de cambios inmediatos, es posible lograr ciertas mejoras en la actividad estadística dentro de las restricciones que se enfrentan haciendo un uso

adecuado de la coordinación.

Hay que fijarse metas concretas para la función estadística y situarse en un plano realista, reconociendo las limitaciones financieras, técnicas, etc, inherentes a cualquier oficina estadística.

23. Surgen problemas en la OCE cuando no hay facilidad para comunicarse con la oficina de cuentas nacionales.

Se preguntó cómo sustentar o fundamentar las cuentas nacionales.

Se sugirió que se busquen mecanismos pragmáticos y se definan criterios y áreas en los cuales las estadísticas de síntesis y de producción de series puedan desenvolverse adecuadamente.

24. Se señaló que las consideraciones que sirven de punto de partida para diseñar y elaborar una propuesta de organización del SEN son comunes a todos los países del área.

Sin embargo, hay condiciones específicas de cada país y políticas, tales como la descentralización administrativa, que pueden dar lugar a variantes múltiples en su organización. Más allá de la coordinación entre entidades que realizan actividades estadísticas, es necesario que el sistema tenga jerarquía y otros medios e instrumentos que aseguren que normas y estándares comunes puedan implantarse en toda la actividad estadística. Este principio se desarrolla diferenciando la producción estadística del control y certificación de su calidad. En esta forma se puede descentralizar la producción manteniendo criterios comunes.

Se ha propuesto en esta forma una función esencial del SEN que será centralizada: la auditoría técnica estadística.

25. Se propuso además :

a) que la integración de la información no quede en manos del usuario sino que el SEN la ofrezca integrada.

b) que el procesamiento estadístico incluya una

exploración analítica de la información obtenida.

c) que el carácter dogmático de la estadística se atende, y se invite a las instancias académicas y a quienes toman decisiones basadas en estadísticas, a participar en la última fase del análisis exploratorio.

d) que se aproveche la tecnología de bases de datos estadísticos disponible para asegurar un almacenamiento eficiente.

e) que se establezca diferencia entre el SEN y los Sistemas de Información para el Planeamiento, que tienen objetivos y contenidos diferentes del primero.

26. Se señaló que además de la función de coordinación también debe haber una función de orientación y otra de control, ya que son herramientas para manejar el SEN. Como una forma novedosa de organizar el sistema se comentó el caso de Guatemala donde el cargo del jefe del Sistema se llama "gerente general" con alto grado de autonomía y existe una especie de Directorio (compuesto por miembros y altos funcionarios), al cual rinde cuentas.

Se enfatizó que la centralización no supone que la OCE no pueda tener representantes en todo el territorio del país. Se afirmó que el principio de centralización normativa y descentralización operativa es coherente.

27. Para solucionar los problemas vinculados a la organización estadística (aspectos estructurales y de gestión) se recomendó que los países : 1) encaren lo antes posible la formación y funcionamiento de un Consejo Nacional de Estadística, 2) la formulación y evaluación periódica de planes y programas estadísticos nacionales.

El aludido Consejo podría estar integrado por:

- a) los responsables de las estadísticas básicas,
- b) los responsables de las cuentas nacionales,
- c) los responsables de los esquemas macroestadísticos,
- d) planificadores,
- e) otros usuarios importantes.

Sus funciones específicas podrían ser:

- a) promover el perfeccionamiento del sistema estadís-

- tico,
- b) proponer una política de estadística,
- c) participar en la evaluación periódica de la ejecución de los planes estadísticos,
- d) mejorar el aprovechamiento de los datos disponibles.

A su vez, la OCE debería:

- a) diseñar y mantener programas de enseñanza que amplíen gradualmente la capacidad técnica de su personal,
- b) procurar que se incremente en la misma proporción la disponibilidad de equipos que permitan asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas.

28. Asimismo se subrayó como de máxima prioridad la acción de los gobiernos para :

- a) crear y desarrollar organizaciones estadísticas modernas,
- b) dar adecuada prioridad a la recolección de información básica,
- c) establecer estrecha vinculación entre los productores de estadísticas básicas y los responsables de la elaboración de las cuentas nacionales, balanza de pagos, finanzas públicas y otros esquemas macroestadísticos,
- d) impulsar la promulgación del correspondiente sustento legal para garantizar el desarrollo estadístico de los países de la región.

29. En lo que se refiere a la confidencialidad y voluntariedad de los datos de las encuestas que se realizan a la población, Cuba se rige por lo establecido internacionalmente y la persona o núcleo familiar puede contestar o no a las preguntas. Los resúmenes de estas encuestas se extraen en forma global y nunca se divulgan datos personales.

30. Aunque el Consejo Técnico Asesor está integrado por miembros permanentes, según el tema a analizar pueden existir otras representaciones sociales, por ejemplo, si es sobre la mujer, se solicita una representación de la Federación de Mujeres Cubanas.

Se posee un gran volumen de información no confidencial y un grupo mínimo de indicadores confidenciales.

31. Existe en Cuba un plan de capacitación que comprende desde los técnicos de las oficinas municipales de Estadística hasta los técnicos y dirigentes nacionales. Esta capacitación consiste en cursos de postgrado que ofrecen las universidades y cursos que ofrece el Comité Estatal de Estadística. También hay un plan de capacitación con organismos internacionales, en los que participa el personal estadístico.

Tema 2 - Política Nacional de Estadística. Planes y Programas Estadísticos.

Comentarista: Carlos FERRERO (INDEC - ARGENTINA)

32. Sobre la experiencia guatemalteca presentada por Jaime ROBLES GUILLEN, se destaca la conveniencia de tener en cuenta el contexto en el que se define una política nacional de estadística, como definición de las políticas nacionales de desarrollo.

Se consideraron los paralelismos y discrepancias entre la política nacional de estadísticas y la ejecución del plan estadístico nacional.

33. La presentación de Jacob RYTEN de la experiencia de Canadá contiene una descripción del método para asignar prioridades a los diferentes programas de estadísticas de ese país. Se explica que no hay una forma objetiva de fijar prioridades en la OCE de ese país y que las decisiones se fundan en última instancia, en los juicios de valor de la máxima autoridad estadística.

34. Se analizó en detalle recomendaciones para conservar el equilibrio del programa mediante un adecuado desarrollo de la infraestructura de la unidad estadística y para un apropiado equilibrio en la distribución de los programas de las diferentes áreas.

35. Por último, con relación al documento de Jean BÉGUÉ, se pusieron en relieve los puntos sobre cómo lograr la coordinación en el uso de relaciones y contenidos conceptuales. Sobre las primeras destaca la coordinación con los servicios estadísticos ministeriales, con otros organismos, con las organizaciones

internacionales y con otros usuarios económicos y sociales. Con relación a los aspectos conceptuales puso énfasis en la producción de normas estandarizadas sobre todas las áreas críticas en que se requieren criterios uniformes.

36. Se comentaron las características de los enfoques de los tres autores en los que se distinguen una diferencia básica: mientras que los autores de Francia y Canadá proponen métodos para seleccionar componentes de programas y cómo proceder para mantener el equilibrio logrado, el de Guatemala se acerca más a las necesidades de los países en desarrollo pues plantea la necesidad de proceder a su diseño teniendo en cuenta las necesidades del proceso nacional de desarrollo. Se destacó que mientras los primeros daban orientaciones sobre la programación de las acciones, el de Guatemala ponía más énfasis en cómo proceder a su planificación. Se destacó que de una correcta mixtura de ambos enfoques se podían discutir temas de gran valor para los países que se encuentran en el proceso de rediseño de sus sistemas nacionales de estadísticas.
37. Se propusieron temas de análisis que giraron sobre la organización de los procesos nacionales de planificación y sobre los procedimientos de evaluación que usaban, particularmente en el área cualitativa.

Debate:

38. Las presentaciones sobre este tema permitieron ver cómo se inserta la planificación estadística en realidades con distinto grado de desarrollo estadístico.

De ellas se pueden extraer dos grandes orientaciones que deberían tener en cuenta los países de la región. La primera, hace a la conveniencia de tener un pleno conocimiento de los costos de cada tarea estadística y la otra, la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación entre todos los componentes del sistema.

39. Se insistió en que los planes estadísticos constituyen instrumentos no sólo para administrar la producción estadística nacional sino también para consolidar el SEN en los países. A través de este proceso es fundamental racionalizar las tareas estadís-

ticas, asignar o reasignar responsabilidades a los componentes del Sistema y fijar orientaciones metodológicas básicas.

40. El plan estadístico también debe ser utilizado como instrumento de sustentación y análisis del presupuesto del Sistema, ya que la inclusión de la relación pormenorizada de tareas, responsables, costos y plazos para la concreción de las tareas, permiten estimar con bastante precisión los recursos presupuestarios que aseguren su cumplimiento.

El plan general estadístico debe ser la sumatoria de planes pequeños en cuya elaboración hayan participado aquéllos que los ejecutarán. El plan estadístico debe guardar relación con las características políticas del país. El plan de un país subdesarrollado puede ser distinto al de uno desarrollado. Debe considerar fenómenos dinámicos; por ejemplo, la hiperinflación es importante en países de Latinoamérica y ello implica una estructura flexible y un plan estadístico que pueda acomodarse a este tipo de necesidades.

41. Otro punto a considerar es el grado de conciencia estadística. Hay algunos usuarios, sobre todo en países subdesarrollados, que no tienen experiencia en la utilización de estadísticas, pese a que ellas existan.

42. Se explicó que en Perú la formulación de planes estadísticos tiene una vigencia de 12 años. En 1975 se partió de un conocimiento integral de las oficinas de estadísticas del país a través de un inventario estadístico nacional y luego se siguió con la estructura y organización del SEN que se pretendía alcanzar.

Actualmente el plan estadístico nacional del Perú se formula en base a los planes sectoriales, que son aprobados por los ministerios y los planes regionales, preparados por los jefes regionales del INE. La aprobación del plan estadístico nacional es atribución del Primer Ministro.

La política estadística nacional que se materializa a través de objetivos y lineamientos, está considerada en los planes nacionales de desarrollo.

La consecuencia de la aplicación de estos métodos para la formulación y evaluación de los planes estadísticos, es que si se presentan requerimientos adicionales de los usuarios, deben ser atendidos con aportes presupuestarios extraordinarios.

Se mencionó que en los casos de Francia y Canadá casi todas las tareas estadísticas ya están prácticamente establecidas, mientras que en muchos países latinoamericanos hay que empezar casi desde el principio.

43. Se expresó la necesidad de enfatizar la idea de "programación" más que la de "programa", dado que la mera redacción de un documento no asegura la puesta en marcha de éste. El proceso de programación enfrenta un serio problema: la escasa experiencia de las OCE en el uso de técnicas de programación. Poco se puede avanzar en programar el SEN si cada uno de los servicios no programa sus propias actividades. Se sugirió la importancia de analizar el marco del sector público en el que se encuentra la OCE para realizar una programación adecuada.
44. Por otro lado, se señaló la necesidad de formar conciencia estadística, ya que muchas veces se elaboran estadísticas más por tradición que por necesidad.
45. Se estuvo de acuerdo con la importancia de la planificación, la coordinación y la continuidad de las estadísticas, pero se consideró no menos importante la constante evaluación de los subsistemas estadísticos. La estadística es un recuento de la historia en cifras, es también el reflejo de la realidad y sirve a la vez para elaborar las proyecciones y planes de la economía nacional, por lo tanto, adquiere suma importancia la constante evaluación de la utilización de los datos que se captan y conocer de esta forma, si se satisface o no a los usuarios. Esto no significa que algunos indicadores sean estables, pero si que cada evaluación que se realice dará nuevos indicadores y se eliminarán otros. Pese a todo esto siempre existirá una demanda de estadísticas insatisfecha.
46. Se señaló como etapa previa a la realización de un plan estadístico el levantamiento de un inventario estadístico, que además de incluir aspectos técnicos,

incluya aspectos administrativos (número de personal, equipos, etc.). Se consideró importante que este inventario cubra las investigaciones que se realizan para otros fines y que no se dan a conocer a los usuarios. Por ejemplo, investigaciones para fijar tarifas.

En los países desarrollados los sistemas están insertos en condiciones de "organización" y "estabilidad", mucho más consolidadas y permanentes que en los países de la región. Se comentó que mejores niveles de organización en el orden institucional, en el orden interno de la OCE y en el SEN contribuirían a crear conciencia sobre la necesidad de un constante seguimiento y control de la marcha y gestión del Sistema.

Si se lograran mejores niveles de organización sería posible concebir y mejorar la eficiencia en la gestión y el uso de recursos del SEN.

47. Los procedimientos que se utilizan para determinar las necesidades de los usuarios, al comienzo son complicados pero gradualmente y en la medida que se avanza, el proceso se hace cada vez más fácil. Se destacó la necesidad de fomentar en los usuarios el hábito de prever la información necesaria, a fin de permitir al Sistema elaborarlas.

48. Se planteó la inquietud de cómo se encara el conflicto de temporalidad entre los programas o planes estadísticos que abarcan varios años y el proceso de presupuestación que siempre se refiere a un año.

Se mencionó que se puede generar problemas si no hay coincidencia entre el momento en que la OCE elabora su plan y el momento en que se elabora el presupuesto.

49. Se sugirió que la División Estadística de CEPAL, como Comisión Regional de las Naciones Unidas, elabore un inventario de estadísticas básicas, fundamentales e indispensables que deben realizar los países de la región. Aunque para muchos países no sea imprescindible, porque ya se cubren tales mínimos, este inventario, por tratarse de estadísticas consideradas como "fundamentales y básicas" por la CEPAL, ayudaría a la elaboración de planes o programas de medio y corto plazo y a la obtención de los recursos presupuestarios.

Esta propuesta podría ser implementada una vez que concluya el actual proceso de revisión del Sistema de Cuentas Nacionales en que la Organización de las Naciones Unidas está empeñada.

Tema 3 - Aspectos conceptuales de la coordinación estadística.

Comentarista: Alejandro RUPNIK (INDEC - ARGENTINA).

50. Se destaca en el documento presentado por José QUEVEDO QUEVEDO, la claridad con que presenta los objetivos del SEN, la actividad que supone la coordinación y las definiciones de sus componentes, tales como, armonización, coordinación e integración. Estas definiciones son muy útiles porque ayudan a visualizar en perspectiva las diferentes acciones que las componentes suponen y a definir los elementos y herramientas específicas para cubrir adecuadamente la tarea de "coordinación estadística".
51. En un país federal como Argentina destacar que la responsabilidad de las actividades horizontales competen a un órgano central adquiere singular importancia.
52. Dado que el objetivo técnico de la coordinación estadística es la integración de productos (información elaborada) tal como lo afirma José QUEVEDO QUEVEDO, resulta de interés ratificar que los instrumentos de tal integración son: conceptos, definiciones, categorías y clasificaciones, y que son numerosas y diversas las dificultades que aparecen para dar adecuada respuesta, tanto a los requerimientos de los usuarios, como a las exigencias de la comparabilidad internacional.
53. Es condición "sine qua non" para cumplir con la función de integración que, independientemente de la finalidad de la investigación, la definición de las variables estadísticas tengan como marco de referencia los sistemas integrados. De esa manera los "conectores" del sistema de información son las variables definidas en forma idéntica o al menos coherente en cada instrumento de captación de información básica utilizado en los operativos de captura de datos.

54. Ante situaciones de hecho que muestran que la producción de estadísticas se da en compartimientos estancos y/o en forma paralela, los esfuerzos destinados a llevar adelante un programa cuya preocupación esté centrada en lo relativo a la sistematización e integración de aquéllas aparece como una tarea ineludible.
55. La organización de la información estadística según QUEVEDO QUEVEDO debe cumplir un doble objetivo :
- a) proporcionar una "visión general, coherente y cuantificada de los hechos y tendencias más importantes en los aspectos económicos y sociales",
 - b) disponer de un "marco de referencia" para la sistematización e integración destacando, para lo relativo al área social, al Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas.

Comentarista: Heber CAMELO (CEPAL-BUENOS AIRES-ARGENTINA).

56. Presentó reflexiones sobre las posibilidades de uso de sistemas macroestadísticos (entre los que se destaca el SCN) para la integración de las estadísticas y sobre problemas para el establecimiento de bases de datos útiles para este fin.
57. En primer lugar interesa destacar que la estadística tiene una función descriptiva, y que para dar cumplimiento a la misma se organizan las informaciones en modelos descriptivos cuyo diseño está condicionado por el enfoque teórico del usuario. De este enfoque surgen las hipótesis a verificar, los objetos a describir y los límites, espaciales y temporales, de la descripción. La implementación del modelo tiene en cuenta la factibilidad de recopilar, procesar y analizar la información. El resultado de la descripción estadística permitirá confirmar o desechar hipótesis y tomar decisiones de política económica, social o administrativa.
58. Dentro de este marco, cada enfoque especializado toma en cuenta diferentes grados de maduración de teorías específicas, distintas alternativas conceptuales, distintos aspectos sociales predominantes y distintos condicionamientos prácticos. Por ello, las definiciones de la actividad económica, objetos,

transacciones y sujetos en que se basa el SCN, así como el criterio de medición, evaluación y agrupación, en ocasiones son rechazados por los usuarios de campos específicos. Como consecuencia se recurre en exceso a recopilaciones adicionales y se padece una dispersión conceptual y falta de conexión que, además de la pérdida de eficiencia en términos de uso de recursos, reduce las posibilidades de evaluación de la calidad de los datos básicos y de los agrupados que cada productor estadístico elabora.

59. Por las ideas apuntadas, no siempre es posible lograr la unicidad conceptual y de clasificación y ello representa serias dificultades al objetivo de construir el sistema macroestadístico a partir de sistemas especializados de mayor amplitud y/o desagregación en un campo específico. El avance hacia la interconexión de clasificaciones y conceptos en los distintos sistemas macro es un tema del futuro, pero mientras se avanza en ese sentido es necesario aumentar la eficiencia del sistema estadístico por la vía de la reducción de la duplicación en los esfuerzos de recopilación de estadísticas básicas.

60. En muchos casos, los usuarios con enfoques especializados se dedican a la producción estadística porque no tienen acceso a la información desagregada recopilada por otro productor de estadísticas, aún dentro del mismo organismo central de estadística. El secreto estadístico no es la única causa. Aún cuando éste se halle garantizado, el departamento responsable del procesamiento y difusión de los agregados sólo suministra niveles altos de agregación, para proteger "el prestigio" del productor estadístico o para evitar errores al usuario, considerando que el dato desagregado no es representativo. Esto limita grandemente la evaluación de la calidad de las estadísticas y se constituyen en un escollo para la integración a nivel de bases de datos micro. Puede ocurrir entonces que las estadísticas macro, "protegidas" del ojo crítico del usuario, y en el marco de las restricciones presupuestarias y de calidad de personal que sufren muchos institutos de estadística, comienzan a mostrar una evolución divergente con datos micro recogidos independientemente, erosionando el prestigio del organismo compilador.

61. Interesa conocer qué mecanismos existen para facilitar, en forma equitativa a los usuarios, el acceso a los datos con el máximo nivel de desagregación compatible con el resguardo del secreto estadístico y para garantizar el derecho de la comunidad a extraer el máximo provecho estadístico a la información recopilada.

Debate:

62. Se comentaron tres aspectos que hacen a la elaboración de los datos:

1) Cuentas nacionales: el interés y la conveniencia de que la discusión de las cuentas nacionales sea organizada por una comisión especializada. Se discutirían conceptos y datos útiles para el desarrollo de las estadísticas. Puede ser aún más conveniente trabajar sobre las cuentas especializadas por sector.

2) Estadísticas sociales: la importancia de utilizar clasificaciones comunes aunque sean un poco complejas, como las clasificaciones de grupos sociales (combinación de profesión, nivel de calificación, nivel salarial, etc.).

3) Normalización informática: el desarrollo de la informática requiere la presencia de las OCE en la elaboración de normas sobre intercambio internacional de datos por vía de la automatización.

63. Se opinó que cuando la elaboración de las cuentas nacionales está a cargo de la OCE, ésta verdaderamente se consolida.

Se informó que el cambio de la responsabilidad de elaborar las cuentas nacionales del Banco Central al INEGI, en México, representó tres ventajas:

- mejoramiento del SCN pues se cambió la base de 1960 a 1970 y se desagregó de 45 a 72 sectores;
- apoyo de la ONU a través del PNUD;
- fuerte trabajo de coordinación entre el Banco Central y la Dirección Nacional de Estadística de México;

La responsabilidad de calcular las cuentas nacionales asegura la obtención de recursos presupuestarios. Si no hay recursos no es posible elaborar las

cuentas nacionales.

Pero por otra parte se plantean dos problemas nuevos a partir de la consolidación :

1) las áreas encargadas del SCN, por la envergadura que adquieren llegan a dar una importancia preponderante a la eficacia en detrimento de la eficiencia, al trabajar sin consideraciones muy fuertes de costos (las cuentas deben salir a cualquier precio). Es necesario, pues, estar prevenidos y tomar medidas para evitar este conflicto;

2) el hecho de que al principio se tengan que llenar huecos (hacer encuestas, trabajos especiales, etc.) hace que el área de cuentas nacionales no quiera luego cederlos a otras áreas, por ejemplo, al área de encuestas. Tienden a centralizar.

En algunos países, la organización de la OCE comprende un sector dedicado a la elaboración de las cuentas nacionales y otro sector encargado de la realización de los censos y encuestas. De tal modo, el sector de cuentas nacionales realiza estudios e investigaciones en base a datos disponibles en la OCE y el SEN.

64. Sin embargo, desde otro punto de vista, se plantearon cuatro consideraciones sobre las cuentas nacionales:

1) Las cuentas sociales no están tan desarrolladas como las cuentas nacionales. Si las cuentas nacionales se calcularan en la OCE sería conveniente crear un esquema de cuentas socio-económicas, debido al hecho de que las estadísticas sociales básicas se elaboran en dicha Oficina.

2) Si bien es importante que las estadísticas sociales básicas tengan en cuenta la clasificación de cuentas nacionales hay que mantener las clasificaciones estándar para propósitos de comparación internacional o intertemporal.

3) Si bien es interesante que las OCE tengan la responsabilidad de las cuentas nacionales, es importante que se combine la responsabilidad de las cuentas financieras y balanza de pagos (Cuenta Capital) con los bancos centrales.

4) Otro problema que puede presentarse en la OCE

ante la necesidad de elaborar las cuentas nacionales, es que no hay muchos técnicos calificados, o éstos están en el Banco Central que cuenta con mejores recursos.

65. Hubo consenso en las ventajas de que la OCE elabore las cuentas nacionales ya que son una herramienta integradora y permiten evaluar la calidad y coherencia de las estadísticas básicas. Se expresó que llegar a tal situación debería ser una meta en aquellos países en que las cuentas nacionales son llevadas fuera de la OCE.

Sin embargo, algunos países que se encuentran en esta última situación opinaron que en la práctica, por una serie de razones, no será factible concretar el traslado de dichas cuentas a la OCE, en el corto o mediano plazo. Sin embargo, sin perder de vista ese objetivo final, deben instrumentarse ciertas medidas tendientes a coordinar las actividades de la OCE y del organismo responsable de las cuentas nacionales.

Por otra parte se opinó que si bien es conveniente que la OCE elabore las cuentas nacionales, hay que tener en cuenta que la información se debe armonizar desde la base, ya que las cuentas nacionales constituyen una síntesis.

66. El desarrollo del marco conceptual del Sistema de Estadísticas Sociodemográficas (SESD) se encuentra atrasado con respecto al SCN. En realidad hay una diferencia de tipo cualitativo (el SCN está basado en una visión teórica que lo sustenta), que impide esperar que el SESD llegue en algún momento a tener el mismo grado de precisión que el SCN en cuanto a normalización de definiciones, actividades, etc.

Más que "Sistema" habría que hablar (siguiendo a Claus Moser) de "Sistematización".

67. Se planteó si es conveniente, para las estadísticas sociales y demográficas, un marco tan detallado y restrictivo como el de las cuentas nacionales.

En el pasado, el tratar de simular tal sistema de contabilidad, ha impedido avances en el área sociodemográfica. Parecería que tal marco no es apropiado para

mostrar a través de las estadísticas sociales las condiciones propias de los países de la región. En consecuencia, el marco para la integración de las estadísticas sociales, demográficas y relacionadas, debe poner énfasis en campos o áreas de preocupación social y en series estadísticas ilustrativas más que en guías rígidas.

A nivel internacional hay una nueva preocupación con las estadísticas sociales, con la medición del bienestar o niveles de vida, y este interés debe quedar reflejado en el relevamiento de datos y en los programas de compilación de los países.

68. Se opinó que la discusión sobre coordinación estadística debería aportar elementos concretos. Por ejemplo en casos donde la OCE tiene papel normativo:

- En qué consiste ese papel?
- Quién decide qué es un grado de cobertura aceptable?
- Quién decide si el control de calidad es suficiente?
- Quién tiene la última palabra en casos conflictivos en la aplicación de un mismo esquema de clasificación?

La discusión sobre coordinación no debería estar ligada a una discusión de organización estadística porque en el corto plazo no existe posibilidad de cambiar la estructura organizacional del SEN.

69. En todo momento hay alguna acción o trabajos comunes, como censos, encuestas, etc., que implican acciones de coordinación. Se entiende que es obligación de la OCE asegurar la difusión de las normas y de que éstas se utilicen. Las normas no serán necesariamente elaboradas por dicha oficina, lo que se busca es que surjan del consenso.

Las clasificaciones se discuten con todos aquellos servicios estadísticos que tienen que utilizarlas y que pueden aportar al tema.

70. Se indicó que para lograr la coordinación del SEN el organismo responsable de la misma debe gozar de un cierto prestigio, de una buena imagen en el ámbito del SEN, además de un profesionalismo que lo haga válido como orientador de la actividad estadística oficial.

Por otra parte es importante que la OCE tenga jerarquía. Esto ayuda a lograr acuerdos de coordinación con los servicios estadísticos del SEN. Asimismo, la mayor frecuencia en las comunicaciones entre la OCE y el resto del SEN hace más fácil la tarea de coordinar.

En algunos sistemas estadísticos descentralizados, como por ejemplo en los Estados Unidos, se logra una coordinación importante entre los servicios estadísticos a dos niveles: a nivel de trabajo y a nivel de jerarquía. En el nivel de trabajo se logra porque la mayoría de los censos y encuestas las hace la Oficina del Censo en coordinación con los servicios estadísticos; y en el nivel de jerarquía porque al surgir los temas los responsables de la Oficina del Censo se reúnen con los responsables de los servicios estadísticos y los discuten.

Además existe coordinación con servicios estadísticos de áreas específicas, como ser salud, educación, etc.

Tema 4 - Las herramientas básicas necesarias para la coordinación estadística

Comentarista: Luis A. BECCARIA (INDEC - ARGENTINA)

71. La coordinación busca hacer más eficiente y más efectiva la producción de información. Los tres documentos expuestos en este tema plantean situaciones de países con incipiente proceso de coordinación.

Existe acuerdo sobre ciertos instrumentos básicos: clasificaciones, códigos y definiciones comunes. Esto permite un uso más eficaz de los datos. Sin embargo, en el inicio del proceso de coordinación resulta prioritario la generación de un mecanismo que permita una visión del conjunto de la actividad estadística. El Sistema Básico de Metainformación para Coordinación (SIMECO) apunta en esta dirección. Este conocimiento permitirá detectar duplicaciones. A su vez, facilita iniciar una tarea fundamental como es la de evaluar las decisiones que finalmente se tomen.

. Estas decisiones deben ser consensuadas, pero el

organismo coordinador debe tener la información necesaria para poder evaluar las implicancias de las alternativas.

72. Una adecuada evaluación de la eficiencia requiere un tipo de información adicional que resulta clave: la de los costos.

El programa general de trabajos del SEN constituye la síntesis de la coordinación al no ser la mera suma de tareas independientes, sino su articulación. Cuando se cuenta con él, se hace necesario disponer de mecanismos de monitoreo los que permiten evaluar si el plan se cumple y en qué medida (verificar calendarios, chequear formularios y ver si usan las definiciones acordadas), o no se cumple.

Debate:

73. Se hizo referencia a dos potentes instrumentos de coordinación, adicionales a los citados en los documentos presentados para este tema como son: 1) la legislación estadística y 2) los órganos de concertación y participación como puede ser una Comisión Nacional de Estadística, que permita la comunicación entre las fuerzas sociales y los productores de estadística, dando lugar a una "conciencia estadística". Ambos instrumentos fundamentan muchas de las demandas de recursos humanos y financieros que el director de la OCE hace ante las autoridades políticas.

74. La mayoría de los países latinoamericanos señalaron poseer marcos legales que permiten una eficiente coordinación estadística nacional. Sin embargo, en la práctica no se aplica para coordinar el SEN, entre otras razones, porque la OCE se dedica casi exclusivamente a la producción de estadísticas básicas en desmedro de la coordinación estadística nacional.

En algunos países, se ha iniciado la administración del SEN a través de la conformación de Comités de Coordinación, consejos, seminarios, etc., donde se elaboran los programas de trabajo en forma concertada entre los usuarios y los productores de información estadística.

75. Se reconoció la importancia de tales instancias, de

concertación entre productores y usuarios de las estadísticas y se señaló que para que estas instancias funcionen bien se deben cumplir ciertos requisitos, como tener los medios económicos, tener acuerdo en el seno de la administración con relación al exterior de la misma, preparar abundante documentación, directores, etc.

76. Se comentó que el SIMECO contiene instrumentos indispensables para la coordinación, aunque su implementación puede ser costosa; pero se remarcó que el costo es principalmente de implementación y que la actualización permanente reduce los costos.

77. Se comentó que el Plan Estadístico debe contener los objetivos, lineamientos y estrategias a largo y mediano plazo, y los programas estadísticos, las acciones a corto plazo tendientes a alcanzar los objetivos en el largo plazo.

Se coincidió en que la capacitación es también una herramienta muy importante de la coordinación. Se informó de la existencia de programas de apoyo a actividades de capacitación dentro del sistema en los países de la región.

Tema 5 - La Coordinación Estadística Internacional.

Comentarista: Marta SANJURJO (INDEC - ARGENTINA).

78. Los cuatro documentos tienen la virtud de presentar distintas situaciones. Venezuela hace un análisis exhaustivo de las demandas de información que recibe el país. El de UNSO presenta las inquietudes y acciones de esa Oficina para manejar la coordinación y distribuir el trabajo que implica a los países. El del BID, que corresponde a un organismo usuario de estadísticas que no participa de actividades relacionadas con la recolección de datos, expone la forma en que obtiene la información que necesita para sus trabajos y las dificultades para obtenerla y así mismo hace algunas sugerencias para mejorar esta relación. Por último, el de España detalla muy bien los distintos mecanismos internacionales de coordinación existentes y propone acciones para mejorar los mismos.

79. El tema en consideración se podría dividir en tres

puntos:

1) Coordinación dentro del país para responder a las solicitudes de información.

2) Coordinación entre y dentro de los organismos internacionales para unificar las solicitudes que se refieren a los mismos indicadores y facilitar a los países el trabajo de responderlas.

3) La comparabilidad de los indicadores entre países en lo referente a conceptos, definiciones, clasificaciones, cobertura geográfica, etc.

80. Lograr el punto 2) sería muy importante, dado que frecuentemente se integran indicadores de los distintos países, ya sea para comparación o para elaborar un indicador regional.

Se consideró que contribuiría a mejorar la comparabilidad de los indicadores si se aumentara la presencia y participación de los países de la región al momento del inicio y posterior desarrollo de resoluciones, directivas, recomendaciones, manuales, etc. que producen los distintos organismos internacionales.

Sin embargo, se reconoció que una dificultad radica en el idioma, ya que las personas que integran los grupos de trabajo generalmente no conocen el español. Esto lleva a que los materiales producidos en la región no se utilicen como antecedentes del tema bajo estudio.

Otra dificultad, proviene de la escasa participación de los países de la región en las reuniones en donde se acuerdan resoluciones, directrices, etc. Por ejemplo lo, en la 13^a Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (CIET) participaron 2 países de América Latina, y en la 14^a CIET 7 países, donde se trataron temas tan importantes como la medición de la población económicamente activa (13^a CIET) y el Índice de Precios al Consumidor (14^a CIET). Si bien en la 14^a CIET participaron más países, el accionar en la conferencia fue menor, dado que a diferencia de los países desarrollados que envían un técnico especialista para cada tema, los países de la región suelen enviar un sólo representante que debe elegir una de las distintas comisiones de trabajo que se forman, ya que funcionan simultáneamente.

Debate

81. Se discutió sobre los problemas de la interrelación de los organismos internacionales y las OCE; sobre la reducida participación de los países de la región en los foros internacionales, las causas de esta situación y sobre las posibilidades de mejorar la cooperación internacional a todos los niveles.
82. En Cuba el Comité Estatal de Estadísticas es el lugar donde se reciben los cuestionarios internacionales, ya que es el que aprueba la cifra oficial y los canaliza hacia el organismo especializado, cuando el Comité no posee los datos.
- Hubo acuerdo en la importancia de la participación de representantes de la OCE, en reuniones sobre temas estadísticos convocadas por organismos internacionales especializados. Ello sin perjuicio de la participación de los organismos nacionales especializados.
83. Se destacó la conveniencia de que la OCE haga esfuerzos para determinar el o los circuitos administrativos que cada formulario de requerimientos estadísticos de organismos internacionales recorre. Se trata a veces de circuitos muy sinuosos y hasta puede llegar a variar, entre una consulta y la siguiente, los criterios con que se los interpreta y atiende.
84. Se señaló también la necesidad de que la OCE dedique alguna atención a ver la coherencia integral del perfil del país que se está ofreciendo por medio del conjunto de los datos que a través de diversas fuentes se está proveyendo a los organismos internacionales.
85. Con relación a la preocupación manifestada por los problemas asociados con el uso de la lengua española en los documentos técnicos, se agregó que adicionalmente hay que considerar el caso de las versiones en español de nomenclaturas y clasificaciones. La elaboración de las versiones en español además de ser posteriores a las versiones en inglés, francés, etc., suelen presentar problemas de vocabulario.
86. Se destacó, con relación a los problemas de la traducción al español de las normas estadísticas de las

Naciones Unidas, que España ofrece a la UNSO su colaboración conjuntamente con la CEPAL y países de habla hispana.

Otro aspecto del mismo problema es llegar a uniformar la "terminología" en español. España en el marco de la Comunidad Económica Europea tiene el compromiso de establecer la terminología en español de los documentos de la Oficina de Estadística (EUROSTAT). Se reiteró que se trata de una buena oportunidad para homogeneizar la terminología en español y España ofrece su colaboración para llegar a ello.

87. Se indicó que los organismos internacionales, en especial la CEPAL y la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, hacen esfuerzos para lograr una más activa participación de los países del área en la revisión de las normas internacionales.

También se hizo referencia a los problemas económicos que estas organizaciones soportan y que en gran medida limitan sus esfuerzos.

Se hizo ver que si los países no armonizan internamente sus datos, los organismos internacionales no pueden devolverlos armonizados.

88. Se destacó que al enfocar las relaciones con las entidades internacionales, es necesario hacerlo no sólo del lado de la carga de trabajo que representa atender las demandas de información, sino que también hay que tener en Cuenta los esfuerzos de asesoría y capacitación que hacen esas mismas instituciones para mejorar la relación.

89. Se sugirió la conveniencia de recomendar a las OCE que utilicen la cooperación y asistencia técnica internacional como instrumento sustantivo para apoyar la coordinación del SEN, creando un órgano dedicado a canalizar la cooperación internacional (en materia estadística en coordinación con el organismo encargado de dicha función en el país respectivo). Asimismo se sugirió recomendar a los organismos internacionales que en lo posible informen a la respectiva OCE, sobre los componentes de información de cada proyecto acordado a los países, a fin de que intervenga en la elaboración de la información estadística requerida por el

proyecto, como una forma de fortalecer su capacidad de producción y coordinación.

90. Se expresó que algunos usuarios internacionales canalizan sus pedidos de información a través de sus representaciones en cada país y que cuando los proyectos afectan a empresas públicas de un país, si hace falta información estadística, se espera que la empresa pública sea la que la consiga, ya que se afirmó que la coordinación formal no es suficiente y se necesita una coordinación efectiva.
91. Sin embargo se sugirió que la CEPAL recomiende a los organismos internacionales que dirijan a las OCE sus solicitudes de datos; se podría así mejorar la relación (en cuanto a pedidos de información) entre los organismos internacionales y las OCE, ya que en la actualidad muchas veces éstos, en su interés por obtener los datos, establecen relaciones con otros organismos al margen de las OCE.
92. Se apoyó una propuesta de que la CEPAL envíe anualmente a las OCE de la región, con carácter informativo y de coordinación, un listado de todos los cuestionarios estadísticos, que diversos organismos internacionales (de Naciones Unidas o no) han de remitir a los países en el curso del año, así como copia de los mismos, con sus correspondientes períodos de referencia y fecha de remisión.
93. Se señaló también que el fomento de la coordinación a nivel subregional podría ser coadyudado por la CEPAL, si se organizara una base de datos con lo que cada país produce en cuanto a estadísticas, cobertura, periodicidad, metodología etc. La CEPAL podría distribuir esta base de datos a los distintos países para que se divulgue lo que se está haciendo en la región y fomentar el intercambio de experiencias estadísticas y metodologías que producen las OCE de la región.
94. Se consideró la conveniencia de incluir en el temario de un futuro seminario sobre coordinación estadística la difusión de las bases de datos y su correspondiente software.
95. Se hizo notar que si bien las sugerencias de que los

organismos internacionales del área asuman nuevas funciones en el campo de la coordinación e intercambio son interesantes, demandan recursos que en estos momentos es necesario evaluar, ya que la escasez de ellos en tales oficinas limita sus tareas; se manifestó que, no obstante se estudiará la propuesta.

96. Hubo interés en que la UNSO sea informada de las preocupaciones de los participantes acerca de la coordinación internacional con relación a: asegurar que el inventario de actividades de datos estadísticos sea enviado a todos los países; que los cuestionarios sean mandados a las OCE; la importancia de una correcta traducción al español de las clasificaciones; asegurar la participación de más países en vías de desarrollo en los grupos de trabajo técnicos, no sólo en la etapa final.

97. Con referencia a la preocupación sobre la poca actividad de los países de la región en la discusión de las metodologías propuestas por los organismos internacionales se indicó que éstos últimos tienen mecanismos que no favorecen la participación de los países en desarrollo. Se señaló como ejemplo que en el comité interagencias que está elaborando el proyecto del nuevo sistema de cuentas nacionales no interviene la comisión regional.

Finalmente se reconoció que aunque no siempre los países se involucran lo necesario, se están haciendo esfuerzos importantes en la región tales como las reuniones regionales sobre índices de precios y clasificación de ocupaciones, señalando que por otra parte, los organismos internacionales no tienen mecanismos formales que faciliten suficientemente su participación en éstas.

Tema 6 - Estadística, secreto estadístico y confidencialidad de los datos.

Comentarista: Armando BLUA (ESTADISTICA - CORRIENTES - ARGENTINA)

98. En primer término y como profesional de la estadística y del quehacer estadístico deseo comentar y resaltar la conceptualización filosófica que la Oficina del Censo de Estados Unidos hace de su actividad

estadística permanente.

En su documento Patricia KELLY inserta una declaración de principios que reconforta y retempla el espíritu de quienes trabajamos en esta actividad.

En esa declaración la Oficina del Censo al referirse a su actividad de buscar, recopilar y difundir información expresa textualmente "Esforzándonos para superarnos, nosotros relatamos el pasado de la nación, describimos su presente e iluminamos su futuro".

En esas palabras se ve tal grandeza de intenciones y pretensiones de la labor estadística que no puedo dejar pasar sin resaltar y expresar mi profunda admiración.

99. En todos los documentos presentados existe una clara coincidencia en los aspectos básicos y fundamentales del secreto estadístico:

- . El mismo constituye una contrapartida ética y moral a la obligación de suministrar la información que la sociedad requiere de sus componentes (personas físicas y jurídicas) para conocerse, dimensionarse y planificar su futuro.

- . Se reconoce que más que del poder mandatorio que poseen las oficinas de estadística gubernamentales para recoger información, ellas dependen de la colaboración y buena disposición de las personas, para obtener los datos que necesitan, siendo éstas el único respaldo valedero.

- . Se concuerda en que hoy es imprescindible, como modo de mejorar la captación de información, preservar la confidencialidad de los datos y difundir este hecho, para lograr así el efecto de colaboración.

- . La demanda de información es cada vez mayor y los usuarios la requieren con más detalles, es decir, hay una creciente necesidad de desagregación más próxima al registro de relevamiento.

100. Este conjunto de coincidencias puede ser base y cimiento para que los países de la región puedan avanzar en sus medidas concretas tanto para mejorar las disposiciones y prácticas legales como los aspectos organizativos y prácticos de preservación de la confidencialidad.

101. Sin embargo no se encuentra expresado con la claridad o el énfasis deseable el hecho de que hoy resulta imprescindible dedicar mayor atención a los usuarios (públicos y privados) en especial en ocasión de los grandes censos. Atender a esta necesidad que se percibe porque los usuarios la hacen notar a través de sus solicitudes, significará retribuir a la sociedad su comprensión y colaboración puesta de manifiesto cuando suministró la información.

102. Si hoy parece ya claro que el secreto estadístico y el mantenimiento de la confidencialidad se hallan fuera de discusión por aceptación generalizada, hay que dirigir todos los esfuerzos de una manera eminentemente práctica hacia la satisfacción de información de los usuarios, tendiendo a suministrarla con la mayor desagregación posible y aceptando el desafío impuesto por el problema de la confidencialidad que, como lo dice Patricia KELLY, "es el de proveer protección a los informantes y al mismo tiempo minimizar el impacto a la integridad, precisión y utilidad de los resultados".

103. Es necesario ofrecer a los usuarios además de publicaciones censales, cintas o diskettes con datos censales detallados para su libre uso.

En los futuros censos de la región, y aún en aquellos que se hallan en vías de realización, se debería conceder importancia relevante al estudio de la libre difusión de los registros censales y consecuentemente a los métodos a aplicar para asegurar la confidencialidad de los datos. Se propone que en casos como el del próximo Censo Nacional Agropecuario de la Argentina se solicite colaboración a los países más avanzados en esta temática y se difundan los logros a todos los países de la región.

104. En una rápida consulta sobre el secreto estadístico a algunas direcciones de estadística de provincias o estados argentinos, cuyos directores tienen a la fecha una considerable cantidad de años en su gestión, para obtener así una visión más prolongada en el tiempo, todos los entrevistados en forma coincidente señalaron no haber recibido presión para violar el secreto estadístico, lo cual obviamente no significa no haber recibido solicitudes de información que de haberse satisfecho hubieran significado la violación del

secreto.

Una situación de esta naturaleza dio origen a un dictamen de una Fiscalía de Estado que representó un precedente para la preservación de la información en otras ocasiones similares.

Por otra parte ninguna provincia manifestó que le hubiese sido sustraída información que a la postre hubiera significado la pérdida de la confidencialidad de datos individuales.

Este muy breve informe abarca una visión retrospectiva promedio de unos 12 años y muestra que estas importantes unidades del Sistema Estadístico Nacional de Argentina, pueden establecer un control bastante satisfactorio de la privacidad de los datos que manejan.

Debate:

105. En Colombia existe una ley de reserva estadística la cual es respetada celosamente por parte del DANE. Esta situación ha hecho que las empresas no tengan ningún tipo de recelo en cuanto al suministro de la información.

En cuanto a las publicaciones se ha reglamentado así:

1) Se publican los datos en agregaciones de 3 o más unidades.

2) Cuando se suministra información en cintas se cambia el número de identificación, a fin de evitar el reconocimiento individual y facilitar que los usuarios hagan las agregaciones que necesitan.

3) Para no suministrar información individual, es el DANE el que efectúa las agregaciones requeridas por los usuarios.

106. Se expresó que en algunos países de la región el secreto estadístico va tomando conciencia especialmente entre los informantes, pero aún así, no todos tienen conocimiento o son conscientes de que se cuida la confiabilidad de sus datos.

Por ello, es necesario que las OCE realicen

campañas sistemáticas de difusión sobre las actividades que se realizan en este campo.

Por otra parte, las empresas suelen dar información a organizaciones no autorizadas sin pensarlo mucho. Estas organizaciones recogen información individualizada y la difunden sin ninguna reserva. Sería conveniente que las OCE comunicaran a las empresas que no tienen que contestar ninguna encuesta que no sea realizada por dicha Oficina.

107. Se planteó el interrogante de hasta dónde un dato procedente de un registro administrativo debe ser regulado por la ley de secreto estadístico. en especial cuando esa información fue solicitada para ser analizada individualmente. Se expresó al respecto que por parte de los servicios estadísticos, esos datos deben ser manejados igual que los datos provenientes de operativos estadísticos. Se considera que toda la información que sale del servicio estadístico debe salir en tabulaciones de conjunto, independientemente de si la OCE obtuvo los datos individuales de un registro administrativo o de un operativo ad-hoc.

En lo que hace a la posibilidad de elaborar y difundir directorios o listas de unidades informantes (empresas), se sugirió analizar caso por caso, y también se hizo referencia a la posibilidad de concertar con las mismas unidades informantes la conveniencia de tal difusión.

108. Se hicieron comentarios sobre situaciones relacionadas con la confidencialidad con que se tratan los datos individuales en la producción de estadísticas económicas:

a) Contradicción aparente entre los imperativos de la divulgación de estadísticas y la aplicación estricta del secreto estadístico. Una aplicación estricta puede llegar incluso a neutralizar la entrega óptima de información estadística.

Hasta qué punto hay que aplicar esta restricción o puede ser más blanda la regulación?

b) Contradicción entre el secreto estadístico y la necesidad de compartir directorios entre los diferentes servicios estadísticos, en un sistema descentralizado .

Se preguntó si organismos administrativos deben

compartir o no la información con los otros organismos.
c) Contradicción entre la aplicación estricta de las reglas de confidencialidad y la necesidad de poner directorios en el dominio público. Se consideró que no hay criterios únicos sobre este punto.

d) Respecto de la pertinencia de la aplicación de la "regla de tres", cuando los únicos tres establecimientos que existen pertenecen a una misma empresa y caen en una misma casilla.

Se estimó que la llamada regla de tres sirve cuando se trata de individuos pero cuando a empresas se refiere es necesario tener cuidado, ya que en numerosos casos esa regla no es suficiente para evitar la identificación de los datos.

109. Se comentó que en España el principio de la confidencialidad está originando gran discusión ya que se trata de adaptar decisiones políticas a incluir en la nueva ley de Estadística:

1) Según el proyecto de ley, el principio de confidencialidad admite que todos los datos que ingresan al SEN quedan sometidos a la reserva del secreto estadístico, excepto la publicación de registros estadísticos que solamente incluyan nombre o razón social, dirección, actividad, intervalo de tamaño y siempre que la unidad informante no se oponga en el momento de recoger la información.

Por su parte, los políticos y ciertos estadísticos de los Ministerios piensan que deben quedar fuera del principio de confidencialidad los datos procedentes de registros públicos administrativos.

2) La obligación de los Servicios Estadísticos del Estado, de mantener la confidencialidad de los datos individuales es estricta; quedan solamente exceptuados los relacionados con la seguridad pública y defensa del Estado.

110. Se consideró que con relación a la confidencialidad es importante distinguir entre datos sociales (sobre las personas) y datos económicos (sobre la actividad económica y las empresas).

En Francia hay un comité del secreto estadístico

que trabaja conjuntamente con las empresas. Se analizan los casos y cuando éstas no se oponen a la revelación pedida se procede en consecuencia. Sin embargo, se subraya que este comité considera que si bien las reglas no deben ser rígidas y hay que relativizar la magnitud del problema del secreto, el tema debe ser tratado con especial cautela.

111. Se expresó que las OCE aunque no reciban presiones explícitas que las llevarían a transgredir el secreto estadístico, deben prevenir para que no se llegue a eso.

En general las leyes vigentes establecen que los datos de registro no están amparados por el secreto estadístico, pero no se hace referencia a qué condiciones debe cumplir el conjunto o lista, por tanto hay que proceder con cuidado.

Se propuso la idea de que se den listados del universo, totales, completos, pero se considere especialmente cada pedido de subconjuntos.

Se expresó que es necesario excluir de la excepción a los listados de unidades muestrales.

112. Con respecto a la posibilidad de facilitar por parte de las OCE nóminas de empresas, se opinó que deberían ser consideradas cuidadosamente.

Se señaló que los pedidos podrían comprender no solamente listados de empresas que fabrican determinados productos, sino también, por ejemplo, de aquellas que han efectuado investigaciones científicas o inversiones en el extranjero.

113. Se señaló que las normas sobre el secreto estadístico no pueden ser valederas para siempre y para todos los países puesto que cada uno de ellos posee leyes fiscales, administrativas, etc., propias que tienen que ser tenidas en consideración en la formulación de dichas normas. Se señaló que si se especifica dentro de la ley de estadística cuáles son las informaciones no sujetas al secreto estadístico (denominación social, dirección, actividad económica, escalas de personal ocupado u otra) se estaría dando cabida a la necesidad de proveer a las autoridades

públicas datos sobre la estructura de la actividad económica presente en áreas pequeñas, y se estaría reconociendo que esos requerimientos pueden ser atendidos por el sistema censal.

Conclusiones Finales

114. Con relación al Tema 1 se analizaron someramente, los principales elementos a tener en cuenta para la organización y funcionamiento de un Sistema Estadístico Nacional (SEN) y como caso particular se analizó la experiencia de organización y funcionamiento del sistema estadístico en Cuba.

a) Al analizar el marco global, se revisaron los siguientes aspectos :

- El proceso que sigue un dato desde el momento que se genera hasta que llega a los usuarios.
- El concepto de Sistema Estadístico.
- Los diferentes esquemas de organización.
- La incidencia de los esquemas macroestadísticos en la administración estadística nacional.
- El grado de centralización de los sistemas estadísticos, su capacidad externa e interna.
- La planificación estadística.
- La capacitación de los recursos humanos.
- Las experiencias de los países de la región en todos estos campos.

Se destacó la importancia de intercambiar experiencias en cada uno de estos aspectos, y también referencias sobre los lineamientos utilizados por cada país en la organización de sus SEN; tales lineamientos constituyen elementos referenciales muy útiles para el mejoramiento de los sistemas en los países, según su nivel de desarrollo.

b) En este contexto, se destacó:

- La conveniencia de que los países que no tengan un Consejo Nacional de Estadística encaren lo antes posible su formación y puesta en funcionamiento.
- La formulación de planes y programas estadísticos nacionales y su evaluación periódica.

c) También se consideró necesario que las OCE organicen y mantengan programas de capacitación que permitan ampliar la capacidad técnica del personal.

d) Asimismo se subrayó como de máxima prioridad la acción de los gobiernos para:

- Brindar recursos necesarios para modernizar y desarrollar organizaciones estadísticas.
- Dar una adecuada prioridad a la recolección de información básica.
- Establecer una estrecha vinculación entre los distintos responsables de la producción y elaboración de estadísticas, incluso los responsables de la elaboración de las cuentas nacionales, balanzas de pago, finanzas públicas y otros esquemas macroestadísticos.
- Impulsar la promulgación del correspondiente sustento legal.

115. En el Tema 2 se revisaron las experiencias de Guatemala, Canadá y Francia.

En el caso de Guatemala y Francia se analizaron los distintos factores institucionales, políticos y jurídicos que intervienen en la formulación de un plan estadístico nacional. En el caso de Canadá se hizo un detallado análisis de los criterios y elementos necesarios para elaborar un plan operativo.

a) Se estuvo de acuerdo en que, al igual que en el Tema 1, en éste no existe una fórmula única que sea aplicable a todos los países del área. Sin embargo se consideró necesaria la elaboración de planes y programas estadísticos para asegurar el buen funcionamiento del SEN.

b) Se reconoció que para la elaboración de dichos planes estadísticos es indispensable tener, entre otros:

- Pleno conocimiento de la producción estadística nacional.
- Conocimiento de los costos que implica su desarrollo.
- Conocimiento de las necesidades de los usuarios.
- Mecanismo de evaluación y realimentación.
- Adecuados mecanismos de comunicación entre todos

los componentes del SEN.

116. En el Tema 3 se analizaron las experiencias de Bolivia y Ecuador en lo que hace a los aspectos conceptuales de la coordinación estadística, las experiencias de Perú y México en el uso de sus cuentas nacionales como instrumentos de coordinación y se tuvo presentaciones de España y la Oficina de Estadística de Naciones Unidas sobre el sistema de cuentas nacionales y de otros esquemas macroestadísticos para la coordinación.

Del debate surgieron las siguientes coincidencias:

a) Se planteó que la coordinación estadística requiere tener adecuados canales de comunicación que permitan que todos los componentes del SEN estén plenamente informados de las orientaciones y directivas que se impartan y a su vez que las autoridades del SEN sepan cómo se están cumpliendo sus instrucciones.

b) Para tener una eficiente coordinación interna del Sistema, así como con los órganos externos al mismo es necesario contar con el correspondiente sustento legal y reglamentario.

c) Se destacó el papel estratégico que cumplen los marcos conceptuales (conceptos, definiciones y clasificaciones) de los sistemas macroestadísticos en las tareas de coordinación tanto para los órganos del SEN como para las instituciones externas a él. Los marcos conceptuales pueden ser incluso más amplios que los sistemas normalizados a nivel internacional.

d) Se estuvo de acuerdo en que las actividades de coordinación deben contribuir a racionalizar las tareas que se desarrollan en el SEN. Se puntualizó que la racionalización también debe comprender a los pedidos de información a las unidades informantes; se destacó la significación que para esto tiene la normalización contable, tanto en el sector privado como también en el público.

e) Varias de las funciones privativas de la OCE (aprobación de cuestionarios, oficialización de los datos, etc.) también son utilizadas como instrumentos de coordinación y orientación técnico-conceptual. La

coordinación también se concreta a través de actividades como capacitación, difusión de revistas y notas informativas, formación de comités y comisiones técnicas y de trabajo, estandarización informática, etc.

f) Se insistió en que para el adecuado cumplimiento de los objetivos y metas de coordinación se debería identificar separadamente las actividades de orientación, las de coordinación propiamente dichas y las de control.

g) Se destacó la conveniencia de que el órgano responsable de la coordinación del SEN tenga un evidente prestigio institucional, profesional y técnico, se ubique en un adecuado nivel jerárquico y su jefe sea la máxima autoridad estadística del país. Para lograr ese prestigio institucional es indispensable mantener una estrecha y permanente comunicación con los componentes del SEN y elaborar las normas técnicas con activa participación de los componentes del sistema.

h) Se destacó que para asegurar la comparabilidad internacional de las series producidas por el sistema estadístico se utilicen recomendaciones aceptadas universalmente, pero que esto en ningún momento debe ser impedimento para que cada país las adapte a su realidad.

117. Con relación al Tema 4 se analizaron las experiencias de Colombia y Uruguay en lo referente a instrumentos y procedimientos para la coordinación estadística y se dieron a conocer los avances que Argentina está desarrollando en metainformación para la coordinación estadística.

Durante el debate:

a) Surgió la importancia de tener una adecuada legislación estadística y la necesidad de que sea efectivamente aplicada.

b) Se puso en evidencia la necesidad de contar con instancias de concertación no sólo a nivel de los componentes del SEN, sino entre éstos y los principales usuarios. Sin embargo se hizo referencia a que en su implementación pueden aparecer dificultades como las mencionadas por los países cuya experiencia se analizó.

c) También hubo acuerdo en que la aplicación de esas instancias varía con el grado de desarrollo de las OCE (y hasta con las personas que están al frente de estas direcciones) y con el marco legal e institucional del país. Asimismo, tan pronto como se establezca que la aplicación de recursos necesarios para lograr lo óptimo no es factible en el corto plazo, el objetivo de la oficina debe desplazarse hacia el segundo mejor.

d) En razón de los importantes e inmediatos beneficios que la capacitación estadística produce en materia de coordinación, se recomendó extremar esfuerzos para lograr los recursos que permitan fortalecer los servicios de capacitación dentro de los SEN.

118. En el Tema 5 se tuvieron presentaciones de Venezuela, España, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, referentes a las características y volumen de las solicitudes de información que reciben los países del área, la forma en que son respondidas y la carga de trabajo que originan.

Durante el debate:

a) se destacó la conveniencia de que los países traten de armonizar sus informaciones antes de ser remitidas al exterior.

b) Se reconoció la conveniencia de que en cada país la OCE coordine o canalice las solicitudes de información de los organismos internacionales

c) Se dejó constancia de la necesidad de que los países del área tengan una mayor participación en la elaboración de las recomendaciones internacionales.

d) Se expresó que una de las razones por las cuales los países del área ven limitada su participación es la no disponibilidad, en el momento oportuno, de la versión en español de documentos técnicos.

e) Se señaló la necesidad de que las OCE reciban un listado que contenga la relación de los cuestionarios internacionales remitidos por los organismos interna-

cionales (Doc. E/CN. 3/AC. 1/1985/ R.6-2 julio 1985 - Naciones Unidas - Inventario de las actividades de reunión de datos estadísticos). Dicho listado será enviado a los países tan pronto como sea posible, por los canales habituales.

119. En el Tema 6 se analizaron los aspectos legales, psicológicos y prácticos del secreto estadístico, sobre la base de documentos presentados por representantes de Panamá, Argentina, México, Estados Unidos e Italia. Se presentaron las experiencias de los países en la materia, incluyendo las técnicas utilizadas para mantener la confidencialidad de los datos.

a) Existe consenso en que el problema debe manejarse con dinamismo; las condiciones van cambiando, por lo tanto los requerimientos de información y de confidencialidad son distintos. Esto se refleja en la evolución de las reglas que aplican los países para proteger la información individual.

Por otra parte los países con distintas condiciones geográficas, sociales, económicas, aplican distintas reglas.

b) Hay que lograr un compromiso entre dos ideas que parecen contrapuestas:

- Proteger la confidencialidad de la información individual.
- Necesidad de suministrar información cada vez más detallada para estudios cuantitativos y cualitativos que la población requiere.

c) No se puede pensar en reglas estándares para la confidencialidad. Se puede pensar en adaptar las reglas existentes a cada país, orientadas a lograr la mayor eficiencia posible del SEN, en cuanto a su producción y a las necesidades de los usuarios.

d) También ha sido general la apreciación de que debe hacerse la mayor difusión posible sobre el cumplimiento del secreto estadístico con que trabajan las oficinas estadísticas, a fin de estimular al informante a informar más y mejor.

e) Se resaltó la necesidad de que las OCE capaciten a su personal y al del Sistema Estadístico sobre las normas y procedimientos de protección del secreto estadístico.

Sesión Final

Comentarista: Luis Alberto BECCARIA (INDEC - ARGENTINA)

120. Después de este seminario tenemos un panorama más claro de la tarea que tenemos que enfrentar en este campo; tenemos un bagaje de conocimientos que nos harán más fácil el camino de la toma de decisiones en este aspecto.

Tenemos un ingrediente más para enfrentar la coordinación del SEN a partir de hoy en las reuniones regulares de la OCE. Este tema formará parte de las agendas de reuniones permanentes o haremos reuniones especiales.

121. Agradecemos a los países los documentos donde volcaron sus experiencias, a los organismos internacionales: UNSO, CEPAL, CIENES, al Gobierno de Francia que desde el inicio apoyó la idea y concretó una importante ayuda financiera, y a los restantes países que hicieron posible la participación de sus expertos.

Comentarista: Jean BÊGUÉ (INSEE - FRANCIA)

122. Deseo decir algunas palabras antes del fin de este seminario. Dado que tuve alguna participación en su preparación, me siento involucrado y porque se ha hecho referencia varias veces a la experiencia de los países desarrollados en lo que concierne a sistemas estadísticos.

123. Se habló mucho de costos a lo largo de estos días. Yo creo que no hay que exagerar la importancia de los costos que conciernen a la coordinación (distinto es, como las conclusiones del tema 1 lo precisan justamente, cuando conciernen al desarrollo de sistemas estadísticos, que necesitan evidentemente de recursos). Para la coordinación, se trata sobre todo de inversiones en organización que no necesita recursos

considerables, en términos financieros.

El costo más importante está en el compromiso de responsables de diferentes niveles de sistemas estadísticos y de coordinación de los mismos.

Tales compromisos son necesarios para elevar el nivel de la conciencia estadística en los organismos de estadística y en todo el país; conciencia estadística sobre la que se ha hablado mucho durante el seminario. Para elevar la conciencia estadística es necesaria la utilización continua de técnicas y de atribuciones. El tecnicismo, la calidad de los trabajos estadísticos, son condiciones previas para conseguir un mejoramiento en la consideración de estas actividades en los países. Pero no hace falta que este tecnicismo se cierre sobre sí mismo, no hay que olvidar que el blanco de la actividad estadística es satisfacer las necesidades de servicios públicos, las necesidades de todos los públicos. Una actitud abierta al exterior es por lo tanto tan necesaria como la técnica, y el desarrollo de un sistema estadístico nacional supone una aproximación de conjunto, coordinado, de todos los problemas de los cuales se ha hablado; una aproximación coordinada de la coordinación.

124. Este seminario me ha parecido de un nivel técnico elevado, aún cuando el tema no es técnico.

Ello se debió a la calidad de las contribuciones y de las discusiones. No hay que olvidar tampoco la calidad de la organización en todos los niveles. En particular, hay que agradecer a todas las personas del INDEC, las que asumieron la tarea de secretaria y las que han ayudado en la preparación técnica de los informes de los debates que han permitido que las conclusiones pudieran ser discutidas en excelentes condiciones.

Las conclusiones son razonables a los ojos de los que tienen una larga experiencia en la coordinación. Pero lo importante, es la continuación. No es suficiente "decir", sino "hacer", como se ha dicho, y en materia de coordinación es necesario avanzar sobre todos los temas que han sido tratados.

Los responsables de alto nivel presentes en esta

reunión tienen importantes responsabilidades a este respecto. Después de estos días pasados juntos y el éxito de este seminario que seguramente habrá contribuido a una toma de conciencia como se deseaba, yo estoy convencido de que los pasos siguientes serán positivos.

**TEMA 1: ESTRUCTURACION DEL SISTEMA
ESTADISTICO NACIONAL**

ORGANIZACION Y DESARROLLO ESTADISTICO

Raúl García Belgrano */
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile

INTRODUCCION

La producción estadística nacional constituye una importante herramienta para la adopción de decisiones de política en el campo económico y social, cuyos efectos pueden operar en distintas direcciones en los diferentes sectores de la población. En los últimos años, los países de la región han venido realizando crecientes esfuerzos por mejorar y ampliar el alcance y representatividad de sus estadísticas; buscando eliminar el casi crónico desequilibrio entre la oferta y demanda de este tipo de información.

Actualmente ya no son suficientes las estadísticas con una periodicidad anual y una cobertura geográfica nacional que sólo permite describir desde una perspectiva global determinados acontecimientos económicos y sociales. Es necesario disponer de información más variada, oportuna y confiable, con distintas periodicidades y coberturas geográficas, de modo que constituyan un efectivo apoyo a los análisis que se realizan para la toma de decisiones en el corto, mediano y largo plazo.

Estas nuevas demandas hacen más patente los vacíos y deficiencias de la producción estadística en la región. Por lo tanto, surge la necesidad de introducir sustanciales correcciones al actual sistema de producción estadística de muchos países; buscando satisfacer al menos sus necesidades más apremiantes.

*/ El autor es el Jefe de la Sección Cuentas Nacionales de la División de Estadística y Proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

Sin embargo, superar esta situación no sólo requiere mejorar los métodos empleados, sino también revisar los actuales esquemas de organización y de funcionamiento de las Oficinas de Estadística, así como el instrumental que vienen utilizando para administrar y orientar la producción estadística nacional.

Siguiendo esta línea, este documento se propone abordar una serie de temas que sirvan para estimular el intercambio de experiencias, formular planteamientos y exponer puntos de vista sobre diversos problemas relacionados con la organización y funcionamiento de las Oficinas de Estadística de los países de América Latina y el Caribe.

Antes de entrar en materia, sin embargo, es útil repasar algunas reflexiones en torno al tema de la organización y el desarrollo estadístico, las que a pesar de haber sido formuladas hace tres décadas mantienen plena vigencia.

Así, al ponderar el papel de las estadísticas en el campo de la toma de decisiones se afirmaba que "la información cuantitativa oportuna, debidamente organizada, es un elemento indispensable para la adopción de decisiones a todos los niveles. Sin información estadística acerca del estado actual y de las tendencias pasadas de las situaciones de que se ocupan, los planificadores, los formuladores de políticas y los administradores no pueden desempeñar sus funciones de manera eficaz y racional".

"... En todos los campos nacionales e internacionales, la labor del estadígrafo es esencial para comprender los aspectos numéricos de los problemas que deben resolverse; para enfocar fenómenos más o menos aislados en su justa perspectiva; para indicar la importancia de las partes en relación con el todo y para sustituir los empirismos sin fundamento, los argumentos tendenciosos y la oratoria política por datos basados en la realidad. En pocas palabras, los estadígrafos contribuyen a determinar la política, proporcionan guías para orientar la nave del Estado, colaboran con los organismos sociales que trabajan en pro del bienestar del pueblo y ayudan a los estudiosos y al público en general a formarse una visión más realista del complejo medio económico y social en que viven".

"... Para que las estadísticas puedan desempeñar una función de tal amplitud, tanto ellas como el organismo que

las produce deben satisfacer ciertos requisitos que pueden reseñarse brevemente de la siguiente manera:

a) Las estadísticas no son productos finales, sino productos intermedios que han de usarse en la investigación. Por consiguiente, los servicios de estadísticas han de estar orientados hacia el usuario.

b) Las mismas estadísticas son utilizadas por muchos usuarios, y en gran diversidad de formas. Por lo tanto, es menester que estén orientadas hacia ellos.

c) Las series estadísticas no se usan aisladamente, sino conjuntamente con otras estadísticas. Por consiguiente, es esencial obtener un producto integrado en lo tocante a conceptos, definiciones, clasificaciones y métodos.

d) Las series cronológicas que abarcan algunos años anteriores son más reveladoras de los acontecimientos actuales o futuros que las observaciones aisladas. Por consiguiente, es necesario mantener la continuidad histórica de los datos y almacenarlos en forma sistemática como elementos para la acumulación del acervo de datos.

e) La puntualidad es esencial para la utilización de estadísticas en la adopción de decisiones. Por consiguiente, es un elemento necesario para la reunión, la producción y la rapidez en la entrega de datos.

f) El producto estadístico se basa en materia prima (datos) suministrada por las familias, las empresas e instituciones privadas y públicas. Por lo tanto, las buenas relaciones públicas y la protección del carácter confidencial de las respuestas individuales son esenciales para una buena calidad.

g) Una de las condiciones para la aceptación de los resultados estadísticos es que la oficina de estadística sea --y ello sea evidente-- imparcial, objetiva e irreproachable desde el punto de vista profesional.

h) La producción de estadísticas fidedignas y oportunas es un proceso interdisciplinario y costoso que requiere continuidad en las operaciones y en la gestión y una competente dirección profesional y administrativa".³

Esta larga cita, pone de relieve la importancia de la función estadística como instrumento para que los gobiernos puedan actuar con eficacia, así como la necesidad de otorgar una alta prioridad al perfeccionamiento y desarrollo de las Oficinas Nacionales de Estadística.

A lo largo de los años una serie de países, ahora desarrollados, han conseguido logros significativos en este campo, de modo que disponen de organizaciones estadísticas bien estructuradas que producen información con la cantidad, calidad y oportunidad necesarias para respaldar adecuadamente sus procesos de toma de decisiones.

La estructura orgánica de los sistemas estadísticos de los países desarrollados, sin embargo, es más bien el resultado de la evolución histórica que el de una acción deliberada de cambios drásticos por parte de las autoridades nacionales. En cambio, en el caso de la mayoría de los países en desarrollo no se tiene ese legado histórico, por lo que el grado de desarrollo de sus servicios de estadística es incipiente y requiere que periódicamente se ajusten sus actuales estructuras organizativas, a fin de ir dotándolas de formas operativas flexibles que les permitan responder de la mejor manera posible a los retos del momento.

1. EL PROCESO ESTADISTICO Y LA TOMA DE DECISIONES

Sin riesgo a exagerar, puede decirse que existe conciencia en los gobiernos, empresarios, economistas, administradores y en la comunidad profesional y académica en general, acerca del papel estratégico de la estadística como instrumento de apoyo a todo proceso de toma de decisiones. Esto es un avance significativo, pero no ha sido decisivo para que en cada uno de los países de la región se le otorgue la debida importancia a investigaciones estadísticas con las características que exige la demanda. En todo caso, el reconocimiento de su utilidad ha conducido a que sea universalmente considerada como un servicio que debe ser asumido por los Gobiernos.

La producción de estadísticas adecuadas, confiables y oportunas para planificar y evaluar políticas económicas y sociales requieren tiempo, continuidad en sus acciones, y recursos que la hacen relativamente cara. Si bien la utilidad de las investigaciones estadísticas es aceptada en abstracto

por los gobiernos, no sucede lo mismo frente a casos concretos que surgen cada día, donde es preciso asignarle recursos y darle las atribuciones que necesita.

El alto costo y la forma como se integra la estadística en el esquema administrativo nacional, en muchos casos ha conducido a que esta función entre en conflicto con otras actividades; condicionándose, por lo tanto, su desarrollo de tal forma que con frecuencia muchas tareas estadísticas terminan ejecutándose a través de oficinas administrativas muy poco funcionales para el efecto.

Como es natural, las instituciones estadísticas de la región han estado insertas en la concepción de organización y funcionamiento establecido para la administración pública en general; sin embargo, su grado de eficiencia depende en buena parte de los recursos económicos y técnicos que se les asignan para el cumplimiento de su función.

Con el propósito de situar en una adecuada perspectiva los problemas y situaciones que se enfrentan en la producción y en el funcionamiento de un sistema estadístico, antes de examinar las experiencias de los países, a continuación se hace una breve descripción del proceso que sigue un dato desde el momento en que se genera hasta que es utilizado (ver el gráfico 1).

Por otro lado, se pretende destacar la importancia del uso de determinados instrumentos en el proceso estadístico, y subrayar las distorsiones que se presentan cuando no se aprovechan las ventajas que aparejan dichos instrumentos en la administración estadística nacional. Desde luego, este examen no es exhaustivo ni abarca todos los aspectos vinculados al desarrollo estadístico de un país; se refiere sólo a aquellos que en general se consideran especialmente importantes.

En el gráfico 1 puede verse en forma secuencial desde el momento en que se genera la información, cualitativa o cuantitativa, hasta que se encuentra disponible para ser analizada con miras a la toma de decisiones; ello, como una serie básica o transformada en una variable macroeconómica.

Si el dato es cualitativo, directamente incrementará el acervo de conocimientos que los usuarios puedan tener de un determinado hecho económico o social. En cambio, si es cuantitativo, será captado a través de mecanismos de recolección de información como los censos, las encuestas y

los registros administrativos: pasará por distintas etapas del proceso estadístico, tales como crítica, codificación, consistencia, procesamiento, etc., para convertirse en un dato básico que, al ser integrado con otros similares que registran otros períodos, conformará una serie temporal.

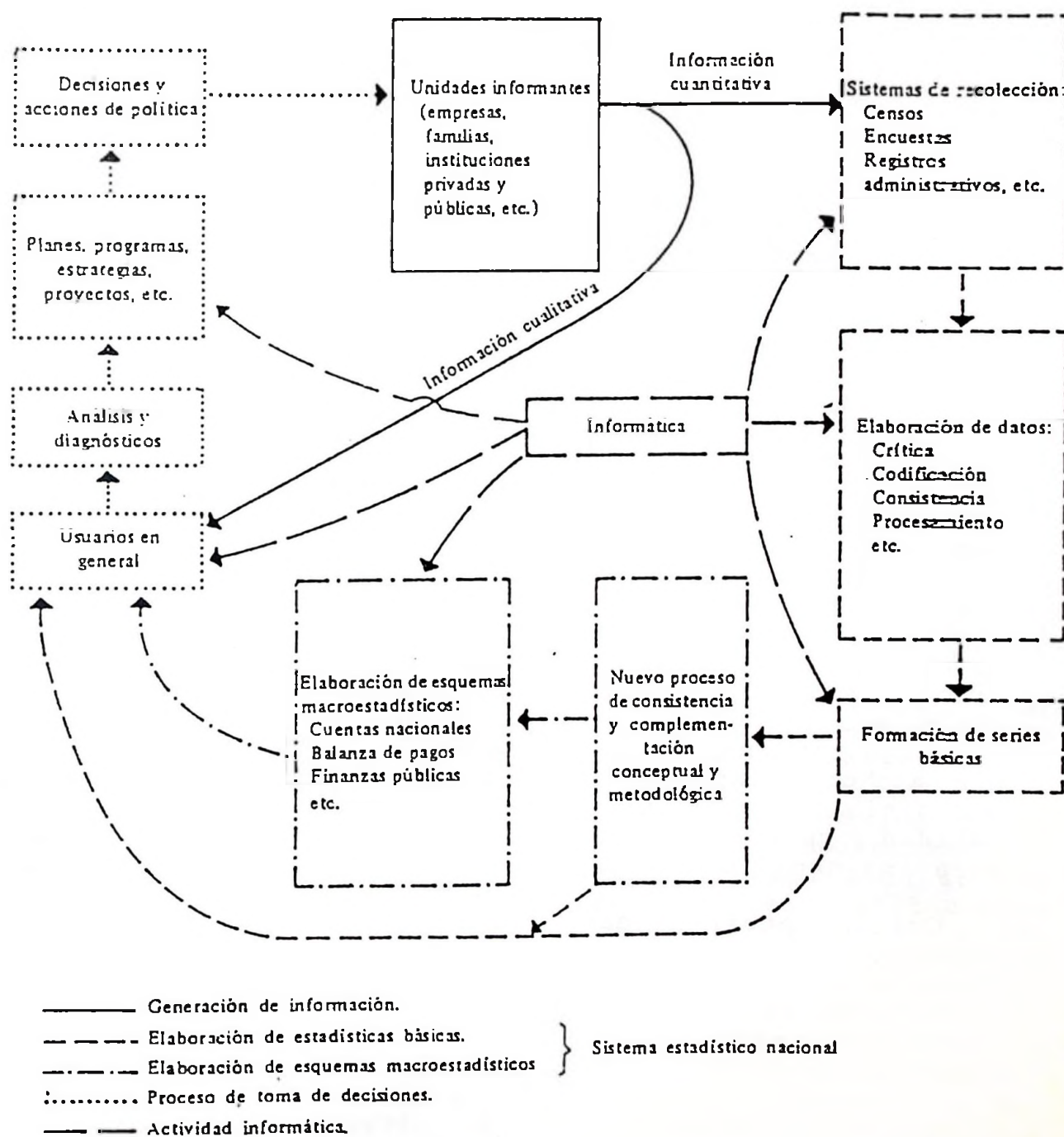
En la medida que el marco conceptual, los métodos y los procedimientos que se utilicen en cada una de las etapas descritas no estén perfectamente articulados entre sí, o con los que se emplearán en etapas posteriores, los resultados que se obtendrán irán acumulando distorsiones que harán que las series básicas pierdan precisión, coherencia, representatividad, oportunidad, e incluso confiabilidad.

Una vez conformadas las series básicas pueden ser utilizadas directamente en aplicaciones específicas, o pasar a integrar esquemas macroestadísticos como el Sistema de Cuentas Nacionales, cierto tipo de cuentas sociales y demográficas, la balanza de pagos, esquemas sobre finanzas públicas, etc.

Los esquemas macroestadísticos constituyen el canal natural para agrupar todo tipo de datos que cuantifiquen algún aspecto del quehacer económico y social de la comunidad. Por lo tanto, constituyen el marco orientador de la recolección y sistematización de infinidad de datos individuales que deben ser consolidados en grandes agregados a nivel nacional, regional o local, según sea el caso.

Gráfico 1

PROCESO ESTADISTICO Y LA TOMA DE DECISIONES



Antes de utilizar la información básica en la construcción de esquemas macroeconómicos, los estadísticos, al igual que algunos usuarios de series individuales, la someten a diversos análisis de consistencia. Ello, con el propósito de determinar su coherencia con el conjunto de definiciones, clasificaciones, y recomendaciones prácticas que norman su elaboración, o que están contenidas en el esquema de análisis; procurando, a partir de este examen, eliminar las incongruencias que pudieran encontrarse.

La compatibilidad de los datos básicos estará en función directa del rigor y de la precisión con que se desarrolle el proceso estadístico que les dio origen. Asimismo, y en forma muy especial, del grado de homogeneidad que tengan los marcos conceptuales con que se diseñaron los instrumentos de recolección de información, en relación a los que conforman los esquemas macroestadísticos.

Si no se dispone de una adecuada organización institucional, ni de los mecanismos e instrumentos que aseguren al sistema estadístico un eficiente aprovechamiento de las técnicas que permitan establecer prioridades y orientar la producción estadística hacia objetivos que eviten incoherencias, inevitablemente se resentirá la calidad de las estadísticas. Esto podría inducir a algunos usuarios a sentirse incentivados, y en algunos casos hasta "obligados", a desarrollar por su cuenta tareas estadísticas orientadas a "mejorar" o "corregir" las series disponibles, e incluso a generar nuevos datos que las reemplacen; dando así lugar no sólo a duplicidad de funciones y desperdicio de recursos, sino también a la natural confusión que entraña cuando se tiene más de un dato y más de una fuente para un mismo fenómeno referido a similar lapso. Y, ello, con el agravante que muchos de esos datos terminan ajustándose a conceptos, definiciones y clasificaciones heterogéneas que debilitan su calidad y restringen su utilidad sólo a los fines específicos para los que fueron elaborados.

Cuando ocurren estas situaciones, gradualmente la producción estadística nacional sufre un fuerte desprestigio institucional. Como consecuencia, los organismos y los directivos responsables de esta función pierden poder de negociación en el momento de la asignación de recursos por parte del gobierno.

A continuación se analizan los principales aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de un

sistema estadístico, y posteriormente se describen algunas experiencias sobre la materia registrada en los países de la región. El examen de estos aspectos, sin duda, contribuirá a ilustrar con mayor claridad las acotaciones formuladas anteriormente.

2. SISTEMA ESTADISTICO

En general un sistema puede definirse como un conjunto de órganos, denominados componentes, que en un espacio y tiempo determinados, y bajo una orientación central, actúan en forma complementaria e interrelacionada para realizar aquellas funciones que son de su competencia. A su vez las estadísticas son datos elaborados que describen las principales características y el comportamiento de fenómenos o de situaciones reales que se dan en cualquier actividad. Así pues, en particular un sistema estadístico puede considerarse como el conjunto de órganos que bajo una orientación central actúan en forma complementaria e interrelacionada para reunir, elaborar y difundir con oportunidad información estadística confiable para comprender, evaluar, programar y verificar el funcionamiento de la sociedad.

Por información estadística se entiende el conjunto de datos (números), así como el detalle de los métodos y procedimientos seguidos para su obtención.

El sistema estadístico queda definido por las funciones de sus componentes, y los mecanismos e instrumentos de coordinación, orientación y control que administra. Los mecanismos e instrumentos de coordinación tienen como objetivo asegurar una satisfactoria interrelación y la necesaria vinculación tanto entre los componentes del sistema, responsables de la preparación y difusión de las estadísticas, como con los organismos e instituciones externas, con las que es necesario tener vínculos a los efectos de que el sistema mantenga un estrecho contacto con sus principales informantes y usuarios.

Los mecanismos de orientación garantizan la coherencia conceptual, metodológica y técnico-operativa de las tareas que corresponde realizar a cada uno de los componentes del sistema. Por su parte, los mecanismos de control procuran que cada componente realice las funciones que tiene asignadas en

armonía con los demás integrantes del sistema: son aplicados por la autoridad central a cada componente, función y tarea, tratando de lograr el cumplimiento de los objetivos y las metas previstas; al mismo tiempo, ponen en evidencia la necesidad de realizar ajustes a la asignación de responsabilidades y a las prioridades establecidas.

3. ESQUEMAS DE ORGANIZACION

Dirigir y administrar eficientemente un sistema estadístico nacional es una tarea bastante compleja. Aumenta en intensidad en función de su tamaño y en la medida que las funciones o responsabilidades asignadas son más variadas.

La eficiencia en el manejo del sistema dependerá fundamentalmente de la capacidad profesional, técnica y de gestión, así como de la creatividad y adaptabilidad del personal directivo y técnico frente a recursos generalmente restringidos. Naturalmente, también incidirán las formas de organización institucional adoptadas.

En esencia, la organización estadística delega responsabilidades buscando una adecuada división del trabajo, y cierto grado de especialización en función de la composición técnica y profesional de los equipos disponibles. Asimismo, persigue que los canales de comunicación e información interna permitan que todos los niveles de gestión estén plenamente informados de sus responsabilidades y atribuciones, de modo que las autoridades institucionales conozcan oportunamente la marcha y la concreción de las actividades previstas para cada etapa.

Para asignar tareas y responsabilidades a los componentes del sistema se pueden utilizar principalmente dos criterios: el primero regido por los temas en estudio, y el segundo, de acuerdo a las funciones asignadas. Por cierto estos criterios no son excluyentes, en la práctica se aplican en forma combinada, tratando de aprovechar al máximo las ventajas y minimizar las desventajas; ello, en función de una adecuada inserción en el esquema de organización de la administración pública, y de un buen aprovechamiento de la capacidad técnica y profesional así como la de otros recursos disponibles.

En este contexto, sin duda, es beneficioso para el sistema estadístico disponer de una oficina central de estadística

fuerte, administrativamente autónoma y cuyo jefe sea la máxima autoridad estadística del país. Asimismo, es conveniente que se delimite su campo de competencia, estableciendo la relación de tareas que deben considerarse como de índole netamente estadística, y aquellas que son privativas de los organismos que lo conforman.

Cualquiera que sea el esquema de organización que se adopte, normalmente estará relacionado con el programa de trabajo y tendrá una jerarquía vertical. Es decir, básicamente se regirá por pautas de carácter administrativo (División, Dirección, Sección, Unidad, etc.) y estará integrada por elementos con responsabilidad operativa para un conjunto específico de actividades.

También incorporan actividades o funciones con una dimensión horizontal; tales como capacitación, imprenta, cartografía, centros de cómputos, y elaboración de los esquemas macroestadísticos (cuentas nacionales, finanzas públicas, balanza de pagos, etc.). Por su naturaleza, estos esquemas tienen una influencia integradora sobre las estadísticas básicas, ya que sus marcos conceptuales son de uso común en más de una de las unidades consideradas en la organización vertical y, por lo tanto, contribuyen a integrar la gestión de los diversos órganos del sistema.

4. LA UTILIZACION DE LOS ESQUEMAS MACROESTADISTICOS COMO INSTRUMENTOS DE INTEGRACION Y COORDINACION ESTADISTICA

Si se analiza el conjunto de estadísticas básicas utilizadas para describir las transacciones que integran las distintas cuentas y agregados de los esquemas macroestadísticos, se observa que prácticamente toda la información se refiere a la actividad económica y social que desempeñan directa o indirectamente los habitantes de un país.

Por ello, se considera que dichos esquemas son la principal fuente de información para conocer la realidad y facilitar la formulación de políticas económicas y sociales; asimismo, que constituyen un valioso instrumento para el desarrollo ordenado del sistema estadístico nacional, dado que establecen en forma clara y concisa el marco conceptual para organizar e interrelacionar toda la información estadística, ya que ésta tiene sistemáticamente un lugar

predeterminado dentro de los mismos. En este sentido, también puede decirse que facilitan la tarea de coordinar y sistematizar las series de datos, detectar sus deficiencias y omisiones, así como verificar la cobertura y consistencia del propio sistema estadístico nacional.

Como las actividades estadísticas no son independientes, sino integrantes de un conjunto de tareas íntimamente relacionadas entre sí, al usar criterios técnicos homogéneos, los esquemas macroestadísticos garantizan que a nivel de todo el sistema se apliquen los mismos conceptos, definiciones, clasificaciones, normas y procedimientos de trabajo; dando coherencia a las elaboraciones, compatibilidad a los resultados, y continuidad a las series históricas. Asimismo, cuando se utilizan sistemas aceptados universalmente se logra una plena comparabilidad internacional.

También desempeñan un papel destacado en la preparación de planes y programas estadísticos, toda vez que permiten darles congruencia, establecer órdenes de prioridad, y definir la cobertura geográfica y la periodicidad que requiere cada elaboración. De este modo, sus objetivos podrán adaptarse a los requerimientos informativos que establezcan los planes nacionales de desarrollo, así como otros campos de la investigación económica y social.

Por el significado y trascendencia que tienen los esquemas macroeconómicos en la administración de la producción estadística nacional, es muy importante que la responsabilidad de su elaboración recaiga o esté muy estrechamente vinculada a las oficinas centrales, o de coordinación estadística. Asimismo, que para aprovechar al máximo la influencia integradora de estas oficinas cuenten con los mecanismos e instrumentos necesarios.

Otro aspecto de la organización del sistema estadístico que tiene especial significación en la gestión del órgano central, y de los demás componentes del sistema, es la inserción jerárquica del servicio dentro de la estructura gubernamental. En este contexto, se destaca el grado de centralización y de autonomía administrativa que se le otorgue.

5. GRADO DE CENTRALIZACION DE LAS OFICINAS DE ESTADISTICA

La organización de las oficinas nacionales de estadística, al igual que la de otras dependencias de la administración pública, puede concretarse con diferentes grados de centralización funcional y operativa. Es decir, con distinto grado de concentración, de la autoridad y responsabilidad en alguna persona u organización, para asumir directamente la conducción de determinadas tareas o funciones.

Con la excepción de Cuba, en la región no hay países con una centralización o descentralización absoluta; normalmente, al no ser modalidades excluyentes, se han adoptado organizaciones que si bien se orientan por uno de estos principios contienen aplicaciones del otro, cuando el diseño del sistema o el tipo de trabajo estadístico lo requiere, o las ventajas administrativas son mayores.

"Lo que caracteriza a un sistema centralizado es que la administración y las operaciones de la parte predominante de los servicios estadísticos nacionales han sido encomendados a un organismo autónomo dirigido por una sola persona o junta". La centralización puede incluir la colocación de personal en otros departamentos, o la delegación de algunas funciones en dependencias geográficamente separadas pero subordinadas a la autoridad central. En otras palabras, la centralización de sistemas estadísticos es plenamente compatible con la descentralización física de algunas funciones y del personal, sectorial o geográficamente.

En cambio, en un sistema descentralizado "los programas estadísticos se administran y ejecutan bajo la autoridad de distintos departamentos gubernamentales. En virtud de este arreglo, un determinado organismo se encarga generalmente de la responsabilidad de coordinar las actividades estadísticas de los diversos departamentos, de mantener normas y de otras actividades generales análogas".

Desde el punto de vista de la producción estadística, la ventaja de un sistema centralizado reside en que está en mejores condiciones que uno descentralizado para planificar y aplicar un sistema integrado de estadísticas. La centralización facilita la tarea de aplicar normas, definiciones y clasificaciones uniformes y, en general, de mantener las influencias del desarrollo estadístico horizontal.

También contribuye a hacer ventajosa esta forma de organización, la posibilidad de un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y una distribución más equitativa de los costos entre los componentes del sistema que participan en el desarrollo de programas estadísticos. Asimismo, la conveniencia que representa para los usuarios obtener el material estadístico integrado y de un organismo políticamente neutral y administrativamente autónomo, con una imagen libre de influencias externas.

Por su parte, un argumento que generalmente se utiliza en contra de los sistemas centralizados es que los estadígrafos pueden quedar aislados de los usuarios, y por lo tanto conducir a que el servicio sea menos eficiente. Se sostiene, además, que hay peligro de que un organismo estadístico central, especialmente cuando ha adquirido gran tamaño, pueda ser poco flexible para satisfacer las cambiantes necesidades de los usuarios.

El aprovechamiento de los registros administrativos con fines estadísticos, se consideraba en el pasado más viable en una organización descentralizada, ya que se estimaba que la recolección de la información se hacía en forma natural en las distintas reparticiones gubernamentales. Sin embargo, el progreso de las técnicas de procesamiento y de transmisión de información ha hecho posible un uso mucho más eficiente de los registros administrativos, pues es posible que se transmitan archivos que pueden directa y simultáneamente ser aprovechados por otros organismos, de modo que la aparente ventaja de los sistemas descentralizados desaparece.

Para conseguir el máximo de aprovechamiento estadístico de los registros administrativos, es preciso que las Oficinas de Estadística participen en el diseño de las boletas, manifiestos u otros documentos utilizados para recoger información; ello, con el propósito de dar coherencia a las definiciones y a las clasificaciones que se apliquen.

La búsqueda de formas que permitan mejorar y ampliar la normalización de los datos, objetivo básico de todo sistema estadístico y requisito para la óptima utilización del procesamiento electrónico, ha dado lugar a que varios países hayan adoptado planes contables. Estos planes persiguen, entre otros objetivos, uniformar conceptual y metodológicamente el registro de las transacciones contables de las empresas y del gobierno, de tal manera que las estadísticas que se deriven de ellos mejoren en calidad y

comparabilidad y se agilice su recolección y tratamiento.

Los planes contables contienen clasificaciones, nomenclaturas y definiciones estadístico-contables que pueden satisfacer los requerimientos básicos de los esquemas macroestadísticos. Sin duda, una organización estadística centralizada hace más expedita la participación del sistema en el diseño y la gestión de este tipo de tareas.

6. CAPACIDAD EXTERNA

Para el cumplimiento de sus funciones el órgano estadístico requiere estar en permanente contacto con el ámbito externo. Esta relación se da a través de la capacidad externa del servicio, y está determinada por las leyes y reglamentos que lo norman. Las estadísticas se producen mediante recolección, crítica, procesamiento, clasificación y análisis de la información que los informantes entregan a través de los censos, encuestas o registros administrativos. De este modo, la producción de estadísticas adecuadas y oportunas depende fundamentalmente de la cooperación y de la buena voluntad de quienes proporcionan los datos básicos; esto es, personas, empresas, y organismos gubernamentales. Análogamente, un permanente contacto y cooperación con los usuarios de las estadísticas son esenciales para conocer sus necesidades, con el objeto de asegurar que las estadísticas que se produzcan se adecuen a sus requerimientos y sean efectivamente utilizadas.

"Puede decirse que la capacidad externa de una oficina de estadística está vinculada al conjunto de relaciones con el mundo exterior y los procedimientos que permiten que el organismo estadístico, por una parte, identifique y evalúe las necesidades más urgentes de los usuarios, que difunda la información ampliamente y que mejore la probabilidad de que se utilicen las estadísticas y, por otra parte, consiga que los informantes cumplan adecuadamente con su parte y tengan confianza de que la información requerida es necesaria para los propósitos que se les impone y que el carácter confidencial de los datos está plenamente protegido".

7. CAPACIDAD INTERNA

"Después de identificar y definir los objetivos en términos operacionales de un sistema estadístico, la misión más importante de la administración de un organismo de estadística es crear la capacidad interna necesaria para alcanzar dichos objetivos.

"La capacidad interna está constituida por una multiplicidad de elementos -el alcance y nivel de la competencia humana, las infraestructuras para efectuar censos y encuestas, incluidos la organización en el terreno, los datos, los instrumentos de integración, entre ellos los registros comerciales y los sistemas de clasificación uniforme, los medios para reunir datos y acumularlos en bancos o bases de datos que permitan responder con flexibilidad a solicitudes imprevistas, la investigación, el análisis, etc.

"Una condición esencial para lograr una capacidad interna sólida es la continuidad en la gestión y en las operaciones. Los cambios bruscos o frecuentes en la administración, tienden a debilitar considerablemente la capacidad interna. Es sumamente difícil recuperar con rapidez el terreno perdido en estadística".

8. PLANIFICACION ESTADISTICA

Canalizar las necesidades de los usuarios, optimizar el uso de los recursos disponibles, asegurar el oportuno cumplimiento de las actividades estadísticas de todos los integrantes del sistema, exige la formulación de programas y planes estadísticos.

El Plan Estadístico, poderosa herramienta de coordinación, ordenamiento y orientación del accionar de un sistema, por lo general se sustenta en políticas de estadística diseñadas en función de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social. El plan estadístico asegura la coherencia entre la demanda y la producción de estadísticas, permite fijar órdenes de prioridad, asignar responsabilidades, distribuir recursos y hace posible un máximo de complementariedad y racionalidad entre las actividades que desarrollan los distintos componentes del sistema. Constituye también un

adecuado instrumento de sustentación y análisis del presupuesto del sistema; la relación pormenorizada de tareas, responsables, costos y plazos establecidos para su concreción, permiten estimar con bastante precisión los recursos que se necesitarán para cumplir las metas de los distintos proyectos que lo conforman. Desde otro punto de vista, hace posible fiscalizar la utilización de recursos durante su ejecución.

La elaboración del plan estadístico debe ajustarse al esquema de organización adoptado para el sistema; así, tomando como referencia determinados lineamientos y orientaciones técnicas preparados por la unidad central de coordinación, cada unidad operativa podría elaborar su respectivo plan, de modo que después puedan consolidarse en una sola versión para todo el sistema.

Como es natural, para la preparación del plan es indispensable tener una clara visión de las necesidades de información; por lo tanto, es necesario asegurar al menos la participación de los principales usuarios, mediante reuniones y consultas entre productores y usuarios. Durante el establecimiento de las prioridades, es importante efectuar consultas a los informantes sobre la viabilidad de conseguir con oportunidad la información requerida.

La política nacional de estadística contempla un conjunto de objetivos y acciones que tienen incidencia sobre las actividades que desarrollan los órganos integrantes del sistema estadístico nacional, así como los aspectos vinculados directamente a dicha actividad. Es decir, contiene las orientaciones específicas para encauzar el desarrollo del sistema y seleccionar las actividades que deberán integrarse al plan para ser ejecutadas en un determinado período.

La formulación de las políticas nacionales de estadística requiere un pormenorizado análisis del sistema, de modo que sea posible conocer el grado de eficiencia que tiene su funcionamiento, el marco de información que cubre, los problemas que enfrenta para hacer comparables los datos, el grado de adaptación de la producción estadística a las necesidades de los usuarios, el grado de racionalidad logrado en las tareas estadísticas, la eficiencia de los esquemas y mecanismos de coordinación prevalecientes, la oportunidad y celeridad con que se efectúa la distribución de información, etc. Asimismo, se precisa conocer las características de la demanda de información, la formación profesional del personal técnico, así como de los bienes y servicios que dispone el

sistema para su atención.

Un estado de situación de esta naturaleza permitirá evaluar los principales problemas que deben ser enfrentados en el corto, mediano o largo plazo, según corresponda. De allí surgirán los principales lineamientos de política que luego se enriquecerán a través de consultas entre todas las unidades componentes del sistema, con el propósito de ponerlos a consideración de las autoridades políticas para su aprobación. El horizonte temporal de los planes estadísticos puede referirse al corto, mediano o largo plazo; éstos, conjuntamente con la política nacional de estadística generalmente son sometidos a evaluaciones periódicas y, si es necesario, a reprogramaciones y ajustes, en la medida que el logro de los objetivos planteados lo requiera.

9. CAPACITACION

La capacidad profesional, técnica y de gestión del personal directivo y técnico, constituye uno de los aspectos más relevantes para el buen funcionamiento de un servicio nacional de estadística, cualquiera que sea el esquema de organización que adopte.

En los países en desarrollo la escasez de este tipo de personal es casi crítica. En este contexto el principal obstáculo radica en que por una serie de razones se consideran poco atractivos los empleos en estadística. En efecto, para conseguir el personal necesario los organismos de estadística tienen que competir con otras dependencias públicas y privadas que normalmente ofrecen mejores condiciones de trabajo y más altas remuneraciones. Esta situación no sólo limita la posibilidad de que el órgano estadístico obtenga el personal técnico que requiere, sino también origina una permanente y sistemática deserción de los técnicos calificados y entrenados en el sistema hacia otros organismos; lo que produce una grave desarticulación de los equipos técnicos generalmente constituidos con mucho esfuerzo.

10. LA EXPERIENCIA EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Los comentarios que se presentan a continuación se basan en parte en las respuestas que las oficinas de estadística dieran al cuestionario "Situación de la Coordinación Estadística en los Países de América", que el Centro Interamericano de Enseñanza Estadística (CIENES) les remitiera a comienzos de este año. Han sido también complementados con textos legales referidos a la conformación de algunos sistemas estadísticos, informes de los países a la Conferencia de Estadísticos Gubernamentales de las Américas, en especial a la efectuada en 1983 en Buenos Aires, y con algunas consultas formuladas a funcionarios representativos de estas organizaciones.

La información reunida ha sido útil para caracterizar, en rasgos generales, los criterios de organización y los principales instrumentos de coordinación y orientación que se utilizan, o se tiene previsto aplicar, en la administración de los sistemas o servicios nacionales.

Sin embargo, dichos antecedentes no fueron suficientes para efectuar un análisis pormenorizado sobre el tema. En efecto, no siempre fue posible precisar algunas características del funcionamiento de los sistemas, describir con detalle los instrumentos y la periodicidad con que se usan, caracterizar las formas de integración que prevalecen en los sistemas o servicios nacionales y, en definitiva, analizar cómo inciden los principales problemas y limitaciones en el funcionamiento del sistema.

a) Esquemas de organización

Entre los 33 países considerados (véase el cuadro 1) se tiene un subconjunto conformado por nueve países de habla inglesa del Caribe,⁴ que se caracterizan por su tamaño pequeño o su reciente creación. A nivel nacional, en 1986, su población total osciló entre 46 000 y 267 000 habitantes.

La poca complejidad de las economías de estos países, y la demanda relativamente restringida de información que se requiere para su administración, ha determinado que la producción estadística nacional se concentre en muy pocas oficinas. Mas aún, en algunos casos, en prácticamente una

sola y que la gestión de los sistemas estadísticos tenga una orientación en la que esencialmente se centraliza en ellos tanto la función técnico-normativa como la operativa.

Por otro lado, para estos países los problemas de organización relacionados con la coordinación e integración funcional y de actividades entre sus componentes, de especial relevancia en la administración de los sistemas de países de mayor dimensión, tienen un carácter menos importante. En cambio, aquellos vinculados con los mecanismos de coordinación interna y externa, y de orientación técnica y operativa del sistema, mantienen su importancia en el contexto del desarrollo alcanzado por cada uno de ellos.

En los otros 24 países⁵ se observan sistemas estadísticos que operan con diferentes esquemas de organización, otras formas de integración entre sus componentes, y distinta cobertura de áreas estadísticas.

La gran mayoría de ellos tiene dispositivos legales, o están operando con un estilo de organización que esencialmente centraliza en un órgano rector la función técnico-normativa, y descentraliza entre sus demás componentes parte de la función operativa. Sin embargo, se advierte una marcada diferencia entre las atribuciones y responsabilidades legales de sus organizaciones estadísticas, y las formas de funcionamiento que efectivamente han logrado concretar.

Haití declara tener un sistema esencialmente descentralizado que es coordinado por un Consejo Nacional de Estadística e Informática, donde el Instituto Haitiano de Estadística es sólo su organismo de ejecución. Cuba, en cambio, mantiene una organización estadística centralizada.

Los sistemas de Colombia, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, República Dominicana, y Trinidad y Tobago, además de la función técnico-normativa, formalmente tienen contemplada la centralización de la función operativa, aunque en la práctica permiten la elaboración y difusión de determinadas estadísticas a otras oficinas.

b) Integración de actividades

Las actividades estadísticas que llevan a cabo cada uno de los 24 países que forman el segundo subconjunto cubren, como

mínimo, la recolección, elaboración de series básicas y la difusión oficial de la información. Nueve de ellos tienen, además, la responsabilidad de la elaboración de las cuentas nacionales, en tanto que Panamá también estima los demás esquemas macroestadísticos.

En cuanto a la difusión de información, el volumen de datos que se entrega es muy variado. Se observa desde la presentación de la información que cada oficina del sistema produce directamente, hasta la oficialización y distribución de la totalidad de la información que se genera en el país. (Véase el cuadro 2.)

c) Actividad funcional del órgano central del sistema

Exceptuando los nueve países de habla inglesa del Caribe que por su dimensión y volumen de tareas hemos tratado por separado, los otros 24 países de la región han organizado, o tienen previsto organizar, sus servicios estadísticos de forma que funcionen a través de un órgano central de dirección.

En los casos que se está operando bajo esta modalidad (véase el cuadro 3), los órganos centrales desarrollan la función técnico-normativa y un conjunto de tareas estadísticas que por distintas razones no han sido descentralizadas hacia otros componentes del sistema; entre estas tareas destacan el levantamiento de censos, encuestas de hogares, encuestas industriales, la elaboración de índices de precios, estadísticas vitales, y una amplia gama de estadísticas sociales y de producción. Asimismo, administran determinados servicios de apoyo al sistema como, por ejemplo, la cartografía estadística, el procesamiento de datos, el transporte, la impresión de documentos, la capacitación, etc.

En algunos países las oficinas centrales del sistema se han proyectado hacia su interior estableciendo filiales en las que se ha delegado determinadas responsabilidades; éstas básicamente se relacionan con la función operativa que ha sido asumida directamente por las filiales, y con áreas de trabajo específicas vinculadas a la administración del sistema.

Al no disponerse de adecuadas organizaciones estadísticas, en la mayoría de los países de la región, los bancos

centrales, dotados de un alto nivel técnico y una amplia capacidad económica, han sido los responsables de la elaboración de los esquemas macroestadísticos; especialmente en el caso de las cuentas nacionales y la balanza de pagos. Sin embargo, con la organización y gradual perfeccionamiento de los servicios nacionales de estadística, en los últimos 20 años, en varios países se ha transferido esa responsabilidad a dichos servicios, a los efectos de racionalizar e integrar esta actividad a la administración estadística nacional.

La política que ha primado entre los países que han efectuado este desplazamiento de funciones ha consistido en encargar al órgano central del sistema estadístico la responsabilidad de la elaboración de las cuentas nacionales, reservando para los bancos centrales el cálculo de la balanza de pagos y los esquemas monetarios financieros. Por su parte, las estadísticas sobre finanzas públicas normalmente se elaboran a partir de registros administrativos y son responsabilidad de las Secretarías de Economía o Hacienda.

Cabe destacar la variedad de funciones que desempeña la Dirección de Estadística y Censos de Panamá, pues confecciona los esquemas macroestadísticos de cuentas nacionales, balanza de pagos y finanzas públicas. Otras Oficinas Nacionales de Estadística como en el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Haití, Guyana, Jamaica, México, Perú, Suriname y Trinidad y Tobago, sólo han asumido la elaboración de las cuentas nacionales; en estos países, generalmente los otros esquemas macroestadísticos están bajo la responsabilidad de los bancos centrales cuando se trata de la balanza de pagos y cuentas monetarias, y de las Secretarías de Hacienda o Economía en el caso de las finanzas públicas.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) de Nicaragua tiene asignada por ley la responsabilidad de preparar las cuentas nacionales; sin embargo, aún no ha asumido dicha responsabilidad. Mientras tanto, las cifras oficiales sobre esta materia son preparadas por el Ministerio de Planificación.

En los países que no se mencionan anteriormente, la responsabilidad de la elaboración de las cuentas nacionales se mantiene en los bancos centrales, donde en la mayoría de los casos se considera como parte del sistema informativo del país, y por lo tanto su elaboración como una tarea no perteneciente al campo estadístico.

En todos los países, los organismos centrales de estadística también actúan como centro de informaciones. Así, tienen a su cargo el intercambio de información estadística a nivel nacional e internacional. En muchos casos la información que administran es exclusivamente la que producen directamente, en otros, la distribución cubre casi la totalidad de la información estadística que se genera oficialmente en el país.

d) Coordinación y Orientación Técnica

Varios son los mecanismos e instrumentos que utilizan los organismos centrales de los sistemas nacionales de estadística para encauzar la gestión de sus componentes hacia los objetivos y metas propuestas. En este contexto, destacan la formación de consejos, comités, comisiones técnicas y consultivas, comisiones nacionales, comisiones regionales y comisiones locales. (Véase el cuadro 4.) En muchos casos, estas agrupaciones funcionan permanentemente y están insertas en el esquema de organización de cada sistema como entes colegiados de participación, asesoría, intercambio, análisis y consulta. En otros, se constituyen en el marco de una actividad específica, y su gestión se circunscribe exclusivamente a respaldar dicha actividad. En función de las finalidades con que fueron creados, concurren en representación de otros organismos productores de estadísticas, de instituciones gubernamentales y privadas, de los usuarios, y de la comunidad académica.

Otra modalidad que han adoptado en forma creciente las organizaciones estadísticas centrales, consiste en la suscripción de convenios con otros componentes del sistema, o con oficinas públicas que por sus funciones recogen y publican estadísticas sobre determinadas materias.

Para armonizar los principales criterios, métodos y procedimientos a utilizar, algunas oficinas centrales propician el intercambio de experiencias entre los técnicos del sistema a través de seminarios, grupos de trabajo y reuniones de consulta. Otras, adicionalmente, distribuyen boletines informativos entre los órganos del sistema, donde se formulan comentarios sobre los trabajos que se están realizando.

En algunos países los órganos centrales de estadística utilizan ciertas funciones privativas para acentuar o

propiciar la coordinación y racionalización de actividades, y homogeneización de conceptos; tal es el caso, por ejemplo, cuando les corresponde autorizar la difusión de información, aprobar los relevamientos y cuestionarios que se utilizarán, dar apoyo técnico, cartográfico, de procesamiento de datos, de impresiones, canalizar la cooperación técnica internacional, etc.

En la gran mayoría de los países de la región no existen planes y programas estadísticos, de modo que muchas veces las tareas estadísticas se diseñan para satisfacer necesidades específicas de determinados organismos, sin estar orientados hacia un objetivo común; dándose poca atención al desarrollo general del sistema. Estos procedimientos han generado desequilibrios en la investigación de determinadas áreas, incluso en algunas no se ha desarrollado o ha sido muy escasa la actividad estadística.

Entre los países investigados los sistemas estadísticos de Argentina, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, contemplan en sus disposiciones legales la elaboración periódica de planes estadísticos. Sin embargo, en la actualidad sólo Chile, Cuba, Jamaica, Perú y recientemente Guatemala los elaboran periódicamente. Por su parte, Panamá ejecuta programas parciales.

e) Capacitación

En la mayoría de los países de la región, la carencia de estadísticos con buenos niveles de capacitación afecta seriamente a las instituciones que componen los sistemas estadísticos, y constituye una de las principales limitantes a la calidad y oportunidad de la producción estadística. Para paliar estas deficiencias, las oficinas centrales de estadística de varios países han organizado centros o unidades de adiestramiento, en las que regularmente realizan cursos y seminarios destinados a mejorar principalmente el nivel técnico de sus funcionarios de nivel básico e intermedio. En cuanto al personal directivo y profesional especializado, en la mayoría de los casos, se recurre a cursos de capacitación que se realizan fuera del país.

En otros países, el esfuerzo de capacitación se reduce a algunas actividades de adiestramiento, normalmente vinculadas

a operativos estadísticos de gran envergadura, como los censos y las encuestas nacionales; dejando las otras tareas de capacitación a los centros académicos nacionales y a programas especializados que se imparten fuera del país.

Muchos de los esfuerzos de capacitación que se realizan en los países de la región cuentan con la colaboración de organismos internacionales especializados, los que otorgan su apoyo mediante recursos humanos y financieros.

11. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde el punto de vista de la organización estadística pueden distinguirse en la región dos subconjuntos de países; el primero conformado por nueve de la zona de habla inglesa del Caribe,⁴ los que por su tamaño y otras características, disponen de organizaciones estadísticas reducidas en las que se centraliza en pocas oficinas toda la actividad estadística nacional. En los sistemas estadísticos de estos países los asuntos referentes a su organización no tienen la relevancia que han adquirido en los países de mayor dimensión y complejidad. En cambio, los aspectos relacionados con la coordinación externa e interna, y con la orientación técnica y operativa del sistema, mantienen su importancia en el contexto del desarrollo alcanzado por cada uno de ellos.

Las organizaciones estadísticas de los 24 países que forman el otro subconjunto,⁵ presentan características y situaciones diferentes. Así, pues, aunque prácticamente todos declaran tener disposiciones legales para que sus organizaciones estadísticas funcionen en forma centralizada, o que de hecho están operando con modalidades que se orientan predominantemente hacia sistemas que esencialmente centralizan la función técnico-normativa y descentralizan la función operativa, en la realidad la gestión que la mayoría de ellos hace bajo esta concepción es muy limitada, y en otros es casi nula.

Esta forma de organización responde al reto que significa satisfacer un considerable y creciente volumen de demanda de datos estadísticos, en un marco de fuerte escasez de recursos económicos y de limitaciones de personal técnico y profesional especializado.

En la práctica, el grado de eficiencia con que funcionan los distintos sistemas estadísticos de los países de la

región es muy variable. La gran mayoría aún son bastante deficientes y carecen de agilidad y capacidad para hacer frente a muchas necesidades actuales, y menos para satisfacer los nuevos requerimientos que apareja la evolución y complejidad que va adquiriendo el desarrollo económico-social de sus países.

En la mayoría de los países la gestión de sus sistemas estadísticos se ve entorpecida, o no es lo suficientemente completa, no sólo por las limitaciones económicas y la rotación y escasez de personal técnico y profesional calificado, sino también por el poco aprovechamiento que se hace de las ventajas que ofrecen, por un lado, los esquemas macroestadísticos como instrumentos de integración estadística y de unificación de conceptos, clasificaciones, normas y procedimientos, y por otro lado, los planes y programas estadísticos como medios para mejorar la conducción, coordinación y racionalización del sistema y la producción estadística nacional.

En tales circunstancias, y aún aceptando que no es posible formular recetas para solucionar los problemas vinculados a la organización estadística, tanto en sus aspectos estructurales como de gestión, parece indispensable que los países aborden el problema de formación y puesta en funcionamiento de un Consejo Nacional de Estadística, así como la formulación y evaluación periódica de Planes y Programas Estadísticos Nacionales. El aludido Consejo podría estar integrado por los responsables de las estadísticas básicas, de las cuentas nacionales y de otros esquemas macroestadísticos, los planificadores y otros importantes usuarios. Entre sus funciones estaría promover el perfeccionamiento del sistema estadístico, proponer una política que se refleje en el plan estadístico nacional, la cual se evaluaría periódicamente durante su ejecución. Asimismo, podría asumir funciones orientadas a promover el aprovechamiento de los datos disponibles.

Por su parte, la Oficina Central de Estadística debería diseñar y mantener programas de enseñanza que permitan ampliar gradualmente la capacidad, o paliar la deficiencia o carencia de entrenamiento del personal, a los efectos de realizar los reemplazos que exige la alta rotación de personal a que se ha hecho referencia. Por otro lado, procurar que ese aumento de la capacitación vaya acompañado de la disponibilidad de equipos que permitan asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas.

La capacitación del personal puede ser encarada mediante programas que se desarrollan dentro del país o en el extranjero. Naturalmente, lo ideal sería que la mayor parte de la capacitación se efectúe en el país; sin embargo, con el propósito de evitar los aspectos negativos que puede originar el aislamiento institucional en el ámbito internacional, es conveniente contemplar formas de capacitación para funcionarios de alto nivel, ya sea en organismos internacionales o en países que tienen ventajas comparativas con respecto al tema que es prioritario desarrollar.

En este contexto es, asimismo, de máxima prioridad que los gobiernos realicen un decidido esfuerzo para crear y desarrollar organizaciones estadísticas modernas; dar una adecuada prioridad a la recolección de información básica; establecer una estrecha vinculación entre los productores de estadísticas básicas y los responsables de la elaboración de las cuentas nacionales, balanza de pagos, finanzas públicas y otros esquemas macroestadísticos; e impulsar la promulgación del correspondiente sustento legal, única forma de garantizar el desarrollo estadístico de los países de la región. De otro modo, ciertamente será difícil lograr un desarrollo estadístico acorde con las necesidades mínimas, aunque en el camino se vayan resolviendo los problemas puntuales que afrontan actualmente los países.

Notas

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, Trigésimo-primer Período de Sesiones, Suplemento Nº 64 (A/31/6 Add.1), Vol. I.

² Manual de la Organización Estadística, Naciones Unidas, Estudios de Métodos, Serie F, Nº 6, Nº de venta: 1954 XVII.7.

³ La Organización de los Servicios Nacionales de Estadística: Examen de las cuestiones principales, Naciones Unidas, Estudios de Métodos, Serie F, Nº 21, Nº de venta: S.77 XVII.5.

⁴ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1

GRADO DE CENTRALIZACION CON QUE 'OPERA EL SISTEMA
O SERVICIO ESTADISTICO

Pais	Esencialmente centraliza		Esencialmente descentraliza	
	Función técnico- normativa	Función operativa	Función técnico- normativa	Función operativa a/
Antigua y Barbuda	X	X		
Argentina	X (P)			X
Bahamas	X	X		
Barbados	X	X		
Belice	X	X		
Bolivia	X (P)			X
Brasil	X			X
Colombia	X	X		
Costa Rica	X (P)			X
Cuba	X	X		
Chile	X			X
Dominica	X	X		
Ecuador	X (P)			X
El Salvador	X (P)			X
Granada	X	X		
Guatemala	X (P)			X
Haití			X	X
Honduras	X (P)			X
Jamaica	X			X
México	X (P)	X		
Nicaragua	X (P)	X		
Panamá	X (P)			X
Paraguay	X (P)			X
Perú	X			X
Rep. Dominicana	X (P)	X		
Sn. Cristóbal y Nieves	X	X		
Santa Lucía	X	X		
Sn. Vicente y las Granadinas	X	X		
Suriname	X			X
Trinidad y Tobago	X	X		
Uruguay	X (P)			X
Venezuela	X (P)			X

(P) Parcial

a/ En todos los casos se refiere a una parte de la producción estadística nacional.

Cuadro 2

INTEGRACION DE ACTIVIDADES ESTADISTICAS EN EL SISTEMA O SERVICIO

País	Recolección	Elaboración Estadísticas Básicas	Elaboración Cuentas Nacionales	Difusión Oficial de Información
Antigua y Barbuda	X	X	X	X
Argentina	X	X		X
Bahamas	X	X	X	X
Barbados	X	X	X	X
Belice	X	X	X	X
Bolivia	X	X	X	X
Brasil	X	X	X	X
Colombia	X	X	X	X
Costa Rica	X	X		X
Cuba	X	X	X	X
Chile	X	X		X
Dominica	X	X	X	X
Ecuador	X	X		X
El Salvador	X	X		X
Granada	X	X	X	X
Guatemala	X	X		X
Guyana	X	X	X	X
Haití	X	X	X	X
Honduras	X	X	X	X
Jamaica	X	X	X	X
México	X	X	X	X
Nicaragua	X	X	(1)	X
Panamá	X	X	X(2)	X
Paraguay	X	X		X
Perú	X	X	X	X
Rep. Dominicana	X	X		X
Sn. Cristóbal y Nieves	X	X	X	X
Santa Lucía	X	X	X	X
Sn. Vicente y las Granadinas	X	X	X	X
Suriname	X	X	X	X
Trinidad y Tabago	X	X	X	X
Uruguay	X	X	(3)	X
Venezuela	X	X		X

(1) Legalmente tienen esta responsabilidad.

(2) Elabora Cuentas Nacionales, Balanzas de pagos y otros esquemas macro estadísticos.

(3) El Banco Central del Uruguay es el organismo componente del sistema estadístico y responsable de elaborar las cuentas nacionales.

Cuadro 3

ACTIVIDAD FUNCIONAL DEL ORGANO CENTRAL DEL SISTEMA

País	Organismo Responsable	Función Técnico- normativa	Elaboración Cuentas Nacionales	Levanta- miento Censos Nacionales	Producción Estadísticas Continuas
Antigua y Barbuda	DE(1)	X	X	X	X
Argentina	INEC(2)	X(P)		X	X
Bahamas	DE(1)	X	X	X	X
Barbados	SE(3)	X	X	X	X
Belice	OCE(4)	X	X	X	X
Bolivia	INE(5)	X(P)	X	X	X
Brasil	IBGE(6)	X	X	X	X
Colombia	DANE(7)	X(P)		X	X
Costa Rica	DGEC(8)	X(P)		X	X
Cuba	CEE(9)	X	X	X	X
Chile	INE(5)	X(P)		X	X
Dominica	DE(1)	X	X	X	X
Ecuador	INEC(2)	X(P)		X	X
El Salvador	DGEC(8)	X(P)		X	X
Granada	OCE(4)	X	X	X	X
Guatemala	INE(5)	X(P)		X	X
Guyana	OE(10)	X	X	X	X
Haiti	IHEI(11)		X	X	X
Honduras	DGEC(8)	X(P)		X	X
Jamaica	DE(1)	X	X	X	X
México	INEGI(12)	X	X	X	X
Nicaragua	INE(5)	X(P)		X	X
Panamá	DNEC(13)	X	X(a)	X	X
Paraguay	DGEC(8)	X(P)		X	X
Perú	INE(3)	X	X	X	X
Rep. Dominicana	ONE(14)	X(P)		X	X
Sn. Cristóbal y Nieves	OEUP(15)	X	X		
Santa Lucía	DE(1)	X	X	X	X
Sn. Vicente y las Granadinas	OE(10)	X	X	X	X
Suriname	OE(10)	X	X	X	X
Trinidad y Tabago	OCE(4)	X	X	X	X
Uruguay	DGE y C(8)	X(P)		X	X
Venezuela	OCEI(16)	X(P)		X	X

Cuadro 3 (concl.)

(P) Parcial

(a) También tiene la responsabilidad de la elaboración de la Balanza de Pagos, Finanzas Públicas y otros esquemas macro-estadísticos.

- (1) División o Departamento de Estadística.
- (2) Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- (3) Servicio de Estadística.
- (4) Oficina Central de Estadística.
- (5) Instituto Nacional de Estadística.
- (6) Fundación Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística.
- (7) Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- (8) Dirección General de Estadística y Censos.
- (9) Comité Estatal de Estadística.
- (10) Oficina de Estadística.
- (11) Instituto Haitiano de Estadística e Informática.
- (12) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (13) Dirección Nacional de Estadística y Censos.
- (14) Oficina Nacional de Estadística.
- (15) Unidad de Planificación del Primer Ministro.
- (16) Oficina Central de Estadística e Informática.

Cuadro 4

MECANISMOS DE COORDINACION Y ORIENTACION TECNICA
DEL SISTEMA O SERVICIO

Pais	Planes o Programas Estadísticos		Consejos, comisiones y Comités técnicos y consultivos	Presentación de servicios a los componentes del sistema	Capacitación	Otros (seminarios, convenios, trabajos conjuntos, etc.)
	Nacio- nales	Parcia- les				
Antigua y Barbuda			X	X	X	X
Argentina			X	X	X	X
Bahamas			X			X
Barbados			X			
Belice			X			
Bolivia			X		X	
Brasil			X		X	
Colombia			X			X
Costa Rica			X			
Cuba	X		X			X
Chile	X		X			X
Dominica						
Ecuador			X			
El Salvador			X			
Granada						
Guatemala	X		X		X	
Guyana			X			
Haití			X			X
Honduras			X			X
Jamaica	X		X		X	
México			X		X	
Nicaragua			X			X
Panamá		X	X		X	
Paraguay			X			X
Perú	X		X	X	X	X
Rep. Dominicana			X			
Sn. Cristóbal y Nieves			X			X
Santa Lucía			X			X
Sn. Vicente y las Granadinas			X			X
Suriname			X			X
Trinidad y Tabago			X			X
Uruguay			X		X	X
Venezuela			X			

SITUACION DE LA COORDINACION ESTADISTICA EN LOS PAISES DE AMERICA

Oscar Miranda Rojas
Centro Interamericano de Enseñanza
Estadística (CIENES)
Santiago de Chile

INTRODUCCION

El funcionamiento de un Sistema Estadístico Nacional, además de las actividades operativas y metodológicas conducentes a la producción de información requerida por los usuarios, involucra la aplicación de un conjunto de medidas apropiadas para obtener un sistema integral que satisfaga, en la forma más eficaz y eficiente, tales necesidades de información. Este conjunto de medidas son las que corresponden a las actividades que se desarrollan en el campo de la Coordinación Estadística.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC) ha tomado a su cargo la organización del "Seminario Regional sobre Coordinación de las Estadísticas Oficiales", dentro del marco de acciones regionales, que en materia de estadística oficial promueven en forma conjunta la Conferencia Interamericana de Estadística (CIE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como colaboración a la realización del referido Seminario, el CIENES ha organizado y ejecutado una encuesta, con el fin de obtener información sobre la "Situación de la Coordinación Estadística en los Países de América".

Para tales efectos, en consulta con el INDEC y la División de Estadística y Proyecciones de CEPAL, se preparó el cuestionario correspondiente, el que fue enviado a los Directores de Estadística de 29 países de la región. Hasta el momento de terminarse la elaboración de este documento, habían contestado el cuestionario los siguientes 19 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras,

México, Nicaragua, Panamá, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En la determinación de los temas y preguntas incluidos en el referido cuestionario, se consideró la conveniencia de lograr la información que permitiera ilustrar sobre los elementos básicos estructurales y de acción de la coordinación estadística existentes en los países, sin intentar ser exhaustivos ni abordar aspectos demasiado complejos que pudieran hacer aún más laboriosa la respuesta y así evitar, por este concepto, atrasos y omisiones.

La información proporcionada por las Oficinas Principales de Estadística de los países informantes, se presenta en los siguientes capítulos:

- Cuadro sobre Situación de la Coordinación Estadística en los Países de América.
- Sistema Estadístico Nacional: Aspectos legales, actividades, centralización funcional y geográfica.
- Coordinación Estadística: Aspectos legales, estructura de su organización, procedimientos, instrumentos y actividades.

Anexo 5

I - SITUACION DE LA COORDINACION ESTADISTICA EN LOS PAISES DE AMERICA
PAISES INFORMANTES SEGUN ANTECEDENTES BASICOS DE LOS SEN Y COORDINACION ESTADISTICA

ANTECEDENTES BASICOS DE LOS SISTEMAS ESTADISTICOS NACIONALES Y COORDINACION ESTADISTICA		TOTAL	ANTIGUA Y BARBUDA	ARGENTINA	BARBADOS	COLOMBIA	COSTA RICA
SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL							
1. ¿Existen disposiciones legales o reglamentarias que se refieran o consideren la existencia o el SEN?	Si	16	X	X	X		X
	No	3				X	
2. ¿Se realizan actividades o acciones que se refieran o consideren la existencia o funcionamiento del SEN?	Si	15		X	X	X	X
	No	4	X				
3. Descripción de la organización del SEN							
3.1. Tipo de SEN en función del grado de centralización funcional							
a) Sistema altamente centralizado		3					
b) Sistema relativamente centralizado		11	X	X	X	X	X
c) Sistema descentralizado		5					
3.2. ¿Existe descentralización geográfica?	Si	4		X			
	No	13	X		X		X
	SD	2				X	
Respecto de los países en que existe descentralización geográfica:							
a) Las Oficinas de Estadísticas descentralizadas, ¿forman parte del SEN?	Si	4		X			
	No	-					
b) ¿Existen disposiciones legales o reglamentarias que permiten a la Oficina Principal de Estadística desarrollar actividades de coordinación con las oficinas descentralizadas?	Si	4		X			
	No	-					
COORDINACION ESTADISTICA							
1. ¿Existen disposiciones legales o reglamentarias que se refieran o consideren la Coordinación Estadística?	Si	16	X	X		X	X
	No	3			X		
En caso afirmativo, dichas disposiciones se refieren a la Coordinación Estadística:							
a) Entre los servicios del SEN		8				X	
b) Entre los servicios del SEN y con los principales usuarios		8	X	X			X
2. Se desarrollan actividades o acciones que se refieran o consideren la existencia de la Coordinación Estadística	Si	13		X			X
	No	5	X		X		
	SD	1				X	
En caso afirmativo, dichas actividades o acciones se desarrollan con:							
a) Los servicios del SEN		5		X			
b) Los servicios del SEN y los principales usuarios		8					X

Anexo 5 (conclusión)

CHILE	DOMINICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MEXICO	NICARAGUA	PANAMA	PERU	SURINAME	TRINIDAD Y TABAGO	URUGUAY	VENEZUELA
	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
X										X			
X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	X	X	X										
	X			X				X			X		
X			X	X		X			X			X	
		X			X		X			X			X
X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
			X										
						X	X						X
						X	X						X
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
										X	X		
X		X	X		X		X	X				X	
	X			X		X			X				X
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
					X		X	X			X		
	X			X		X			X	X		X	X

II. SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL

Los aspectos consultados y las respuestas obtenidas, fueron los siguientes:

1. Existencia de disposiciones legales o reglamentarias que se refieren a, o consideran el SEN

Esta pregunta fue contestada afirmativamente por 16 países (84.2% de los países informantes) y, de acuerdo con los antecedentes que acompañaron, se pueden distinguir las siguientes situaciones:

a) Se define el SEN y/o se señala en forma general los organismos que lo integran: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Venezuela.

b) Se señalan en forma más o menos específica los organismos que lo integran: Argentina, Nicaragua, Perú, Uruguay.

c) Otras referencias al SEN : Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Trinidad y Tobago.

2. Desarrollo de actividades o acciones que se refieren o consideran la existencia del SEN

Las respuestas afirmativas a esta pregunta, fueron de 15 países (78.9% de los países informantes).

3. Grado de centralización o descentralización horizontal o funcional del SEN

Las categorías de clasificación consideradas como posibles respuestas, su definición y los países cuyo tipo de SEN corresponde a ellas, fueron los siguientes:

a) Sistema altamente centralizado. La Oficina Principal de Estadística es responsable por la producción y divulgación de la totalidad o mayor parte de las estadísticas oficiales: Dominica, Panamá y Trinidad y Tobago (15.8% de los países informantes).

b) Sistema relativamente centralizado. La Oficina Principal de Estadística tiene la responsabilidad de realizar una parte importante de la producción y divulgación estadística, y existen oficinas dependientes de ministerios y organismos públicos que producen estadísticas relacionadas con las funciones específicas de esos ministerios y organismos. La función de coordinación del SEN, generalmente la ejerce la Oficina Principal, pero también puede estar a cargo de otro organismo: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay (57.9% de los países informantes).

c) Sistema descentralizado. Las actividades estadísticas son realizadas por servicios gubernamentales. La Oficina Principal de Estadística tiene un papel de coordinación y la función de producir algunas estadísticas de carácter nacional: Ecuador, Honduras, Nicaragua, Suriname, Venezuela (26.3% de los países informantes).

4. Descentralización vertical o geográfica del SEN

Respecto de este concepto, se consultó sobre la existencia de oficinas de estadística, administrativamente independientes, pertenecientes a divisiones político-administrativas del país, como regiones, estados, provincias, departamentos, etc. Sin considerar los municipios, que producen estadísticas correspondientes a su territorio jurisdiccional.

Esta pregunta fue contestada afirmativamente por los siguientes países: Argentina, México, Nicaragua y Venezuela (21.0% de los países informantes).

En los cuatro casos se señaló, además, que dichas Oficinas de Estadística descentralizadas geográficamente, formaban parte del SEN y estaban sujetas a las actividades de coordinación central.

III. COORDINACION ESTADISTICA

En relación con este tema, se trató de obtener información que ilustrara sobre el reconocimiento y reglamentación legal de la Coordinación Estadística en los países y, a la vez,

sobre el grado de desarrollo que ha alcanzado, en la práctica, la estructuración del sistema y las actividades de coordinación.

Las preguntas planteadas y la información obtenida fueron las siguientes:

1. Existencia de disposiciones legales o reglamentarias que se refieren a, o consideran la Coordinación Estadística

Para esta consulta se obtuvo 16 respuestas afirmativas (84.2% de los países informantes).

Respecto del ámbito de la coordinación estadística, al cual se refieren dichas disposiciones legales, se obtuvo la siguiente información:

- Entre los servicios del SEN solamente: Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay.
- Entre los servicios del SEN y con los principales usuarios: Antigua y Barbuda, Argentina, Costa Rica, Dominica, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

2. Principales elementos de la organización y procedimientos y acciones de la Coordinación Estadística a los que se refieren las disposiciones legales:

a) La responsabilidad de la coordinación del SEN o de la actividad estadística nacional, corresponde a la Oficina Principal de Estadística: todos los países informantes.

b) Se establece la función de dirigir normativamente a los servicios del SEN: Antigua y Barbuda, Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

c) Preparación de planes o programas estadísticos nacionales o sectoriales: Antigua y Barbuda, Argentina, Colombia, Chile, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

d) El Organo Central determina, en forma total o parcial, la actividad estadística que deben realizar los servicios del

SEN: Argentina, Chile, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú.

e) El Organo Central tiene la facultad de determinar o promover la creación, modificación o eliminación de los servicios estadísticos: Argentina, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay.

f) El Organo Central tiene la facultad de oficializar o autorizar las cifras estadísticas que producen los servicios del SEN: Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú.

3. Estructura de la organización de la Coordinación Estadística

Existe una Oficina, Dirección, Comisión u otro órgano de Coordinación Central que tiene la responsabilidad de coordinar todo el SEN: Argentina, Costa Rica, Dominica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela.

Existen Comisiones o Comités que tienen a su cargo la coordinación de un sector o actividad de producción estadística: Argentina, Costa Rica, Chile, Dominica, Guatemala, Honduras, Panamá, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

Existen Comisiones o Comités regionales que coordinan la actividad estadística de determinadas divisiones territoriales: Guatemala, Perú.

4. Principales procedimientos, instrumentos y actividades que se desarrollan para ejercer la coordinación estadística

- Registro de los servicios del SEN: Argentina.
- Reuniones de comisiones nacionales: Perú, Trinidad y Tobago.
- Funcionamiento de comisiones o sistemas sectoriales: Argentina, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.
- Funcionamiento de comisiones o sistemas regionales: Argentina, México, Perú.
- Conferencias o seminarios estadísticos nacionales: Suriname, Uruguay.
- Inventario de la producción estadística de los

servicios del SEN: Argentina, Guatemala, Perú, Venezuela.

- Dictado de pautas, políticas u objetivos básicos para la producción estadística nacional: Costa Rica, Guatemala, México, Perú.
- Preparación de un plan o programa estadístico nacional: Chile, Guatemala, Perú, Uruguay, Venezuela.
- Preparación de planes o programas estadísticos sectoriales: Perú, Venezuela.
- Autorización, revisión o aprobación de programas de trabajo: Costa Rica, Perú.
- Autorización, revisión o aprobación de cuestionarios: Costa Rica, Perú.
- Autorización, revisión o aprobación de presupuestos: Costa Rica.
- Dictado de normas técnicas, establecimiento de clasificaciones, códigos, definiciones u otras formas de centralización normativa: Argentina, Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay.
- Sistema de control técnico de aplicación de normas o de realización de actividades estadísticas: Costa Rica, Honduras, Perú.
- Asistencia técnica a los servicios del SEN: Argentina, Panamá.
- Capacitación estadística del personal de los servicios del SEN: Argentina, Chile, Guatemala, Panamá, Uruguay.
- Realización, en forma conjunta, de encuestas u otras actividades de producción estadística, entre la Oficina Principal de Estadística y otros servicios del SEN: Argentina, Barbados, Honduras, México, Trinidad y Tobago, Venezuela.

LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ESTADISTICO EN CUBA

Ofelia Alfonso Alvarez
Comité Estatal de Estadística
República de Cuba

I. INTRODUCCION

Desde un punto de vista general, la organización y el desarrollo de un sistema estadístico nacional, así como la propia política estadística, están directamente asociados y son determinados en última instancia por las necesidades informativas de la práctica social.

El análisis de la organización y funcionamiento de la estadística cubana debe tomar como punto de partida el hecho de que en Cuba rige el sistema socialista de economía centralmente planificada, y que, en consecuencia, el Estado organiza, dirige y controla la actividad económica mediante un conjunto de planes que se integran en el Plan Unico de Desarrollo Económico-Social.

En este contexto, la función fundamental de la estadística cubana es constituirse realmente en un instrumento de la dirección planificada de la economía y, específicamente, brindar en forma oportuna y veraz la información requerida para la elaboración y control del plan.

Si bien las consideraciones anteriores permiten establecer de forma general las características básicas del sistema estadístico cubano, de su organización general y de las direcciones fundamentales de su desarrollo, es necesario aclarar que los aspectos prácticos de su diseño, organización y funcionamiento han estado sujetos a diferentes circunstancias objetivas y subjetivas entre las que se destaca la búsqueda incesante de mecanismos y estructuras más eficientes que permitieran alcanzar en la práctica, con el menor costo social, los objetivos y tareas del sistema.

Dentro de una concepción general única del papel del sistema estadístico, han existido diferentes momentos y matices en su desarrollo y a partir de un análisis crítico de las dificultades existentes, en los últimos dos años, se han tomado una serie de decisiones que fortalecen significativamente el papel del sistema estadístico y le proporciona al mismo una mayor integralidad y coherencia, con vistas a elevar la eficiencia del sistema informativo y su papel en el proceso de toma de decisiones. El propósito de este trabajo es precisamente ilustrar la forma en que se organiza el sistema estadístico cubano en la actualidad bajo estas nuevas concepciones.

II. BREVE ESBOZO HISTORICO DE LA ESTADISTICA EN CUBA

Antes del año 1959 no existía en el país un órgano central encargado de las estadísticas nacionales, aunque determinados organismos e instituciones estatales o privados de aquella época, se encargaban de elaborar y publicar algunos trabajos estadísticos ya que las estadísticas disponibles eran pocas, y escasos los trabajos globales en esta materia.

El 25 de septiembre de 1959 se dicta la Ley Nº 578, mediante la cual se creó la Dirección Nacional de Estadísticas adscripta al Consejo Nacional de Economía, comenzándose a partir de ese momento los trabajos encaminados a desarrollar la metodología centralizada y los procedimientos y mecanismos de captación, procesamiento y análisis de la información estadística.

En marzo de 1960 se crea la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), adscribiéndose a la misma la Dirección Nacional de Estadística, creándose en ese propio año los frentes de estadísticas en las estructuras internas de los Organismos de la Administración Central del Estado y en sus dependencias, como empresas nacionales, unidades administrativas y otros establecimientos.

Como apoyo al sistema de planificación económica, en 1962, se inició la implantación del primer Sistema de Información Estadística Nacional, editándose los primeros manuales contentivos de modelos e instrucciones para llenarlos.

En 1964 se determinó avanzar más en la centralización

del trabajo estadístico en un órgano especializado, asignándole dicha función a la Dirección General de Estadísticas de JUCEPLAN que en ese año había cambiado de denominación.

La Ley Nº 1323 a finales del año 1976, crea el Comité Estatal de Estadísticas, con mayores funciones de rectoría en el sistema estadístico del país.

III. LAS BASES DEL SISTEMA ESTADISTICO CUBANO: ESTRUCTURA Y SISTEMAS INFORMATIVOS

El sistema estadístico cubano tiene como rector al Comité Estatal de Estadísticas (CEE), el cual es el encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del gobierno en materia de estadística y de centralizar y emitir la información estadística oficial del país, y tiene asignadas las siguientes funciones y atribuciones principales:

- a) medir y controlar la ejecución del Plan Unico de Desarrollo Económico-Social, mediante la evaluación estadística de la actividad de todas las empresas, unidades presupuestadas e instituciones, y el análisis de los procesos de la vida económica y social del país;
- b) elaborar el Sistema de Información Estadística Nacional en coordinación con los demás organismos del Estado y los Organos Locales del Poder Popular, y aprobarlo;
- c) captar en las empresas y en las unidades presupuestadas; procesar y suministrar a los órganos y organismos del Estado y a otros usuarios que se determine, la información comprendida en el Sistema de Información Estadística Nacional;
- d) dirigir metodológicamente la actividad estadística de los órganos y organismos del Estado; aprobar, a propuesta de los órganos y organismos del Estado, la información estadística complementaria al Sistema de Información Estadística Nacional;
- e) aprobar y efectuar, según el caso, la realización

de censos, encuestas económicas e inventarios de carácter nacional;

- f) elaborar, en coordinación con los Organismos de la Administración Central del Estado, y aprobar los nomencladores, clasificadores y codificadores necesarios para el trabajo económico, así como el Registro Estatal de Empresas y Unidades Presupuestadas;
- g) ejercer la auditoría y comprobación estadísticas, velando por la autenticidad de la información.

A los efectos de poner al CEE en disposición de cumplir las funciones que le fueran encomendadas y ejercer las atribuciones correspondientes, fue necesario realizar una serie de tareas encaminadas a dotar al nuevo organismo de los medios requeridos para ello. Entre estas tareas las fundamentales fueron las de organizar estructuralmente el sistema del organismo incluida su red territorial de captación, procesamiento y difusión informativa, definir y fijar los diversos aspectos metodológicos de la información estadística, elaborar y aprobar los sistemas informativos, y consolidar el servicio estadístico especialmente relacionado con el control del plan.

El sistema del CEE se estructuró rápidamente, y a mediados de los años ochenta se integraba por un nivel central, el Consejo de Dirección, el Consejo Técnico Asesor, las dependencias adscriptas al nivel central, las Delegaciones Territoriales, las Oficinas Municipales, la red de Centros de Cálculo y el resto de las unidades de producción y servicios (anexo 1).

El nivel central se estructuró básicamente por un conjunto de direcciones que, atendiendo a sus funciones, pueden dividirse en globales, sectoriales y de apoyo.

Las direcciones globales son unidades organizativas cuya responsabilidad fundamental está relacionada con un aspecto general del trabajo estadístico como, por ejemplo, el sistema de balances de la economía nacional, el control del plan o las categorías globales (Finanzas, Fuerza de Trabajo y Salarios, etc.). Las direcciones sectoriales atienden sectores de la actividad económica (Industria, Agropecuario, Construcción, etc.).

El Consejo de Dirección es un órgano que auxilia al Ministro-Presidente del CEE en el trabajo de dirección examinando y tomando acuerdos sobre aspectos fundamentales. El Consejo Técnico Asesor es un órgano de consulta que elabora recomendaciones sobre el desarrollo de las actividades estadísticas y la introducción de los logros de la ciencia y la técnica.

La organización de la red territorial se tuvo que llevar a cabo rápidamente ya que de ella dependía el cumplimiento del mandato de realizar la captación de la información primaria en las propias empresas y unidades presupuestadas, proceder a la revisión inmediata de los modelos correspondientes y brindarles una adecuada atención metodológica. Adicionalmente la existencia de la red territorial era una condición básica para la prestación del servicio estadístico a los diferentes niveles territoriales, para la presencia y participación del CEE en el análisis del cumplimiento del plan a niveles de provincia y municipio, así como para contar con una base operativa para la ejecución de censos y encuestas.

La red territorial consta de 15 Delegaciones Territoriales -en cada una de las 14 provincias y en el Municipio Especial Isla de la Juventud. Las funciones y atribuciones principales de las Delegaciones Territoriales están referidas al control del plan del territorio; brindar el servicio estadístico a los usuarios del territorio y dirigir, asesorar, atender y controlar el trabajo de las Oficinas Municipales de Estadísticas; participar en los trabajos metodológicos, dirigir su aplicación en el territorio y atender su funcionamiento integral en las diferentes entidades; ejercer la auditoría y comprobación estadística.

Se cuenta con 168 Oficinas Municipales de Estadística -una en cada municipio, excepto en el Municipio Especial Isla de la Juventud-, las que tienen como función fundamental captar la información estadística en cada uno de los centros informantes, asesorarlos metodológicamente, revisar la información captada y emitir a las autoridades municipales el servicio estadístico que se requiera.

Para finalizar esta presentación de los aspectos más generales de la estructura organizativa del Sistema, cabe destacar que en cada una de las entidades de base, así como en los Organismos de la Administración Central del Estado y

los Organos Locales del Poder Popular existen trabajadores y funcionarios estadísticos que se encuentran subordinados a dichas entidades, órganos y organismos, pero que también forman parte del sistema estadístico cubano, al cual se encuentran subordinados metodológicamente.

Ahora es conveniente referirse a los aspectos fundamentales relacionados con la organización de los sistemas informativos.

El Sistema de Información Estadística Nacional (SIE-N) cuya elaboración y aprobación es responsabilidad del Comité Estatal de Estadísticas, es un sistema integral que tiene como objetivo disponer de la información requerida para la medición y el control del cumplimiento del plan y el análisis integral del comportamiento económico y social.

El SIE-N se integra por los modelos, las instrucciones de llenado y revisión y las bases metodológicas. En última instancia también deben ser tomados en cuenta como aspectos auxiliares del SIE-N el plan de procesamiento y tabulación.

Los modelos constituyen el soporte de la información a rendir por los centros informantes (empresas, unidades presupuestadas, etc.). Los modelos se agrupan por subsistemas informativos correspondientes a categorías y sectores y muestran el conjunto de indicadores a informar y los conceptos por los que se informa (por ejemplo: plan del mes, plan acumulado, real del mes, real acumulado, etc.).

Las bases metodológicas constituyen una parte fundamental de la organización del sistema estadístico. A través de las mismas se precisa el contenido y alcance de cada uno de los indicadores del sistema. La centralización metodológica constituye un aspecto fundamental del SIE-N que permitió lograr la coherencia interna entre los diferentes subsistemas informativos en el marco general de las definiciones del sistema de planificación y las correspondientes al Sistema de Balances de la Economía Nacional.

El SIE-N incluye en general la información continua, sobre todos los indicadores que son de interés del Estado y del gobierno, tanto a nivel central como territorial, así como aquellos que deben ser captados a los efectos de brindar el servicio estadístico requerido para satisfacer compromisos internacionales (ONU, SELA, CAME, etc.). El SIE-N es la base

del trabajo del CEE y de la emisión de la estadística oficial del país.

Los modelos del SIE-N tienen diferentes periodicidades (decenales, mensuales, trimestrales, semestrales, etc.), y días de vencimiento después del cierre del período a informar. El SIE-N se aprueba anualmente por Resolución del Ministro-Presidente del CEE.

Las necesidades estadísticas específicas de los Organismos de la Administración Central del Estado, se integran en los Sistemas de Información Estadística Complementaria (SIE-C). Los SIE-C son elaborados y propuestos por los organismos, y aprobados por el CEE mediante Resolución de su Ministro-Presidente. En este caso la captación de la información se limita a las entidades subordinadas a los organismos correspondientes, los cuales procesan ellos mismos dicha información.

IV. LA INFORMATICA EN EL COMITE ESTATAL DE ESTADISTICA

Durante los últimos años se elaboraron y aprobaron los principios fundamentales que sustentan la creación del Sistema Automatizado de la Estadística Estatal, como expresión de la aplicación de la Informática a las estadísticas nacionales.

Se desarrolló aceleradamente la Red Territorial de Centros de Cálculo, se organizó el procesamiento automatizado de la estadística continua y de los censos, encuestas e inventarios nacionales.

Se ha logrado mayor eficiencia en las labores de análisis de sistema y en los programas de aplicación necesarios, se ha avanzado en los trabajos de investigación relacionados con la creación del Banco Automatizado de Datos y en el Teleprocesamiento, y se proyectó la Base Técnica requerida para la segunda etapa del Sistema Automatizado que cubrirá aproximadamente hasta el año 1995 (anexo 2).

Este desarrollo se aprecia en el hecho de concluir el año 1987 con 16 Centros de Cálculo en explotación, uno en cada una de las 15 Delegaciones Territoriales, y otro de más potencia que realiza las funciones de Centro de Cálculo Nacional. Estos Centros de Cálculo cuentan con 12

computadores del Sistema SUMCE, tres minicomputadoras cubanas CID 201-B, 11 CID 300 y 122 microcomputadoras (anexo 3).

La vinculación de la Red Territorial y la Red de Procesamiento se estableció sobre la base de un flujo informativo (anexo 4).

Se ha estabilizado la teletransmisión de un grupo de indicadores estadísticos entre las microcomputadoras situadas en las Delegaciones Territoriales y el Centro de Cálculo Nacional.

Especial esfuerzo se ha realizado durante estos años en la preparación de los diferentes especialistas para el funcionamiento de esta Red Territorial, los que han desarrollado un valioso trabajo de creación y asimilación del aseguramiento de programas requerido para la explotación efectiva de los equipos instalados.

V. LA SITUACION ACTUAL DE LA ESTADISTICA CUBANA

El sistema estadístico cubano alcanzó logros y avances importantes durante los años que siguieron a la creación del Comité Estatal de Estadísticas.

La estructuración de la red territorial y de la red de procesamiento mediante el establecimiento de las Delegaciones Territoriales, las Oficinas Municipales de Estadística y los Centros de Cálculo, así como la organización del sistema informativo, permitieron el desarrollo del Sistema.

Entre los logros más importantes cabe destacar los siguientes:

a) Avances en la centralización estadística

Los avances en esta dirección permitieron un determinado grado de integración del Sistema y un incremento significativo en su amplitud y eficiencia. Esto originó a su vez una transformación gradual respecto a la importancia de la información y la posibilidad real de disponer de los elementos requeridos para la práctica sistemática del control a los diferentes niveles.

b) Transformación de la estadística en un instrumento efectivo de la dirección del país

Se lograron avances significativos en la organización de las tareas relacionadas con el control sistemático del plan y la evaluación del comportamiento de la economía.

Cabe destacar en tal sentido la organización del sistema de publicaciones sobre el control del plan, integrado por un conjunto de tablas e informes con distintos contenidos y periodicidades y cuyos ejes centrales son el "Informe Mensual de la Economía" que se publica alrededor de 15 días después del cierre del período, la información básica para el "Informe Trimestral" al gobierno y el "Informe Territorial Trimestral". En este sistema de publicaciones se incluye un conjunto importante de tablas estadísticas que están a disposición de los usuarios a los 10 días hábiles del cierre del mes anterior y que constituye un elemento importante para el control operativo del plan.

Adicionalmente debe señalarse que el sistema incluye los resultados de los trabajos de pronóstico sobre el cumplimiento del plan y el comportamiento de la economía.

c) Desarrollo de la metodología

Aunque ya se ha mencionado el trabajo relacionado con la elaboración de las bases metodológicas del Sistema de Información Estadística Nacional (SIE-N), es importante mencionar los avances logrados en el terreno general de la metodología estadística. Esto incluye no sólo los trabajos de organización de los sistemas informativos, sino también el desarrollo del sistema nacional de clasificadores, y el trabajo teórico-práctico asociado a la búsqueda de la coherencia metodológica en el interior del sistema estadístico y entre éste y la planificación, el presupuesto y el sistema financiero-crediticio. La estructuración e implantación de un amplio conjunto de clasificadores constituyó la base para la organización de la información estadística, e incluso de muchos aspectos de las relaciones interempresariales y de la vida económica del país (Clasificador de Actividades Económicas, Clasificador Uniforme de Productos, Clasificador Nacional de Medios Básicos, Sistema de Codificación de la División Político-Administrativa, Registro Estatal de Empresas y Unidades Presupuestadas, entre otros).

d) Desarrollo del servicio estadístico

Se ha incrementado apreciablemente el servicio estadístico que se brinda, además de las publicaciones relacionadas con el control del plan a las que ya se ha hecho referencia, se emiten un conjunto de publicaciones de carácter sistemático dirigido a diferentes tipos de usuarios.

Aquí se incluyen publicaciones de carácter general como el Anuario Estadístico de Cuba, Cuba: Informe Económico Trimestral, Cuba en Cifras, la Economía Cubana y la Guía Estadística, y otras de carácter particular sobre determinados aspectos, categorías, sectores y ramas, por ejemplo, el Anuario Demográfico, Boletín de Inicio del Año Escolar, Ejecución de Viviendas, etc.

También debe destacarse el servicio estadístico que se brinda a través de la red territorial a las autoridades de provincias y municipios, así como el que se remite a los organismos internacionales.

e) Organización de censos y encuestas

En 1981 se realizó el Censo de Población y Viviendas, así como se ha llevado a cabo en forma continuada el Sistema Permanente de Encuestas del Nivel de Vida, permite obtener una información general sobre el consumo y el modo de vida de la población. También se han efectuado alrededor de 40 censos y encuestas de carácter nacional.

En estos momentos se comienza a trabajar en la organización del próximo Censo de Población y Viviendas, que se prevé realizar en 1990.

f) Avances en el sistema de balances y la estadística macroeconómica

Se logró consolidar y estabilizar la elaboración del Balance Sintético del Producto Social Global y se lograron avances en el conjunto del Sistema de Balances de la Economía Nacional sobre la base de las recomendaciones metodológicas del CAME, así como en la aplicación del Sistema de Cuentas Nacionales de la ONU. También se realizó el Balance de Relaciones Intersectoriales (BRIE) en 1981, efectuándose también este Balance en 1987.

El CEE auspició el "Seminario Regional sobre Comparaciones del Sistema de Cuentas Nacionales y del Sistema de Balances de la Economía Nacional en América Latina", organizado por CEPAL con el apoyo del Instituto de Cooperación Iberoamericana, que se celebró en La Habana en 1982. Asimismo, en 1983, el CEE y el Banco Nacional de Cuba patrocinaron junto al Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) de México, un Seminario Regional sobre la matriz de insumo-producto.

g) Desarrollo de la auditoría estadística

Se ha consolidado el trabajo de auditoría el cual se concentró en la problemática de la calidad y en la detección de las solicitudes de información no aprobadas oficialmente.

h) Establecimiento de las bases para el desarrollo del trabajo de investigación

Con la creación del Instituto de Investigaciones Estadísticas (INSIE) como unidad de ciencia y técnica adscripta al CEE y subordinada metodológicamente a la Academia de Ciencias de Cuba, se sentaron las bases organizativas para el desarrollo y sistematización de la actividad investigativa en el campo de la estadística económica y social.

Este Instituto ha trabajado especialmente en los campos de muestreo, la ejecución de los censos y las encuestas y en la aplicación de los métodos matemáticos al trabajo estadístico (modelos econométricos, series, pronósticos, etc.).

A continuación se detallan los trabajos de investigación que se están ejecutando durante el período 1986-1990:

- La formación de la juventud en la etapa de la construcción del socialismo en Cuba.
- Perfeccionamiento de los Sistemas de Estadísticas y Contabilidad.
- Desarrollo y perfeccionamiento del trabajo con los dirigentes del Estado.
- Estudio de la estructura social y el perfeccionamiento del modo de vida de los diferentes grupos sociales de la sociedad cubana

contemporánea.

- Estudio del tiempo libre en las comunidades del país.
- Estudio sobre tallaje de la población cubana.
- Estudio sobre la fecundidad.
- Los censos de población y viviendas en Cuba.
- El pronóstico de la economía cubana a corto plazo.
- Estudio de los principales aspectos de la estructura económico-productiva de Cuba.

VI. DIFICULTADES DEL SISTEMA ESTADISTICO EN CUBA

En términos generales las dificultades del sistema estadístico se relacionan con la excesiva proliferación de las solicitudes de información a las entidades de base y la utilización insuficiente de la información captada, por lo que se requiere la elaboración de un diagnóstico adecuado de la situación que permita evaluar objetivamente los avances y logros alcanzados, las dificultades detectadas y sus causas.

Los estudios realizados en las entidades de base sobre la naturaleza y extensión de la carga informativa muestran que el origen de una parte significativa de las solicitudes de información no corresponden solamente a los sistemas informativos estadísticos, sino que son el resultado de peticiones realizadas en el marco del trabajo de elaboración del plan, de los órganos rectores del presupuesto y el sistema financiero-crediticio, etc., y que otra parte importante son las solicitudes no amparadas por ningún sistema oficial.

En esta situación inciden varios factores, entre ellos:

- el crecimiento excesivo de las direcciones administrativas de los organismos, sus estructuras de dirección y la práctica del tutelaje administrativo respecto a sus entidades subordinadas;
- la falta de una mayor exigencia del CEE contra el exceso de información innecesaria, en el ejercicio de su función rectora;
- la poca utilización de las técnicas de muestreo en la captación de la información económica lo cual conlleva la necesidad de solicitar información al

conjunto de los centros informantes;

- algunas insuficiencias en el servicio estadístico propician solicitudes y procesamientos paralelos y no oficiales;
- el insuficiente procesamiento automatizado de datos en las entidades de base hace más engorrosa la satisfacción de las solicitudes de información.

Desde el punto de vista de la utilización de la información captada en los centros informantes, el análisis muestra también una serie de deficiencias entre las que se pueden mencionar:

- captación de datos sin objetivos claramente definidos o que posteriormente no se utilizan para el propósito originalmente previsto;
- problemas de oportunidad y estabilidad en algunos aspectos del servicio estadístico; falta de difusión adecuada;
- falta de utilización de la información solicitada y recibida por los usuarios debido al desconocimiento de las posibilidades efectivas que brinda dicha información para la toma de decisiones.

VII. LA REORGANIZACION DEL SISTEMA ESTADISTICO

La propuesta de reorganización de la estadística cubana, aprobada recientemente, se basa en la organización de un Sistema de la Estadística Estatal (SEE), integrado desde el punto de vista institucional por todos los órganos y organismos que son productores de estadísticas.

El SEE es dirigido funcionalmente por el Comité Estatal de Estadísticas, el cual tiene existencia independiente respecto a los órganos de dirección y gestión económica y está subordinado al más alto nivel de la rama ejecutiva de la administración estatal. La responsabilidad básica del CEE es asegurar el funcionamiento eficiente del conjunto del sistema y para ello es responsable de la organización del sistema informativo, de la consistencia metodológica, de la unicidad de las cifras y de la calidad de la información, así como de

actuar como balancista de las necesidades y solicitudes de información, evitando la proliferación excesiva de éstas.

El Sistema incluye en principio toda la información económica y social y comprende por lo tanto no sólo la correspondiente al plan, sino también la concerniente al presupuesto y al sistema financiero-crediticio. Por otra parte no se considera estadística a los efectos del Sistema, la información de gestión que se produce en las entidades para satisfacer sus propias necesidades informativas.

Desde el punto de vista de la producción de estadísticas el Comité Estatal de Estadísticas es un importante productor y debe asumir la captación y el procesamiento de los principales indicadores y su difusión a los usuarios, es el responsable además, de organizar la emisión de la estadística oficial del país, y para ello norma el proceso de emisión, precisa los lugares de salida, las responsabilidades específicas de cada productor y garantiza la veracidad y unicidad de la información. Los órganos y organismos con condiciones para captar y procesar pueden asumir la producción de estadísticas en aquellos aspectos directamente relacionados con su actividad.

La responsabilidad fundamental en el campo de la producción y la emisión de estadísticas es la organización del Sistema Informativo del Control de la Actividad Económica, que brinda la información requerida para el control del plan, el presupuesto y la actividad financiero-crediticia, por lo que debe dar respuesta a los indicadores que serán objeto de control. Este Sistema se organiza evitando las duplicaciones que existen actualmente en la organización de la información requerida por los distintos niveles y esferas básicas de control, contribuyendo así a aliviar la carga informativa de las empresas y unidades presupuestadas y a la unicidad de los datos.

El Comité Estatal de Estadísticas es el canal fundamental para brindar esta información, tanto a nivel global como a nivel territorial, en lo que se refiere al control del plan y al sistema informativo de la contabilidad, y es también el canal fundamental en los casos de informaciones sintéticas e integrales y cuando las estadísticas se refieran a agregaciones de actividades realizadas por diferentes organismos.

Este Sistema se organiza de modo que las estadísticas requeridas, incluso las de uso múltiple, se brinden una sola

vez por los centros informantes, y los diversos usuarios utilicen una fuente única de información.

Las Empresas y Unidades Presupuestadas representan la unidad básica de clasificación y observación para la captación de la información primaria, aunque por excepción la información puede captarse en otros eslabones superiores o inferiores.

En materia de registros primarios - actividad que es considerada también parte del trabajo estadístico -, se plantea como principio, la búsqueda de la integración de los diferentes registros y documentos primarios independientemente de su naturaleza (contables, de recursos laborales, físicos, etc.); para lograr que los hechos económicos se anoten una sola vez en las entidades de base.

El proceso de integración debe asegurar que los indicadores que se capten se encuentren compatibilizados entre los usuarios.

Con vistas al perfeccionamiento del trabajo estadístico se plantea la elaboración de un Programa Nacional de Estadística como instrumento que permita fijar y precisar los diferentes aspectos del trabajo a realizar por los órganos y organismos que integran el Sistema de Estadística Estatal.

VIII. EL PROGRAMA NACIONAL DE ESTADISTICAS

El Programa Nacional de Estadísticas (PNE) se concibe como la vía a través de la cual el Comité Estatal de Estadísticas organiza el trabajo del Sistema de la Estadística Estatal en un año determinado. En esa medida puede considerarse que el Programa constituye el medio organizador del funcionamiento del Sistema precisando las responsabilidades y tareas de los distintos órganos y organismos y los límites de sus atribuciones concretas en materia de captación.

El Programa fija la participación y las responsabilidades de cada una de las instituciones integrantes del Sistema en las distintas fases del trabajo estadístico (registros primarios, captación, procesamiento, flujos, sistema de publicaciones, capacitación, etc.); los límites de la centralización en cuanto a la producción de información, así como de las informaciones a solicitar a las

entidades de base.

La elaboración del Programa debe realizarse tomando en cuenta que la esencia de la dirección del Sistema es lograr que los resultados informativos respondan a las verdaderas necesidades de los usuarios, cuidando al mismo tiempo de minimizar el costo social, tratando en todo momento de alcanzar un equilibrio adecuado entre los resultados informativos y la carga sobre las entidades de base.

El Comité Estatal de Estadísticas en su calidad de responsable directo del funcionamiento del Sistema, debe organizar investigaciones y auditorías tendientes a controlar el cumplimiento del Programa, así como la adopción de las medidas pertinentes en los casos en que se detecten incumplimientos.

El contenido y estructura básica del Programa Nacional de Estadísticas es el siguiente:

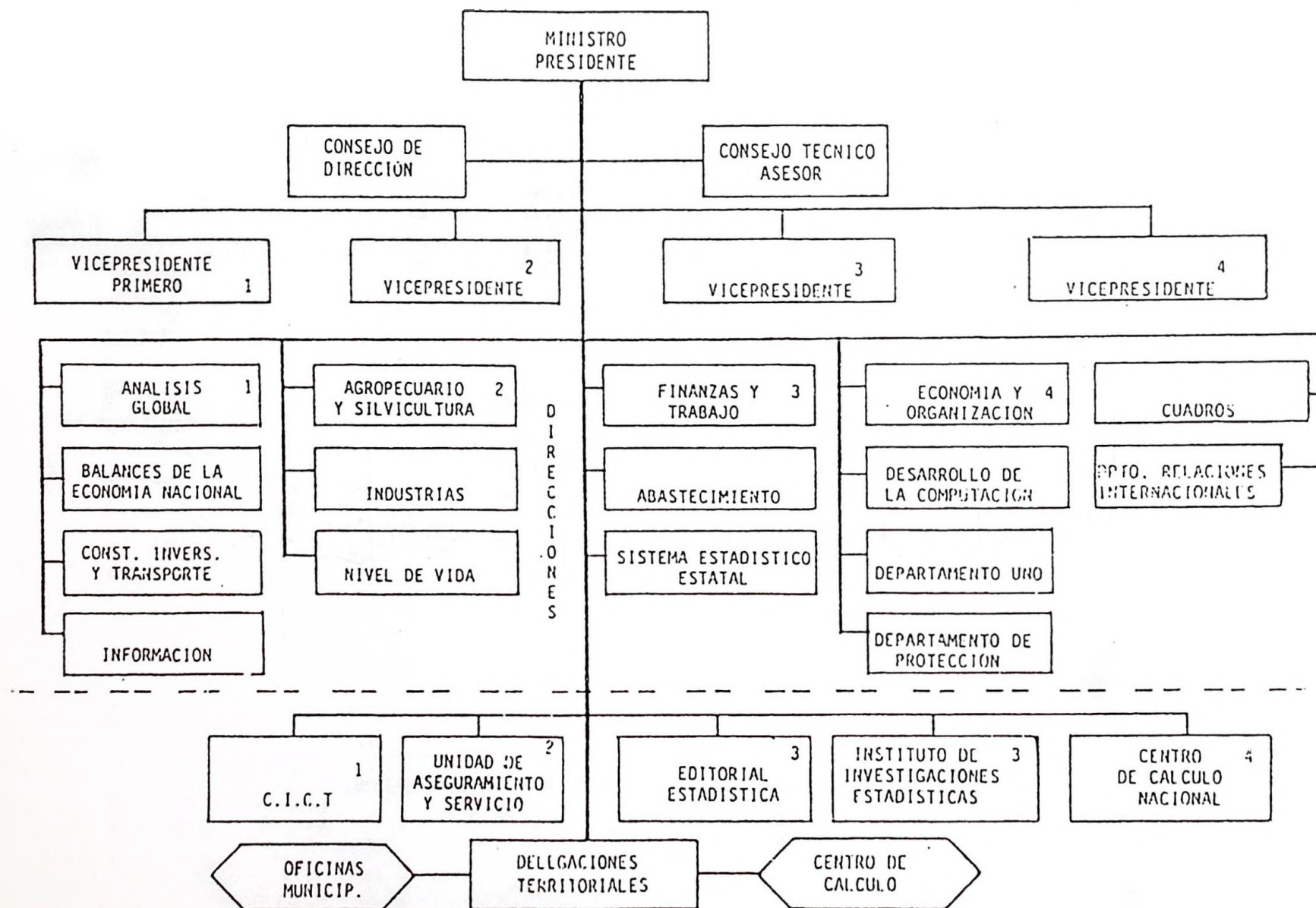
- 1) Informe General sobre el Programa
 - . Aspectos fundamentales; principales tareas; situación de las cargas a las entidades de base
- 2) Tareas del servicio estadístico
 - . Aspectos generales del servicio estadístico y del correspondiente a cada uno de los productores
 - . Servicio estadístico en detalle
(s u b s i s t e m a
informativo/organismo/indicador/usuario)
 - . Catálogo de publicaciones del SEE
- 3) Tareas para los productores de estadísticas (capítulos para cada productor que contendrían):
 - . Análisis general de los subsistemas: parámetros básicos
 - . Listado de los modelos y lugares de captación
 - . Esquemas de flujo y procesamiento
- 4) Tareas de perfeccionamiento de los subsistemas estadísticos (por organismo productor)
 - . Perfeccionamiento de los subsistemas informativos
 - Nuevas publicaciones
 - Tareas para mejorar el servicio estadístico
 - . Perfeccionamiento de la producción de estadística
 - Mejoras en modelos y esquemas de captación, flujo y procesamiento

- . Perfeccionamiento metodológico
- . Trabajo en los registros primarios
- . Responsabilidades en la calificación y recalificación de funcionarios y dirigentes

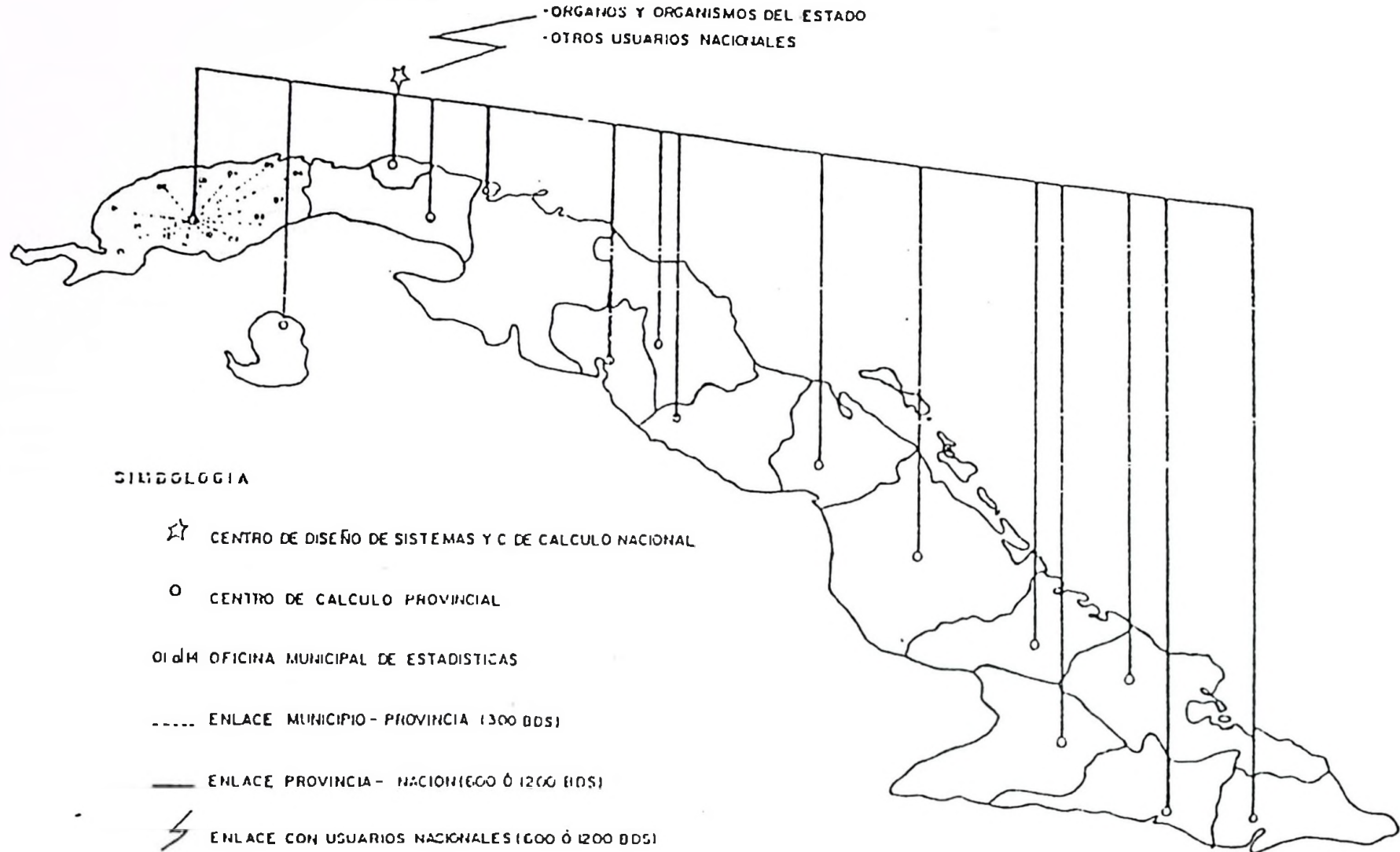
- 5) Tareas de perfeccionamiento y regulación del SEE
- . Trabajos metodológicos de carácter central (perfeccionamiento metodológico; sistema de clasificadores, etc.)
 - . Trabajos en la organización de los registros
 - . Trabajos de elaboración de normas de rectoría
 - . Programa de auditoría
 - . Programa de censos y encuestas
 - . Programa de investigaciones estadísticas.

A N E X O S

ORGANIGRAMA DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DEL COMITE ESTATAL DE ESTADISTICAS



PROYECCION DE LA BASE TECNICA PARA LA SEGUNDA ETAPA DEL SISTEMA AUTOMATIZADO DE LA ESTADISTICA ESTATAL

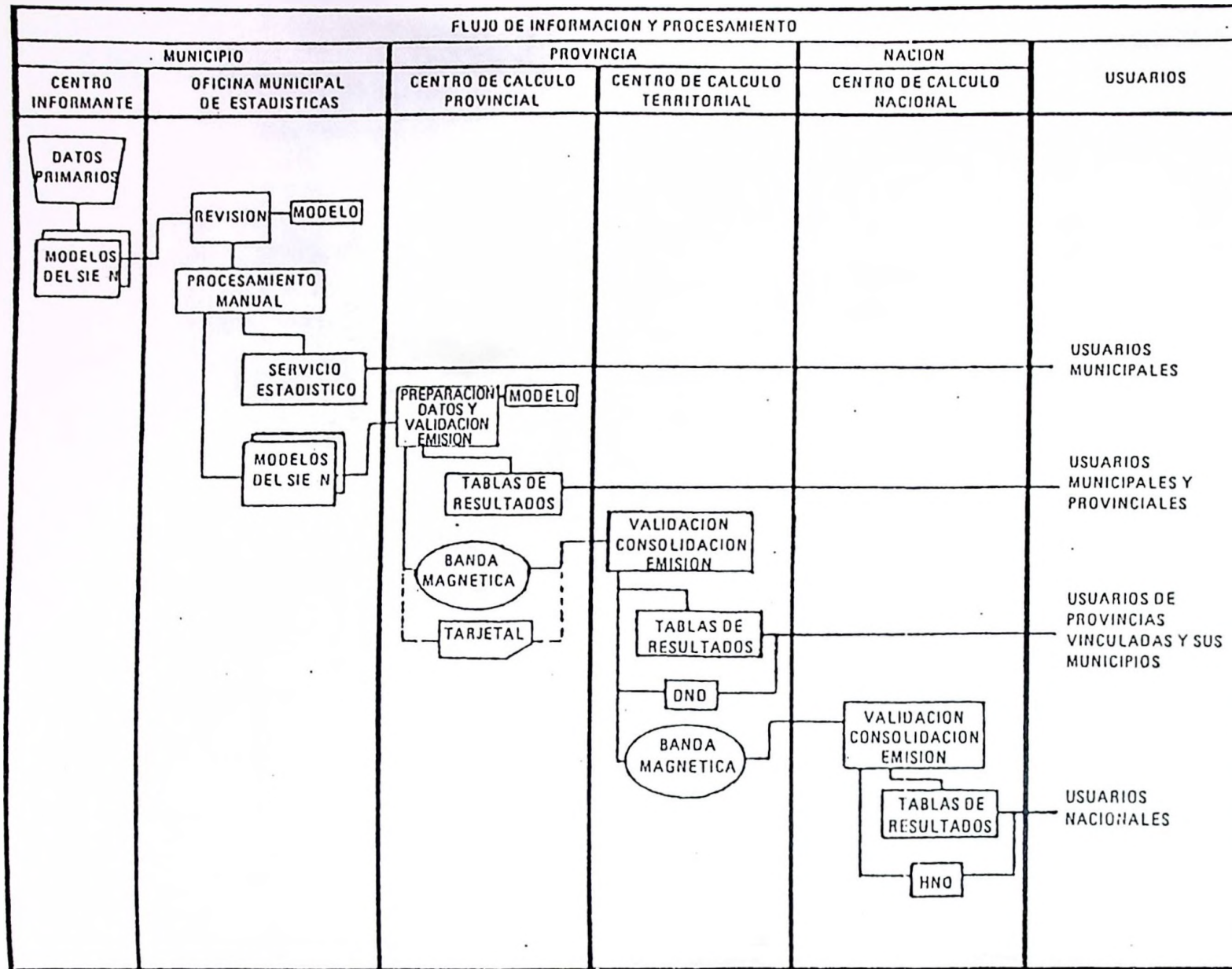


ANEXO No. 3

EQUIPAMIENTO EXISTENTE EN LA RED
DE LOS 16 CENTROS DE CALCULO DEL CEE

UM: Uno

TIPO DE EQUIPO	CANTIDAD
COMPUTADORAS ELECTRONICAS DEL SUMCE	12
EC-1022	9
EC-1040	1
EC-1061	2
MINICOMPUTADORAS ELECTRONICAS	14
CID-201B MX	3
CID/10	11
PREFARACION DE DATOS (S/TARJETAS)	136
PERFORADORAS	67
VERIFICADORAS	35
PERFO-VERIFICADORAS	34
PREFARACION DATOS SOBRE CINTA MAGNETICA (A-5220) CON 8 PUESTOS DE TRABAJO CADA UNO	6
MICROCOMPUTADORAS	122
NEC	24
OLIVETTI M-24	23
LTEL-22	35
LTEL-32	40



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

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POLITICA NACIONAL DE ESTADISTICA Y EL PLAN ESTADISTICO. LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA EN LA FORMULACION DE SU PLAN

Jaime Robles Guillén */
Instituto Nacional de Estadística,
Guatemala

I. INTRODUCCION

Es indudable que para examinar el tema de la Política estadística y del Plan Nacional de Estadística como mecanismos de importancia para lograr la eficiencia de un Servicio Nacional de estadística, difícilmente se puede dejar de vincularlos con el resto de aspectos que participan en la organización y funcionamiento de un Servicio Estadístico. Sin embargo, para efectos de contribuir a ampliar el conocimiento de estos temas y propiciar su utilización adecuada, se presentan algunos comentarios sobre los principales aspectos que deben tenerse en cuenta, cuando se trata de formularlos e incorporarlos como mecanismos esenciales de un servicio nacional de estadística; asimismo se presenta como ilustración práctica la experiencia de Guatemala, en la formulación de su Política estadística nacional y la elaboración de su Plan Estadístico Nacional.

Todavía son pocos los países de la región que han venido utilizando estos mecanismos en forma específica para orientar el desarrollo de sus estadísticas nacionales. El problema es, que a pesar de estas experiencias muchos países de la región presentan niveles dispares de avance en el uso de estos mecanismos y consiguientemente en la funcionalidad de sus sistemas estadísticos nacionales, que no han podido adecuarse a las condiciones y nuevas exigencias crecientes del mercado de usuarios de estadísticas y al mismo tiempo al mantenimiento de la continuidad de sus actividades.

Realmente existe poca documentación técnica en la región

*/ El autor es consultor del Departamento de Cooperación Técnica de Naciones Unidas, a cargo del Proyecto GUA/84/015 de "Desarrollo del Sistema Estadístico Nacional" en Guatemala, ejecutado por el DTCD/CEPAL.

sobre la aplicación y perfeccionamiento de estos mecanismos para la planificación estadística, que no han permitido su aplicación más frecuente o han limitado su incorporación como instrumentos directrices para orientar la actividad estadística nacional. Es importante señalar que la adopción de estos instrumentos por los servicios de estadística no sólo constituyen mecanismos de apoyo para lograr un desarrollo armónico y racional de la actividad estadística nacional, sino que además constituyen elementos eficaces para coordinar y optimizar los esfuerzos de los organismos de estadística que integran un Sistema Estadístico Nacional.

En suma, la importancia de examinar la formulación de políticas estadísticas nacionales y la elaboración de planes estadísticos nacionales, responde a la necesidad de lograr su difusión y aplicación más ampliamente en los servicios estadísticos nacionales a fin de facilitar y perfeccionar la conducción de los mismos, para responder adecuadamente a los requerimientos permanentes de información de la sociedad en su conjunto, y para la toma de decisiones y la gestión de las actividades tanto del sector público como privado. Sin embargo, es conveniente señalar que estos mecanismos contribuyen a lograr tales propósitos en la medida que son formulados y diseñados sobre situaciones reales en torno donde son aplicados.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

La actividad estadística nacional, que está íntimamente ligada a la problemática y complejidad del desarrollo de los países en sus diversos aspectos económicos y sociales, asimismo como apoyo a los Gobiernos, instituciones y empresas, que tienen la responsabilidad de ejecutar programas, identificar alternativas para la solución de los problemas en las diferentes esferas del quehacer nacional, evaluar el impacto de las políticas y decisiones gubernamentales, formular planes y demás acciones vinculadas con la conducción de la actividad pública y privada; tiene necesidad de adecuar permanentemente sus mecanismos para traducir los intereses dinámicos de una sociedad en programas estadísticos, capaces de cumplir con los principales objetivos de los servicios estadísticos nacionales.

Por esta característica, cuando se trata de formular políticas y elaborar planes estadísticos para reorientar y planificar los sistemas estadísticos nacionales, se debe

tener en cuenta los diversos aspectos que inciden en el área de información en el entorno del país, por ejemplo, el ámbito de los objetivos político-económicos, los mecanismos de gestión que utiliza el Gobierno, la capacidad operativa institucional de la administración pública, y otros, que en alguna medida contribuyan a determinar lineamientos para formular dichas políticas y planes con un carácter real y operativo. En este contexto, los aspectos que es conveniente tener en cuenta son:

a) El sistema político y de gobierno del país. Existen diferencias de intereses entre países democráticos, socialistas, comunistas, civiles, militares y otros.

b) La naturaleza del sistema económico utilizado. Estos pueden ser de economías capitalistas, socialistas, mixtas, y otros.

c) Los sistemas de planificación utilizados para el desarrollo. Como los de planificación indicativa, centralizada, etc.

d) El grado de desarrollo estadístico del SEN. Pueden ser con sistemas estadísticos desarrollados, de desarrollo intermedio o con sistemas estadísticos en desarrollo.

e) La situación de la capacidad operativa del SEN. Es decir los recursos materiales y financieros dedicados a la actividad estadística nacional, recursos humanos calificados, equipos, etc.

f) Planes de gobierno de corto y mediano plazo y los requerimientos institucionales de información estadística.

Del análisis de estos aspectos y otros que por la naturaleza del país se deben considerar, se identificarán los lineamientos adecuados para formular y diseñar las políticas estadísticas y planes estadísticos nacionales que servirán de instrumentos de orientación de la actividad estadística para el corto y mediano plazo.

Es indudable que una planificación de la actividad estadística nacional concordante con cada uno de estos aspectos señalados ofrece una mejor oportunidad y aproximación a satisfacer los requerimientos reales de los diversos estratos de usuarios estadísticos de un país y

garantiza una posición de mayor prestigio del organismo estadístico en los niveles de decisión gubernamental.

III. LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA

La descripción de la experiencia de Guatemala en la elaboración de su plan estadístico nacional y la formulación de su política estadística nacional sólo tiene como finalidad ilustrar a los participantes del Seminario en las principales actividades que se tuvieron que realizar a la luz de la situación del país en sus diversos aspectos de organización político-económica y las características que presentaba en su composición y grado de desarrollo de la información estadística nacional. En ningún caso se pretende exponer esta experiencia como una metodología general.

1. Antecedentes

En el año 1985, el Gobierno de Guatemala decidió iniciar la organización y desarrollo de su Sistema Estadístico Nacional, el que si bien estuvo creado por la ley desde muchos años anteriores, sin embargo nunca logró implementarse con una concepción de sistema integrado, ya que al igual que en muchos países en desarrollo sólo alcanzó a establecer un conjunto de oficinas periféricas de estadística en los diversos sectores administrativos y una oficina Central de Estadísticas, operando cada una en forma desarticulada y respondiendo principalmente a necesidades de información institucional, antes que a una política y un plan estadístico nacional que orientara la actividad estadística del país en forma integrada.

Las estadísticas sectoriales presentaban grandes disparidades en desarrollo; había sectores que no contaban con datos básicos, los usuarios no participaban en la identificación de las necesidades estadísticas, ni en la elaboración de los programas estadísticos, los registros administrativos comúnmente utilizados como fuente estadística estaban desvinculados de esta actividad, no existía un programa integrado de encuestas y censos, el personal estadístico era poco calificado, los recursos presupuestales eran insuficientes y, en general, existía una falta de credibilidad en la calidad y oportunidad de la información estadística existente y de las instituciones productoras de

las mismas.

A partir de 1986 el INE de Guatemala, creado el año anterior, da comienzo a las acciones propiamente dichas para organizar el Sistema Estadístico Nacional. El Gobierno es civil y democrático, con un sistema de economía "capitalista" y un sistema de planificación indicativa como instrumento para encarar el problema de su desarrollo económico-social; en el aspecto estadístico, puede considerarse a Guatemala con un sistema estadístico nacional en proceso de desarrollo.

En este entorno y con el apoyo del proyecto GUA/84/015 del INE/PNUD/DTCDD /CEPAL el INE comienza las actividades pertinentes para diseñar y formular la política estadística nacional y la elaboración del plan estadístico del país. Como actividad preparatoria, primeramente se logra incorporar en la nueva ley estadística un mandato específico, que señala: "El INE tiene por objeto formular y realizar la política estadística nacional, así como planificar, dirigir y supervisar las actividades del SEN"; por otra parte, la ley también señala que el órgano directivo máximo del INE debe "Aprobar el Plan Nacional de Estadística, que contendrá los programas estadísticos de corto, mediano y largo plazo". Cabe señalar que, en el aspecto legal, es fundamental que se especifique claramente la función del INE, la obligación y atribución que tiene ante los demás organismos del SEN, en la formulación de políticas estadísticas y la elaboración del plan estadístico nacional como instrumento orientador y directriz de las estadísticas nacionales.

De otra parte, se organizaron reuniones informales sectoriales de motivación entre los órganos del SEN de cada sector administrativo, para analizar el estado de situación de sus estadísticas, los problemas que enfrentan y recomendar mecanismos de integración y apoyo institucional de parte del INE. Como resultado de estas reuniones se acordó efectuar el "Inventario Estadístico Nacional" para todos los organismos de estadística del país y propiciar la elaboración de un plan estadístico nacional que permitiera orientar y coordinar la actividad estadística nacional.

Fue importante lograr acuerdos conjuntos, ya que la implementación de un plan estadístico involucra a todos los organismos del SEN, norma sus actividades y compromete la responsabilidad de la producción estadística en sus respectivos sectores administrativos. De otra parte, fue

conveniente coordinar cada etapa del plan con cada sector para facilitar su aprobación y especialmente para lograr una disposición favorable y un ambiente natural de coordinación en cada organismo estadístico, para ejecutar los proyectos estadísticos identificados en el plan.

También como actividad prioritaria, el INE organizó un programa de cursos de capacitación estadística para el personal del SEN, donde como un componente de los mismos, en el área de organización estadística, se destacó la necesidad e importancia de disponer de políticas estadísticas y planes estadísticos como instrumentos técnicos normativos de la actividad nacional, sectorial y regional. Simultáneamente, se incorporó como parte de la estructura orgánica del INE, el funcionamiento de una oficina de Planificación Estadística, con funciones específicas para elaborar el plan estadístico, difundirlo y coordinar su ejecución en los órganos del SEN.

Todas estas actividades constituyeron acciones preliminares, pero que fueron de gran trascendencia para lograr la participación de los organismos de estadística del SEN en la formulación de la política estadística nacional y en la preparación del Plan Estadístico Nacional.

2. El plan estadístico nacional

La elaboración del Plan Estadístico Nacional constituyó la primera experiencia en esta actividad para el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Por este motivo los procedimientos y métodos que se utilizaron para su ejecución fueron diseñándose y estableciéndose en función de las características que presentaba el país en los diferentes aspectos que tienen que tomarse en cuenta para desarrollar un proyecto de esta naturaleza.

El plan elaborado para Guatemala consta de cuatro componentes fundamentales que son:

A. Diagnóstico del Sistema Estadístico Nacional

- a) Base legal
- b) Organización y funcionamiento: a nivel central, sectorial y regional
- c) Producción y difusión estadística: a nivel central,

- sectorial y regional
- d) Recursos humanos, materiales y financieros
- B. Política Nacional Estadística
 - a) Objetivos generales
 - b) Lineamientos de política
 - c) Acciones
- C. Metas Globales
 - a) Descripción, órganos responsables y asignación de prioridades
- D. Programa Estadístico Nacional
 - a) Proyectos Estadísticos
 - b) Acciones Estadísticas.

Estos componentes considerados en el plan constituyeron la base principal para organizar, elaborar y orientar el desarrollo de las estadísticas nacionales de Guatemala. Entre éstos, cabe destacar la incorporación de la política nacional de estadística como parte del plan; asimismo la especificación de las metas globales y la descripción de los proyectos estadísticos en el programa estadístico nacional.

Es de señalar que cada componente fue desarrollado respondiendo a la realidad guatemalteca y considerando principalmente la naturaleza de la organización administrativa del SEN, que a la fecha se encuentra en proceso de consolidación.

A continuación, se presenta una referencia resumida del alcance de cada componente del plan.

a) Diagnóstico del Sistema Estadístico Nacional

Comprende el primer componente principal del plan y tiene por finalidad caracterizar la situación del SEN en los aspectos: legales, organización, funcionamiento, producción estadística, difusión, recursos humanos, recursos materiales y financieros, en los niveles central, sectorial y regional. El diagnóstico se realizó en base al Inventario Estadístico Nacional levantado en el SEN, los programas anuales de

trabajo del INE y la revisión de las leyes estadísticas vigentes en el período de análisis del SEN.

En el aspecto legal, se contaba con una nueva ley de estadística promulgada en 1985, que ya incluía atribuciones específicas para el INE respecto a la formulación, aprobación y supervisión del plan estadístico nacional y de la política estadística y su adopción por parte de los órganos del SEN; también establecía mecanismos administrativos para coordinar su implementación en los sectores.

En el aspecto de organización y funcionamiento del Servicio Estadístico Nacional, era necesario identificar las características y número de los organismos que formaban el SEN en cada sector administrativo y verificar la clase de mecanismos de coordinación existentes entre ellos y con el INE. También era importante determinar si la estructura orgánica del INE y del resto de oficinas del SEN satisfacían los requisitos mínimos operacionales para garantizar la ejecución del plan.

El INE contaba como parte de su nueva estructura orgánica con una oficina de Planificación Estadística, una Comisión Nacional de Estadística como órgano consultivo y una Junta Directiva como órgano ejecutivo máximo, la cual estaba conformada por los Ministros de Estado de los sectores económicos, un representante del Banco Central, de los gremios empresariales privados y de las universidades.

El Inventario Estadístico realizado en el SEN reveló que existían un poco más de 122 oficinas productoras de estadísticas en todo el sector gubernamental, pero que efectuaban su actividad estadística en forma aislada, sin coordinación y, por lo general, orientadas sólo para atender sus necesidades de información institucional, sin el concepto de integración con otros sectores. Para superar en alguna medida esta situación fue necesario que el INE promoviera la formación de Comisiones Estadísticas Sectoriales en cada Ministerio, con un coordinador principal, a fin de asegurar una organización estadística mínima para que se encargara de implementar el plan estadístico en los respectivos Ministerios y las instituciones descentralizadas del sector público.

En el aspecto de producción estadística, fue esencial conocer el nivel de producción de los datos estadísticos básicos y derivados de cada sector, la calidad, cobertura

temática, la omisión de series estadísticas, las metodologías y normas estadísticas utilizadas, los mecanismos e instrumentos directrices usados por el SEN para el desarrollo estadístico en el corto y mediano plazo, la forma de asignación de prioridades y de responsabilidades para la elaboración de las estadísticas, etc., que permitieran formular los lineamientos de política sobre bases reales.

Se identificó 1 018 series estadísticas que se producían en el SEN, de las cuales sólo 836 series eran publicadas en diferentes períodos, con un atraso significativo y sin ningún tipo de análisis de los datos presentados.

En la difusión, era preciso establecer el grado de utilización por los usuarios de los datos estadísticos existentes en el SEN, los medios utilizados para difundir la información, las características y número de los usuarios. Asimismo obtener una estimación de costo-beneficio de la producción estadística y una apreciación del nivel de satisfacción de los usuarios de las estadísticas nacionales.

En este aspecto se observó que muchas investigaciones estadísticas nunca fueron publicadas ni difundidos sus resultados a través de algún medio de difusión.

El aspecto de los recursos humanos pertenecientes al SEN, era un factor fundamental que también interesaba conocer, ya que se consideró que todo intento de programa para mejorar y organizar el SEN, sería muy difícil de ejecutar si no se cuenta con el personal estadístico capacitado en cantidad y calidad suficiente. Al respecto, se puede mencionar que en Guatemala no existe un Centro Superior dedicado a la capacitación estadística y en las universidades no se cuenta con la carrera profesional respectiva; el poco personal técnico disponible en el SEN sólo tiene entrenamiento estadístico eventual proporcionado por instituciones internacionales, pero de períodos cortos, existiendo un escaso número de estadísticos profesionales.

En 1987 trabajaban en el INE alrededor de 365 personas, de las cuales sólo 13 eran profesionales, pero ninguno con la especialidad de estadística. De este total, 10 desempeñaban cargos directivos y/o administrativos.

En el aspecto de los recursos materiales y financieros, era necesario conocer la capacidad operativa de los

organismos estadísticos del SEN, el nivel de aprovechamiento de los recursos disponibles, las características de los equipos de procesamiento, de oficina, de impresiones, etc. Se identificó que existía una gran heterogeneidad en la implementación de las oficinas de estadísticas del SEN y en la parte financiera, esto era insuficiente y además un alto porcentaje de la misma (87.2%) estaba dedicado principalmente al rubro de sueldos y salarios.

Toda esta información identificada en el diagnóstico proporcionó datos claves para formular la política estadística, para seleccionar prioridades y la estrategia a seguir en la implementación del plan estadístico nacional.

b) La política nacional de estadística

Constituye el segundo componente principal del plan estadístico nacional y su enunciación se realizó mediante la descripción de seis objetivos generales, concordantes con la situación de las estadísticas nacionales y las aspiraciones de los principales usuarios del Sistema Estadístico Nacional. Para cada objetivo general se establecieron lineamientos de política, que permitieran orientar el desarrollo de la actividad estadística del país y la formulación de los programas estadísticos en sus diversos niveles: nacional, sectorial y regional, para el corto y mediano plazo.

También fue necesario incluir como parte de este marco directriz global de las estadísticas nacionales un conjunto de acciones que deberían ejecutarse por cada lineamiento de política estadística. Estas acciones constituyen la estrategia a seguir para lograr los objetivos generales de la política estadística nacional.

i) Objetivos generales. Representan enunciados sobre los aspectos más significativos de la problemática estadística nacional y que se pretenden alcanzar en un período determinado. Para el caso de Guatemala los objetivos fueron:

- Consolidación del Sistema Estadístico Nacional a nivel central, sectorial y regional.
- Integración y racionalización de las actividades estadísticas, a fin de lograr el uso eficiente de los recursos disponibles y evitar la dispersión de los esfuerzos por los órganos del SEN.

- Producción de estadísticas confiables y oportunas para el mejor conocimiento de la realidad nacional, la planificación del desarrollo y la toma de decisiones gubernamentales.
- Configuración y desarrollo de sistemas de información estadística para apoyar la gestión de los órganos del sector público y privado.
- Capacitación y perfeccionamiento estadístico concordante con las necesidades del SEN.
- Ejecución de estudios e investigaciones estadísticas en los diferentes sectores económico-sociales vinculados con la información.

ii) Lineamientos de política. Los lineamientos de la Política Nacional de Estadística están representados por aquellos enunciados más precisos sobre las áreas de actividad que se deben efectuar para el logro de cada objetivo general.

Como ilustración, se presentan aquellos lineamientos de política establecidos con respecto al primer objetivo general del plan de Guatemala, esto es, "Sobre consolidación del Sistema Estadístico Nacional", los lineamientos fueron:

- Adecuar y mejorar la estructura orgánica y funcional del INE y del resto de las oficinas estadísticas del SEN.
- Adoptar mecanismos y disposiciones administrativas y legales para lograr la efectiva coordinación entre el SEN y las demás organizaciones del Estado, cuyas actividades den origen o requieran información estadística.
- Preparar acciones orientadas a formalizar con los organismos del Estado la utilización de los registros administrativos como fuentes de información estadística.
- Promover y estudiar el mejoramiento y adecuación periódica de la legislación del SEN y de cada uno de los organismos que lo conforman.
- Evaluar permanentemente la marcha del SEN en base al

seguimiento y análisis de los planes estadísticos, adoptando las medidas correctivas necesarias.

- Adoptar medidas pertinentes para obtener un adecuado apoyo técnico y financiero que permita el desarrollo de las actividades estadísticas del SEN y optimizar el uso de la cooperación técnica nacional e internacional.

De esta forma, se especificaron en el plan estadístico nacional los lineamientos para cada uno del resto de los objetivos generales que se indicaron en el punto i) de este informe.

iii) Las acciones. Se refieren a la parte de la política estadística que describe en forma específica las tareas por ejecutar en relación con cada uno de los lineamientos de política asociados a los objetivos generales.

Constituyen en cierta forma la "estrategia" que se debe seguir para la consecución de los objetivos.

La ejecución de dichas acciones debe corresponder al esfuerzo coordinado de más de una oficina estadística del SEN, para lo cual es necesario una asignación de responsabilidades entre ellos. Esta etapa requiere de la más estrecha coordinación que debe realizar el INE con los demás órganos del SEN.

A continuación se presenta un esquema para ilustrar la relación entre los objetivos generales de la política estadística, los lineamientos de política y las acciones propiamente dichas.

Objetivos. lineamientos y acciones	Oficinas responsables
------------------------------------	-----------------------

1. Consolidación del Sistema Estadístico Nacional (1er. objetivo del plan)

1.1 Adecuar y mejorar la estructura orgánica y funcional del INE y del resto de oficinas del SEN (1er. lineamiento de política del objetivo)

1.1.1 Acciones

- | | |
|---|---|
| - Propiciar la formación de Comisiones Sectoriales de Estadística en los Ministerios | - Area de Planificación del INE y Ministerios |
| - Promover la designación de oficinas coordinadoras sectoriales de estadística en cada Ministerio- | - Area de Planificación del INE y Ministerios |
| - Gestionar para las oficinas estadísticas del SEN el nivel jerárquico apropiado para cumplir con lo establecido en el plan estadístico nacional | - INE y Ministerios |
| - Integrar el "Consejo Nacional de Coordinación Estadística" para dirigir la actividad estadística del SEN | - INE/Comisiones Sectoriales u oficinas Coordinación Sectorial de Estadística |
| - Promover la reubicación del personal técnico estadístico y profesional del sector público para apoyar a las oficinas del SEN en la elaboración del plan | - INE/Comisiones Sectoriales de Estadística |

c) Metas globales del plan

Las metas globales representan el tercer componente importante del plan y están identificadas mediante la descripción del conjunto de estadísticas básicas e indicadores económicos y sociales que debe disponer el país en el mediano plazo y que se lograrán a través de la implementación de las tareas estadísticas consideradas en el Programa Estadístico Nacional que constituye el instrumento operativo "propriadamente dicho" del plan.

Las metas globales que se formularon para Guatemala estuvieron orientadas principalmente a satisfacer las necesidades mínimas de información requeridas en la planificación del desarrollo, teniendo en cuenta el nivel estadístico del país, asimismo, para apoyar la toma de decisiones en el sector público y en especial, atender la demanda del Programa de Indicadores de Corto Plazo y del Sistema de Información para la Gestión Pública, y para coadyuvar al funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, además de otras necesidades específicas de cada sector.

Para facilitar la identificación de las metas globales del plan en relación con los diversos sectores, se adoptó una clasificación de 24 sectores estadísticos para describir dichas metas de modo tal que cubrieran el ámbito total del SEN. En cada sector se especificó las variables e indicadores estadísticos respectivos, asociándole la oficina responsable de su ejecución, la periodicidad que debería tener, la cobertura geográfica con que se requería cada información, la prioridad asignada en el plan y el período de su ejecución.

Los 24 sectores estadísticos propuestos en el plan fueron: "Geografía", "Población", "Vivienda", "Educación y Servicios Educativos", "Salud y Servicios de Salud", "Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca", "Minería e Hidrocarburos", "Electricidad, Gas y Agua", "Industria Manufacturera", "Construcción", "Comercio Interno", "Transporte y Almacenaje", "Correos, Telecomunicaciones, Radio y Televisión", "Servicios Financieros y Seguros", "Gobierno", "Seguridad Social", "Orden y Seguridad Pública", "Sector Externo", "Situación Laboral, Empleo, Remuneraciones y Precios", "Sistema de Cuentas Nacionales", "Turismo", "Cooperativas", "Cultura y Deportes".

El esquema utilizado para presentar las metas globales en cada sector estadístico incluido en el plan fue el siguiente:

Descripción de las variables e indicadores	Oficina resp.	Period.	Cobertura geográfica	Prio- ridad	Período de ejecución
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

En la primera columna, además de describir el sector, también se incluía los subsectores identificados en cada uno de ellos y las variables e indicadores específicos que se deberían investigar; en la segunda columna figura como "Oficina responsable" aquella que debe ejecutar las tareas para producir la información descrita; en la columna de "Periodicidad" corresponde al período(s) que debe producirse la información: anual, semestral, trimestral, mensual, semanal, eventual; en la columna de "Cobertura" se refiere al límite geográfico que debe abarcar la información: país, región, departamental, municipal, local; en la columna de "Prioridad" se asigna 1 o 2 según los requerimientos identificados y en la última columna del "Período de ejecución", corresponde al período en el cual debe producirse la información. También se indica con un signo adecuado aquellas variables que no se producen a la fecha, pero que es necesario que se produzcan.

d) Programa Estadístico Nacional

Es el último componente principal del Plan Estadístico Nacional, está compuesto por los "proyectos estadísticos" y las "acciones estadísticas" que deben ejecutarse en el período para el cual fue formulado el plan.

Los resultados de éstos deben conducir al logro de las metas globales planteadas en el plan.

A los efectos del plan, se denominó "proyecto estadístico" al conjunto de tareas sistemáticas y ordenadas que se deben efectuar para obtener como resultado final un "producto estadístico" o "datos estadísticos" o "información estadística".

En cambio, se denominó "acción estadística" al conjunto de tareas técnico-administrativas que contribuyen directa o indirectamente al desarrollo de la actividad estadística, pero que no necesariamente producen como resultado final "datos estadísticos".

La relación de "proyectos" y "acciones" estadísticas es conveniente presentarlos agrupados según una clasificación institucional que identifique a los integrantes del SEN y también a los diferentes sectores administrativos. En el caso del programa de Guatemala, se describen los proyectos y acciones estadísticas separadamente para el INE, los Ministerios de Estado, y los demás órganos autónomos pertenecientes al sector público, que integran el SEN.

Además cada "proyecto" y "acción estadística" tiene asociado, según el caso, la unidad de medida que permita verificar el logro del resultado, las metas anuales que se deben alcanzar en el período, la periodicidad que debe tener cada resultado, la cobertura geográfica que representa, la oficina estadística responsable de la ejecución y/o producción del resultado de cada proyecto o acción y una columna de observaciones, para indicar alguna información importante que permita una mejor interpretación de los datos.

Es de reconocer que la definición de "proyecto estadístico" y de "acción estadística" no son sino mecanismos para tratar de diferenciar las actividades que conducen como resultado final a obtener datos específicos de una determinada variable o indicador, de aquellas actividades que como resultado final proporcionan apoyo y/o complementan las tareas estadísticas, pero no conducen necesariamente a la obtención de datos: por ejemplo: la preparación de metodologías, evaluación estadística, diseño de nuevos indicadores, elaboración de manuales estadísticos, preparar reglamentos, etc.

No obstante que en la descripción de la elaboración del plan estadístico nacional de Guatemala se ha señalado un resumen de las principales actividades que se tuvieron que efectuar para lograr su formulación y diseño, sin embargo a continuación se presentan algunos comentarios en otros aspectos importantes en relación con la aplicación de dicho plan.

IV. EJECUCION DEL PLAN ESTADISTICO NACIONAL

La ejecución del plan estadístico nacional, específicamente en un sistema estadístico nacional descentralizado, es la etapa más importante y donde se debe evidenciar la utilidad de contar con un instrumento de esta naturaleza para orientar el mejoramiento y desarrollo de las estadísticas nacionales. Esta etapa del plan requiere una gran capacidad de concertación y coordinación del órgano central de estadística con los demás organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional.

Es esencial en esta fase diseñar y establecer mecanismos administrativos adecuados por parte del órgano central de estadística, para lograr estimular en los respectivos sectores la decisión de adoptar el plan estadístico nacional, como marco directriz para reorientar y organizar sus propias estadísticas institucionales o sectoriales. Entre estos mecanismos se puede mencionar algunos como:

- Ofrecer asesoría técnica del órgano central de estadística para elaborar, conjuntamente con los responsables de las estadísticas sectoriales en cada institución, el plan estadístico sectorial respectivo donde se debe incorporar los "proyectos" y "acciones estadísticas" del plan nacional vinculados con el sector.
- Establecer e identificar la red de organismos estadísticos sectoriales que deben participar y tener asignado la parte del plan estadístico nacional en sus respectivos sectores. Celebrar acuerdos y convenios de cooperación entre el órgano estadístico central y los organismos periféricos sectoriales para ejecutar coordinadamente los proyectos estadísticos prioritarios y de interés mutuo.
- Propiciar la formación de Comisiones Estadísticas Sectoriales permanentes para la coordinación y supervisión de la ejecución de sus respectivos planes estadísticos sectoriales.
- Establecimiento de mecanismos de comunicación entre los órganos del SEN para un aprovechamiento conjunto

de los recursos materiales y presupuestales y la cooperación técnica internacional vinculados con la elaboración de los "proyectos estadísticos" del plan estadístico nacional.

- Funcionamiento de un "Consejo de Coordinación Estadística del SEN" para supervisar el cumplimiento del plan estadístico nacional.
- Respecto al seguimiento de la ejecución del plan, es necesario simultáneamente a la formulación del plan estadístico nacional, diseñar y establecer las metodologías de evaluación del mismo, en períodos apropiados y concordante con las características de los proyectos y acciones estadísticas a desarrollar.

Esta etapa es de vital importancia para asegurar el cumplimiento del plan y, especialmente, para permitir la toma de decisiones oportunamente de aquellos proyectos estadísticos que por alguna circunstancia o limitaciones materiales o administrativas no puedan garantizar su cumplimiento en los períodos establecidos. Entre los principales mecanismos que se deben diseñar para esta etapa se pueden mencionar:

- La elaboración de formularios uniformes para evaluación del plan, conteniendo los aspectos más relevantes que conviene analizar de cada proyecto.
- Establecimiento de normas de evaluación del plan y preparación de informes de la marcha de los proyectos asignados a cada oficina responsable de su ejecución.
- Adopción de mecanismos entre los órganos del SEN para resolver conjuntamente con el órgano central de estadística los incumplimientos del plan.
- Participación de las autoridades superiores de cada sector administrativo, en los casos que el nivel de incumplimiento lo requiera y/o las características de los aspectos que incidieran en el atraso u omisión de la ejecución de los proyectos estadísticos.

V. INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS

Una vez aprobado el contenido del plan estadístico nacional y establecidos los mecanismos administrativos y de coordinación entre los organismos del Sistema Estadístico Nacional, para ejecutar el plan en sus respectivas áreas de competencia administrativa, es necesario identificar con precisión los instrumentos para la recolección periódica de los datos estadísticos que señala el plan en cada sector.

En este aspecto basta recordar que existen dos instrumentos principales para la recolección de los datos, que son: a) las encuestas directas; y b) los registros administrativos.

Para ejecutar el plan, es conveniente identificar aquella información estadística del plan que se puede obtener mediante cada uno de estos procedimientos, tomando en cuenta el costo y las condiciones de oportunidad y calidad que requiere cada clase de información.

Las recomendaciones que se presentan sobre estos aspectos serán importantes, en la medida que se apliquen en países que se encuentran con estadísticas en proceso de desarrollo o desarrollo intermedio y/o en países con estadísticas desarrolladas. Efectivamente, en el último grupo de países, principalmente el problema es de normalización estadística, ya que los mecanismos de información están bien definidos e integrados y las funciones de los órganos estadísticos y administrativos establecen la responsabilidad y participación de cada institución en el plan y programa estadístico; en cambio en el grupo de países con estadísticas en proceso de desarrollo es necesario no sólo asignar responsabilidades y prioridades a las estadísticas que debe producir cada institución con respecto al plan, sino también determinar los procedimientos estadísticos que conviene utilizar para la producción de los datos.

Las encuestas directas constituyen los instrumentos más adecuados para la recopilación de los datos del plan, ya que se pueden diseñar y planificar a la medida de los requerimientos específicos. En general, existen encuestas de distinta frecuencia, pero es importante que deben estar integradas de tal forma que los datos obtenidos en cada encuesta puedan complementar los de los otros y para que

esto ocurra, es necesario que las encuestas se basen en conceptos y definiciones compatibles en el campo de aplicación, la cobertura, la unidad estadística utilizada, las clasificaciones empleadas, el período de referencia y las clases de datos que deben recopilarse.

La mayor parte de los países tienen un monto de recursos destinados para realizar encuestas en los diversos sectores. Lo importante en estos casos es establecer un programa de encuestas que por su frecuencia de ejecución vaya generando una base fidedigna sobre las principales características de los campos de aplicación, identificados como esenciales para el entorno del país estudiado. Existen encuestas "anuales" que por lo general constituyen el eje central de un sistema estadístico sectorial y contiene información amplia, y encuestas "esporádicas" especialmente orientadas para obtener información específica sobre aspectos principales del campo de aplicación investigado o para actualizar los registros de las unidades de estudio en cada sector; entre éstas se encuentran los censos o aquéllas más frecuentes que la anual que tienen una cobertura más restringida.

Los registros administrativos sectoriales no necesariamente están diseñados con fines estadísticos, pero constituyen fuentes estadísticas muy importantes en la medida que se logre coordinar y adecuar su contenido y definiciones administrativas existentes a los requerimientos de información estadística; además de que los procedimientos utilizados en la administración de los registros sea uniforme y coherente con las características que debe reunir la información. Existe una relación muy estrecha entre registros administrativos de los órganos estatales poco eficaces y la condición de países menos desarrollados.

En muchos países sería casi imposible que los organismos estadísticos pudiesen recopilar los datos que se obtienen vía los registros administrativos. Por otra parte, los costos para obtener esta información son menores mediante dichos procedimientos que teniendo que efectuar una encuesta específica.

De allí que es conveniente realizar los mayores esfuerzos por parte del órgano central de estadística para efectuar convenios y trabajos conjuntos con los organismos administrativos respectivos, a fin de obtener gradualmente

un mayor acceso a la información de dichas fuentes y la supervisión de los mismos en cuanto a la oportunidad y calidad. También ofrecerle asesoramiento técnico, para la revisión, mejoramiento de los datos y su procesamiento, de modo tal que permita una mejor utilización de la información para el organismo administrativo y simultáneamente para el organismo estadístico, teniendo como base el plan estadístico nacional.

En suma, reconociendo las limitaciones y problemas inherentes que presenta la utilización de los registros y sistemas administrativos como fuente de información estadística, es recomendable lograr la cooperación de los organismos vinculados a tales instrumentos para facilitar con el menor costo posible y utilización de menos recursos, la obtención de los datos estadísticos que requiere inicialmente ser completados en el plan.

VI. IDENTIFICACION DE NECESIDADES ESTADISTICAS

En la elaboración de un plan estadístico nacional para un país, un problema central es identificar y detectar las estadísticas que debe contener dicho plan y los mecanismos o procedimientos adecuados que se tienen que utilizar para lograr dicho propósito. Las dificultades son mayores en la medida que se trate de países con sistemas estadísticos en proceso de desarrollo, ya que en éstos por lo general los usuarios de las estadísticas no definen clara y concretamente sus necesidades de información, y requieren del apoyo de los técnicos estadísticos para traducir sus problemas en información; además en estos casos las necesidades principalmente están determinadas por los requerimientos del Estado antes que por las empresas o instituciones de estudios e investigación.

En los países con sistemas estadísticos de desarrollo intermedio y desarrollados, los problemas de detección de necesidades estadísticas para el plan están vinculados principalmente con la ampliación y mejoramiento de las estadísticas que se vienen produciendo tradicionalmente y con la incorporación de nuevos requerimientos de estadísticas de parte del Estado, los gremios empresariales y las instituciones de investigación de los diversos campos económico y social.

Pues bien, en cualquiera de los casos es necesario tener en consideración ciertos mecanismos principales que el órgano central de estadística debe utilizar cuando tiene que enfrentarse a la detección de necesidades de información para la elaboración del plan estadístico nacional. Primeramente, es conveniente efectuar una evaluación crítica de las estadísticas existentes y establecer su grado de utilidad y uso y la conveniencia de seguir produciéndolas; asimismo, según la importancia del usuario, que generalmente es el Estado, conviene analizar los planes del Gobierno en sus diversos niveles en cada uno de los sectores y temas de interés y detectar los requerimientos de información en forma específica; también es necesario considerar los marcos estadísticos integrados como el Sistema de Cuentas Nacionales y otros del área de estadísticas sociales y demográficas; en muchos países es importante y se debe tener en cuenta los modelos econométricos y de simulación que son utilizados en áreas específicas o globales y que demandan información específica; del mismo modo, es conveniente analizar los requerimientos de datos de los sistemas de información para la gestión pública nacional o sectorial, que se viene incorporando en muchos países como instrumentos eficaces de evaluación de la administración; de otro lado, y en la medida de las posibilidades del órgano estadístico, también debe revisarse algunas de las principales leyes vinculadas con necesidades de información, las solicitudes en materia de datos de los gremios empresariales e instituciones de estudio, y de todas aquellas organizaciones sectoriales, regionales o áreas de desarrollo de carácter permanente, que generalmente requieren información de un nivel especial a su campo de aplicación.

De todos estos marcos de información es indudable que se pueden detectar los datos esenciales que conviene incluir en el plan estadístico nacional, pero teniendo presente de establecer un equilibrio entre el interés de satisfacer todas las necesidades de los usuarios y la capacidad de los proveedores de datos primarios de poder proporcionar la información seleccionada. Esta fase requiere de una gran coordinación y de gran experiencia y conocimiento del medio del personal estadístico encargado de la formulación de las estadísticas que debe contener el plan estadístico.

Otro aspecto de trascendental importancia que debe tenerse presente en la composición del plan, es el período, y la prioridad que necesariamente tiene que asignarse a

cada tipo de información identificada en el plan, para lo cual también es necesario desarrollar una gran capacidad de coordinación por parte del órgano central de estadística del SEN.

VII. PRESUPUESTO FINANCIERO PARA EL PLAN

El desarrollo de la actividad estadística nacional todavía no constituye en los países de la región una actividad relevante y de alta prioridad en los planes y proyectos del gobierno, y como resultado de esta posición en la esfera gubernamental se le asigna presupuestos insuficientes para lograr el mejoramiento de esta actividad. Dicha situación pone en evidencia un aspecto importante y limitante para la aplicación de un plan estadístico, que los organismos centrales de estadística deben encarar con mayor énfasis y nuevas modalidades para obtener de sus respectivos gobiernos un apoyo más sustantivo en la asignación de sus presupuestos, de modo que les permita cumplir con la ejecución de los proyectos y acciones estadísticas incluidos en sus planes nacionales.

Las principales causas que se pueden señalar y que han originado esta actitud restrictiva en los presupuestos de parte de los organismos de decisión del Gobierno hacia los servicios estadísticos nacionales, son las siguientes: a) la ausencia de un plan estadístico nacional que presente un esquema integral de los requerimientos de información estadística del SEN; b) la imagen poco favorable que presentan los organismos de estadística ante las autoridades gubernamentales y la falta de comprensión de ésta ante la importancia de la información para la Gestión Pública; c) la respuesta inapropiada de los organismos del SEN a los requerimientos de información estadística del Gobierno para atender los aspectos de la coyuntura económica y social; d) la limitada participación de los técnicos estadísticos en los diversos organismos de asesoría y decisión gubernamental; e) los mecanismos de difusión inadecuados que utilizan los organismos del SEN para hacer conocer su producción estadística en los niveles superiores del Gobierno, etc.

Analizando cada una de estas causas y otras, que siguen las características de cada país respecto a los servicios estadísticos nacionales, los organismos centrales de

estadística deben diseñar estrategias convenientes, para lograr una posición adecuada y de mayor prestigio en los niveles altos de decisión del gobierno y, de este modo, facilitar una asignación presupuestaria suficiente para ejecutar sus programas estadísticos.

Un instrumento importante de negociación para obtener una mejor asignación presupuestaria en las esferas respectivas del Gobierno, es contar con un plan estadístico nacional que muestre un esquema completo e integral de los "proyectos estadísticos" esenciales que se tiene que ejecutar en cada sector y los resultados que se van a obtener como apoyo al sector público.

Simultáneamente, es conveniente que los órganos estadísticos realicen acciones para elevar el nivel de su "imagen institucional" mediante diversas modalidades y preparación de "informes gerenciales" vinculadas con las políticas sectoriales de corto plazo y su difusión selectiva a las autoridades superiores de decisión en el sector público; también es importante lograr la participación de los técnicos estadísticos calificados en las "Comisiones Técnicas", los "Comités", los "Consejos Superiores de Desarrollo" y demás organismos de decisión de las diversas instituciones del sector público, para obtener una adecuada comprensión en las autoridades del rol esencial de la información estadística para la gestión pública y la necesidad de su apoyo para el financiamiento de los proyectos estadísticos vinculados con su sector; en otros casos, es de gran impacto diseñar sistemas de información sectoriales y/o nacionales computarizados utilizando la información estadística generada por el SEN y ponerla al servicio de las máximas autoridades de cada sector, como instrumentos técnicos de consulta sobre la actividad bajo su responsabilidad; estos mecanismos producen un vínculo permanente y de dependencia entre el organismo estadístico y el usuario que, por lo general, se traduce en un apoyo espontáneo para la actividad estadística.

Así como estas recomendaciones, se pueden identificar otras en base al análisis de la imagen particular del organismo central de estadística y del SEN en el ámbito gubernamental en el respectivo país, para elaborar el prestigio de la actividad estadística nacional. También es conveniente realizar los esfuerzos necesarios para lograr, que el órgano central del SEN tenga una posición importante

en los órganos de decisión del presupuesto nacional.

Indudablemente, estas acciones no garantizan la obtención de un presupuesto suficiente para la ejecución de un plan estadístico nacional, pero sí contribuyen a lograr una mejor comprensión y apoyo de las autoridades superiores gubernamentales en la asignación de los recursos a los organismos del SEN.

Por otra parte, una fuente financiera para incrementar el presupuesto del SEN es la utilización eficiente de la cooperación técnica internacional. Sobre este aspecto se puede señalar que en pocos países de la región los organismos centrales de estadística tienen a su cargo el manejo y coordinación a nivel del país de la cooperación técnica internacional en materia de estadística; por lo general dicha actividad está a cargo del organismo de planificación nacional, que representa el órgano competente para canalizar la cooperación de los diversos organismos internacionales y la cooperación horizontal con los países amigos.

Es necesario que en este aspecto el órgano central de estadística asuma un rol de coordinador nacional de la cooperación técnica internacional en el SEN; para lo cual puede firmar convenios con el órgano de planificación, a fin de lograr, por delegación, cumplir con las mismas funciones en la cooperación internacional para la actividad estadística nacional.

Lograr una función de esta naturaleza por el organismo central de estadística no sólo le permite obtener una mayor utilización del apoyo internacional para el desarrollo de la actividad estadística nacional, sino que también lo vincula directamente con los organismos internacionales especializados y con los países interesados en prestar su cooperación en esta área. Además permite al órgano central de estadística incrementar su capacidad de coordinación entre los organismos del SEN y racionalizar el uso de la cooperación técnica internacional, en función de las prioridades establecidas en el plan estadístico nacional.

En suma, es claro que para lograr la aplicación y ejecución de un plan estadístico nacional en cualquier tipo de organización del SEN, se requiere de un gran soporte presupuestal de parte del gobierno y el reconocimiento del mismo de la importancia que representa para el país lograr

el desarrollo del Sistema Estadístico Nacional. Pero reconociendo las limitaciones financieras actuales de los países de la región para apoyar la actividad estadística nacional, la cooperación técnica internacional adquiere un soporte complementario de vital importancia y que conviene aprovechar en forma óptima. En este contexto, el organismo central de estadística debe ocupar un rol principal, no sólo para la gestión y obtención presupuestal global que requiere la ejecución del plan estadístico, sino también para la distribución y aprovechamiento racional de los presupuestos asignados para el Sistema Estadístico Nacional (SEN).

PLANIFICACION Y FIJACION DE PRIORIDADES

Jacob Ryten
Statistics Canada

1. Antecedentes

- 1.1 La fijación de prioridades en una oficina de estadística es un asunto que se discute regularmente. Personalmente he asistido a conferencias sobre esta materia en los años sesenta, setenta y ochenta, en Europa, América del Norte y Africa; y participado en foros nacionales e internacionales, en el sector público y las instituciones académicas. Reconozco que ésta es la primera vez que participo en una discusión de prioridades en idioma español, pero dudo que la novedad del idioma produzca una revolución profunda en nuestra forma de ver el asunto. De hecho, sostengo que no hay una forma objetiva de fijar prioridades en una oficina de estadística. Este es el tema de mi presentación.
- 1.2 Las oficinas de estadística se diferencian de otros cuerpos gubernamentales porque, en el cumplimiento de su misión, no son prescriptivas, no emiten juicios sobre el futuro ("el PNB del próximo año será el x% mayor que el de este año") y porque sus métodos se pueden describir y reproducir. Por esta razón, consideran, que de verse obligadas a elegir entre un estudio sobre los ingresos de los dentistas y la producción de papas, la base de la elección debería tener las mismas propiedades que otras actividades realizadas por ellas.
- 1.3 Esta tendencia hacia la generalización es natural. Pero tan pronto como se intenta hacer una elección, se imponen límites estrictos. Si bien los argumentos que justifican una elección pueden divulgarse, en último término se fundamentan en una serie de juicios subjetivos basados en la escala de valores del Estadístico en Jefe. No existe un sistema de cálculo cuya aplicación pudiera permitir a una persona sin recurso a una escala de valores llegar a las mismas conclusiones.

- 1.4 La razón es simple. Las oficinas de estadística son organismos de servicio. Sus actividades se realizan para servir a los usuarios. En teoría, la definición ideal del programa a seguir por una oficina de estadística sería 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 única, sería posible pensar que los usuarios podrían ser ordenados jerárquicamente en términos de su importancia relativa. Pero, incluso en este caso, sería poco probable que todas las prioridades de cada uno se pudieran comparar con todas las prioridades del próximo y que una voluntad única pudiera transformar la matriz de demandas en un vector ordenado. Un ex-estadístico en jefe de Canadá solía decirnos que no hay forma de imponer una ordenación única 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 selección deberá reflejar valores subjetivos. No hay que avergonzarse de confesar esto siempre que esos valores puedan ser explicados claramente en público y reflejen un consenso amplio y no un capricho arbitrario. El segundo tema de esta disertación es la descripción de la forma de alcanzar ese consenso amplio.
- 1.6 Una oficina de estadística, en su totalidad, trata tantos asuntos como temas de orden social, institucional, económico y, posiblemente, ambiental, haya en un país. Cubre una diversidad de materias que van desde agricultura a comercio mayorista y, por lo tanto, está relacionada con tantos grupos de usuarios como temas económicos y sociales afecten el dominio público. Naturalmente, las oficinas de estadística tendrán una consideración especial con el organismo que las sustenta --el gobierno central-- y siempre que sea necesario elegir entre usos gubernamentales y no gubernamentales, los primeros tendrán prioridad. Pero también hay que tomar decisiones dentro del gobierno y éstas no serán obvias, a menos que un ministerio importante imponga un asunto como algo de trascendencia nacional. Pero no vale la pena

tratar casos extremos en la presunción 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 Director de una oficina teórica no pueda delegar o pasar a sus superiores la responsabilidad de tomar decisiones importantes. El tercer tema que desarrollo en esta presentación es considerar los criterios que podrían 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 Director 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 unidas 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 Cómo 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 utilizará múltiples criterios para llegar a la mejor distribución de recursos según su punto de vista.
- 3.1.2 Debido a que resulta muy difícil hacer pronósticos sobre la demanda futura, siendo que sólo raramente tiene valor hacerlos, el director de una oficina intentará reasegurar su programa. Hay sólo dos formas de hacer esto, y las dos son complementarias. Primero, apoyará la creación de una infraestructura que pueda apoyar una actividad u otra en caso de que cambien efectivamente las prioridades o la moda. En otras palabras, mantendrá la mayor flexibilidad posible de producción con los recursos disponibles. Después, mantendrá

equilibrio en el programa. Si uno se basara sólo en encuestas de hogares o en registros administrativos se pondría en una posición vulnerable frente al riesgo de cambios en la demanda. Naturalmente, estos preceptos son muy generales y no son de mucha utilidad en el ámbito de las situaciones concretas donde se toman las opciones, pero proporcionan una buena pauta para la acción 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 población y las encuestas de hogares derivadas del censo, son lo más próximo.

3.2 Máximo bien externo

- 3.2.1 El equilibrio no es la única 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 estará 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 precisión cuando tienen que explicar sus necesidades estadísticas. Ni se puede contar con ellos salvo en las coyunturas más 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 Canadá durante la década en curso son, principalmente, una red de comités consultivos encadenados al Consejo Nacional de Estadística. El encadenamiento se establece porque 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 geográfica de sus datos, la Oficina Nacional de Estadística mantiene una red de comités con oficinas provinciales. El organismo principal, donde participan tanto entes provinciales como federales --el Consejo de Consulta Federal Provincial-- es una red. La mayoría de estos organismos se reúnen --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 buscan particularmente personas con esta profesión. Buscamos académicos o profesionales distinguidos; funcionarios públicos de servicio eminente, ya sea en activo o retirados; miembros de institutos de investigación; y representantes de la industria y de la pequeña empresa. El objetivo principal es tener una amplia representación institucional y geográfica. El objetivo consiste también en exponer nuestros programas y los cambios que planeamos hacer en ellos a la crítica desde una variedad de puntos de vista, de manera que podamos evaluar si estamos haciendo lo correcto.
- 3.2.4 El Director asiste a un desayuno semanal en el curso del cual el secretario del gabinete informa a un grupo de unos 30 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 información 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 Máximo 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 la 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. Métodos utilizados en el proceso de selección en Canadá

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 Director. Hemos establecido que, en el mejor de los casos, las selecciones y la fijación involucran sólo una fracción de los recursos con que cuenta una oficina

de estadística. El próximo paso es examinar los mecanismos para instituir esas selecciones. Voy a tomar como punto de partida el caso de Canadá 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 involucren 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 demás recursos de la oficina. A un nivel muy alto y como una primera aproximación esto no introducirá demasiado error.
- 4.3 Si descomponemos el tiempo en períodos discretos (que llamaremos años fiscales). a comienzo de cada uno de ellos se realiza la planificación y asignación de recursos. Al principio de cada año fiscal, el Director tiene a mano su asignación 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 período previo. más los recursos resultantes de las actividades discontinuadas. 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 relación inadecuada entre medios y objetivos. Por ejemplo, supóngase que una de las actividades sea codificar y transcribir declaraciones del impuesto sobre la renta, con el propósito de hacer estadísticas de ingresos. Y supóngase que el número de declarantes haya aumentado en 5%. Si los recursos presupuestados no han tenido en cuenta ese aumento inesperado de la población, hay un 5% 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 función de producción 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 También entran en juego las propuestas para lograr nuevas eficiencias. Estas eficiencias tienden a experimentarse como resultado de una inversión. Al menos al comienzo, la eficiencia futura aparecería en forma de aumento en la utilización de recursos. Es necesario pensar en la inversión 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. La Oficina de Estadística de Canadá probablemente no es la única oficina que persigue una política de venta de productos y servicios a su costo. Por ejemplo, la Oficina de Estadística tiene instrucciones de nivelar los ingresos con los gastos de su partida de publicaciones. Por un lado, la oficina tiene la 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 (porque no son interesantes para todo el país o para una de las provincias, pero se limitan a las operaciones de un sector en particular o de una clase de instituciones) 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.

- 4.3 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 y 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 Director está preparado para permutar actividades actuales por futuras. Después de todo, una inversión sólo 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 sólo el mantenimiento físico de los equipos, sino 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 tener un impacto sobre la cuenta de capital.

5. Sistemas para asignaciones marginales

- 5.1 La próxima cuestión es cómo llegar a las cuentas descritas. En la Oficina de Estadística de Canadá los mecanismos necesarios se establecen de forma ascendente y descendente. El documento distribuido con éste -Panorama General- es, en realidad, un marco general que indica a los encargados de programa la dirección a seguir en los próximos años por la oficina. Este documento muestra que la oficina ha elegido cuatro temas que absorberán la mayor parte de sus recursos asignables. Esto significa que las propuestas para hacer nuevos trabajos que encajen con uno de estos temas serán impulsadas y tratadas con más atención que otras propuestas que planteen otros temas. Para dar un ejemplo concreto: si después de la publicación 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 han comunicado los parámetros de planificación, la oficina adopta su configuración de planificación. Esta se divide en cuatro "Sindicatos" - dos que tratan sus principales programas, económicos y sociales y otros dos que tratan su infraestructura técnica y administrativa. Cada "Sindicato" se subdivide, a su vez, en grupos más especializados. Para dar un ejemplo, los programas económicos 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 básicos está compuesto por 10 personas. El nivel típico de los miembros es el de director de división. En otras palabras, las personas asignadas tienen importantes responsabilidades de dirección. El director de estadísticas de precios, por ejemplo, tiene a su cargo 130 personas y un presupuesto anual de alrededor de 10 millones de dólares.

5.3 A cada "Sindicato" se le asigna la responsabilidad de preparar tablas básicas 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 Ningún encargado de programa es financieramente autónomo. 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 estadísticos de encuestas muestrales, analistas y programadores de sistemas, entrevistadores, servicios de computación 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 agregación y asignación eficiente, deben darse los precios de cada tipo de servicio requerido.

- 5.5 En la Oficina Estadística de Canadá estamos abandonando el uso de unidades físicas, 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 la Oficina puede hacerlo con la moneda interna, cambiada en dólares a una tasa de cambio predefinida.
- 5.6 La forma de combinar las actividades de programa con los recursos de infraestructura es hacer que el presupuesto de esta última se financie mediante adquisiciones realizadas por los encargados de programa. Así el grupo de análisis de sistemas no tiene presupuesto propio. Pero al comienzo del ejercicio de planificación, los encargados de programa anuncian sus decisiones respecto a adquisiciones y transfieren los fondos necesarios para financiar los costos de mantenimiento del grupo de análisis de sistemas.
- 5.7 Este procedimiento funciona bien en la práctica, 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 práctica, podría haber serios problemas de personal. Debe evitarse caer en una situación en que el personal de las organizaciones de infraestructura se expanda o 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 el cuadro 1.)

- 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 la Oficina Estadística de Canadá, hay un grupo central encargado de comprarlos y arrendarlos 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, éste es el 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.
- 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

Cuadro 1
CUENTAS PARA EL EJERCICIO DE PLANIFICACION
DE ESTADISTICA CANADA

Año t

Unidad = año-hombre

A. Cuenta de producción

Salidas		Entradas	
1. Programa total para año t	4 267	1. Programa continuo (contri- bución del año t-1	3 908
2. Encargos de servicios importados	40	2. Eficiencias	56
		3. Programas de menor prioridad	43
		4. Aportes de capital	250
		5. Aportes de servicios exportados en t-1	50
Encargos del año t	4 307	Aportes netos del año t-1	4 307

B. Cuenta de gastos e ingresos

Salidas		Entradas	
1. Programa continuo	4 007	1. Programa total	4 267
2. Nuevas iniciativas	140	2. Menos reservas para mantenimiento	-115
3. Pagos al exterior (otros ingresos)	8	3. Ingresos del exterior (otros encargos)	3
	4 155		4 155

C. Cuenta de acumulación

Salidas		Entradas	
1. Inversiones brutas	250	1. Inversiones netas	140
2. Menos reservas para mantenimiento	-115		
3. Cambio neto de la posición externa	5		
	140		140

D. Cuenta con el exterior

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

puesta al día en los próximos cuatro o cinco 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. Más aún, 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 un año. En Canadá 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 respete este principio, la planificación comienza a fines de septiembre. La administración superior así lo avisa a la dirección de planificación. El Director envía un comunicado, acompañado con una lista de actividades y sus fechas, más 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 dos años, se ha vuelto a imponer la importancia de esta 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 está 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 Director 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 cinco años.

5.16 A mediados de enero se hace una reunión que dura usualmente tres días enteros y donde participan, más o menos, los 20 administradores superiores. Cada grupo principal presenta su consolidación y se supone que los otros las discuten, siendo el Director 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 razón es que el proceso de planificación proporciona a la oficina una respuesta documental completa, en caso de que haya una intervención de la Contraloría en su funcionamiento. Los directores no solamente saben lo que deben hacer, sino que también saben lo que hacen otros sectores, gracias a la circulación de los documentos de planificación. Este último elemento es de extrema importancia en una oficina donde una proporción tan grande del trabajo es interdependiente.
- 6.3 La planificación es un proceso lento y consume mucha energía, 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 asignación otorgada a otros. Más aún, el proceso hace evidente que, aun cuando la decisión final del Director haya estado basada en una apreciación subjetiva de la situación, las decisiones han sido sopesadas y no son caprichosas.

UNA POLITICA NACIONAL DE COORDINACION DEL SISTEMA
ESTADISTICO: REFLEXIONES SOBRE LA
EXPERIENCIA FRANCESA

Jean Bégué
Instituto Nacional de Estadística
y de Estudios Económicos (INSEE),
Francia

INTRODUCCION

La amplitud y la diversidad de los problemas que pueden ser evocados en el marco del tema 2 plantean una dificultad particular. Es preciso tener una visión general de esos problemas para captar los distintos aspectos que una política nacional de coordinación del sistema estadístico debe abarcar, en una perspectiva de coherencia global. Pero es preciso también, con riesgo de una pérdida de sustancia, seleccionar algunos de esos problemas para orientar la reflexión hacia los puntos fundamentales que condicionan la aplicación de semejante política.

Las ideas desarrolladas en la conclusión se apoyan sobre la experiencia francesa. Por lo tanto reflejan las características del sistema estadístico en Francia. Sin embargo pensamos, ilusoriamente quizá, que pueden llevar a poner en evidencia algunas normas válidas, cualquiera que sea la diversidad de los sistemas estadísticos.

La presentación de esas ideas requiere una descripción del sistema estadístico francés y de las diversas actividades de coordinación. La descripción será acompañada por comentarios (más o menos amplios según la naturaleza de los problemas) sobre el desempeño de esas actividades de coordinación. De igual modo, el examen detallado del proceso de elaboración de los programas estadísticos, al cual nos dedicaremos luego, permitirá sacar algunas observaciones importantes en forma de conclusión.

No. parece útil, en esta ponencia, empezar por una definición de la coordinación. La función de coordinación,

como la de administración, es omnipresente: cada persona, cada departamento coordina sus propias actividades. Por consiguiente, es difícil aprehenderla.

Aquí hablaremos solamente de la coordinación entre organismos y unidades, exteriores o no a la Oficina Central de Estadística, con actividad de servicio público en lo tocante a la estadística.

Acabando con las observaciones preliminares, conviene precisar, sin insistir, la finalidad de una política de coordinación estadística.

Esta no es sino el fundamento de un sistema estadístico público: se trata de asegurar la producción y la difusión de estadísticas que permitan satisfacer, lo mejor posible, las necesidades de información de las diferentes categorías de usuarios, teniendo en cuenta los apremios de toda especie, técnicos u otros, que pesan sobre la actividad estadística. La escasez de los recursos dedicados a la actividad estadística por supuesto constituye una de las más importantes sujeciones. Pero las sujeciones de tipo institucional, jurídico, psicológico ... muchas veces son esenciales y merecen una particular atención.

I. EL MARCO INSTITUCIONAL: SISTEMA ESTADISTICO Y COORDINACION

1. Un sistema estadístico descentralizado

Todo sistema estadístico conjuga, en combinaciones diversas, características de centralización (en un sistema enteramente centralizado, un organismo único sería responsable de la totalidad de las estadísticas oficiales) y de descentralización. El sistema estadístico francés se ha incrementado conforme a una clara orientación de descentralización sectorial; en cambio casi no hay descentralización territorial, por lo menos hasta los últimos años pues, desde entonces, la situación ha evolucionado ligeramente. El sistema es caracterizado por la coexistencia de un organismo central, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), de servicios estadísticos ministeriales y de algunos otros organismos públicos.

La distribución de las tareas normalmente es la siguiente. Al propio INSEE incumbe la producción estadística en ciertos

campos, por ejemplo las encuestas basadas sobre grandes muestras de población y los censos demográficos, así como las encuestas con carácter intersectorial sobre las empresas. El INSEE también es responsable de las síntesis estadísticas y de las cuentas nacionales. Además, cada ministerio lógicamente maneja los trabajos estadísticos en los campos que son de su competencia.

La necesidad de una rigurosa coordinación es la principal contrapartida de esa descentralización, coordinación que es asumida por el INSEE. También contribuye a la labor de coordinación un Consejo Nacional de la Información Estadística (CNIS), creado al lado del INSEE. El CNIS (un centenar de miembros) está integrado por representantes de la Administración (un tercio aproximadamente), de las empresas y de los sindicatos de asalariados (cerca de 40%), de colectividades territoriales, de organismos asociativos, de la Universidad y de la Investigación, así como por unas personalidades competentes. Volveremos a hablar del CNIS varias veces, particularmente a propósito de los programas estadísticos.

Dentro del INSEE, un Departamento de la Coordinación Estadística y Contable (llamado Departamento de la Coordinación, para simplificar), cuyas actividades vamos a analizar, es responsable de la misión de coordinación general del dispositivo estadístico público. Así es de los aspectos relacionales como de los aspectos conceptuales de la coordinación. No obstante, otras unidades del INSEE pueden tener responsabilidades directas de coordinación, con carácter técnico, en los campos de su competencia (estadísticas sobre las empresas, estadísticas sociales, directorios).

2. Las actividades del Departamento de la Coordinación

Conviene separar los dos grandes campos en los cuales se desempeñan las actividades de coordinación, aun cuando están estrechamente vinculados: un conjunto importante de relaciones que son esencialmente dirigidas hacia el exterior (aunque incluyen aspectos de mediación interna no despreciables), y el campo conceptual.

a) Aspectos relacionales de la coordinación

Esquemáticamente, podemos distinguir cuatro grandes categorías de interlocutores exteriores.

- Los servicios estadísticos ministeriales y los otros servicios productores de datos cuantitativos: la importancia y los rasgos específicos de las relaciones con los servicios estadísticos de los ministerios inducirán más adelante un examen algo detenido.

- Organismos diversos (comisiones, comités, consejos ...) cuya acción condiciona, de cierto modo, la producción de estadísticas. Aquí, nos limitaremos a llamar la atención sobre la importancia de una política de "presencia" de la preocupación estadística que consiste en organizarse para estar siempre informado y, dentro de lo posible, para participar directamente o a través de intermediarios sensibilizados, de manera formal o no, regularmente o episódicamente.

- Las organizaciones internacionales que forman parte de los demandantes de datos pero que, por lo demás, establecen normas. Al respecto, el papel de la coordinación es esencial: correspondencia con los organismos internacionales, preparación de las conferencias de los Directores Generales de los institutos nacionales de estadística --Naciones Unidas, Comunidad Europea-- o de las reuniones de grupos de trabajo. Las más veces las relaciones también pasan por otras unidades del INSEE o de los servicios estadísticos ministeriales. Además del interés de una armonización de las estadísticas internacionales que la internacionalización de la vida económica acarrea, por ejemplo en el marco de la Comunidad Europea, las consecuencias de las normas y de los programas determinados a nivel internacional sobre el desempeño de la actividad estadística nacional justifican una política de participación activa en los trabajos internacionales.

- Los interlocutores económicos y sociales así como las Administraciones como utilizadoras de informaciones y representantes de los encuestados. Las relaciones correspondientes tienen lugar principalmente, pero no exclusivamente, en el marco del CNIS, sobre todo en el momento de la preparación de los programas estadísticos (ver 2a parte). El secretariado del CNIS es asumido por el Departamento de la Coordinación.

Las relaciones con los servicios estadísticos ministeriales representan un conjunto complejo y diversificado que es difícil resumir. La naturaleza de esas relaciones varía obviamente conforme al tamaño de los organismos, que van de algunas personas a más de 700 y cuya actividad nutre directamente trabajos de análisis o de síntesis esenciales para la actividad del INSEE o lleva a elaborar informaciones en sectores muy especializados que sin duda competen a los ministerios. Varía conforme a la organización de los ministerios y de sus servicios estadísticos. Las autoridades jerárquicas conservan todas sus prerrogativas en materia de decisiones con respecto a esos servicios que, sin embargo, son dirigidos las más de las veces por ejecutivos del INSEE. Así, la articulación - que puede ser delicada-- entre las responsabilidades de coordinación del INSEE y la independencia de los ministerios se encuentra facilitada.

En este contexto, la coordinación por el INSEE supone una fiscalización permanente y una capacidad para intervenir o para preparar las intervenciones de las autoridades competentes con arreglo a problemas importantes para la vida del sistema estadístico.

La fiscalización es asegurada mediante contactos bilaterales --o multilaterales según los problemas-- más o menos regulares, o en el marco de reuniones periódicas de todos los jefes de servicios estadísticos ministeriales, sobre temas generales o particulares. Es asegurada también con motivo de un conjunto de tareas sistemáticas desempeñadas por el Departamento de la Coordinación, tal como:

- fiscalización de la presentación al CNIS de los programas de los servicios estadísticos ministeriales;

- gestión del personal de mandos del INSEE puesto a la disposición de esos servicios, o sea 400 personas más o menos; esos mandos pertenecen a los dos cuerpos técnicos superiores del INSEE: los del nivel más elevado son prestados por el INSEE que, para este fin, toma en sus propios recursos humanos, cuando los otros son puestos a la disposición de los servicios estadísticos a medida que son asentadas en los ministerios las partidas presupuestarias requeridas; claro que esa penetración de los ministerios por estadísticos del INSEE es un medio importante de estrechar los lazos de la "familia estadística";

- gestión de los recursos de procesamiento manual o computacional con el objeto de que el INSEE efectúe trabajos de producción estadística a beneficio de servicios estadísticos ministeriales menos dotados. mediante convenios ad hoc;

- preparación de pareceres, que el INSEE debe enviar al Ministerio de Hacienda, sobre las propuestas presupuestarias relativas a las acciones estadísticas de los otros departamentos ministeriales; la importancia de ese medio de coordinación, al parecer muy potente, tiene que ser relativizada, dado que su eficacia depende mucho del contexto presupuestario; ese medio se ha revelado más útil en período de incremento de los recursos presupuestarios que en período de estancamiento o reducción de los recursos; el apoyo, suministrado por el INSEE, a una operación estadística importante realizada por un ministerio, sin embargo, puede ser determinante para lograr los recursos presupuestarios necesarios.

Para acabar con los aspectos relacionales de la coordinación, conviene evocar la actividad relativa a la aplicación de los textos jurídicos que rigen la actividad estadística tanto del INSEE como de los servicios estadísticos ministeriales. Además de los textos que crearon el INSEE (y concediéndole su misión de coordinación general). ese marco jurídico engloba esencialmente la ley estadística nacional (ley de 1951 sobre "la obligación. la coordinación y el secreto en materia de estadísticas") y una ley más reciente de protección de las libertades individuales y de la vida privada frente a las amenazas originadas por la informatización de la sociedad (ley de 1978 sobre "la informática, los directorios y las libertades").

El Departamento de la Coordinación del INSEE asume grandes responsabilidades en ese campo jurídico. Instruye los problemas relativos al secreto estadístico y a los litigios ocasionados por las encuestas estadísticas. La importancia de esos problemas para el buen funcionamiento del sistema estadístico es muy grande pero no hay por qué insistir visto que el tema será objeto de una ponencia específica durante este seminario. Nos limitaremos a hacer dos observaciones con el fin de caracterizar el espíritu de colaboración que prevalece en las tareas de coordinación.

En el caso del secreto estadístico (que es objeto de reglas comunes a todos los servicios productores) como en el

caso de los litigios (sanciones pueden ser pronunciadas en contra de las empresas que rehusan responder a las encuestas obligatorias, en conformidad con procesos bien determinados), el interés de una gestión de esos problemas en el marco de una concertación con los representantes de los organismos implicados ha llevado a la instauración de comités especializados, creados en el seno del CNIS, cuyo secretariado es asumido por el Departamento de la Coordinación.

Así, a un comité del secreto estadístico atañendo a las empresas, presidido por un alto funcionario independiente, e integrado por un número igual de representantes de organismos profesionales y de representantes de la Administración, incumbe examinar todos los problemas de secreto estadístico planteados por la difusión de cuadros estadísticos o de datos individuales procedentes de encuestas estadísticas sobre las empresas. Lo mismo, el Comité de los litigios (relativos a las encuestas estadísticas) del CNIS, donde son también representados administraciones, empresas y usuarios, emite su parecer sobre todas las multas que puedan sancionar la negación de contestar a las encuestas.

La segunda observación se refiere a la aplicación, desde hace 10 años ahora, de la ley "informática y libertades". Para evitar que la ley ponga obstáculos a la actividad estadística, el Departamento de la Coordinación ha sido llevado a organizar contactos regulares con la Comisión Nacional de la Informática y de las libertades, encargada de cuidar de la aplicación de la ley. Fueron precisos grandes esfuerzos de explicación para obtener una actitud más bien comprensiva de la Comisión con respecto a las operaciones estadísticas, esfuerzos que por lo general fueron provechosos, como lo atestigua la simplificación de ciertos procesos aprobados por la Comisión o su actitud favorable a un proyecto de ley, adoptado desde entonces, autorizando el acceso del INSEE y de los servicios estadísticos ministeriales a los ficheros administrativos protegidos por el secreto profesional. Ese privilegio no hubiera sido logrado sin el rigor deontológico de los estadísticos en el desempeño de sus actividades, tampoco sin la voluntad, manifestada por los responsables de la coordinación, de resolver las dificultades institucionales concertándose con las otras entidades implicadas.

b) Aspectos conceptuales de la coordinación

La coordinación del sistema estadístico implica la elaboración y la utilización de procedimientos de coherencia: nomenclaturas, marco de la contabilidad nacional y de sus desarrollos (cuentas satélites, cuentas intermediarias) y más generalmente de los conjuntos de normas estadísticas. No nos detendremos en esos aspectos que constituyen el tema 3. Entretanto es indispensable evocarlo porque las modalidades de la coordinación conceptual en Francia son un aspecto esencial de la política nacional de coordinación.

Incumbe al INSEE la elaboración de las cuentas nacionales y, dentro del INSEE, el Departamento de la Coordinación está encargado de definir los conceptos y métodos de la contabilidad nacional por una parte y de la animación y de la síntesis de los trabajos por otra. Esos trabajos exigen la intervención de otras unidades del INSEE y de las administraciones: servicios estadísticos de los ministerios y unidades del Ministerio de Economía y Finanzas o del Banco de Francia en lo relacionado con las cuentas financieras y monetarias.

Es preciso recalcar la importancia para la coordinación de hacerse cargo de la contabilidad nacional en esta forma. Eso aparece claramente cuando se habla de normalización, dado que la presentación contable es un medio cómodo de garantizar la coherencia conceptual de las informaciones que describen los fenómenos económicos. Lo averiguamos también en la elaboración efectiva de los elementos de síntesis de las cuentas, que representa un mecanismo importante de relaciones con las otras administraciones implicadas, permitiendo al mismo tiempo asegurar un contacto concreto con la producción estadística.

Igual que en la elaboración de una nomenclatura y de la promoción de su uso, la intervención del Departamento de la Coordinación en la contabilidad nacional representa una actividad bien perfilada. En otros casos, la fiscalización de los problemas conceptuales es más difusa. Pero en conjunto, hay que acordarse que en ese campo como en otros evocados más arriba, la coordinación no intenta imponerse de manera formalista y burocrática; se desempeña con una preocupación de realismo y eficacia, tomando en cuenta las realidades técnicas o institucionales. Es el mismo espíritu que prevalece en la preparación de los programas estadísticos que, a continuación, examinaremos más detalladamente.

II. LA PREPARACION DE LOS PROGRAMAS ESTADISTICOS

La elaboración de los programas estadísticos en Francia representa un proceso bastante largo que empieza con un programa general a mediano plazo de cinco años (a veces basado sobre reflexiones a largo plazo) para desembocar en listas anuales de trabajos estadísticos bien especificados, acompañadas por las dotaciones en subsidios necesarios para su realización. Una concertación, dentro del CNIS, donde los proyectos son confrontados con las necesidades de los usuarios, y una puesta a punto pormenorizada de los programas del INSEE o de los servicios estadísticos ministeriales intervienen en el proceso. Este consta de varias fases iterativas durante las cuales las diversas sujeciones impuestas a los productores (disponibilidad de medios, sujeciones técnicas, sujeciones causadas por las encuestas soportadas por las empresas y los hogares investigados) son tomadas en cuenta de manera más o menos explícita.

1. La programación dentro del Consejo Nacional de la Información Estadística (CNIS)

Esa programación tiene una base legal y reglamentaria. La ley de 1951 encarga a la instancia de coordinación creada al lado del INSEE establecer "anualmente un programa abarcando la totalidad de las encuestas previstas para el año". Ese programa luego es objeto de un acto reglamentario que precisa sus modalidades. El acto procede del ministro de quien el INSEE depende (Ministro de Economía). Solamente las encuestas estadísticas que figuran en el programa son obligatorias; además los cuestionarios requieren un "visto bueno" previamente otorgado por el ministro de quien depende el INSEE y por el ministro de la competencia de quien dependen las entidades interesadas".

La discusión de los programas estadísticos dentro del CNIS en realidad es más amplia que lo previsto por los términos de la ley de 1951. Se apoya, en su actual forma, sobre un decreto de 1984 que "determinando la composición, las atribuciones y el funcionamiento del consejo", le da competencia para examinar el conjunto de los trabajos estadísticos.

Según ese decreto (aquí sólo citamos los apartados relacionados directamente con los programas):

"La concertación atendida por el consejo se refiere a las etapas de la producción de la información estadística y de su difusión, esa información procediendo sea de las encuestas estadísticas y censos. sea del procesamiento. con fines de información general, de los datos resultantes de la actividad administrativa.

En particular, el Consejo delibera y comunica su parecer:

1) sobre el estado del sistema de información estadística y las necesidades por satisfacer;

2) sobre el desarrollo general y sobre el escalonamiento por año de los trabajos estadísticos de los servicios productores;

3) sobre el programa anual de encuestas de los servicios públicos y de sus modalidades de aplicación (...);

4) sobre los proyectos de procesamiento, con fines de información general, de los datos resultantes de la actividad de las administraciones, de los organismos públicos y de los organismos privados encargados de la gestión de un servicio público."

Los pareceres del CNIS son preparados durante extensas discusiones en el seno de formaciones y grupos de trabajo especializados en cada ramo de la información económica y social. Esas discusiones dan la oportunidad de examinar en qué medida los programas del INSEE, de los servicios estadísticos de los ministerios y de los otros organismos productores de estadísticas oficiales, por su complementariedad, cumplen con las necesidades expresadas. Por supuesto permiten también descubrir repeticiones inútiles.

En el caso de los programas anuales, el nivel de especificación es relativamente elevado, siendo cada operación estadística bien identificada; las principales modalidades de realización de las encuestas son presentadas y discutidas detalladamente. Los programas a mediano plazo, que se han conformado con el calendario de los planes de desarrollo, son más bien caracterizados por sus orientaciones importantes a realizar durante el período, estando --o no--

indicado el año de realización.

La concertación instaurada en el seno del CNIS conduce a "pareceres" como ya hemos dicho, pero de ningún modo a decisiones que siempre incumben a las administraciones implicadas. Sólo éstas disponen de recursos presupuestarios que no pueden ser concedidos a una instancia tipo CNIS. La concertación es suficientemente estimulada para llevar a una definición precisa de las prioridades y a una identificación de las deficiencias por eliminar. Aunque los programas elegidos no puedan abarcar todas las operaciones deseadas por todos los usuarios representados en el CNIS, las más veces son objeto de un consenso amplio que pone término a las discusiones necesarias para su preparación.

Por lo demás, el proceso ha sido modificado en 1984 para permitir que sean mejor tomados en cuenta los pareceres del CNIS. Un examen de los anteproyectos para el programa del año n se efectúa al principio del año $n-1$, antes de las decisiones presupuestarias. Así es posible integrar las preocupaciones del CNIS en la preparación presupuestaria; eventualmente los programas definitivos son actualizados durante el otoño (septiembre-noviembre) en relación con los presupuestos efectivamente otorgados a los servicios. En esta segunda fase, obviamente se puede tener en cuenta otras evoluciones que requieran adaptaciones del programa definitivo; éste es entonces sometido nuevamente al examen del CNIS.

Una consecuencia importante del proceso de elaboración de los programas radica en la recolección de una documentación abundante sobre la actividad estadística. Esa información, por lo demás, no se reduce a la presentación del programa sino que también incluye una descripción pormenorizada de ciertas operaciones cuyo contenido es objeto de amplias discusiones y motiva la preparación de informes metodológicos sustanciales.

2. Los programas de trabajo del INSFE y de los otros servicios estadísticos

Los programas anuales de trabajo confían a las diversas unidades objetivos compatibles con los recursos disponibles en personal, material y créditos. La coherencia es garantizada por la elaboración simultánea de planes de trabajo y planes de cargas que toman en cuenta los medios

necesarios con un calendario determinado, para cada objetivo asignado a la realización de una operación estadística (operaciones permanentes, lanzamiento de nuevas operaciones o prosecución de operaciones anteriormente iniciadas). Esos programas interesan tanto a las unidades que tienen la responsabilidad general de las operaciones, desde la concepción hasta el análisis de los resultados, como a las unidades de apoyo encargadas de tareas específicas (recolección, ciframiento, registro, informática, impresión ...); la síntesis permite, según las etapas, preparar las solicitudes presupuestarias o proceder a los arbitrajes necesarios en conformidad con los presupuestos disponibles.

En esto, se trata de instrumentos clásicos de gestión; por lo tanto no es preciso insistir, a pesar de su importancia estratégica, salvo para recalcar su articulación con la programación dentro del CNIS.

Sin ser muy formalizada, esa articulación es generalmente bien realizada porque las operaciones de programación, tanto en el CNIS como en el INSEE o los otros servicios, empiezan con un año de anticipación y porque sus respectivos calendarios, condicionados por el calendario de la preparación presupuestaria, incluyen fases iterativas durante las cuales los servicios productores desempeñan un papel clave.

Para ellos, la participación en los trabajos del CNIS seguramente representa una carga no despreciable. La secretaría del CNIS ejerce, a este respecto, una función importante de mediación entre esos servicios y los otros participantes de la concertación. Gracias a ese papel activo de la secretaría asumido, no lo olvidemos, por el Departamento de la Coordinación, las preocupaciones expresadas en el seno del Consejo son, en una gran medida, integradas en los objetivos adoptados por los servicios estadísticos. Eso se averigua tanto en los programas anuales como en los programas a mediano plazo elaborados por el INSEE u otros servicios, a decir verdad, programas más indicativos que apremiantes.

ALGUNAS CONCLUSIONES

El enunciado de un cierto número de actividades que era indispensable para tratar un poco concretamente nuestro tema, podría inducir una visión más bien mecánica del papel del

Departamento de la Coordinación, en su misión de encaminar la política nacional de coordinación estadística. Sin embargo, hemos frecuentemente sugerido que el desempeño de esas actividades implicaba, por lo general, más agilidad que formalismo.

Tampoco sería conveniente que esa idea de agilidad apareciera como dominante, pues un cierto formalismo es preciso en muchas de las relaciones ocasionadas por la coordinación; además un cierto rigor --inherente también a la actividad estadística-- debe guiar el desarrollo de esa actividad, y los responsables de la coordinación tienen que hacerse fiadores de la ortodoxia en esa materia. Por lo tanto, la actitud deseable se sitúa en la busca de un cierto equilibrio. De la experiencia francesa (es lícito decir que ésta ha permitido un desarrollo satisfactorio de la estadística a pesar de algunas insuficiencias), es posible sacar algunas condiciones y factores imprescindibles para lograr ese equilibrio.

1) La información sobre la actividad estadística debe ser considerada como esencial: información sobre los programas, sobre las razones de cuál o tal operación, sobre el contenido metodológico de cada operación y sobre su realización, con calendario y naturaleza de los resultados.

La circulación de la información relativa a las actividades estadísticas y a los organismos que las ejercen, puede tomar distintas formas. Revistas especializadas, tal como el "Courrier des Statistiques" en Francia, brindan una útil contribución. Al respecto, reparemos que el "Courrier des Statistiques" (la revista está bajo la responsabilidad del Departamento de la Coordinación) incluye tanto artículos sobre los trabajos de servicios fuera del INSEE como artículos sobre los trabajos del propio INSEE; además es difundida a todos los mandos estadísticos del sistema público, cualquiera que sea el servicio donde trabajan.

Hemos insistido sobre la importancia de la documentación elaborada con motivo de los trabajos del CNIS. Pero no se debe omitir los circuitos que forman todo el sistema de relaciones descritas al principio de esta exposición. Desde luego esas relaciones se apoyan sobre individuos, lo que lleva a evidenciar la importancia de una "comunidad estadística".

2) Si globalmente la actividad estadística se caracteriza

por su diversidad, en Francia la desempeñan mandos que muchas veces han recibido la misma formación pero que, sobre todo, comparten no tanto una técnica común como una deontología admitida por todos, cualquiera que sea la entidad a la cual ellos pertenecen, el organismo especializado que es el INSEE o ministerios donde las preocupaciones de las autoridades jerárquicas son de naturaleza muy diferente. Las relaciones permanentes entre el INSEE y los ministerios son tanto más confiadas y eficaces, a pesar de contextos distintos, cuanto más implican personas que se consideran como formando parte de esa comunidad y que pueden cambiar de servicio, relativamente con frecuencia, sin por eso renunciar a los principios de la deontología estadística.

3) Habida cuenta de los plazos requeridos por el desarrollo de la actividad estadística, la coordinación supone una visión a mediano o largo plazo que no excluye una capacidad de adaptación a corto plazo dado que reajustes son siempre precisos. Asegurar una permanencia de esa visión es más propio del campo psicológico que del campo técnico. Mantener esa política exige un sentido elevado del interés del servicio público en general.

A causa del papel del organismo central de estadística, es necesario que su director general tenga una conciencia muy grande de la importancia de la misión de coordinación, aceptando que las finalidades de esa misión puedan estar por encima de los intereses inmediatos de su propio organismo. Debe ser admitido también en el seno de ese organismo que los responsables de la coordinación solamente pueden cumplir con su misión cuando ésta es considerada como el asunto de todos.

4) Por último, habida cuenta del número de actores implicados y que no están colocados bajo su autoridad, la coordinación requiere una aptitud para convencer, sin imponer, que solamente puede manifestarse cuando los principios formalizados en vigor son aplicados, y cuando las reglas no escritas del juego son implícitamente admitidas por los protagonistas.

La mejor manera de concluir esta ponencia será citar a A. Vanoli que durante 15 años asumió la responsabilidad de dirigir la coordinación en Francia: "el buen uso de la coordinación no se codifica como, en otros tiempos, podían serlo las reglas de los usos sociales. Es una mezcla, en proporciones variables, de orientaciones firmes y de métodos flexibles de acción".

**TEMA 3: ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA
COORDINACION ESTADISTICA**

ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA COORDINACION EN UN SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL

Marcelo Mercado Lora
Instituto Nacional de Estadística,
Bolivia

1. INTRODUCCION

Tanto en sociedades en que rige una centralización, economías de mercado, sistemas mixtos, o economías subdesarrolladas, las estadísticas son un insumo necesario para una planificación, diseño de políticas y toma de decisiones adecuadas. Para cumplir estos objetivos, sin embargo, las distintas estadísticas deben en lo posible estar sujetas a un marco conceptual que fije normas para su clasificación, definición y procesamiento. Este marco o conjunto de normas y reglamentaciones está constituido en un país por el Sistema Estadístico Nacional (SEN). Bajo este Sistema se fijan los objetivos en materia estadística y las políticas necesarias, así como los instrumentos requeridos para alcanzar éstos. En este esquema, la coordinación posibilita optimizar los recursos humanos, financieros y de tiempo necesarios para alcanzar los objetivos propuestos por el SEN.

El propósito de este trabajo es analizar con algún detalle el alcance de la coordinación en un SEN, y dar pautas concretas que faciliten el rol de la coordinación como un mecanismo que hace viables las políticas y objetivos de este Sistema.

El presente trabajo se divide en cinco capítulos: el segundo capítulo sintetiza los principales aspectos conceptuales de la coordinación estadística, enfatizando el rol de la coordinación al interior y exterior de la institución responsable de ejecutar las políticas dictaminadas por el SEN. El marco conceptual bajo el cual se debería realizar una coordinación adecuada es resumido de manera esquemática en el tercer capítulo. El cuarto capítulo explica de manera sucinta el rol de la coordinación estadística en el caso boliviano, y el impulso que ésta ha cobrado como consecuencia de la reciente responsabilidad adquirida por el Instituto Nacional de Estadística de la elaboración de las cuentas nacionales. El

último capítulo resume las principales conclusiones del trabajo y presenta algunas recomendaciones que podrían constituirse en tema posterior de debate.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA COORDINACION ESTADISTICA

La coordinación estadística puede ser definida como un conjunto de acciones que posibilitan una mejor comunicación entre productores y usuarios de estadísticas, lo cual permite optimizar los recursos humanos, financieros y de tiempo. La coordinación estadística, a su vez, es uno de los instrumentos necesarios para lograr un funcionamiento óptimo para alcanzar los objetivos propuestos por el Sistema Estadístico Nacional (SEN).

Por otra parte, para lograr una efectiva coordinación estadística, las series estadísticas relevantes deben integrarse coherentemente para la conformación de un SEN. Ello implica la sistematización de las distintas estadísticas generadas en un país bajo conceptos, métodos y clasificaciones establecidos, a fin de satisfacer necesidades específicas enmarcadas dentro de un cierto contexto social, político, económico y cultural. Si bien la concepción de un SEN responde en gran medida a los objetivos que se esperan cumplir, éste puede ser centralizado o no, o estar integrado de una manera horizontal o vertical.

El organismo responsable del funcionamiento del SEN es la Oficina Central de Estadística (OCE) de un país. Un objetivo de la OCE debe ser optimizar sus recursos humanos, físicos y financieros utilizados en la generación y utilización de estadísticas. Para ello, es conveniente que las OCE sean relativamente centralizadas en los países de menor desarrollo, ya que es difícil aglutinar a un conjunto de técnicos especializados que cuenten además con equipos, infraestructura física y medios financieros adecuados.

Por último, la consecución óptima de los objetivos de un SEN bajo los criterios antes mencionados puede lograrse a partir de una definición clara de las políticas y planes propuestos, y de una estructura organizativa y una coordinación apropiadas. La coordinación de un SEN debe realizarse en dos niveles: al interior y exterior de una OCE. La coordinación al exterior se subdivide, a su vez, en coordinación externa con informantes y usuarios de la

información. A continuación se especifican los aspectos más sobresalientes de dicha coordinación.

2.1 Coordinación al interior de una OCE

La coordinación al interior de una OCE está determinada por el grado de centralización del SEN. Así, en un SEN muy centralizado la coordinación requerida al interior de la OCE será mayor, mientras que por el contrario los esfuerzos de coordinación al exterior de esta oficina serán menores y viceversa.

La adecuada coordinación y comunicación al interior de una OCE evitará la duplicación de esfuerzos en y entre sus distintas reparticiones, y permitirá la obtención de objetivos adicionales con los mismos esfuerzos, así como una mayor eficiencia en el logro de resultados. Es importante notar que la coordinación al interior debe basarse en una estructura organizativa apropiada, con un organigrama integral que divida a la OCE en reparticiones, con funciones claramente delimitadas, pero complementarias entre sí, sea cual fuere el tipo de organización de la OCE. Además, la estructura organizativa debe distinguir las reparticiones generadoras de estadísticas de aquellas de apoyo técnico o administrativo.

Por otro lado, para lograr una coordinación fluida, el plan de trabajo de la OCE en su conjunto debe estar en función de las tareas desempeñadas por las reparticiones generadoras de estadísticas, ya que esto permitirá una distribución de responsabilidades más equilibrada. Por otra parte, el Director General de la OCE, además de supervisar el funcionamiento de su institución, debe ser el responsable de la coordinación entre las distintas reparticiones. Para ello es aconsejable que cuente con una Unidad de Coordinación a nivel de staff encargada de vigilar el cumplimiento del cronograma vigente y hacer efectiva la comunicación entre las distintas reparticiones.

Por último, una coordinación y comunicación permanentes al interior de la OCE permitirá que las distintas reparticiones se encuentren informadas sobre las atribuciones, funciones y tareas que les corresponde realizar. Esto evitará una duplicidad de funciones, la optimización de recursos y el cumplimiento más oportuno de requerimientos mutuos.

2.2 Coordinación al exterior de una OCE

La coordinación al exterior de una OCE también depende del grado de centralización del SEN. Así, en un sistema descentralizado en el cual la producción de estadísticas está a cargo de diversas oficinas independientes entre sí, debería existir una oficina que defina los criterios, clasificaciones, conceptos, definiciones y procedimientos a ser utilizados.

La coordinación al exterior de la OCE se presenta en dos niveles: con los que proporcionan la información básica y con los que utilizan ésta. Es importante establecer vínculos estrechos con los informantes (hogares, empresas y encargados de los registros administrativos) y hacerles comprender lo valioso que es su aporte para la obtención de estadísticas que, en última instancia, los beneficiarán. Para lograr ello, es necesario que exista un reflujo por parte de la OCE mediante, por ejemplo, la distribución de información pertinente a las empresas informantes.

Por otra parte, es importante la coordinación entre los que elaboran estadísticas sociales con los responsables de las estadísticas económicas y cuentas nacionales. Respecto a las primeras, esta necesidad de coordinación surge porque el hogar, además de ser el núcleo familiar de la sociedad, se constituye también en un ente económico, ya sea como ofertante de mano de obra, como consumidor, o en algunos casos, como productor de bienes y servicios. Así, la clasificación de algunas actividades en la elaboración de encuestas sociales tiene que guardar correspondencia con la clasificación de estadísticas económicas, o ser la misma. También, es importante la comunicación con los que elaboran las cuentas nacionales, ya que estas últimas pueden incluir requerimientos de información social en las encuestas o en el relevamiento estadístico.

Un aspecto a destacarse en las encuestas económicas a establecimientos es el referido a la actualización continua de los Directorios de Establecimientos. Lo más óptimo es tener un Directorio único para así evitar duplicidad en el registro, lo cual se logra a través de una coordinación al interior de la OCE y con los organismos públicos o privados que asocian a las empresas o establecimientos.

Por otro lado, en cuanto se refiere a la coordinación con los usuarios de la información es importante enfatizar que

las estadísticas son más valiosas mientras más oportunas y rápidas sean. La OCE también debería coordinar la obtención de resultados que esperan los distintos usuarios en función a sus necesidades. Para lograr lo anterior, la OCE podría conformar un grupo de usuarios, o un consejo estadístico que posibilite la coordinación entre productores y usuarios de estadísticas.

Los usuarios son principalmente el gobierno (que, por lo general, financia las actividades de la OCE), el sector privado (empresas y hogares, que son los que proporcionan gran parte de la información), y los organismos internacionales y otros (que generalmente contribuyen con asistencia técnica). Dada esta gama diversa de usuarios, es importante que la OCE tenga la flexibilidad necesaria para satisfacer los distintos requerimientos, para lo cual es conveniente que mantenga una independencia política y tenga, más bien, un carácter técnico y objetivo.

Cabe destacar que todo el trabajo de la OCE en cuanto a la producción de estadísticas se refiere, así como la comunicación con los usuarios, se verá facilitada si existe un apoyo adecuado en el procesamiento de datos. Este proceso tiene que basarse en un sistema computacional rápido y eficaz que verifique la consistencia de la información en el mayor grado posible, y que sea también de fácil acceso para el usuario. La centralización o no de este proceso depende de las características propias de cada OCE, aunque el rápido desarrollo de la informática y el enorme avance de las microcomputadoras permitirán una mayor descentralización de este proceso.

Por último, cabe destacar que la coordinación al interior y exterior de la OCE debe estar normada por el instrumento legal correspondiente que contemple derechos y responsabilidades claras para los que proporcionan, generan y utilizan la información estadística.

3. LA COORDINACION EN UN SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL

En el capítulo anterior se ha estudiado el rol de la coordinación al interior y exterior de la OCE. En este capítulo se analizan diversos aspectos sobre el marco conceptual y técnico que deberían ser considerados para una adecuada coordinación dentro de un SEN.

Los fundamentos técnicos para una coordinación apropiada en un SEN se fundamentan en gran medida en su estructuración. En principio, un SEN puede estar estructurado bajo el marco conceptual del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), especialmente en lo que corresponde a las estadísticas económicas y a las cuentas nacionales mismas. De ser así, es importante que la OCE sea la responsable de la elaboración de las cuentas nacionales, ya que ello permite mejorar cualitativamente el marco conceptual bajo el cual se desarrollan las estadísticas básicas económicas.

Por otra parte, es conveniente completar y complementar el SCN mediante otras estadísticas económicas, sociales y demográficas, las cuales pueden ser también ampliadas por cuentas satélites en temas específicos. Como resultado, la elaboración de estadísticas bajo la concepción de un Sistema de Cuentas Nacionales Ampliado da lugar a una coordinación intrínseca, ya que posibilita la complementación de distintas estadísticas y el mejor uso de recursos.

Asimismo, la coordinación a cargo de la OCE bajo el marco de un SCN permite una integración vertical y horizontal de las estadísticas. Se tiene una integración vertical porque las estadísticas económicas y sociales, además de ser un producto final para determinados requerimientos, se constituyen en un insumo para la elaboración de cuentas nacionales. Por otro lado, la integración horizontal de las cuentas surge de la necesidad de integrar en el mismo plano información económica, social y en gran medida demográfica.

Por último, otra ventaja de que la OCE elabore las cuentas nacionales es que se facilita la presentación de las estadísticas básicas de acuerdo a la clasificación de cuentas, la cual responde a las principales características socioeconómicas y al grado de desarrollo de un país, además de presentarse estas estadísticas con la clasificación internacional estándar. Con ambos tipos de clasificaciones se amplía la comprensión de la realidad socioeconómica, ya que además de contarse con las cuentas de un sector o rama determinado, se tiene un sistema completo de otras estadísticas e indicadores que responden al mismo tipo de clasificación. Esto permite una mejor integración y coordinación del SEN, ya que amplía la utilización y análisis de las estadísticas y permite una mejor comprensión de una realidad determinada.

4. LA COORDINACION ESTADISTICA EN EL CASO BOLIVIANO

La coordinación estadística en Bolivia ha sido lograda principalmente a través del fortalecimiento del sistema estadístico existente en el país, así como con la asignación al Instituto Nacional de Estadística (INE) de la responsabilidad de elaborar cuentas nacionales. Ambos aspectos son explicados en mayor detalle a continuación.

4.1 El fortalecimiento del SEN

El SEN en Bolivia puede definirse como un sistema que está siendo orientado hacia la centralización en lo que se refiere a la fijación de normas y procedimientos para la producción de estadísticas. Por otro lado, se está dirigiendo el sistema hacia una descentralización física de las actividades en los lugares o regiones donde se generan las estadísticas. También se está dando un mayor énfasis a la coordinación del INE con las distintas unidades sectoriales bajo las normas establecidas en la Ley del Sistema Estadístico.

Hasta un año atrás, el énfasis del relevamiento estadístico del INE radicaba en la obtención de estadísticas básicas económicas, principalmente estadísticas basadas en una encuesta anual del sector industrial, estadísticas de comercio exterior, la finalización de un censo agropecuario y el Índice de Precios al Consumidor. En lo que concierne a las estadísticas sociales, dada la limitada tradición censal (los dos últimos censos de población y vivienda datan de 1950 y 1976), éstas estaban limitadas a encuestas de hogares de carácter anual.

En este contexto, el fortalecimiento del SEN en Bolivia se ha logrado en gran medida a través de una mejor coordinación y delegación de funciones a los responsables de la generación de estadísticas. Las principales medidas adoptadas en este sentido son las siguientes:

a) En primer término, el INE se ha hecho cargo de la elaboración de las cuentas nacionales en enero del año en curso, cuya responsabilidad la tenía antes el Banco Central de Bolivia (BCB). Debido al retraso normal que tiene la elaboración de las cuentas nacionales definitivas, el BCB contaba con un modelo de previsión macroeconómico que se sustentaba en un conjunto de indicadores (índices de precios, cuántum y valor) en los sectores agropecuario, hidrocarburos,

minería, industria, construcción y otros. La elaboración por el INE de todos estos indicadores de corto plazo ha ampliado la cobertura de las estadísticas a cargo de la institución.

b) Se han fortalecido las encuestas de hogares para que se constituyan en el soporte de un sistema de estadísticas sociales. El marco muestral para dichas encuestas está siendo mejorado con una actualización cartográfica completa en los mayores centros poblados y con una encuesta de población y vivienda de gran cobertura.

c) Existe una mejor coordinación de los productores de estadísticas, aspecto importante para la mayor eficiencia del SEN en su conjunto. En función a lo que se discutió en el capítulo 2, dicha acción corresponde a la coordinación al exterior del INE que está siendo completada por un mejor acercamiento con los usuarios de estadísticas. la creación de un Consejo Estadístico que fija pautas generales y objetivos a seguir dentro del SEN, y un trabajo más estrecho con los organismos públicos y privados que procesan registros administrativos.

d) En cuarto lugar, gran parte de la mayor eficiencia del SEN se debe a una mejor coordinación al interior del INE. la cual ha sido facilitada sobre todo por la elaboración de las cuentas nacionales como una actividad continua. Para ello, el primer paso ha sido otorgar el mismo nivel de importancia a las actividades de las áreas técnicas: estadísticas económicas, estadísticas sociales y cuentas nacionales. Esto corresponde a una integración horizontal en la producción de estadísticas. De no ser así, se corre el peligro de que las actividades de un área se superpongan a otras, con el consiguiente retraso en el logro de los objetivos planteados y un desbalance del trabajo al interior del INE.

4.2 Elaboración de cuentas nacionales v el SEN

La elaboración de cuentas nacionales en el contexto de un SEN tiene diversas ventajas entre las que se destacan las siguientes:

a) Como se mencionó en el capítulo 3 de este trabajo, la elaboración de cuentas nacionales en el INE permite una integración vertical de las estadísticas. De esta manera, en lo que se refiere a las estadísticas económicas, el trabajo se orienta en el presente a satisfacer las necesidades del

área de cuentas nacionales, además del trabajo normal que venían desarrollando hasta el momento las divisiones encargadas. Ya que las estadísticas económicas y las cuentas nacionales se encuentran bajo la misma estructura institucional, los requerimientos de información en base a formatos y clasificación de cuentas son más fluidos en comparación al pasado, cuando las cuentas se elaboraban en el BCB. Esta fluidez ha mejorado sustancialmente la cobertura y oportunidad de la información.

b) Otra ventaja con la inclusión de cuentas nacionales es que se ha mejorado el marco analítico para la elaboración de las estadísticas económicas, lo que permite dar una mayor validez y cohesión a éstas. Además, es posible verificar la consistencia de las distintas estadísticas e indicadores, como también hacer los ajustes correspondientes de una manera rápida y oportuna. Por su parte, los responsables de cuentas tienen la oportunidad de participar de manera directa en la formulación de algunas estadísticas básicas y diseño de formularios y registros, y ajustar éstos a sus requerimientos.

c) En tercer lugar, en la elaboración de las cuentas definitivas los técnicos encargados de las cuentas nacionales también tienen acceso directo a las distintas estadísticas sociales, las cuales permiten mejorar otras estimaciones. Así, es importante el acceso a la información sobre el número y composición de la fuerza de trabajo y de la población, como también a otras estadísticas relacionadas con la vivienda, salud, educación y otros. La utilización de estas estadísticas será mayor mientras más se consolide el sistema de estadísticas sociales que está complementado por un marco conceptual de cuentas socioeconómicas.

d) Por otra parte, de la misma manera que el desarrollo en la calidad y cobertura de las estadísticas básicas se manifiesta en el cálculo de las cuentas nacionales, también se da el proceso inverso. En este sentido, los planes de trabajo que se tienen en el área de cuentas nacionales permitirán mejorar el marco analítico de las estadísticas básicas, sobre todo económicas. Dentro de los principales proyectos que se están ejecutando y en los que existe esta correspondencia, se tiene la elaboración de las cuentas definitivas, la regionalización del producto, la trimestralización y nominalización de las cuentas provisionales, la elaboración más detallada de cuentas e indicadores del sector público y de la cuenta corriente de la

balanza de pagos y, además, la preparación de encuestas de márgenes y canales a partir de la corriente de bienes.

e) De manera específica, en lo que respecta a la elaboración de cuentas definitivas, su procesamiento ha permitido dar algunas prioridades en la generación y procesamiento de algunas estadísticas económicas. La regionalización del PIB posibilitará fortalecer en un mediano plazo el desarrollo de las estadísticas básicas en cada departamento o región de acuerdo a las necesidades que éstos tengan. La trimestralización y la estimación del producto en términos nominales ya ha fortalecido un sistema de indicadores de corto plazo de precios, cuántum y valor para los distintos sectores de la economía. En todos los casos, los distintos indicadores que se procesan son obtenidos bajo la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) u otras clasificaciones aceptadas internacionalmente, así como por la clasificación de cuentas nacionales, la cual refleja de mejor manera la estructura y composición de la economía boliviana. Asimismo, la elaboración de las cuentas del sector público y el flujo real de bienes y servicios de la cuenta corriente de la balanza de pagos, permitirá fortalecer un sistema de estadísticas básicas e indicadores de estos sectores.

f) Por último, la proyección futura de las cuentas nacionales en cuanto al planteamiento y elaboración posible de un Sistema de Cuentas Socioeconómicas complementadas con cuentas satélites, permitirá fortalecer las estadísticas básicas correspondientes. También se facilitará una mayor integración horizontal entre las estadísticas sociales y económicas, y una integración vertical de éstas con las cuentas nacionales.

En resumen, el SEN en Bolivia puede considerarse como un sistema que tiende hacia una mayor centralización normativa, pero con descentralización administrativa, sobre todo ahora que la OCE se ha hecho cargo de la elaboración de las cuentas nacionales. Esta nueva actividad ha permitido integrar las estadísticas básicas con las cuentas, y hacer un mejor uso y verificación de la consistencia de las primeras. Además, ha ampliado la cobertura, calidad y oportunidad de las estadísticas básicas e indicadores de carácter económico y social.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha estudiado el rol que juega la coordinación estadística como un mecanismo necesario para alcanzar de manera óptima los objetivos propuestos por un Sistema Estadístico Nacional.

Con este propósito, el presente trabajo ha analizado primero los aspectos conceptuales de la coordinación estadística y el marco bajo el cual ésta debería desarrollarse. Posteriormente, se han indicado los aspectos más sobresalientes de la coordinación estadística en el caso boliviano, tomando en consideración la reciente responsabilidad que el Instituto Nacional de Estadística ha asumido en la elaboración de cuentas nacionales.

A manera de conclusiones y/o recomendaciones, los principales resultados del trabajo pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- En los países subdesarrollados donde existe una escasez de recursos técnicos, humanos y financieros asignados a la elaboración de estadísticas, pareciera ser óptimo crear una única oficina central de estadística que aglutine estos recursos para la conformación de un SEN centralizado en cuanto a las normas a seguir, pero desconcentrado físicamente ya sea por regiones o actividades sectoriales.
- Si bien la coordinación estadística al exterior de una OCE es importante, tanto con usuarios e informantes, la coordinación estadística al interior de una OCE es una condición necesaria para que se cumpla de una manera óptima la coordinación al exterior. La coordinación interna permite evitar la duplicidad de esfuerzos y aprovechar al máximo los recursos disponibles, para lo cual la OCE debe estar organizada coherente y funcionalmente. Con el propósito de enfatizar la coordinación interna, se puede crear una unidad de coordinación que vigile el cumplimiento de las distintas tareas y viabilice la comunicación entre las distintas reparticiones de la OCE.
- La coordinación mejora a medida que el marco conceptual para la producción estadística se vuelve más amplio y comprensible. El marco conceptual para la

producción de estadísticas económicas es el Sistema de Cuentas Nacionales, el cual puede ser ampliado a un Sistema de Cuentas Socioeconómicas. Para ello, es de fundamental importancia que la OCE sea la responsable de la elaboración de cuentas nacionales. Esto permitirá que algunas estadísticas básicas, además de tener un valor intrínseco, sean utilizadas como insumo para la elaboración de cuentas.

- La inclusión de las cuentas nacionales a las actividades ordinarias realizadas por la OCE, permite viabilizar una integración vertical de las estadísticas, así como una integración horizontal que sitúa en el mismo plano a las estadísticas básicas económicas, sociales, y a las cuentas nacionales. También se facilita la mejor comprensión y análisis de la economía, ya que la clasificación de cuentas responde al grado de desarrollo y estructura de un país.
- La coordinación estadística al interior o exterior de la OCE se verá facilitada si existe una política informática definida que apoye todo el trabajo de la OCE en cuanto a codificación, transcripción, proceso y validación de datos, así como el marco legal correspondiente.
- Por último, la mayor parte de las consideraciones señaladas han sido experimentadas por Bolivia, al haberse hecho cargo el Instituto Nacional de Estadística de las cuentas nacionales, tarea antes encomendada al Banco Central. Si bien el tiempo transcurrido en esta nueva actividad es relativamente corto, se prevé que con el impulso y dinamismo promovidos por esta nueva responsabilidad será posible orientar las actividades del INE en la dirección correcta y generar las economías de escala correspondientes.

Bibliografía

Instituto Nacional de Estadística, "Ley del Sistema Nacional de Estadística", La Paz, Bolivia, 1976.

_____, "Ley del Subsistema Departamental de Información Estadística", La Paz, Bolivia, 1976.

Oficina Estadística de Naciones Unidas, "La Organización de los Servicios Nacionales de Estadística: Examen de las Cuestiones Principales", Estudios de Métodos, serie F, Nº 21, 1977, Ed. Naciones Unidas, Nueva York.

_____, "Directrices Relativas a los Principios de un Sistema de Estadísticas de Precios y Cantidades", Informes Estadísticos, serie M, Nº 59, 1977, Ed. Naciones Unidas, Nueva York.

_____, "Towards More Effective Measurement of Level of Living and Review of Work of the United Nations Statistical Office (UNSO) related to Statistics of Levels of Living", Living Standards Measurement Study, Working Paper Nº 4, octubre 1980, Ed. Banco Mundial, Washington, D.C.

ELEMENTOS DE COORDINACION EN LA FUNDAMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE ESTADISTICA

Galo Arias Veloz
Instituto Nacional de Estadística
y Censos (INEC)
Ecuador

I. LAS ESTADISTICAS OFICIALES EN EL ECUADOR. UNA BREVE SINTESIS

La historia de las estadísticas en el Ecuador marcha al unísono con la evolución del Estado.

Hasta antes de la década de los años cuarenta sólo hay vestigios de esfuerzos estatales dispersos en materia estadística; esto se deduce de los Decretos por los que se ordenaba el levantamiento de los Censos de Población y otras investigaciones estadísticas en los años 1836, 1861, 1885, 1903, 1929 y 1935.

Con la expedición de la primera Ley de Estadística, en agosto de 1944, se sientan las bases para la implantación y desarrollo de la actividad estadística oficial, técnicamente concebida; es así como en 1950 se efectúa el Primer Censo Nacional de Población con cobertura nacional y en 1954 el Primer Censo Agropecuario Nacional, levantado utilizando la metodología del muestreo probabilístico.

La labor estadística oficial recibe su mayor impulso a raíz de la instauración en el país del proceso general de planificación. En 1954, al institucionalizarse la planificación estatal mediante la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, da comienzo una etapa prolífica para las estadísticas: en 1955 se realiza el Primer Censo de Manufactura y Minería; en 1962 se levanta el Segundo Censo Nacional de Población y el Primer Censo Nacional de Vivienda; en 1965 se realiza el Segundo Censo de Manufactura y Minería y el Primer Censo de Comercio y Servicios; se implantan encuestas e indicadores económicos continuos y se fortalece la investigación inter-censal sobre aspectos sociales y demográficos, todo lo cual ha perdurado y se ha desarrollado hasta la actualidad.

La actividad estadística, sin embargo, experimenta su mayor adelanto a partir del descubrimiento, explotación y comercialización del petróleo en el país. En 1974 se efectúan simultáneamente: el Tercer Censo de Población y el Segundo de Vivienda, así como el Segundo Censo Agropecuario Nacional. Hasta fines de la década del setenta se habían realizado dos encuestas pioneras en el ámbito, una para el área urbana y otra para el área rural, sobre Presupuestos Familiares, y en base a esto se amplió la cobertura temática y geográfica del Índice de Precios al Consumidor Urbano. Lo expuesto, más la implantación de un amplio Programa de Desarrollo Estadístico, pudo darse a partir de una situación de bonanza fiscal que caracterizó a esa década y en torno a la expedición --en mayo de 1976-- de una nueva Ley de Estadística.

El inicio de la década del ochenta fue auspicioso para el ámbito de la investigación estadística en el Ecuador; lo confirman principalmente: la ejecución de los Censos Económicos de 1980 y el Cuarto Censo de Población y Tercero de Vivienda de 1982; la puesta en marcha, en 1981, del Sistema Estadístico Agropecuario Nacional (SEAN). Posteriormente, a partir de la mitad del decenio, la investigación estadística oficial se benefició de una saludable madurez: se entrega oportunamente información anual referente a estadísticas económicas y sociales; se ha avanzado con éxito en la aplicación del Muestreo de Áreas a la investigación estadística agropecuaria; se ha puesto en marcha una nueva investigación sobre "Precios e Índices de Precios de Materiales, Equipo y Maquinaria de Construcción" cuya información mensual es utilizada en el reajuste de planillas de obras públicas; se ha implantado un "Sistema de Mejoramiento de las Estadísticas Vitales" a través del cual se evalúan cualitativa y cuantitativamente las limitaciones en la información de los registros vitales; y desde 1986 se dio comienzo a la ejecución de las fases de programación censal, con miras a realizar en 1990 el Quinto Censo de Población y Cuarto de Vivienda.

En la actualidad se puede afirmar que desde el cumplimiento oportuno de los compromisos censales del país, se pone en evidencia la existencia de una capacidad nacional de planificación, ejecución, procesamiento y publicación para la realización de investigaciones estadísticas; la cual, tras superar problemas de rigidez en el uso del recurso computacional para procesamiento de datos, ha posibilitado el incorporar a las rutinas estadísticas procedimientos superiores de análisis, evaluación estadística y diseño

metodológico.

II. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION DEL SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL (SEN)

El 7 de mayo de 1976 entra en vigencia la Ley de Estadística, con su publicación en el Registro Oficial Nº 82. En la mencionada Ley, expedida mediante Decreto Supremo Nº 323 del 27 de abril de 1975, se dispone: que (Art. 1) la Estadística Nacional se realizará mediante el "Sistema Estadístico Nacional" (SEN), a cargo de los organismos pertinentes; que (Art. 2) el SEN estará orientado a la investigación, estudio, planificación, producción, publicación y distribución de las estadísticas nacionales que faciliten el análisis económico-social, para los programas de desarrollo, de acuerdo con la realidad nacional; que (Art. 3) todos los organismos o instituciones del sector público, que realicen labores de carácter estadístico, se sujetarán al SEN, con obligaciones claramente estipuladas (Art. 15), tales como: a) presentar al Instituto Nacional de Estadística y Censos los proyectos de investigaciones estadísticas con sus respectivos informes, metodologías, estimaciones presupuestarias y el calendario de trabajos, para formular el Programa Nacional de Estadística; y b) participar activamente en la coordinación y formulación del Programa Nacional de Estadística; y finalmente, que (Art. 4) son órganos del SEN, el Consejo Nacional de Estadística y Censos (CONEC) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Además, en la misma Ley (capítulo III - Sección Primera, numeral "a" del artículo 10) se establece la responsabilidad del INEC de elevar a consideración del CONEC el Programa Nacional de Estadística y (como numeral "c") de coordinar y supervisar la ejecución de planes de programas de trabajo que deben realizar las demás instituciones del SEN. Para tal efecto y como uno de los mecanismos, la Ley le confiere (en la Sección Tercera, Art. 3) al INEC la capacidad de establecer Comisiones Especiales que deben funcionar como organismos auxiliares y asesores del Instituto y que estarán conformadas por representantes de las instituciones productoras y usuarias de estadísticas; a tales Comisiones se les asignará funciones específicas (Art. 3), dirigidas a obtener su colaboración en la preparación de los programas sectoriales de estadística y a sugerir reajustes en la producción de las estadísticas a cargo de los diversos organismos del Sistema Estadístico Nacional; ellas, también deberán proponer los principios,

normas y directrices que pueden aplicarse para obtener la coordinación del SEN.

Respecto a la naturaleza del SEN, a la definición de su cobertura y consiguiente instrumentalización, así como a su real implantación, parece no haber existido un avance significativo en el país. En los documentos que forman parte del "Proyecto de Organización del INEC - agosto 1976", ya se establecía que el control y supervisión de los aspectos normativos del SEN estarán a cargo del CONEC, organismo "que tiene autoridad para aprobar el Programa Nacional de Estadística y asignar, a través de las Comisiones Especiales, la responsabilidad de ejecutar los diferentes proyectos a las instituciones que forman parte del Sistema"; por otra parte - en esos documentos - una vez fijados los objetivos y metas que deben guiar la investigación estadística en todo el país, se determinaba un marco de referencia de la investigación estadística - asimismo a nivel de país- que incluye cerca de 30 temas principales, cada uno con su correspondiente especificación: objetivo, cobertura, frecuencia, método de investigación, etc. Se aclaraba, en todo caso, que aquel "estudio se realizó tomando en cuenta las recomendaciones internacionales y las necesidades internas". Con la afirmación de haber "definido el universo de necesidades estadísticas del Ecuador" se expresaba que el mismo tiene que ser analizado con mayor profundidad por las Comisiones Especiales y que la formulación - en sí - del Programa Estadístico Nacional, entre otros importantes eventos, será posible hacer a partir del funcionamiento del INEC, y cuando ya estén organizadas aquellas comisiones. Si bien el Programa Estadístico Nacional no ha sido elaborado aún, los pasos concomitantes dados en aquella época para - por lo menos - su definición, tuvieron una evidente utilidad; es así como aquel "universo de necesidades estadísticas del Ecuador" - que constituye hasta la presente, la única base para enmarcar la planificación estadística - sirvió de parámetro para la formulación y aprobación, por parte del CONEC, en sesión del 7 de octubre de 1976, del primer "Plan de Trabajo para el INEC" y para la estructuración y suscripción, el 26 de junio de 1978 por el Gobierno del Ecuador y el 11 de julio de 1978 por el Representante Residente de Naciones Unidas, del documento ECU/76/018/A/01/01 correspondiente al Proyecto "Asistencia al Desarrollo Estadístico".

Pero de ahí a la implantación y funcionamiento del SEN y a la definición de un Programa Estadístico Nacional no ha existido mayor progreso en la primera mitad del presente

decenio. Tan sólo en el ámbito del Proyecto de "Asistencia al Desarrollo Estadístico" es donde se presentaron las más importantes inquietudes respecto a la necesidad de arribar a una mejor definición del SEN; - téngase en cuenta que para la formulación del citado Proyecto, se tomó como uno de los justificativos de partida la necesidad de instaurar y fortalecer el SEN. El "Jefe del Proyecto/Jefe del grupo de expertos" del comentado Proyecto, nombrado como tal por Naciones Unidas en consideración a sus méritos de "estadístico económico altamente calificado, con considerable experiencia en la organización y administración de un servicio de estadística y en la obtención, compilación y uso de una amplia gama de estadísticas en países en desarrollo", al término de sus funciones y luego de permanecer 22 meses en el INEC (agosto 1979-mayo 1981) expresó en su informe final, que no está claro "si el espíritu de la legislación estadística, a través del funcionamiento del Consejo Nacional de Estadística, es para centralizar la producción estadística, para integrarla, coordinarla, racionalizarla o simplemente para hacerla un inventario". Ante aquel tipo de inquietud era obvio que el CONEC, al momento de tal apreciación, no era un instrumento para definir la política institucional sobre estadísticas, tampoco un foro para discutirla y no disponía de la maquinaria para implantarla. Por otra parte, para la asesoría internacional, la experiencia institucional del INEC, hasta aquella época ya registraba enormes dificultades para poder coadyuvar, con el CONEC, en la implantación de toda una labor protagónica de estructuración y puesta en funcionamiento del SEN; en efecto, se presentía ya que los esfuerzos de planificación del gobierno determinarían el que la actividad estadística total fuera del INEC, aumente más rápidamente que la del propio INEC, contrariando así los objetivos de centralización e integración de la producción estadística en el contexto de lo que se suponía debía ser el SEN; concomitantemente, a más de que crecían en número las actividades estadísticas en ministerios y otras entidades públicas, se percibía que esos organismos reconocían - contra cualquier otra opinión - como una actividad oficial suya la recolección estadística; más aún, se estaba al tanto de que determinadas universidades - financiadas con fondos públicos - efectuaban sus propias encuestas, con una manifiesta y celosa independencia de normas, métodos y procedimientos, a través de los cuales producían cifras "semi-oficiales". Todo esto - evidente no sólo para la asesoría internacional - se oponía a los citados objetivos y a otros como los de coordinación y racionalización, que suponían el funcionamiento del SEN; por

consiguiente, se llegó a expresar en el comentado documento: "primero, que no existe una política bien definida con relación al SEN que no sean las disposiciones legales del Decreto de Estadísticas y la declaración ocasional del INEC; segundo, que no existe cambio en el SEN desde el inicio del proyecto: - las tareas están igualmente mal divididas; las normas tan caóticas; y los objetivos tan mal definidos como hace dos años. Tercero, el proyecto "Asistencia al Desarrollo Estadístico" ni ha intentado entenderse con los problemas del SEN por la simple razón que ni está equipado para hacerlo ni bien ubicado. Por lo tanto es lógico que si hubieron y aún existen muchas esperanzas a este respecto ... y que en algunos lugares el proyecto "Asistencia al Desarrollo Estadístico" es considerado como una herramienta útil para conducir a un sistema racional de estadísticas, se debe pensar en proporcionarle nuevos términos de referencia y una nueva ubicación. La falla de reconocer esto sería comprometerse en un optimismo no fundamentado".

En todo caso, desde 1981, en que concluyó el comentado proyecto de "Asistencia al Desarrollo Estadístico", hasta el presente, el SEN todavía no funciona. El CONEC continúa afectado de los mismos problemas, en especial de un limitado poder de convocatoria: durante 1986 y pese a los esfuerzos desplegados por la Presidencia y Vicepresidencia del CONEC y la Dirección General del INEC, no ha sido posible conseguir aún que funcionen normalmente las Comisiones Especiales designadas, tanto por la impuntualidad de sus miembros como por una evidente falta de interés y desconocimiento de las materias tratadas. El INEC, por su parte, a pesar de haber recuperado su prestigio institucional, todavía no está en posición de ser reconocido como líder para la conducción del SEN; por el contrario y a pesar del éxito técnico en la realización y publicación de los tres censos efectuados en la primera mitad de esta década, de la mayor oportunidad con la que ahora entrega los resultados de sus encuestas, ha ido perdiendo importantes rubros de financiamiento oficial para la realización de nuevas encuestas; por otra parte, y a pesar de que la Ley de Estadística confiere al INEC (Capítulo III, Sección Primera, Art. 10, literal e) la responsabilidad de hacer inventarios estadísticos y mantener un archivo centralizado de todos los formularios, boletas, cuestionarios, instrucciones y demás instrumentos de registro, que utilice el Sistema Nacional, para la obtención de sus estadísticas; desde noviembre de 1987, en que el INEC solicitó a 140 organismos estatales --que forman parte del SEN-- los materiales para estructurar el citado Archivo,

hasta la fecha solamente 36 entidades han respondido --al respecto, la "Asistencia al Desarrollo Estadístico" ya preveía que: "En términos generales, la recolección y procesamiento de las estadísticas no son actividades populares y con prestigio en el Ecuador como en la mayoría de otros países. Según ello, no es fácil para una institución joven y relativamente pequeña (INEC) encaramarse en la escalera del estatus institucional, en particular si a fin de hacerlo de esta forma tiene que despojar a otras instituciones de actividades o responsabilidades que hasta entonces ellas han reclamado como suyas".

III. EL PROGRAMA NACIONAL DE ESTADISTICA (PNDE)

En una realidad poco propicia para la planificación estadística y con una crisis económica nacional e internacional que recorta posibilidades al avance de la investigación científica en los países subdesarrollados, resulta fundamental desplegar los esfuerzos necesarios para programar la actividad del SEN --al menos desde una perspectiva eminentemente técnica-- con el fin de que esta importante tarea sirva, sobre todo ahora, para una efectiva racionalización en el uso de recursos escasos.

Los antecedentes anotados, al pretender resumir una realidad del pasado inmediato, revelan la indiscutible necesidad de incorporar a la planificación estadística --por lo pronto-- nuevos elementos, sobre todo para acotar los objetivos iniciales, en salvaguarda de lo factible de realizar en un determinado período y para fundamentar todo aquello que signifique sistematización del amplio ámbito de las estadísticas. Estos elementos podrían facilitar la tarea de, al menos, pasar del "listado-inventario" de necesidades estadísticas que se tiene, al establecimiento de prioridades reales; con lo cual será factible situarse ya en un nivel superior de planeamiento.

Entonces, en términos de una concepción doctrinaria que defina la tarea de planificación como un acto participativo, producto de una verdadera simbiosis entre planificadores y ejecutores, hay que concebir la real implantación del Sistema Estadístico Nacional (SEN), a partir de la elaboración y vigencia de un Programa Nacional de Estadística --que signifique un efectivo instrumento normativo, de ordenamiento y conducción de la actividad estadística en el Ecuador-- que

logre captar a través de su argumentación técnica el compromiso político de todos los entes oficiales responsables, para finalmente instaurar y desarrollar el Sistema Estadístico Nacional (SEN) en el país.

Al respecto, la Ley (Capítulo V, Art. 16) define al Programa Nacional de Estadística como un instrumento que contendrá las directrices para las investigaciones que deben realizar tanto el Instituto Nacional de Estadística y Censos como las demás entidades sujetas al Sistema Estadístico Nacional, encaminadas a cubrir las necesidades de información estadística en todos los campos de la realidad nacional, incluyendo los censos, con los respectivos calendarios de trabajo tanto para la recolección de datos como para su elaboración, análisis, sistematización y publicación y que comprenderá los proyectos de corto, mediano y largo plazo. Asimismo, la Ley de Estadística constituye --en todo caso-- un instrumento normativo para la aplicación del Programa pues claramente estipula (en el Art. 17) que ninguna institución u organismo sujeto al Sistema Estadístico Nacional, realizará oficialmente investigaciones estadísticas que no hayan sido incorporadas al Programa Nacional de Estadística y Censos; adicionalmente, confiere al INEC la capacidad de coordinar y supervisar la ejecución de los programas y planes de trabajo que deben realizar las demás instituciones del SEN (Capítulo III, Art. 10, literal b).

IV. LA FUNDAMENTACION TECNICA DEL PROGRAMA NACIONAL DE ESTADISTICA

De lo expuesto se puede colegir la presencia de tres aspectos esenciales. El primero: en más de una década de existencia del INEC, todavía no se ha presentado al CONEC el Programa Nacional de Estadística, a pesar del respaldo jurídico que existe, porque el Instituto como tal, no cuenta con los recursos político-institucionales necesarios para ejercer un efectivo poder de convocatoria y la conducción indispensable para la instauración de un proceso de planificación y coordinación estadística, en el que participen los organismos o instituciones del Sector Público que deben involucrarse en esta labor eminentemente participativa. El segundo: si bien la investigación empírica es la que define el carácter de la institución productora de datos estadísticos (INEC) útiles para procesos de investigación, análisis y planificación socio-económica, el estado de desarrollo en el país de la

labor científica --al ser insuficiente y limitado-- no estimula ni respalda la demanda del Programa Nacional de Estadística y, peor aún, no presta un efectivo apoyo para su estructuración e implantación. Y el tercero: sin este Programa no puede entrar a funcionar efectivamente el SEN.

Por consiguiente, resulta impostergable --al menos-- el atender a la Fundamentación Técnica del Programa Nacional de Estadística, como un paso previo a su conformación inter-institucional y política. Tal Fundamentación podrá darse a partir de situar y definir los principales elementos conceptuales y teóricos para fijar prioridades técnicas en la Estructuración del Programa. Tales elementos deben corresponder a dos ámbitos esenciales donde se ubica la demanda estadística oficial: el uno, relativo a las "actividades multianuales" y que se refiere a las actividades que se realizan principalmente para estudiar tendencias a lo largo del tiempo; ámbito en el cual ocupa un lugar preeminente el Sistema de Cuentas Nacionales; y el otro, vinculado con los "Planes de Desarrollo" y compuesto por los principales determinantes para establecer prioridades en la planificación estadística, a través de las áreas de concentración de los planes nacionales de desarrollo y la información necesaria para llegar a la evaluación correcta de los programas así como a la interpretación mejor de los determinantes del cambio.

En términos institucionales se puede observar, entonces, que así concebido el punto de partida de la Fundamentación del Programa Nacional de Estadística, en tres entidades oficiales se hallaría el germen de la misma: Banco Central, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) e INEC. Esto, sin perjuicio de que deberán considerarse otros elementos básicos para dicha Fundamentación, tales como una evaluación exhaustiva, tanto cualitativa como cuantitativa, de la actual demanda y oferta de información estadística, a partir de la realización por parte del INEC de un Inventario Nacional de Estadística y de la conformación definitiva del Archivo Metodológico de las Estadísticas Oficiales del país.

V. ESQUEMA DE NECESIDADES ESTADISTICAS PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

La planificación del desarrollo económico y social es una de las tareas más importantes que ha venido ejecutando el país

por espacio de cuatro décadas.

La formulación de planes y programas supone, entre otros aspectos, proponer al país una acción sistemática y organizada para acelerar el crecimiento económico y solucionar las graves disparidades entre formas avanzadas de consumo, muchas de ellas transplantadas de países desarrollados, y las escasas posibilidades materiales para satisfacerlas.

La actual agudización de problemas fundamentales como las crecientes presiones inflacionarias, el desempleo y subempleo crónicos y el desequilibrio estructural de la balanza de pagos, confiere --más claramente-- a la elaboración de planes de desarrollo económico y social su real importancia y magnitud, en cuanto éstos contemplan la formulación de programas con finalidades esenciales como las de promover cambios sustanciales en el uso, disponibilidad y asignación de los recursos a la producción de bienes y servicios.

Sin embargo, la tarea de elaborar planes de desarrollo supone el cumplimiento de varias etapas, tales como: efectuar un diagnóstico de las condiciones en que funciona la economía y, esto, a diferentes niveles: global, sectorial y regional; elaborar un conjunto de proyecciones de mediano y largo plazo para examinar las perspectivas de evolución futura y para establecer metas cuantitativas a ser alcanzadas, y finalmente determinar un conjunto de medidas tendientes a propiciar una asignación de recursos que permita alcanzar las metas señaladas.

De lo expuesto se infiere la necesidad de cumplir una tarea enorme de recopilación y análisis de estadísticas para el diagnóstico y las proyecciones de los programas que forman parte de la planificación nacional.

Es fundamental entonces, que previo a la estructuración del Programa Nacional de Estadística, y en términos de su consistente fundamentación, se fijen las necesidades prioritarias de información en función de los requerimientos estadísticos para la formulación y ulterior evaluación de los planes de desarrollo.

Al respecto, el Consejo Nacional de Desarrollo --organismo responsable de la planificación y coordinación estatal-- ha presentado al INEC un inventario de estadísticas utilizadas, y requeridas en su labor institucional, con un desglose a

nivel de variables. Es importante, sin embargo, proseguir en un trabajo conjunto (CONADE-INEC) que permita establecer prioridades en función de los requerimientos inmediatos y mediatos y de la disponibilidad de recursos, a fin de racionalizar en el tiempo la producción de estadísticas del desarrollo económico y social. En esta perspectiva, adonde se pretendería llegar es a la definición de un esquema integrado y coherente, que posibilite la fundamentación del Programa Nacional de Estadística a partir de un criterio pragmático de orden de prioridades en el suministro de información para la planificación del desarrollo.

VI. ESQUEMA DE NECESIDADES ESTADISTICAS PARA EL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

El Sistema de Cuentas Nacionales es un conjunto de técnicas estadísticas y métodos de registro contable que sirven para describir cuantitativamente, a través del tiempo, la estructura económica y los flujos que se plantean entre los agentes que la conforman. Por lo tanto, este Sistema, al que se lo identifica también como el ámbito de las estadísticas de síntesis, desempeña un papel clave en el desarrollo del aparato estadístico en su conjunto, puesto que de él procede la demanda de información básica; situación que le confiere la calidad de núcleo del dispositivo de información sobre la economía, soporte de toda investigación sobre el mediano y largo plazo y marco de referencia para análisis de la coyuntura.

Los problemas de carácter estadístico a los que se enfrenta el Sistema de Cuentas Nacionales en el Ecuador, tienen que ver --fundamentalmente-- con deficiencias de cobertura de información sobre sectores para los cuales no se tiene un seguimiento estadístico y de calidad de la información proporcionada para las actividades económicas que son objeto de investigación; problema, este último, originado sobre todo en la mentalidad de un informante renuente a entender la finalidad trascendental de la estadística y que presenta todo tipo de dificultades para proveer datos confiables y oportunos.

A partir de lo anotado se debe propender a que el Sistema de Cuentas Nacionales --que con mucha eficiencia lo mantiene el Banco Central del Ecuador-- interactúe sobre la producción de información, generando el desarrollo y mejoramiento del

aparato estadístico, pues, como es conocido, la calidad de los agregados macroeconómicos depende estrechamente de la información que los sustenta.

En tal sentido, el INEC presentó en el "Seminario Regional sobre Cambio de Año Base de las Cuentas Nacionales", efectuado en Quito, entre el 18 y 22 de abril del presente año --bajo la iniciativa, organización y conducción del Banco Central del Ecuador y la participación de la Oficina Regional de Cooperación del Gobierno Francés, el DANE de Colombia y el INE de Bolivia-- un esquema tentativo que, si bien constituye una simplificación --tal vez drástica-- de una realidad económica mensurable, permite establecer las necesidades de estadísticas básicas útiles para una adecuada descripción de la estructura y funcionamiento del sistema económico ecuatoriano, considerando como principales factores para su definición y para una fundamentación pertinente del Programa Nacional de Estadística a los elementos conceptuales y valorativos de las Actividades, Sectores y Mercados Económicos que, a su vez, constituyen categorías esenciales del Sistema de Cuentas Nacionales.

Sobre este particular, se espera continuar en una labor mancomunada entre el Banco Central y el INEC, para ampliar y perfeccionar el comentado esquema, en base al cual, la Programación Estadística contará con la justificación indispensable de porqué ciertas necesidades de información básica o determinadas acciones para desarrollar las rutinas investigativas resultan ser más prioritarias que otras.

VII. EVALUACION DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE INFORMACION ESTADISTICA

Las necesidades de información estadística, tomadas a un nivel agregado, tanto desde el punto de vista de la Planificación del Desarrollo como del Sistema de Cuentas Nacionales, pueden conformar los Sub-Sistemas de Información y éstos en su conjunto configurar --temáticamente-- el Sistema Estadístico Nacional.

Bajo tal concepción puede fundamentarse el Programa Nacional de Estadística, en cuanto a las tareas de coordinación de las actividades de las unidades productoras de información, dentro de todos y cada uno de los Sub-Sistemas. Y sólo en términos de un Esquema por Areas

definidas de Información, que contendrán los Sub-Sistemas, puede entenderse la real valía de las Comisiones Especiales, como factores esenciales para la programación y coordinación estadísticas.

El trabajo que debe realizarse en cada uno de los Sub-Sistemas es efectuar un análisis exhaustivo de la oferta y la demanda de información estadística. En cuanto a la oferta, hay que evaluar la información que se produce a nivel de Area de Información; para esto, el INEC levantará un Inventario Nacional de Estadística a través del cual se establecerá la situación prevaleciente en los Sub-Sistemas, no sólo en cuanto a la producción estadística, sino a la metodología en la que aquella se sustenta y a la estructura administrativa y funcional de las unidades generadoras de información. Respecto a la demanda, su jerarquización por Sub-Sistemas y Areas, y en conjunto, se efectuará mediante la utilización de los mecanismos asesores que la Ley de Estadística considera; esto es, a través de las Comisiones Especiales constituidas por usuarios y productores de estadísticas, que cuenten con el respaldo institucional del Consejo Nacional de Estadística (CONEC), técnico del INEC y financiero del Estado, para desempeñar cabalmente sus funciones.

De los esfuerzos por equilibrar --a un nivel adecuado-- la oferta y demanda, se desprenderán los mejores elementos para la fundamentación y ulterior presentación del Programa Nacional de Estadística, susceptible de ser aplicado a mediano plazo y donde, por cada Area de Información, se describan los Proyectos Estadísticos a ejecutarse con un detalle de: temas; series estadísticas a producir; clasificaciones, cobertura geográfica y periodicidad de la información; tipo de investigación a realizarse: censo, muestra, registro administrativo, análisis de datos, proyecciones, etc. Todo esto, en el marco de una definición de políticas, estrategias, metas, cronogramas, recursos financieros y responsables de su ejecución.

De esta manera, se concibe que una coordinación eficaz al interior del Sistema Estadístico Nacional y, aún más, la evaluación del cumplimiento de metas y responsabilidades asignadas en el Programa Nacional de Estadística serán posibles a partir de la implantación de Marcos Conceptuales Globales, de procedimientos normalizados referentes al uso de conceptos, definiciones y clasificaciones comunes en la captación y procesamiento de la información estadística y

datos administrativos, y del uso más generalizado de las clasificaciones internacionales en la estadística nacional; todo lo cual, sin duda, constituye un cúmulo de elementos propios de una adecuada fundamentación que, a su vez, debe ser el principal atributo de la Planificación Estadística, sustento y fin de toda coordinación estatal para el ámbito.

PAPEL DE LAS CUENTAS NACIONALES EN EL DESARROLLO
DE LOS SISTEMAS ESTADISTICOS.
EXPERIENCIA PERUANA

Carmen Reyes Hiuguay
Instituto Nacional de Estadística
Perú

INTRODUCCION

El presente documento presentado en el Seminario Regional sobre Coordinación de la Estadística Nacional, realizado en la ciudad de Buenos Aires-Argentina del 22 de junio al 1 de julio de 1988 y organizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, tiene por objeto describir en forma sucinta el proceso de gestación del Sistema Estadístico del Perú y sus principales logros en aquellos aspectos donde el esquema global del Sistema de Cuentas Nacionales tuvo un papel importante.

El documento consta de tres capítulos, en el primero se define el Sistema de Cuentas Nacionales, con breves comentarios sobre su evolución, enfatizando las características, objetivos y finalidades que están relacionados con el desarrollo de los Sistemas Estadísticos.

El segundo capítulo describe las actividades realizadas por la Comisión Interinstitucional de Cuentas Nacionales que concluyeron con la creación del Sistema Estadístico Nacional del Perú y la asignación de la responsabilidad de elaborar las Cuentas Nacionales al Instituto Nacional de Estadística.

Finalmente en el tercer capítulo se comentan las principales características del Sistema Estadístico Nacional y las actividades que coadyuvieron al desarrollo de las actividades estadísticas relacionadas con la programación, racionalización y normatividad donde la contabilidad nacional jugó un rol importante.

I. SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

El desarrollo de esta parte del documento se ha limitado a una breve definición y descripción de la contabilidad nacional, con comentarios sobre el primer Sistema de Cuentas Nacionales propuesto por las Naciones Unidas en 1953 y el último de 1968, haciendo énfasis en las características, objetivos y finalidades relacionados con el desarrollo de los sistemas estadísticos, en la medida que las cuentas nacionales constituyen un marco conceptual global de las estadísticas económicas básicas.

1.1 Definición y evolución

La Contabilidad Nacional, es un método de registro sistemático, completo y coherente de las transacciones de los agentes económicos; tiene por objeto la descripción cuantitativa de la estructura y evolución de la economía de un país. Contribuyendo de este modo a un mejor conocimiento de la realidad nacional, al análisis de la evolución de los fenómenos económicos, a la toma de decisiones de política económica y la gestión gubernamental.

La complejidad y diversidad de eventos económicos y financieros que se da en una economía así como la multitud de agentes que intervienen en ellas, plantea la necesidad de una adecuada clasificación y definición de agentes y de transacciones así como de una estructura contable orientada a la descripción de las principales funciones de la economía como son: la producción, el consumo, la distribución y redistribución del ingreso, la acumulación, los flujos financieros y sus relaciones con el exterior.

El primer Sistema de Cuentas Nacionales y sus correspondientes cuadros estadísticos de las Naciones Unidas en 1953 fue bastante sencillo, y proporcionaba un marco coherente para describir los aspectos relativos a la producción, el consumo, la acumulación y el comercio exterior. El sistema presentaba seis cuentas y 12 cuadros para detallar algunas transacciones de las seis cuentas del sistema contable.

En este primer sistema no se abordaron las estimaciones a precios constantes, sin embargo la experiencia de los países en aplicar los esquemas de cuentas nacionales y el empleo de

datos de las cuentas nacionales en el análisis, programación y política económica y social, han servido para aclarar, modificar y ampliar las definiciones y clasificaciones de las distintas versiones de las cuentas nacionales.

El actual Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) adoptado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su XV período de sesiones y publicado en 1968, es bastante completo. En la esfera de la producción se han integrado las tablas Insumo-Producto y las cuentas de Oferta y Utilización de bienes y servicios en valores corrientes y constantes; se han clasificado a los Sectores Institucionales de la economía para conocer mejor el proceso de distribución y redistribución del ingreso y de la acumulación (inversión), así como los flujos financieros (Flujo de Fondos).

Los temas que no se abordaron en detalle en el SCN para que fuesen desarrollados en el futuro son: la contabilidad regional y trimestral, las estadísticas sobre la investigación y desarrollo, así como un sistema de estadísticas demográficas, laborales, educativas, de salud y sociales coordinado con el SCN.

1.2 Características y objetivos

El SCN trata de proporcionar directrices de alcance internacional a las autoridades estadísticas nacionales para perfeccionar, elaborar y ampliar sus sistemas de estadísticas básicas y sus cuentas nacionales.

Las cuentas nacionales al integrar todas y cada una de las estadísticas económicas en un esquema común y coherente permite evaluar la cobertura y consistencia de las estadísticas disponibles en un país, así como detectar aquellas que son necesarias para lograr un mejor conocimiento de la realidad nacional.

La integración en el SCN de clasificaciones, definiciones y una estructura de cuentas permite el uso de un lenguaje común entre productores de estadísticas y usuarios de las mismas, y constituye un excelente instrumento para la coordinación, sistematización y programación de la producción de estadísticas económicas básicas, así como de un sistema de indicadores de precios y cantidades.

El SCN facilita la labor técnico-normativa en la producción estadística y hace posible la preparación de un

Plan y Programa estadístico, ya que todas y cada una de las estadísticas económicas básicas tienen sistemáticamente un lugar en alguna parte del SCN.

El SCN plantea metas para el desarrollo de los sistemas estadísticos de los países, las mismas que se alcanzarán gradualmente en función a un orden de prioridades, a los recursos que se asignen y a las decisiones que se adopten.

II. COMISION INTERINSTITUCIONAL DE CUENTAS NACIONALES

En este capítulo se describen las actividades desarrolladas por la Comisión, que dieron origen a la creación del Sistema Estadístico Nacional y aquellas de coordinación intersectorial para la determinación de la estructura del Sistema de Cuentas Nacionales a implementarse en el Perú, prioridades de su ejecución y correspondientes necesidades o requerimientos de información básica.

Por iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas y del Instituto Nacional de Planificación, el 17 de junio de 1971, se crea la Comisión Interinstitucional de Cuentas Nacionales integrada por representantes de los organismos mencionados anteriormente así como del Banco Central de Reserva (responsable de elaborar las Cuentas Nacionales en aquel entonces) y de la Oficina Nacional de Estadística y Censos.

A esta comisión se le encargó: i) estudiar la metodología de las Cuentas Nacionales; ii) establecer la metodología más adecuada para los fines de la planificación del desarrollo; iii) evaluar la factibilidad de implementar el SCN; iv) organizar un sistema informativo integrado y v) proponer las medidas legales y reglamentarias que estime necesarias.

Para cumplir con estos objetivos en el período 1971-1975 la comisión orientó sus tareas en dos aspectos fundamentales: i) implementar un sistema estadístico y ii) difundir e implementar el SCN, con el objetivo de coordinar y orientar las actividades estadísticas del país.

2.1 Creación del Sistema Estadístico Nacional

Con la finalidad de establecer un Sistema Estadístico Nacional, se consideró conveniente y necesario contar

previamente con un diagnóstico sobre el funcionamiento del aparato estadístico existente. Por tal motivo se realizó el Primer Inventario de Series Estadísticas para el año 1971.

Este inventario comprendió a 178 oficinas de estadísticas del sector público, a las que se investigó el alcance de cada una de las series que producían, los métodos de relevamiento, la periodicidad de su ejecución, la cobertura geográfica, el grado de atraso en su disponibilidad y los medios de difusión de las mismas. Se investigó también la capacidad operativa a través de la disponibilidad de los recursos humanos, materiales, financieros y de equipamiento; así como la ubicación y nivel jerárquico que ocupaban en el organismo al que pertenecían.

Los resultados obtenidos se difundieron a través de tres documentos: en el primero se presentó el análisis y evaluación de los resultados, en el segundo un resumen con los datos generales de las oficinas y el tercero en varios tomos la relación de cada una de las oficinas de estadística y el detalle de las series estadísticas con sus correspondientes atributos y características investigadas.

El análisis y evaluación de los resultados permitió puntualizar como causas del deficiente funcionamiento del aparato estadístico, la ausencia en la práctica de un efectivo organismo central y de oficinas coordinadoras en los distintos ministerios, la carencia de un programa integrado de tareas y la escasez de recursos para la producción de estadísticas.

Por otro lado los servicios estadísticos no poseían una visión global y conjunta de los requerimientos de información de los usuarios, había diversidad de métodos de captación y elaboración de datos, superposición de esfuerzos debido a la falta de coordinación y la consiguiente existencia de sistemáticas duplicaciones de información, en algunos casos, con discrepancias apreciables entre cifras referidas a un mismo período y a una misma variable.

Esta situación trajo como consecuencia la existencia de diversidad de formularios para solicitar a una misma fuente informante variables o datos con criterios y puntos de vista distintos, procesándose parcialmente la información solicitada según la necesidad de cada oficina solicitante.

Ante esta realidad la Comisión Interinstitucional de Cuentas Nacionales en 1975, presentó a consideración de las

más altas autoridades gubernamentales sus conclusiones y recomendaciones proponiendo la creación del Sistema Estadístico Nacional, el mismo que se creó a fines de 1975 mediante Decreto Ley Nº 21372.

2.2. Implementación del Sistema de Cuentas Nacionales

En este segundo aspecto, la Comisión paralelamente a las tareas propias del inventario estadístico, estableció un programa de trabajo con el objeto de formular la estructura y características básicas que debería tener el sistema de cuentas nacionales del Perú y sus correspondientes cuadros estadísticos en el marco general del SCN (serie F, Nº 2 Rev. 3) propuesto por las Naciones Unidas en 1968.

La estructura y características básicas del SCN a implementarse en el Perú, debía adecuarse a las necesidades de la planificación del desarrollo, de la toma de decisiones de política económica y de los demás usuarios; su implementación debía ser gradual de acuerdo a las posibilidades estadísticas de aquel entonces y a las prioridades fijadas por los principales usuarios.

Para ello se organizaron "Jornadas de Debates", con la participación de funcionarios de todos los ministerios y del Instituto Nacional de Planificación, para buscar la activa participación de los usuarios, especialistas en cuentas nacionales y productores de estadísticas, con el objeto de difundir la estructura y alcance del SCN propiciando el uso de un lenguaje técnico común.

En estas jornadas se determinaron las clasificaciones y desagregaciones del SCN-Perú, los requerimientos de información básica, su cobertura y periodicidad, y las prioridades para su ejecución.

2.3 Otras actividades

La Comisión Interinstitucional de Cuentas Nacionales, además de lo comentado, participó activamente en la elaboración del Plan Contable General para empresas no financieras, en la estructura del clasificador de ingresos y gastos del Gobierno General y en el planeamiento de los Censos Económicos de 1973.

III. SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL

En este capítulo se enumeran los objetivos y características del Sistema Estadístico del Perú y describen los aspectos más importantes de su desarrollo en los que el Sistema de Cuentas Nacionales ha tenido un rol importante, tales como la elaboración del Plan Estadístico Nacional, la normalización contable, el diseño del formulario único y el establecimiento de clasificaciones, conceptos y definiciones en la producción estadística.

3.1 Objetivos y características

El Sistema Estadístico Nacional del Perú (SEN) se crea el 30 de diciembre de 1975, con la finalidad de asegurar que las actividades estadísticas oficiales se desarrollen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normatividad común.

Los objetivos del SEN son los siguientes:

- a) Asegurar la producción y difusión de estadísticas confiables y oportunas para un mejor conocimiento de la realidad nacional, la planificación del desarrollo y la adecuada toma de decisiones;
- b) Lograr la integración y racionalización de las actividades estadísticas oficiales a fin de conseguir el mejor uso de los recursos evitando la dispersión de esfuerzos; y
- c) Promover el interés de la población por las actividades estadísticas para lograr su activa y permanente participación y colaboración.

Como órgano rector del SEN se crea el Instituto Nacional de Estadística (INE) como organismo público descentralizado, dependiente del Presidente del Consejo de Ministros, encargado de planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades estadísticas a nivel sectorial, regional y nacional. Al crearse el SEN, al INE se le asigna la responsabilidad de la elaboración de la Cuentas Nacionales y demás esquemas macroestadísticos.

A nivel de cada Ministerio se establecieron Oficinas Sectoriales de Estadística (OSEs), como órganos de apoyo

dependientes administrativamente de sus respectivas autoridades y técnico-normativamente del INE, encargadas de planear, coordinar, ejecutar y controlar las actividades de su competencia y las que desarrollen las oficinas de estadística de su sector, cualquiera que fuese su ubicación geográfica. De esta disposición se exceptuó a los Ministerios de la Defensa.

Es decir, en el SEN la actividad técnico-normativa es ejecutada por el INE y la actividad operativa por las oficinas de estadística integrantes del SEN.

La política de desconcentración y descentralización administrativa puesta en práctica con la creación de Organismos Regionales de Desarrollo, ahora Gobiernos Regionales, determinó la necesidad de implementar y organizar subsistemas estadísticos regionales, creándose donde no habían, Oficinas Regionales (departamentales) de Estadística (ORES) en casi todo el país.

En el SEN se establecieron dos comités, el primero denominado Comité de Coordinación Sectorial compuesto por todos los Jefes de las OSEs que se reúnen mensualmente y el Comité Consultivo de Estadística integrado por destacados profesionales en el campo estadístico que se convoca a solicitud del Jefe del INE.

3.2 Desarrollo del SEN

En esta parte se comentarán los aspectos más importantes en el desarrollo del SEN especialmente aquellos que inciden en la integración, racionalización y actividad técnico-normativa donde las cuentas nacionales tuvieron un papel importante.

3.2.1 Plan Estadístico Nacional

El Plan Estadístico Nacional (PEN), es el instrumento directriz para desarrollar las actividades estadísticas. Con la finalidad de superar en forma gradual la situación del aparato estadístico y cumplir con los objetivos del SEN, se elaboró por primera vez en el Perú el PEN y sus correspondientes Planes Sectoriales para el bienio 1977-1978.

Actualmente la formulación de los planes estadísticos se han perfeccionado y se elaboran en tres niveles: Central

(INE), Sectorial (OSEs) y Regional (OREs), los que al consolidarse dan lugar al Plan Estadístico Nacional.

En cada uno de ellos se presenta un Diagnóstico o caracterización de la problemática tanto de su organización y capacidad operativa como de la producción estadística; contiene también los Objetivos y Lineamientos de política estadística contenidos en los planes de desarrollo; las Metas Globales expresadas a través de una relación de variables e indicadores, que deben ser alcanzadas por los integrantes del SEN y finalmente la Programación, que comprende la relación de proyectos estadísticos a ejecutar en el período de referencia del Plan.

3.2.2 Normalización contable

La normalización contable existente en el país es de gran importancia para la producción de estadísticas económicas básicas, en la medida que permite disponer de información homogénea de las diferentes empresas informantes.

Si bien la normalización contable no es función propia de los organismos de estadística, en el caso del Perú el INE tiene entre sus funciones participar en la fijación de normas administrativas y técnico-contables.

Con el objeto de normalizar la contabilidad de las empresas no financieras para una mejor supervisión y obtención de información adecuada para la elaboración de las cuentas nacionales, el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 1973 encargó a una comisión especial el estudio de un Plan Contable General que asegure la presentación uniforme de los estados financieros de las mismas.

Esta comisión estuvo conformada por representantes de las Direcciones generales de Contabilidad Pública y de Contribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, del Colegio de Contadores Públicos y de representantes de la Comisión Interinstitucional de Cuentas Nacionales, entre otros.

La participación de especialistas en cuentas nacionales en esta comisión fue muy importante, ya que la estructura del Plan de Cuentas y el movimiento de las mismas toma en consideración las necesidades de elaborar las cuentas nacionales.

El Plan Contable General para empresas no financieras (PCG) detalla las cuentas del Activo, Pasivo, Cargas e Ingresos por naturaleza entre otros, prevé cuadros y anexos de información complementaria a nivel de establecimiento e identifica las operaciones con el exterior para garantizar información adecuada para la balanza de pagos.

Se ha participado también en la formulación del Plan Contable Gubernamental de aplicación obligatoria a todos los organismos de la Administración Pública. Además de estos planes contables se dispone del Plan Contable Bancario vigente desde 1980 y del Plan Contable para Empresas de Seguros.

3.2.3 Racionalización estadística

Otra tarea de gran importancia para la racionalización estadística, consistió en el diseño de un "Formulario Unico" que recogiera las necesidades de información económica básica anual de los múltiples usuarios con la finalidad de disponer de información homogénea, adecuada y oportuna para efectuar las nuevas estimaciones de las cuentas nacionales (aplicación del SCN aprobado en las Jornadas de Debates), así como para mejorar y agilizar la mecánica operativa en la captación de información evitando la duplicación de esfuerzos.

El proyecto de Formulario Unico fue elaborado por los especialistas en cuentas nacionales del INE previa evaluación de los existentes, y sometido a consideración de todos los sectores productores y usuarios para su análisis y observaciones. El diseño de este formulario contiene información a nivel de empresa y establecimientos, el cual ha sido mejorado y perfeccionado en base a la experiencia de su aplicación en las llamadas Encuestas Económicas Anuales que ejecutan las OSEs de los diferentes Ministerios para las actividades de Pesca de extracción y transformación, minería, industria manufacturera, comercio, transportes y servicios.

Las características de este formulario son las siguientes: i) mantiene la estructura general de cuentas del Plan Contable General de empresas no financieras; ii) integra la solicitud de información a nivel de empresa y establecimiento asegurando la coherencia de los datos; y iii) facilita la tarea de crítica, codificación y procesamiento.

3.2.4 Clasificaciones, conceptos y definiciones

Las clasificaciones, conceptos y definiciones de las variables macroeconómicas que exige la aplicación del SCN en la elaboración de las cuentas nacionales, ha facilitado la actividad técnico-normativa en la producción de las estadísticas económicas básicas. Esta se ha realizado a través de la unificación de criterios y el uso de un lenguaje común desde el proceso de recolección de los datos en las Encuestas Económicas Anuales.

Por otro lado, la decisión de cambiar el año base de las cuentas nacionales y de implementar integralmente el SCN, integrando en su elaboración tablas de insumo-producto, planteó la necesidad de establecer una nomenclatura de actividades económicas y de bienes y servicios para la economía peruana.

La clasificación de actividades económicas se elaboró tomando como base la clasificación CLIU a cuatro dígitos y la importancia que ellas tienen en la economía, para una mejor descripción de la estructura y evolución del proceso productivo.

La clasificación de los bienes y servicios, se determinó por la importancia de los mismos tanto en la producción nacional como en la demanda intermedia, consumo, exportaciones, importaciones y el carácter estratégico de algunos de ellos; las clasificaciones utilizadas para la determinación de esta nomenclatura fueron la CUODE, CUCI, CIBS y NABANDINA.

El establecimiento de estas nomenclaturas permitió que la codificación y procesamiento de la producción, y las materias primas de las encuestas económicas anuales y de las exportaciones e importaciones se realicen con único clasificador, facilitando el análisis y consistencia de la información a través de las cuentas de oferta y utilización de bienes y servicios que se elaboran anualmente en valores corrientes y constantes.

Estas clasificaciones fueron coordinadas con cada OSE en el ámbito de su competencia y se utilizaron en las investigaciones especiales que se realizaron para la definición del año base, tales como la estructura del consumo a nivel nacional, la estimación de los canales y márgenes de distribución y la estructura del consumo privado, entre otras.

COORDINACION ESTADISTICA EN LA
ELABORACION
DE CUENTAS NACIONALES

Víctor M. Navarrete Ruiz
Instituto Nacional de Estadística, Geografía
e Informática (INEGI)
México

PRESENTACION

El presente documento pretende dar una visión global de las principales características del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), particularizando en el proceso de coordinación y concertación entre el organismo responsable de la elaboración y las principales entidades productoras de la información básica.

Dados los alcances del presente trabajo, son reseñados los procesos y fuentes de información de mayor relevancia que han permanecido a lo largo de los últimos diez años, en el transcurso de los cuales ya se ha efectuado un cambio de base y se han elaborado estimaciones a nivel trimestral, lo cual ha llevado a cambios en las estrategias de cómputo en algunas variables que conforman el sistema.

La estructura del presente documento es como sigue: inicialmente se presenta la estructura organizacional y las bases legales que sustentan al SCNM; se continúa con una breve reseña de los trabajos realizados en este ámbito, mencionando características relevantes de las principales fuentes de información que concurren dentro del proceso de cómputo del SCNM; para finalizar, se hace breve reseña a nivel sectorial de la relación biunívoca entre fuentes y procedimientos del cálculo.

I. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

El Gobierno Mexicano responsabilizó del desarrollo y

coordinación del Sistema Nacional de Información a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien a su vez delegó estas funciones en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

El marco legal que rige las funciones y atribuciones del INEGI se encuentra contenido en la Ley de Información Estadística y Geografía, publicada en el año 1980. Esta Ley responsabiliza al INEGI de la formación, organización y levantamiento de los censos nacionales, encuestas económicas y sociodemográficas, la integración de las Cuentas Nacionales, la elaboración de estadísticas derivadas e indicadores sobre la actividad económica y social. Adicionalmente, deberá orientar, coordinar y racionalizar la captación, producción y procesamiento de la información que otras entidades generen.

El INEGI para el desempeño de las actividades conferidas cuenta entre sus principales dependencias con la Dirección General de Estadística (DGE), quien es responsable de la elaboración de las Cuentas Nacionales a través de la Dirección de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas (DGCNEE), la cual está conformada por seis subdirecciones: Cuentas Económicas Trimestrales, Estadísticas Económicas, Estadísticas Agropecuarias, Sistemas y Procedimientos, Insumo-Producto y la Subdirección de Cuentas Económicas Nacionales, en quien recae directamente la responsabilidad de captación, procesamiento y estimación anual de las cuentas nacionales.

Para el adecuado funcionamiento de esta Subdirección, se apoya en ocho Departamentos: Cuentas del Sector Público, Cuentas Financieras, Comercio y Servicios, Energéticos y Minería, Sector Manufacturero, Demanda Final, Construcción e Investigación especial.

El proceso de consolidación institucional de las Cuentas Nacionales en México ha sido un proceso paulatino y acompasado con la dinámica misma que la dimensión y madurez del proyecto va requiriendo, iniciando actividades con la categoría administrativa de Departamento hasta la actual Dirección de Área.

II. LA COORDINACION ESTADISTICA

El Gobierno Mexicano a principios de 1978, tomó la decisión de emprender el proceso modernizador de las Cuentas Nacionales. Con este fin se conformó un equipo interinstitucional para aprovechar óptimamente las experiencias y recursos humanos disponibles en el país. El equipo base lo integraron funcionarios del Banco de México y de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto adscritos a la Dirección General de Estadística, contando con el apoyo de otras dependencias del Ejecutivo Federal quienes comisionaron personal y dieron acceso a sus registros administrativos, lo que permitió disponer de información hasta entonces no divulgada y lo más relevante, lograr una concertación interinstitucional cuyo objetivo inicial en mucho se ha rebasado.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, desde el inicio del Proyecto ha venido prestando asistencia técnica para el adecuado desempeño y consolidación del mismo. La metodología adoptada tiene como criterio rector al Sistema de Cuentas Nacionales de la ONU en su versión actual, con algunas adecuaciones a la realidad económica mexicana.

El citado documento marca la pauta para establecer en forma clara y concisa un marco dentro del cual es posible organizar e interrelacionar la información estadística, en base a una serie de reglas, que hacen posible el cumplimiento de los requisitos de registro sistemático y de presentación completa, ordenada y consistente para la medición de los conceptos postulados por la Teoría Económica, convirtiéndose así el SCN en un instrumento auxiliar del análisis y programación económica, ya que facilita la observación del comportamiento de las diferentes variables del sistema aportando elementos para la toma de decisiones.

En la etapa inicial de estructuración del Nuevo Sistema de Cuentas Nacionales de México se hizo evidente que la producción estadística nacional era generada para propósitos múltiples, muchos de los cuales no obedecían a las necesidades que el marco conceptual de cuentas nacionales requería, haciéndose necesaria como tarea prioritaria y permanente el establecer objetivos concretos para instrumentar programas de concertación con las entidades

públicas y privadas involucradas en la producción estadística, a fin de homogeneizar la información dentro de los requerimientos establecidos por el SCN, siendo este esquema el elemento orientador que marca los lineamientos tendientes a la transformación del aparato estadístico nacional. El proceso es sumamente complejo ya que además deben respetarse las características y particularidades que cada productor de estadísticas requiere para sus propios propósitos.

Mucha de la información básica disponible ha sido utilizada, para lo cual fue necesario un intenso trabajo de validación, ya que en múltiples ocasiones diversas fuentes generan datos respecto a una misma variable siendo importante la actividad de confrontar y definir la más adecuada por su confiabilidad y oportunidad. Así el trabajo sustantivo se convirtió en una actividad artesanal de expertos.

Es relevante mencionar el grado de concertación a que se ha llegado con las unidades productoras de información. En lo que respecta a la DGE, los funcionarios encargados de las estimaciones del SCN han intervenido activamente en las decisiones suscitadas para la preparación de los censos económicos, de población y agropecuarios, de igual manera lo han hecho en el diseño y orientación de encuestas comerciales, de servicios, de la construcción, empleo y en las encuestas sobre el sector industrial.

La confiabilidad y oportuna divulgación de los resultados obtenidos por el SCNM ha propiciado la aceptación por parte de los sectores públicos y privados, conduciendo a una paulatina pero consistente responsabilidad compartida con las fuentes de información externas a la DGE, conscientes de que el mejoramiento permanente del Sistema sólo es factible de alcanzar con el concurso oportuno y decidido de las partes involucradas.

Actualmente podemos considerar que el proyecto se encuentra consolidado desde el punto de vista institucional. Sin embargo, cotidianamente enfrenta problemas de insuficiencia de recursos económicos --al igual que el resto del sector público-- aunado a una alta rotación de personal, lo que señala la necesidad de estructurar políticas administrativas que permitan un pleno desarrollo profesional al personal involucrado, con objeto de asegurar su permanencia y cabal desempeño.

III. EXPERIENCIA MEXICANA

Los trabajos para la modernización del Sistema se iniciaron con la elaboración de una matriz de insumo-producto para el año 1970; se definieron 72 ramas de actividad económica desagregándose en 353 subgrupos equivalentes aproximadamente al nivel de cuatro dígitos de la Clasificación CIIU,*/ lo que posibilita su comparabilidad internacional, así como con otras clasificaciones nacionales anteriores. Se estructuraron por vez primera para el país submatrices para importaciones y para el sector gobierno, además de elaborarse múltiples balances físicos para los sectores agropecuario y manufacturero.

Estos trabajos fueron el punto de referencia para la segunda etapa del programa, el cual contempló la elaboración del cálculo anual de las Cuentas Nacionales y de las matrices del insumo-producto para los años de 1975 y 1978, esta última estimada parcialmente mediante procesos indirectos. Adicionalmente, se efectuó un estudio especial para conformar una submatriz de consumo privado por objeto del gasto; cabe destacar que la serie de Cuentas Nacionales está plenamente armonizada con las matrices de insumo-producto.

El SCN publica anualmente a fines del mes de febrero una estimación preliminar del producto interno bruto del año anterior a precios constantes a nivel de Gran División. Aproximadamente en el mes de julio de cada año son publicados los resultados definitivos incorporando las cuentas consolidadas de la nación, las cuentas de producción y la integración de la oferta y utilización.

La tercera etapa y actual, la constituye el cambio de base (1980=100.0) del sistema, el cálculo de series trimestrales del producto interno bruto a nivel de rama de actividad económica a precios corrientes y constantes, así como las cuentas del sector público. Se están realizando esfuerzos con el propósito de difundir en un futuro cercano los cálculos referentes a las cuentas financieras del país y estimaciones regionales del producto.

*/ CIIU, Clasificación Industrial Internacional Uniforme.

IV. PANORAMA DE LAS FUENTES DE INFORMACION

A partir de la ubicación administrativa que de alguna manera está asociada al grado de dificultad que representa la actividad para recopilar los datos requeridos por el SCN, podemos clasificar las fuentes proveedoras de información como: dependientes directas del área ejecutora del cálculo (DCNEE), dependientes de la DGE y externas.

Dentro de las estadísticas generadas al interior del área responsable se puede identificar: a la Encuesta Especial, que originalmente captaba información para unas 60 clases de actividad, sobre las cuales se carecía absolutamente de datos; con el transcurso del tiempo la investigación pasó a formar parte de la Encuesta Industrial y en la actualidad capta aproximadamente 25 clases industriales y 28 servicios; la estadística minero-metalúrgica de periodicidad mensual elaborada en base a datos de registros administrativos de las empresas del sector, referidos fundamentalmente a producción; los datos sobre comercio exterior, información generada por el grupo de trabajo formado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y el INEGI que representa una muestra adicional sobre la coordinación de esfuerzos para la recopilación, validación y procesamiento de datos; estos documentos contienen información relativa a importaciones y exportaciones de mercancías; y, por último, las Estadísticas sobre Finanzas Municipales, que contienen el registro de ingresos y gastos reportados por las autoridades municipales.

Dentro de las fuentes estadísticas básicas más relevantes y dependientes de la Dirección General de Estadística destacan: los censos económicos, cuya frecuencia es quinquenal, y los censos de población y vivienda, cuyo relevamiento es cada diez años; la Encuesta Industrial Anual que capta 129 clases industriales y que dada la amplitud del cuestionario es comparable, desde el punto de vista del contenido conceptual, con los censos industriales, la fuente proporciona datos mensuales respecto a la misma muestra pero con un menor detalle, referidos básicamente a producción, precios, salarios y ocupación. Estas encuestas son de gran utilidad dada la importancia de la industria manufacturera en la generación del producto interno bruto y en el suministro de bienes de consumo, formación de capital y exportaciones; la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

permite conocer el monto, estructura y distribución de los ingresos, así como el importe y finalidad de sus gastos aun cuando su utilización se restringe a validar los consumos per cápita del consumo final; la Encuesta Trimestral sobre la Industria de la Construcción aporta datos sobre personal ocupado, remuneraciones promedio, compras de materiales de construcción y valor de la producción, la información recopilada es referida al sector formal de la actividad; se dispone de un acervo importante de estadísticas del sector salud, educación y seguridad social, así como de información proveniente de Anuarios y Reportes Estadísticos varios que, dadas las características del presente trabajo, sería prolijo describir.

Dentro de las fuentes externas más importantes se cuenta al Banco de México S.A., en materia de precios, quien proporcionó todos los índices simples que componen sus índices mensuales de precios mayoristas y al consumidor, lo que permitió adaptarlos y recombinarlos para su utilización en los cálculos pertinentes. La Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto ha facilitado el acceso a los registros de inversión pública que controla, lo que ha permitido estructurar cuadros por organismos ejecutores, principales tipos de obra y características relevantes de las mismas. Se recurrió también a información abundante de cámaras y asociaciones industriales y de servicios.

Con el propósito de ilustrar la relación biunívoca entre fuentes de información y procedimientos de cómputo se presentan en forma resumida el mecanismo de medición de las cuentas de producción en los sectores productores de la economía mexicana.

V. RELACION ENTRE FUENTES DE INFORMACION Y ESTRATEGIAS DE CALCULO

Con el propósito de mostrar la coordinación e interdependencia entre fuentes de información y estrategias de cálculo se muestra el mecanismo de medición para las cuentas de producción de cinco sectores: agropecuario, minería, energía, manufacturas y construcción, poniendo especial énfasis en el tipo de coordinación a que dan lugar.

El sector agropecuario se caracteriza por las múltiples fuentes de información y el tipo especial de cálculos necesarios. lo que permite visualizar los procedimientos que avalan la congruencia entre este sector, el manufacturero y el consumo final; en el caso de minería, la disponibilidad de fuentes es menor pero con heterogeneidad alta respecto al mismo agregado por lo que se requieren tratamientos específicos. el sector energético está conformado por petróleo y electricidad y en cada uno de ellos un solo organismo público genera el total de producción disponiendo de variadas fuentes de información al interior de cada uno de éstos, implicando procedimientos específicos de coordinación: el caso de la industria manufacturera, por su parte, representa un vasto manejo de información condicionando así el tipo de metodología a adoptar; por último se presenta el caso de la industria de construcción, cuya forma de cálculo se basa en el método de fluir de bienes. utilizando básicamente información generada por el sector manufacturero lo que representa una modalidad adicional de cálculo.

La gama de mecanismos presentados permite visualizar en forma global los principales procedimientos seguidos para la conformación del Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Las cuentas de producción son publicadas para cada una de las ramas de actividad económica aun cuando se elaboran a nivel de subgrupo de actividad, es decir a cuatro dígitos de la clasificación CIIU, que equivalen a 353 clases de actividad de los censos económicos.

Las cuentas de producción registraban el volumen y valor de bienes y servicios producidos cada año, así como el detalle de los gastos en que se incurrió para la generación del producto. En la medición de cada una de las variables se utiliza como unidad de observación al establecimiento.

USO DEL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INTEGRACION
DE ESTADISTICAS SOCIALES, DEMOGRAFICAS Y OTRAS
RELACIONADAS COMO UNA HERRAMIENTA PARA LA
COORDINACION ESTADISTICA

Oficina de Estadística
de las Naciones Unidas,
Nueva York

1. Introducción

En los últimos cinco años la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas ha realizado una reorganización considerable de sus métodos de compilación, presentación y organización de estadísticas e indicadores sociales generales y relacionados con las esferas demográficas y económicas. Este trabajo continúa el desarrollo del decenio de 1970 dentro del marco de las Naciones Unidas para la integración de las estadísticas sociales, demográficas y otras conexas, y de las directrices preliminares sobre indicadores sociales publicadas por las Naciones Unidas en 1978.¹ Se ha facilitado enormemente en años recientes por la amplia introducción y rápida difusión de los programas en microcomputadores y la tecnología asociada de "paquetes" de procesamiento estadístico, y ha sido de gran estímulo para la Oficina de Estadística por el gran interés internacional en estadísticas e indicadores sobre la mujer y grupos especiales de población como los jóvenes, ancianos e impedidos. Las secciones 2-4 de este informe reseñan en forma breve el uso de FSDS como una base para el trabajo que se ha llevado a cabo sobre la metodología general en indicadores sociales, elaboración de las estadísticas e indicadores sobre la mujer y grupos especiales de población, y el desarrollo de datos básicos de estadísticas sociales en microcomputadoras. En el anexo se presentan las esferas sustantivas, subesferas y una selección de indicadores ilustrativos, que se han desarrollado para el manual sobre indicadores sociales de Naciones Unidas, que se editará en 1988 y en el cual se basa el Compendium of Social Statistics and Indicators - 1987, que será publicado a fines de 1988.

recolección y difusión de datos en la esfera social, elaboración de indicadores sobre la mujer y grupos especiales de población, incluidos los jóvenes, personas de edad e impedidos, usando el marco mencionado, como se discute más adelante en la sección 3, y la elaboración de futuras normas técnicas sobre conceptos y métodos para indicadores sociales. En 1988 se publicará el manual sobre indicadores sociales de las Naciones Unidas para su utilización a los niveles nacional e internacional. En él se consolidan y actualizan guías para los servicios estadísticos y analistas de desarrollo a nivel nacional, regional e internacional, sobre la selección, compilación y coordinación de indicadores sociales en cuanto al nivel de vida y condiciones sociales y económicas conexas. El manual proveerá una base técnica mejorada considerablemente para la coordinación internacional dado la heterogeneidad de las fuentes y conceptos en relación con indicadores sociales en las diversas esferas (componentes) y del gran número de organizaciones nacionales e internacionales interesadas en compilar y utilizar los indicadores. En el anexo figuran las esferas (componentes) principales, subesferas y series ilustrativas principales de los indicadores sociales que comprende el manual. La organización de esferas y subesferas se basa en el marco mencionado, pero incorpora algunas pequeñas modificaciones para tener en cuenta los trabajos internacionales más recientes. El manual incluirá, en particular, los indicadores para países en vías de desarrollo y los países menos adelantados.

Cabe observar que las series ilustrativas que figuran en el anexo sólo pueden compilarse de manera fiable si los datos se basan en compilaciones fidedignas de las estadísticas básicas. Las fuentes más importantes de estos indicadores son los censos de población y de vivienda, de las actas de nacimientos y defunciones del registro civil, las encuestas de hogares incluidas las encuestas demográficas adecuadas y las encuestas de hogares (agrícolas), y los datos básicos y estimaciones utilizados en las cuentas nacionales. Sin embargo, cabe observar que la existencia de un volumen considerable de datos básicos no garantizará en absoluto a los usuarios el fácil acceso a los indicadores a grupos especiales de población, objetivos de política o asuntos sociales, si no existe una colaboración estrecha entre los usuarios y los productores de indicadores, y si no se presta debida atención a las necesidades de datos respecto de los indicadores al concebirse los programas de reunión de datos, y una ausencia de coordinación dentro de un marco como el

2. Metodología de indicadores sociales sobre la condición y el nivel de vida

El trabajo de las Naciones Unidas en indicadores de las condiciones y niveles de vida se inició en 1954, cuando el Secretario General convocó a un Comité de Expertos para la Definición y Medición Internacional de Estándares y Niveles de Vida. Tras prolongados debates en el sistema de las Naciones Unidas, en 1961 se publicó el informe con las recomendaciones del Comité, en la obra titulada Definición y Medición Internacional del Nivel de Vida, Guía Provisional, publicación conjunta de las Naciones Unidas, OIT, FAO, UNESCO y OMS.¹ En general, en la Guía Provisional se siguieron las recomendaciones del Comité en la revisión de indicadores para nueve de los componentes del nivel de vida (que ahora se suelen denominar "esferas" o "temas" de interés social), y otras tres esferas consideradas como íntimamente relacionadas con el nivel de vida.

A fines del decenio de 1960, la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de Estadística volvieron a ocuparse de la cuestión de los indicadores del nivel de vida, en relación con la elaboración de un marco para la integración de estadísticas sociales, demográficas, económicas conexas y de otro tipo. Esta labor se centró en los aspectos metodológicos de integración estadística y la elaboración de estadísticas básicas e indicadores. En 1974 concluyó la primera labor técnica del sistema para la integración y las Naciones Unidas lo publicó como un informe técnico, Hacia un Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas.² Más adelante, sobre la base de esta labor técnica detallada, la Comisión de Estadística aprobó la publicación de las directrices preliminares y serie ilustrativa de indicadores sociales, y en 1979 se editó un informe técnico sobre la adaptación del sistema para su utilización en los países en desarrollo.³

En esos trabajos, la selección y elaboración de indicadores sociales se considera como una actividad paralela a la elaboración de un marco para la integración así como un proceso continuo orientado hacia los usuarios, y que se encuentra en estrecha relación de dependencia con la ampliación, el mejoramiento y la integración de las estadísticas sociales y demográficas básicas y sus vínculos con estadísticas económicas conexas y otras estadísticas.

Posteriormente la Secretaría, en su labor sobre indicadores sociales, ha centrado la atención en la coordinación internacional de metodologías estadísticas y la

antes mencionado. La armonización y la integración de las estadísticas de fuentes diversas plantean problemas importantes para la elaboración de indicadores y por tanto constituyen aspectos fundamentales de la labor de la Secretaría de las Naciones Unidas en esa esfera y en el de la coordinación internacional. Así, uno de los objetivos principales del manual sobre indicadores sociales es demostrar cómo los países y organizaciones internacionales pueden usar el marco citado más arriba en forma conceptual y práctica para desarrollar los indicadores sociales. Dos cuestiones que afectan la labor de los indicadores son: a) la utilidad y adaptabilidad de los indicadores que se produzcan en última instancia para usos e interpretaciones concretos, y b) su viabilidad. Para poder superar los problemas se requiere un diálogo constante entre productores y usuarios en cada fase de la labor sobre indicadores a fin de crear un denominador común entre la terminología y la experiencia del estadístico - con frecuencia muy diferentes -, de los especialistas en las esferas sustantivas, y el proverbial sentido común y la terminología y las experiencias cotidianas del público y de los encargados de formular políticas a nivel general, como los legisladores y los altos funcionarios en puestos de formulación de políticas. El objeto del manual es ayudar en este proceso.

Otra posible utilización del manual, tanto en países desarrollados como en desarrollo, es la de servir como un marco común internacional para los indicadores cuando los productores y usuarios de indicadores a nivel nacional desean establecer comparaciones internacionales. Una característica fundamental del manual es que en él se ejemplifican indicadores apropiados en todas las esferas de interés social basados en las directrices estadísticas internacionales existentes y en los datos disponibles y virtuales. El tema de comparabilidad internacional guarda relación con otro conjunto de usos y usuarios - organizaciones internacionales en relación a programas aprobados por órganos intergubernamentales. Diversas clases de programas internacionales requieren cada vez con mayor frecuencia la compilación de indicadores en respuesta a mandatos intergubernamentales específicos. Los programas están orientados marcadamente hacia cuestiones multidisciplinarias vinculadas al nivel de vida y al desarrollo socioeconómico. En el manual se intenta fundir la experiencia en estadística internacional y las necesidades de indicadores en un sistema único, a fin de que las organizaciones internacionales no envíen a los países solicitudes de datos análogas o

contradictorias, puedan utilizarse los datos disponibles eficazmente, y en caso necesario, elaboren nuevas solicitudes de datos en forma práctica y coordinada.

3. Estadísticas e indicadores sobre la mujer y grupos especiales de población

En muchos países en años recientes, y a nivel regional e internacional, se ha asignado alta prioridad a la elaboración de estadísticas e indicadores sobre la mujer y otros grupos especiales de población que se consideran de especial importancia para la planificación de políticas. Este interés ha imprimido un impulso considerable a diversas actividades relacionadas con las estadísticas y los indicadores sobre esos grupos. Estas incluyen:

a) El examen crítico y la afinación, a niveles nacional e internacional, de conceptos y métodos utilizados en la recolección de estadísticas sobre estos grupos y la preparación de la documentación conexas.

b) La realización, a nivel nacional, de actividades de reunión de nuevos datos con especial hincapié en los datos sobre estos grupos.

c) La selección y compilación de estadísticas e indicadores sobre esos grupos a nivel nacional, regional e internacional.

d) La capacitación en materia de reunión, compilación y uso de las estadísticas y los indicadores.

Los grupos principales en los que se ha venido concentrando la labor de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas son las mujeres (desde la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, 1975), los impedidos (desde el Año Internacional de los Impedidos, 1982), los jóvenes (en relación al Año Internacional de la Juventud, 1985) y los niños (en el UNICEF). También se ha manifestado interés en la elaboración de estadísticas e indicadores sobre las personas de edad (en relación con la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en 1982 y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento) y sobre la familia, y actualmente se están considerando nuevos programas en estas esferas.

Atendiendo a las recomendaciones del Año Internacional de

la Mujer y del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y la Oficina de Estadística, en cooperación con el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas iniciaron un programa conjunto de trabajo para mejorar las estadísticas y los indicadores sobre la situación de la mujer. Se utilizó el marco mencionado anteriormente como punto de partida para este trabajo. En 1983, la Secretaría y el Instituto convocaron una reunión de un grupo de expertos sobre el tema y posteriormente publicaron dos informes técnicos que utilizaron ampliamente los trabajos previos para el uso del marco en cuestión.³ INSTRAW y la Oficina de Estadística han continuado trabajando sobre los conceptos y métodos relacionados con la medición y evaluación de la participación de la mujer en actividades productivas no monetarias, la medición de los ingresos de la mujer y el uso de encuestas de hogares para reunir estadísticas sobre la situación de la mujer.

En general, durante el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer se logró un avance considerable en el mejoramiento de las estadísticas y los indicadores sobre la situación de la mujer, dentro del marco en cuestión. En 1988-1990 se continuarán los esfuerzos, atendiendo a lo dispuesto en las Estrategias de Nairobi, a fin de mejorar conceptos y métodos, establecer sistemas más efectivos de recolección de datos y asegurar la clasificación de los datos por sexo en todas las esferas pertinentes, aumentar la difusión y el uso de la considerable cantidad de datos ya disponible, y promover el diálogo entre los usuarios y los productores de datos sobre necesidades, prioridades y aplicaciones. Se dará especial importancia a las estadísticas relacionadas con los ingresos, salarios, la industria y la agricultura, y a la cooperación técnica para productores y usuarios de estadísticas sobre la mujer a nivel nacional.

En otra área, en el Programa de Acción Mundial para los Impedidos del Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-1992) se hace un llamado a la importancia de elaborar estadísticas e indicadores sobre los impedidos utilizando los censos nacionales de población o las encuestas de hogares, según convenga y sea viable. La Oficina de Estadística ha preparado dos informes sobre el tema, utilizando nuevamente el marco mencionado como punto de partida. En 1984 se reunió un grupo de expertos para examinar los proyectos de informes antes de su publicación. En uno de

ellos se centra la atención en los problemas conceptuales y metodológicos de la recolección de datos fiables y útiles mediante encuestas, en el otro se examinan los datos sobre impedidos reunidos en cinco países del Oriente Medio.

4. Desarrollo de bases de datos para las estadísticas sociales en microcomputadoras

La lista básica de las esferas principales de estadísticas sociales no ha cambiado significativamente en los últimos dos decenios, y en general se ha pensado que esas mismas esferas servirían también para los indicadores sociales, con la posible adición de estadísticas a nivel comunitario, que ahora están siendo más consideradas. Lenta pero en forma continuada, se ha ido acumulando una importante experiencia en el uso de esas esferas tradicionales al usarse, por ejemplo, en los censos de población y vivienda, censos agrícolas, diversos tipos de encuestas de hogares, registro civil, otros registros administrativos, y censos y encuestas de establecimientos comerciales. Existe ahora un entendimiento bastante claro de las ventajas, desventajas y potencial de cada esfera.

La dificultad de uniformar las estadísticas sociales y los indicadores provenientes de datos primarios desiguales y con frecuencia intratables, ha sido sin embargo, una limitación al trabajo sobre los indicadores sociales, disminuyendo la esperanza inicial que los métodos de indicadores sociales de alguna manera simplificarían la elaboración de las estadísticas sociales. Más bien, la experiencia ha demostrado ampliamente que una parte importante del proceso es que los indicadores sociales pueden ayudar a enfocar y dirigir las estadísticas sociales, y a simplificar ciertas salidas estadísticas y a clarificar conceptos subyacentes. Sin embargo, ninguna parte del proceso es fácil y los indicadores no ofrecen atajos en la recolección de datos básicos.

No obstante, en años recientes, se han hecho evidentes ciertos elementos de cambio fundamental en el trabajo de las estadísticas sociales en tanto que se desarrollan nuevas posibilidades de coordinación. Esos elementos incluyen la computarización de datos básicos, la expansión de encuestas de hogares, demandas de políticas futuras y evaluación integral socioeconómica, coordinación de clasificaciones básicas socioeconómicas, y flexibilidad de las tecnologías de base de datos orientados a los usuarios. Naturalmente, el

ritmo e impacto de cada uno de esos elementos de cambio ha sido bastante diferente entre los países. y esos cambios, como todo esfuerzo de elaboración estadística, requerirán de una experimentación importante y de una inversión antes de que puedan implementarse en su totalidad. Por ejemplo, el procesamiento automático de datos dista de ser una práctica habitual en muchos países y campos de actividad. las encuestas de hogares por su parte, además de ser caras y muchas veces poco eficaces cuando se realizan en forma fragmentaria, son también difíciles de integrar en un proceso global y continuo del alcance, ámbito y frecuencia deseados.

No obstante esas y otras dificultades, incluidas las limitaciones de recursos que en muchos países son serias, la dirección del cambio es clara y su velocidad relativamente rápida. En general, hay una tendencia creciente hacia la transparencia entre las estadísticas y los usuarios, y los mismos estadísticos están entre los usuarios que con la ayuda de computadoras y especialmente microcomputadoras, se están volviendo más hábiles para reacondicionar, seleccionar y trabajar en general con datos básicos organizados dentro de un marco básico.

Otra característica básica del trabajo sobre los indicadores sociales que se han fortalecido con las bases de datos en microcomputadoras, son los vínculos entre usuarios y productores de estadística y entre productores de diferentes esferas de especialización. Por su importancia política y audiencia general, los indicadores han destacado tendencias generales, utilizando con frecuencia proyecciones y estimaciones, presentación simplificada, como los gráficos, y comparaciones nacionales e internacionales. La selección, organización y orientación política de la materia sustantiva y la selección y especificación de los indicadores requiere de comunicación sustancial y elaboración de conceptos y objetivos comunes entre usuarios y productores, para lo cual la flexibilidad, facilidad de uso y bajo costo de las microcomputadoras es de gran ayuda. Las comparaciones, continuación y evaluaciones de importancia en la planificación de políticas requieren la simplificación de datos, y el cruce de fronteras sustantivas y ministeriales ha hecho surgir problemas difíciles para la elaboración integral de las estadísticas y los indicadores sociales que son más fáciles y de más bajo costo de detectar, la descentralización de las microcomputadoras en vez de sistemas caros e inflexibles. Al mismo tiempo, se necesita un marco central como el citado anteriormente que sirva para organizar y coordinar.

Así, por ejemplo, en la compilación y difusión internacional de indicadores sobre la mujer, los servicios internacionales de estadística están reuniendo en forma regular una cantidad considerable de datos que se complementan, en muchos casos, con estimaciones y proyecciones internacionales normalizadas. La nueva tecnología en materia de gestión y difusión de bases de datos y la rápida generalización en el uso de microcomputadoras permiten centralizar los datos en una fuente, difundirlos entre los usuarios rápidamente y a bajo costo mediante diskettes y preparar modelos de programas orientados a los usuarios y documentación que facilite la labor de consulta, el análisis, la preparación de cuadros y tareas similares. Con estos objetivos, en 1984 la Oficina de Estadística estableció un proyecto especial con cargo a fondos extrapresupuestarios, para elaborar una base de datos de estadísticas e indicadores sobre la mujer para microcomputadoras, orientada hacia los usuarios. En 1987 se completó este trabajo y en 1988 se publicará un manual para usuarios de la base de datos y una compilación actualizada de estadísticas e indicadores sobre la situación de la mujer.

En 1987, la Oficina de Estadística completó una base de datos internacional de estadísticas sobre impedidos utilizando métodos bastante diferentes de organización y compilación, pero con equipo idéntico de microcomputadoras y el mismo paquete de programas (básicamente LOTUS 123) que contiene estadísticas detalladas sobre los impedidos basadas en censos y encuestas de 55 países y áreas entre 1975 y 1985. Como la base de datos sobre la mujer, la base de datos estadísticos sobre los impedidos se pondrá a disposición de los usuarios en diskettes en el segundo trimestre de 1988, acompañada de un manual técnico.

Finalmente, la Oficina de Estadística adoptó la estrategia básica y el marco para organizar estadísticas sociales para los indicadores sociales, como se indica en el manual sobre indicadores sociales, para la preparación del Compendium of Social Statistics and Indicators - 1987. Esto es, se compilaron de fuentes primarias internacionales datos básicos simplificados considerablemente en las planillas de cálculo electrónico (spreadsheets) de microcomputadoras. Una vez en estas planillas, es posible calcular nuevas series e indicadores y transferir datos dentro y entre estas planillas, con gran flexibilidad y un mínimo de tiempo y esfuerzo, y una vez que se decide la forma final para los cuadros, se pueden experimentar y después hacerlos en forma

final de manera muy rápida. Sobre esta base, la mayoría de las series y clasificaciones que se presentan en el anexo provenientes del manual han sido preparadas para el Compendium, con la posibilidad de recalcular las tasas, coeficientes, distribuciones, reagregados y otras operaciones similares, y cotejar series de distintas fuentes que puedan ser de interés casi a voluntad. Una versión preliminar resumida del Compendium se preparó utilizando estas técnicas para la Consulta Interregional sobre Políticas y Programas de Bienestar Social de las Naciones Unidas, en septiembre de 1987,⁵ despertando bastante interés y entusiasmo entre los delegados que no tenían la capacitación en estadística.

En general, entonces, parece que los equipos de microcomputación y el paquete de programas para las planillas de cálculo electrónico, bases de datos y análisis están en la punta de lanza de una revolución floreciente en el desarrollo de estadísticas e indicadores sociales a nivel nacional e internacional, utilizando el marco a que nos hemos referido anteriormente, como punto de partida y referencia. Recién se están viendo los efectos en una escala amplia y al mismo tiempo las tecnologías están avanzando y extendiéndose tan rápidamente en el mundo que la dirección e implicación de estos cambios son todavía difíciles de entender o apreciar plenamente.

Notas

¹ Indicadores Sociales. Directrices Preliminares y Series Ilustrativas, Documentos Estadísticos, Serie M, Nº 63 (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.79.XVII.12).

² Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 61.IV.7.

³ Estudios de Métodos, Serie F, Nº 18 (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.74.XVII.8).

⁴ Op.cit.

⁵ Principios y Métodos para el mejoramiento de las estadísticas sociales en los países en desarrollo, Estudios de Métodos, Serie F, Nº 25 (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.79.XVII.12).

⁶ Compilación de Indicadores Sociales de la Situación de la Mujer y Mejoramiento de los Conceptos y Métodos para las Estadísticas y los indicadores de la Situación de la Mujer, Estudios de Métodos, Serie F, Nº 32 y 33 (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.84.XVII.2 y E.84.XVII.3).

⁷ Elaboración de Estadísticas sobre los Impedidos: Estudios de Casos. Estadísticas sobre Grupos Especiales de Población, Serie Y, Nº 2 (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.86.XVII.17), y Development of Statistical Concepts and Methods on Disability for Household Surveys, Estudios de Métodos, Serie F, Nº 38.

⁸ "Compilation of selected statistics and indicators on social policy and development issues" (E/CONF.80/CRP.1).

Anexo

ESFERAS, TEMAS Y SERIES ILUSTRATIVAS SELECCIONADAS DE INDICADORES TOMADOS DEL PROYECTO DE MANUAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE INDICADORES SOCIALES a/

A. Población b/

1. Tamaño y estructura de la población por edad y sexo
 - a) Tamaño de la población y número y distribución porcentual de los habitantes por edad y sexo
2. Población por grupos nacionales o étnicos
 - a) Número de miembros y distribución porcentual de los grupos nacionales o étnicos, a nivel nacional y en regiones principales
3. Crecimiento demográfico por edad y sexo y componentes del crecimiento demográfico: nacimientos, defunciones y migración internacional
 - a) Tasa de fecundidad total, por edad: nacional y en regiones principales o en zonas urbanas y rurales
 - b) Tasas anuales de cambio para cada grupo de edad y grupo nacional o étnico, en regiones principales y de la población total
 - c) Tasas de inmigración internacional y migración internacional neta por edad, sexo y grupo nacional o étnico.

B. Vivienda y asentamientos humanos y distribución geográfica de la población b/ c/

1. Distribución geográfica de la población y cambios en la distribución

a) Distribución total y porcentual de la población. zonas urbanas y rurales y ciudades importantes: nivel nacional y en cada región principal

2. Utilización de la tierra

a) Distribución porcentual y total por tipo de utilización

b) Superficie total per cápita y superficie forestal per cápita

c) Tierras dedicadas a la agricultura por habitante rural y por trabajador agrícola

3. Viviendas existentes y adiciones a las viviendas existentes

a) Número y distribución porcentual de unidades de vivienda de tipo corriente y marginales y proporción en relación con el número de habitantes y hogares en viviendas de tipo corriente y marginales: zonas urbanas, zonas rurales y ciudades importantes

b) Número y distribución porcentual de habitantes en viviendas de tipo corriente y marginales y de personas sin hogar: zonas urbanas, zonas rurales y ciudades importantes

c) Número medio de habitaciones o superficie media por vivienda y número medio de personas por habitación o superficie por persona en viviendas de tipo corriente y marginales: zonas urbanas, zonas rurales y ciudades importantes

d) Viviendas de tipo corriente construidas anualmente, número y proporción por 1 000 unidades de vivienda existentes (tasa bruta de aumento): a nivel nacional zonas urbanas o zonas urbanas y ciudades importantes únicamente

4. Tenencia y gastos de vivienda

- a) Porcentaje de unidades de vivienda y población en unidades de vivienda en zonas urbanas, zonas rurales y ciudades grandes

Ocupadas por el propietario

Ocupadas ilegalmente (ocupantes sin título)

- b) Gastos brutos de alquiler, combustible y electricidad: total, per cápita y por hogares: como porcentaje de los ingresos totales por hogar y del PIB; porcentaje recibido en especie (o imputados): zonas urbanas, zonas rurales y/o ciudades importantes

5. Agua y servicios de saneamiento en los hogares

- a) Número y porcentaje de unidades de vivienda y habitantes en unidades de vivienda sin agua corriente en el interior, sin agua corriente en el interior ni el exterior, sin escusado en el interior, sin escusado en el exterior, sin servicios de saneamiento: zonas urbanas, zonas rurales y ciudades importantes

6. Consumo de energía por hogares

- a) Porcentaje de unidades de vivienda y habitantes en unidades de vivienda sin electricidad: zonas urbanas, zonas rurales y/o ciudades importantes

- b) Porcentaje de unidades de vivienda y habitantes en unidades de vivienda sin agua corriente, servicios de saneamiento en el interior o en el exterior ni electricidad: zonas urbanas, zonas rurales y ciudades importantes

- c) Consumo total y per cápita de:

Productos y gases derivados del petróleo

Electricidad

Combustibles tradicionales (por peso y potencia generada)

Total (en julios)

7. Transporte personal

- a) Número y proporción de automóviles de pasajeros por 1 000 habitantes

8. Clima

- a) Por principal(es) estación(es) de observación:
Precipitaciones anuales medias, datos históricos y correspondientes a cada uno de los cinco últimos años
Meses y niveles de temperatura media máxima y mínima
Datos históricos y correspondientes al último año
Latitud.

C. Formación de la familia. familias y hogares

1. Tamaño y composición del hogar

- a) Distribución porcentual de la población de más y menos de 15 años de edad en los hogares por tamaño del hogar y de los hogares con hijos menores de 15 años por sexo del cabeza de familia, y tamaño medio de los hogares: zonas urbanas y zonas rurales

2. Situación de la familia: formación y disolución de la familia

- a) Número y porcentaje de personas no casadas en la actualidad: edad y sexo. zonas urbanas y zonas rurales.

D. Salud. servicios de salud y nutrición b/

1. Situación sanitaria: mortalidad y morbilidad

- a) Número de defunciones y tasas de mortalidad: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales, causa
- b) Esperanza de años de vida: edades determinadas, sexo
- c) Número de casos y/o tasa de morbilidad, en relación con determinadas enfermedades transmisibles de importancia para la salud pública: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales y/o ciudades importantes
- d) Número y proporción de personas con determinadas enfermedades crónicas: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales
- e) Número medio de días en cama por persona y por año, por

enfermedad de corta duración: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales

2. Deficiencia e incapacidad

- a) Número y proporción de personas con determinadas deficiencias e incapacidades: sexo, edad, causa, zonas urbanas y zonas rurales

3. Servicios y recursos sanitarios

- a) Número y proporción de médicos y trabajadores sanitarios capacitados por zona geográfica por cada 1 000 habitantes
- b) Número y porcentaje de integrantes de la fuerza de trabajo en los servicios de salud; porcentaje de nacimientos con parteros capacitados: zonas urbanas y zonas rurales y/o ciudades importantes
- c) Inmunización contra determinadas enfermedades: edad, sexo, zonas urbanas y zonas rurales y/o ciudades importantes
- d) Utilización de anticonceptivos: edad, zonas urbanas y zonas rurales
- e) Porcentaje del PIB para servicios de salud: total y estatal y privado por separado
- f) Gastos de consumo totales, totales per cápita y gastos por hogar en servicios de salud

4. Nutrición

- a) Suministros y consumo de alimentos; malnutrición:
 - i) Suministro per cápita de calorías y proteínas
 - ii) Suministro per cápita como porcentaje de las necesidades mínimas per cápita
 - iii) Porcentaje de la población cuyo consumo es inferior a las necesidades mínimas per cápita: edad, sexo, zonas urbanas y zonas rurales y/o ciudades importantes
 - iv) Importaciones netas de alimentos como porcentaje del consumo total de alimentos
 - v) Peso máximo y mínimo para cada edad: edad, sexo, zonas urbanas y zonas rurales

5. Consumo de alcohol y tabaco

- a) Producción y consumo per cápita de alcohol y tabaco
- b) Porcentaje de la población que no fuma en la actualidad: edad, sexo.

E. Aprendizaje y servicios de enseñanza b/

1. Grado de instrucción y analfabetismo

- a) Número y porcentaje de analfabetos: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales (grupo socioeconómico, grupo nacional o étnico)
- b) Años o niveles de estudio aprobados: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales (grupo nacional o étnico, grupo socioeconómico)

2. Inscripción y retención

- a) Número y proporción de alumnos inscritos en instituciones de enseñanza regular por nivel y esfera: sexo, edad, ciudades importantes, zona geográfica
- b) Número y proporción de alumnos inscritos que concluyen con éxito cada nivel: sexo, esfera (en el nivel terciario), grupo socioeconómico, zona geográfica (niveles primario y secundario), origen nacional o étnico

3. Educación y capacitación de adultos

- a) Número y proporción de personas que aprueban los programas de enseñanza escolar para adultos de duración determinada: sexo, edad, ciudades importantes, nivel y esfera de educación, ocupación, sector institucional

4. Personal docente y gastos de educación

- a) Gastos estatales de consumo final en educación: precios corrientes y constantes, nivel de educación, total, per cápita y por estudiante
- b) Gastos privados de consumo en educación: precios corrientes y constantes, zonas urbanas, zonas rurales, grupo socioeconómico, totales y per cápita.

F. Actividad económica y personas económicamente inactivas b/

1. Población económicamente activa y personas económicamente inactivas
 - a) Número y tasas de participación en la fuerza de trabajo: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales, sector de actividad económica, ocupación, situación en el empleo
 - b) Tasa anual de crecimiento de la fuerza de trabajo: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales, sector de la actividad económica, ocupación
 - c) Número y proporción de habitantes que no forman parte de la fuerza de trabajo: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales, situación de actividad
2. Empleo y desempleo
 - a) Número y proporción de integrantes de la fuerza de trabajo con empleo, desempleados y subempleados: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales, zonas o ciudades importantes
3. Tasas de ingresos de las personas con empleo
 - a) Tasas totales y por empleado de salarios y sueldos a precios corrientes y constantes, durante períodos determinados: sexo, edad, zonas o ciudades importantes, sector de la actividad económica u ocupación
4. Condiciones de trabajo y capacitación
 - a) Número medio de horas de trabajo por semana: empleados a jornada completa y todos los empleados, sexo, sector de la actividad económica
 - b) Número de defunciones ocupacionales por cada 100 000 empleados por año: sexo, sector de la actividad económica
 - c) Número y proporción de empleados que terminan programas de capacitación escolar para adultos de determinada duración proporcionados por el empleador: sexo, edad, esfera de educación, ocupación o sector de la actividad económica.

G. Grupos socioeconómicos y movilidad social

1. Grupos socioeconómicos y cambios a lo largo del tiempo

- a) Distribución porcentual del número de hogares y personas por grupo socioeconómico, zonas urbanas y zonas rurales, origen nacional o étnico
- b) Cambios porcentuales por decenio en tamaño y distribución porcentual de los grupos socioeconómicos: zonas urbanas y zonas rurales.

H. Ingresos, consumo y riqueza b/ d/

1. Nivel, aumento y composición de los ingresos de los hogares

- a) Ingresos totales disponibles por hogar y per cápita, zonas urbanas y zonas rurales, nivel de educación, tipo de hogar, grupo socioeconómico
- b) Porcentaje de los ingresos totales disponibles por hogar procedentes de actividades agrícolas y conexas: población rural, tipo de hogar, grupo socioeconómico

2. Nivel, aumento y composición del consumo

- a) Gastos de consumo final de los hogares, categorías totales y determinadas categorías de bienes y servicios, por hogar y per cápita, zonas urbanas y zonas rurales, grupos porcentuales de hogares según los ingresos totales por hogar, grupos socioeconómicos
- b) Consumo total de la población por hogar y per cápita, categorías totales y determinadas de bienes y servicios, zonas urbanas y zonas rurales, percentiles por hogares según ingresos totales por hogar
- c) Porcentaje de consumo producido por cuenta propia, zonas urbanas y rurales, grupo socioeconómico

3. Distribución de los ingresos y el consumo

- a) Transferencias corrientes y otras prestaciones: zonas urbanas y zonas rurales:

Pagos por hogar y per cápita

Ingresos por hogar y per cápita
Cuantía neta por hogar y per cápita

- b) Distribución de percentiles e índices de desigualdad: ingresos totales por hogar, ingresos totales disponibles por hogar y/o gastos de consumo final de los hogares, zonas urbanas y zonas rurales
- c) Porcentaje de hogares con ingresos totales disponibles por hogar y/o gastos de consumo final, por debajo de la línea de pobreza especificada: zonas urbanas y zonas rurales, tipo de hogar, grupo socioeconómico.

I. Seguridad social y servicios de asistencia social

- 1. Utilización y magnitud de la protección contra la pérdida de ingresos
 - a) Gastos totales y per cápita en seguridad social, socorro en caso de desastre, asistencia social y prestaciones similares, sector institucional.

J. Tiempo libre, cultura y comunicaciones e/

- 1. Utilización del tiempo libre
 - a) Proporción de personas que dedican su tiempo a actividades sociales y culturales y porcentaje medio (o cantidad) de tiempo que emplean en dichas actividades: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales
- 2. Tiempo libre y actividades y servicios culturales
 - a) Superficie de espacio abierto para fines de esparcimiento en zonas edificadas como porcentaje de la superficie total edificada y en determinadas ciudades, y per cápita de la población urbana y de la población de ciudades importantes
 - b) Número de butacas y espectadores en locales cinematográficos, de espectáculos teatrales e instalaciones de deportes y proporción por cada 1 000 habitantes: zonas urbanas y zonas rurales o ciudades importantes
 - c) Número, distribución de frecuencias y tasas per cápita de

ejemplares de periódicos y revistas

d) Proporción de hogares con determinados bienes duraderos culturales y de esparcimiento: zonas urbanas y rurales

e) Número de personas en determinadas ocupaciones culturales y de esparcimiento

3. Comunicaciones

a) Proporción de hogares con servicio telefónico en su unidad de vivienda.

K. Seguridad y orden público

1. Frecuencia y gravedad de los delitos y número de víctimas

a) Número de determinados delitos y tasas per cápita: zonas urbanas y zonas rurales o ciudades importantes

b) Número de víctimas humanas lesionadas o muertas y tasas: sexo, edad, zonas urbanas y zonas rurales o ciudades importantes

2. Características y tratamiento de los delincuentes

a) Número de reclusos en establecimientos penitenciarios y su proporción en la población: sexo, edad

3. Instituciones, personal y desempeño

a) Número y proporción de habitantes en actividades de mantenimiento de la seguridad y el orden público: zonas urbanas y zonas rurales y ciudades importantes; a nivel público y privado.

L. Otras esferas por examinar f/

1. Medio natural

2. Relaciones sociales

3. Actividades políticas.

Notas

- a/ Actualmente se está revisando este material, que ha sido tomado del proyecto de manual, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por los especialistas de los servicios nacionales e internacionales de estadística y otros especialistas interesados. En particular, en la versión final se indicarán las series ilustrativas adecuadas para su utilización en los países en desarrollo y en los países menos adelantados.
- b/ Se considera que esta esfera es una esfera importante de interés social para los países en desarrollo en el marco de las Naciones Unidas a los efectos de la integración de las estadísticas sociales, demográficas y económicas conexas.
- c/ Se ha ampliado el alcance de esta esfera para tener en cuenta trabajos recientes de la Oficina de Estadística sobre elaboración de estadísticas de asentamientos humanos.
- d/ Todas las series deben expresarse, en la medida de lo posible, en precios corrientes y constantes.
- e/ A esta esfera se han añadido las comunicaciones para tener en cuenta trabajos recientes de la UNESCO.
- f/ Esferas recomendadas por la reunión oficiosa sobre indicadores sociales (Estocolmo, 9 a 11 de abril de 1986) convocada por la Conferencia de Estadísticos Europeos, para la realización de trabajos adicionales.

INTEGRACION DE LA INFORMACION ESTADISTICA: ELEMENTOS INSTRUMENTALES Y SISTEMAS INTEGRADOS

José Quevedo Quevedo
Instituto Nacional de Estadística (INE),
España

I. INTRODUCCION

El Sistema Estadístico Nacional (SEN)

El Sistema Estadístico Nacional (SEN) comprende un conjunto de funciones estadísticas realizadas por una organización compleja y dinámica, caracterizada por ser un servicio público y constituida esencialmente por organismos públicos que realizan trabajos estadísticos, sometidos a normas comunes.

El objetivo global del SEN es proporcionar al usuario una información estadística fiable, coherente, adecuada y oportuna sobre las estructuras y las evoluciones económico-sociales del país, a diferentes niveles territoriales, y que permita la comparabilidad internacional con la de otros países. Es decir, el SEN debe armonizar los sistemas de información estadística, en las distintas perspectivas estatal, infraestatal e internacional, a través de coordinar e integrar dichas perspectivas.

La "dimensión horizontal" de la organización estadística

Armonización, coordinación e integración son términos que se corresponden a funciones y contenidos estadísticos distintos que comunmente se compendian en la expresión "coordinación estadística". Estas tres funciones estadísticas constituyen lo que Goldberg llama la "dimensión horizontal" del organismo de estadística en contraposición a las diversas dependencias administrativas (divisiones, subdirecciones, etc.) y las funciones que realizan, que pueden entenderse como la "dimensión vertical" de la organización.

La armonización es una actividad de control que permite asegurar que un proceso particular cumple la función que le es asignada en el conjunto del sistema. Aplicada al Sistema Estadístico indica que éste desarrolla sus funciones de acuerdo con su entorno social, económico, jurídico y político.

La coordinación es una función que permite lograr un equilibrio general entre los programas estadísticos, en su doble vertiente de actividades y proyectos. Deben equilibrarse: la oferta de estadísticas, las distintas prioridades de los planes estadísticos y los recursos disponibles, en la difusión, la oportunidad y la acuracidad, las necesidades de los usuarios frente a las cargas en suministrar datos de los informantes, etc.

La integración es una función que asegura la conexión y el ensamblaje de los distintos productos estadísticos y su objetivo es describir de una forma coherente y comparable los fenómenos en estudio.

En otros términos se dice que la dimensión técnica de la coordinación es la integración de productos, mientras que la dimensión administrativa es la coordinación de programas.

"El mantener viva, visible y efectiva la dimensión horizontal" es uno de los problemas constantes de la autoridad superior de una organización estadística. Cuando la organización alcanza un cierto volumen suele ser necesario delegar estas funciones en un adjunto de la más alta categoría y experiencia y en una unidad, que contando con el apoyo visible y efectivo de la autoridad superior, se dedique al ejercicio de las mismas sin tener que ocuparse de responsabilidades operacionales cotidianas.

Las funciones de armonización, coordinación e integración son siempre funciones "centralizadas" aunque puedan distribuirse en unidades organizativas y directamente dependientes de la autoridad superior estadística. En un Sistema Estadístico descentralizado, las actividades horizontales son en general responsabilidad de un órgano central de coordinación, que promueva la integración de las estadísticas y la coordinación de los programas estadísticos.

! "Manual de organización estadística", vol. I. Naciones Unidas: Estudios de Métodos. Serie F, Nº 28, año 1981.

En un Sistema Estadístico centralizado, esta responsabilidad recae en la Oficina Central de Estadística.

Los instrumentos de integración y coordinación estadística

Independientemente de la estructura organizativa, centralizada o descentralizada, la dimensión horizontal debe impregnar todo el Sistema Estadístico, y aunque no aparezca en los organigramas ha de hacerse visible y efectiva a través de los instrumentos disponibles de coordinación e integración.

En todo caso, se ha de resaltar que la simple disponibilidad de los instrumentos de coordinación e integración no es suficiente, sino que además es necesario que los responsables del Sistema Estadístico Nacional, por un lado, aseguren que sean efectivamente aplicados, salvando todos los obstáculos institucionales y de todo orden que se opongan a ello, estableciendo los mecanismos permanentes apropiados y, por otro lado, creen una conciencia colectiva de que cualquier serie de datos estadísticos en el país, es un elemento de un sistema estadístico, integrado y coordinado.

En el Anexo 1 se enumeran los instrumentos de integración y coordinación estadística, pero no se distingue si un instrumento corresponde a una u otra función, por otro lado difícil de hacer para algunos de ellos, ni tampoco se plantea una posible clasificación de los mismos, ni una jerarquización, aunque evidentemente unos son más importantes que otros, según el contexto que se trate.

En este documento se consideran solamente los instrumentos de integración estadística que en el Seminario se le han asignado, distinguiendo en la exposición, por un lado, los elementos instrumentales de integración (conceptos, definiciones, clasificaciones y normas internacionales) y por otro lado, los sistemas integrados de información estadística: sistemas de cuentas nacionales, sistemas de estadísticas sociodemográficas y sistemas integrados de indicadores.

II. ELEMENTOS INSTRUMENTALES DE INTEGRACION

Conceptos y definiciones

La necesidad de tener en cuenta la dimensión horizontal que se acaba de describir, hace que la organización y administración de un Sistema Estadístico sea bastante compleja, pero la disponibilidad de una serie de instrumentos de integración estadística facilitan un funcionamiento eficaz y eficiente del mismo y entre éstos están los conceptos, definiciones y clasificaciones normalizados de microdatos.

La actividad estadística abarca fenómenos de muy diversa naturaleza que admiten en su identificación y descripción distintos enfoques conceptuales según los objetivos y a su vez, un concepto, en general, admite distintas definiciones que responden a diferentes utilizaciones e interpretaciones. En consecuencia, deben establecerse definiciones normalizadas de los conceptos, que respondiendo a las necesidades de los usuarios, permitan la comparabilidad con otras definiciones relacionadas sobre el mismo tema. En la medida que las definiciones estén armonizadas y se apliquen uniformemente por las diferentes fuentes de investigación y de tratamiento de la información estadística, se alcanzará el objetivo de la integración, que es describir de forma coherente y comparable los fenómenos en estudio.

La "observación" y la "presentación" de los fenómenos a investigar dan lugar a tres operaciones estadísticas: a) la recogida de información, b) la presentación de los datos recogidos, y c) el análisis estadístico de resultados, que exigen en primer lugar, definir las "unidades estadísticas" y las "variables o características estadísticas" que permitan identificar y caracterizar el fenómeno investigado, y en segundo lugar, establecer las "clasificaciones normalizadas" que permitan "relacionar" estas unidades y variables según distintos criterios y finalidades. A continuación se abordan cuestiones relacionadas con las unidades, las variables y las clasificaciones.

Las unidades estadísticas

La definición de "unidad estadística" está limitada por los criterios (jurídicos, geográficos, actividad económica o social, ...) utilizados en su identificación y la posibilidad

de obtener información sobre ella.

La unidad estadística es, en general, una entidad definida y delimitada de tal forma que pueda ser localizada, identificada y no confundida con otra.

Se puede establecer cuatro tipos genéricos de unidad estadística y que pueden o no coincidir según los casos:

La unidad informante es la entidad que facilita la información; bien directamente sobre las otras unidades o bien los elementos informativos que permiten definir las otras unidades, en particular la de análisis de resultados.

La unidad de encuesta es aquella en la que los hechos son realmente observados y registrados.

La unidad de presentación de datos se obtiene a partir de las unidades anteriores mediante el tratamiento de datos (agrupación u ordenación de datos).

La unidad de análisis de los resultados o bien se obtiene directamente de las anteriores o bien se "construye" a partir de los elementos informativos que facilitan aquellas, tales como: productos y actividades del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de Naciones Unidas, ramas de actividad y sector institucional del Sistema Europeo de Cuentas Económicas (SEC).

En resumen, es necesario, por un lado, disponer de una pluralidad de unidades estadísticas para responder a los diferentes fenómenos a estudiar y las distintas necesidades: no toda unidad estadística conviene a todas las observaciones ni sirve a todas las necesidades y por otro lado, que estén interrelacionadas para lograr la coherencia estadística.

Las variables estadísticas

La elección y definición de las variables estadísticas están en función de dos cuestiones: la finalidad de la investigación o análisis estadístico y la posibilidad de obtener los suficientes elementos informativos de las unidades estadísticas.

Cualquiera que sea la finalidad de la investigación estadística, la definición de las variables estadísticas debe tener como marco de referencia los sistemas integrados de

estadísticas que se tratarán más adelante.

Entre los condicionantes para obtener información se ha de señalar los relacionados con:

- La recogida de datos. Las unidades de información proporcionan solamente la información estadística que "pueden y quieren" facilitar y esto les supone siempre un coste por lo que en la recogida de datos se debe utilizar la terminología y definición propias de tales unidades, siempre que sea posible.

- El tratamiento de datos. La agregación u ordenación estadística debe tener en cuenta que las variables observadas se caracterizan por su heterogeneidad y para un seguimiento temporal de las mismas hay que considerar los cambios dinámicos que puedan afectar a la definición estadística.

- La presentación de resultados. Debe realizarse de acuerdo con las definiciones de las variables estadísticas y a partir de los elementos informativos facilitados por las unidades estadísticas.

Las clasificaciones

Una clasificación puede definirse como una serie de designaciones o puestos, codificados o no, todos diferentes unos de otros, establecidos y ordenados según unos criterios en una cierta perspectiva o ámbito, de modo que ante una unidad o variable estadística a clasificar, existe siempre la forma de hacerla corresponder con un puesto y sólo uno de la clasificación.

Es un instrumento básico de integración estadística que permite ubicar y agregar tanto las unidades estadísticas como las variables observadas, según distintos criterios y finalidades.

La construcción de una clasificación ha de tener en cuenta condicionantes metodológicos y prácticos tales como:

- la satisfacción de las encontradas necesidades de los usuarios.

- la representación equilibrada de la realidad en el ámbito de referencia por lo que los distintos puestos deben corresponderse con dicha realidad.

- la aplicación de la clasificación a diversas unidades o variables estadísticas, lo cual condiciona cada uno de los niveles de desagregación de la clasificación.

- la utilización de diferentes criterios para delimitar cada puesto de la clasificación.

El sistema de codificación de los puestos de la clasificación puede dar lugar a un sistema jerarquizado de varios niveles en la clasificación, cada uno de los cuales puede considerarse en sí mismo una clasificación, que entonces se la suele denominar "nomenclatura", de forma que se reserva el término clasificación para un conjunto integrado de nomenclaturas jerarquizadas.

Una clasificación debe corresponderse con las posibilidades estadísticas del país, es decir, su nivel de desagregación debe estar limitado por la posibilidad de obtener datos fiables a partir de las unidades de encuesta.

Existen diferentes clases de clasificaciones y al igual que con las unidades estadísticas, se debe asegurar la mayor correspondencia posible entre ellas, en especial cuando cubren un mismo campo de investigación estadística, ya que de ello depende también en un gran porcentaje, la coherencia del sistema estadístico.

De todo lo dicho se desprende que los mismos hechos dan lugar a sistemas de información distintos según sea la unidad estadística y la clasificación aplicadas. En consecuencia, una clasificación "no es neutral" pues influye sobre la coherencia de las estadísticas y la comparabilidad de los resultados.

La normalización nacional e internacional

Un concepto, desde el punto de vista estadístico, puede dar lugar a definiciones, situaciones clasificatorias y métodos de estimación divergentes, planteando problemas de comparabilidad de los datos, en el espacio y en el tiempo.

Hay, pues, necesidad de unificar las normas estadísticas en sus diversas vertientes, pero en especial en la conceptual (definiciones y clasificaciones), metodológica e informática, para lograr la integración estadística, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La normalización es una

actividad característica de un órgano central de estadística y de las oficinas de estadística de las organizaciones internacionales.

Limitándonos a la normalización de las definiciones y clasificaciones, su objetivo es ayudar a que todos los servicios estadísticos, nacionales e internacionales, empleen el mismo lenguaje y al conocer con precisión los puntos de concordancia y divergencia entre las diferentes definiciones de unidades o variables y las clasificaciones utilizadas en la práctica de los diferentes países, se pueda llegar a establecer una normativa de definiciones y clasificaciones que satisfaga homogéneamente a todos los usuarios y en los diferentes países. En consecuencia, una característica especial de las "normas" es que han de gozar de general aceptación.

Las normas deben elaborarse teniendo en cuenta las distintas necesidades de los usuarios para armonizarlas y deben consultarse con los especialistas de las diversas esferas siendo instrumentos adecuados para ello los "Comités Técnicos", temporales o permanentes.

Se facilita la aplicación de las normas preparando Manuales para cada norma o conjunto de normas relacionadas. Tanto la actualización como la aplicación de las normas exigen una relación permanente con las unidades de información y con los usuarios.

En relación a las clasificaciones se plantea el tema de si se establecen para su utilización por todas las actividades de las administraciones públicas o solamente para que sean utilizadas en la producción estadística. La primera opción es la deseable pero es necesaria una amplia labor de convencimiento sobre sus ventajas para que sean aceptadas y aplicadas por los otros servicios de la Administración.

Las definiciones de unidades y variables estadísticas así como las clasificaciones deben estar adaptadas a las estructuras, instituciones y necesidades de cada país, y los organismos internacionales buscan la coherencia de las estadísticas y la comparabilidad de los resultados a través de normalizar las definiciones y las clasificaciones. Sin embargo, frecuentemente estas normas son muy generales ya que deben aplicarse en países con distintos grados de desarrollo económico, social y cultural, dando lugar a diversas interpretaciones generadoras de divergencias en la

aplicación.

III. SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACION ESTADISTICA

Necesidad de organizar la información estadística

La información estadística, tanto la económica como la demográfica y social, ocupa un lugar destacado en las prioridades de nuestra sociedad por varias razones, ya que permite, por un lado, detectar los sistemas de poder existentes en ella, y por otro lado, fundamentar la toma de decisiones al tiempo que comprender, interpretar e incluso juzgar los comportamientos o decisiones ajenos. En efecto, la sociedad está organizada en distintos centros de poder o grupos sociales que necesitan información para funcionar y actuar, y además a nivel de individuo también nos interesa tener información para tomar nuestras propias decisiones, juzgar las decisiones de los demás y en definitiva, conocer nuestra situación en la sociedad que vivimos.

Ahora bien, la información estadística, al abarcar todos los aspectos de la estructura y actividad social, está constituida por una gran acumulación de elementos informativos o datos, que hace necesario organizarlos para hacerlos accesibles y manejables por los distintos usuarios. La organización de la información estadística debe cumplir un doble objetivo: a) proporcionar una "visión general, coherente y cuantificada" de los hechos y tendencias más importantes en los aspectos económico y social, y b) disponer de un "marco de referencia" para la sistematización e integración de los datos económicos, demográficos y sociales.

Modelos de sistemas integrados de información estadística

Esta necesidad de organizar la presentación de las estadísticas tratan de satisfacerla actualmente a nivel internacional los sistemas integrados de información estadística: el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN),¹ en el aspecto económico y el Sistema de Estadísticas Demográficas

² El "Sistema del producto material" para los países socialistas. El "Sistema Europeo de Cuentas Económicas" (SEC) para los países miembros de la Comunidad Económica Europea.

y Sociales (SEDS) en el ámbito sociodemográfico, constituyéndose en poderosos instrumentos de coherencia e integración estadística.

El SCN tiene un mayor desarrollo que el SEDS, que prácticamente se está iniciando pero las perspectivas para los próximos decenios es llegar a un mayor equilibrio entre ambos sistemas, ya que están interrelacionados a través de algunos conceptos, definiciones y clasificaciones y además, en cierta medida la separación de las estadísticas en económicas y sociales es en parte convencional, ya que muchas variables estadísticas o poseen simultáneamente su carácter económico y social o afectan indistintamente tanto a cuestiones económicas como sociales.

En el aspecto temporal se puede hablar de la existencia en ambos sistemas de dos subsistemas: el sistema integrado de indicadores económicos y el sistema integrado de indicadores sociodemográficos, que aunque relacionados con los sistemas respectivos, responden a necesidades y disponibilidades estadísticas específicas, y en consecuencia plantean problemas de organización de la información estadística, que explican su consideración de subsistemas.

De estos sistemas integrados, cualquiera que sea su fase de implantación y sus posibles aplicaciones, desde la perspectiva de este Seminario y desde el punto de vista estadístico, interesa destacar, por un lado, su carácter instrumental, relacionado con la capacidad para recoger y elaborar la información estadística y, por otro lado, su finalidad que es lograr la coherencia e integración estadística.

Relación entre los sistemas integrados y las estadísticas básicas

Los sistemas integrados en su aspecto estadístico dependen de las fuentes de información, es decir, de la existencia de estadísticas básicas y recíprocamente, los sistemas integrados imponen una coherencia y un rigor en la elaboración de las estadísticas básicas, proporcionando el marco conceptual para diseñar los elementos instrumentales de la integración: definiciones y clasificaciones.

Esta relación estadísticas básicas-sistemas integrados, a efectos de descripción simplificada, se desarrolla en tres

fases:

1) El conocimiento en profundidad de las características esenciales de las estadísticas básicas es necesario para elaborar los sistemas integrados, que va desde detectar la existencia de una información potencial hasta el análisis de las estadísticas disponibles, en cuanto a definiciones, unidades, clasificaciones, ... así como sus limitaciones de cobertura, representatividad, ...

2) La armonización del contenido de las estadísticas básicas disponibles con las normas de los sistemas integrados, es decir, el establecimiento de los métodos de estimación y de cálculo, adaptados a la información disponible caracterizada por incoherencias, definiciones insuficientes, clasificaciones inadecuadas ... en definitiva, unas estadísticas básicas inadaptadas a las prescripciones de los sistemas integrados.

3) La programación de una mejora de la información disponible y de nuevas estadísticas, pues la calidad y amplitud de los sistemas integrados es función directa de la calidad (cobertura, representatividad, ...), coherencia (definiciones, clasificaciones, evaluaciones, ...) y eliminación de lagunas en las fuentes de información.

En consecuencia, los sistemas integrados se constituyen en el centro de gravedad de la organización de la recogida y tratamiento de los datos en cualquier área estadística, es decir, la información estadística disponible o a elaborar debe satisfacer "simultáneamente" las necesidades de los sistemas integrados y las particulares de cada área a investigar.

Los sistemas integrados y la comparabilidad internacional

La característica esencial de un sistema integrado es proporcionar una visión general, coherente y cuantificada, que si se aplica a países o regiones, significa reflejar la estructura económica y social de cada país o región. Ahora bien, la existencia de países o regiones con distintos niveles de desarrollo económico, social y cultural hace que la aplicación de un mismo sistema integrado, por ejemplo los de las Naciones Unidas, a esta diversidad de países o regiones sólo permite una comparabilidad internacional condicionada por las distintas orientaciones y grado del desarrollo estadístico de los países y en definitiva, tal

comparabilidad sólo será posible a un relativamente alto nivel de agregación de sus estadísticas básicas.

Cuando se establecen normas internacionales, se da forma a las experiencias aceptadas y se orienta sobre desarrollos futuros, y por ello los sistemas integrados normalizados se proponen a los países para que les sirvan de marco de referencia en el desarrollo de sus propios sistemas integrados y al mismo tiempo permitan "elaborar un sistema de presentación internacional de tales datos".

En un mundo cada vez más interdependiente en sus distintas partes, sean países o regiones, la comparabilidad internacional es necesaria y deseada pero debe tenerse en cuenta, por un lado, que existen aún problemas no totalmente resueltos en relación con los sistemas integrados de información estadística, la terminología, las definiciones y clasificaciones, y por otro lado, que permanece la necesidad de describir la "idiosincracia" de cada país o región por lo que conviene retener como principio: adoptar las normas internacionales pero adaptadas a las necesidades nacional o regional.

Responsabilidad de la Oficina Central de Estadística

En el proceso histórico del desarrollo de los sistemas integrados de información estadística se constata que se inician generalmente con investigaciones privadas, de carácter individual o de equipos reducidos de investigadores; en una segunda etapa, al hacerse los estudios e investigaciones más complejos y costosos, se abordan por Fundaciones, Universidades o Centros de Investigación públicos para finalmente "oficializarse" en las Administraciones Públicas, cuando se consolidan como instrumentos de acción, de política económica o social, que además necesitan cuantiosos recursos para su ejecución.

La consolidación como instrumentos de acción política se da cuando confluyen tres factores fundamentales: una base teórica que permita la interpretación o explicación económica o social, una información estadística sobre los agentes y operaciones que conforman la realidad que describe el Sistema

¹ Un Sistema de Cuentas Nacionales. Naciones Unidas, 1968.

integrado y una voluntad política de informar e informarse, que ha de manifestarse con la asignación de recursos para elaborar los sistemas integrados.

Limitándonos al Sistema de Cuentas Nacionales, ya que es el sistema actualmente más desarrollado y consolidado, el proceso histórico que se ha descrito telegráficamente es el que se ha efectuado en la mayoría de los países de alto nivel de desarrollo mientras que el resto de los países han adoptado o adaptado los "sistemas normalizados" que han propuesto los organismos internacionales.

Dentro de la Administración del Estado, el lugar natural de la elaboración del sistema de cuentas nacionales es la Oficina Central de Estadística, sin perjuicio de una posible "desconcentración" en otras dependencias públicas de partes integrantes del mismo, tales como las cuentas financieras en el Banco Central, las cuentas de las administraciones públicas en el Ministerio de Finanzas o Hacienda, etc., según sea la organización del sistema estadístico nacional.

En todo caso, como ocurre en algunos países iberoamericanos en que la elaboración del sistema de cuentas nacionales está en otras instituciones, la responsabilidad de la Oficina Central de Estadística sigue siendo la misma: lograr que el Sistema Estadístico Nacional produzca unas estadísticas básicas que permitan su integración en el sistema de cuentas nacionales para lo cual debe estar capacitada para poner a disposición de todos los servicios estadísticos del país, los necesarios instrumentos de integración y coordinación estadística.

Anexo 1

ENUMERACION DE LOS "INSTRUMENTOS" DE INTEGRACION
Y COORDINACION ESTADISTICA

1. Planificación a corto, medio y largo plazo:
 - Análisis de la demanda, actual y futura.
 - Fijación de prioridades y programación.
 - Asignación de recursos: humanos, financieros e instrumentales.
2. Registro central de unidades estadísticas básicas:
 - Registro de personas y familias (Registro de Población).
 - Registro de edificios y locales.
 - Registro de empresas y establecimientos.
 - Registro de explotaciones agrarias.
3. Registro central de cuestionarios.
4. Conceptos, definiciones, nomenclaturas y clasificaciones.
5. Sistema integrado de cuentas nacionales:
 - Contabilidad Nacional
 - Cuentas nacionales
 - Tabla de entradas-salidas
 - Tabla de operaciones financieras
 - Contabilidad patrimonial
 - Contabilidad Regional.
 - Contabilidad Trimestral.
6. Sistema integrado de estadísticas socio-demográficas:
 - Estadísticas de distribución de renta y patrimonio.
 - Sistema de indicadores socio-demográficos.
7. Unidades centralizadas de coordinación:
 - Cartografía.
 - Trabajos de campo.
 - Diseño de encuestas.

- Proceso de datos.
- Difusión.
- Centro de formación y perfeccionamiento de personal estadístico.

8. Organismos de concertación y asesoramiento:

- Consejo Nacional Estadístico.
- Consejos Regionales Estadísticos.
- Comisiones. Comités. Grupos de Trabajo.

9. Legislación estadística.

Anexo 2

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

1. The organization and co-ordination of statistical services. Oomens, Statistical Services in ten years time, 1978.
2. "Manual de Organización Estadística", vol. I, Naciones Unidas, 1981.
3. Seminario sobre el papel y funciones de los Servicios de Estadística dentro del Sistema global de información de un país. París, septiembre de 1986.
4. "El concepto de armonización de los sistemas de información socio-económica, en las perspectivas estatal, infraestatal e internacional", por J. Quevedo, 1980. Seminario de Sistemas de Información.
5. "Lista de normas, conceptos, definiciones y recomendaciones internacionales", en Guía de Estadísticas Internacionales. Naciones Unidas.
6. NACE. "Nomenclatura General de Actividades Económicas en las Comunidades Europeas". EUROSTAT, 1970.
7. "Clasificación Nacional de Actividades Económicas". Instituto Nacional de Estadística de España, 1975.
8. "El turismo en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme y en la Clasificación Central de Productos, de las Naciones Unidas". Informe de J. Quevedo para la OMT, julio de 1987.
9. Documento de trabajo del Grupo de Expertos sobre armonización de las clasificaciones económicas. Naciones Unidas (noviembre de 1987-marzo de 1988).
10. "Proyecto de Reglamento de Clasificación de Actividades Económicas". EUROSTAT, mayo de 1988.
11. Un Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Naciones Unidas, 1968.
12. "Sistema de estadísticas de la distribución del ingreso y la riqueza". Consejo Económico-Social, Naciones Unidas, 1969.
13. Sistema integrado de estadísticas de la población, de los recursos humanos y otras materias sociales y sus relaciones con el sistema de cuentas nacionales. Naciones Unidas, 1970.
14. Sistema Europeo de Cuentas Económicas (SEC). EUROSTAT, 1970.
15. Cuentas Nacionales. J. Quevedo, 1981.
16. Criterios metodológicos para implantar una Contabilidad

Regional en España. J. Quevedo. Estadística Española, 1982.

17. Documento de trabajo sobre la revisión del SCN. Naciones Unidas. 1988.

TEMA 4: LAS HERRAMIENTAS BASICAS NECESARIAS PARA LA
COORDINACION ESTADISTICA

EL SISTEMA ESTADISTICO COLOMBIANO Y SUS INSTRUMENTOS DE COORDINACION

Magdalena Cortes A. */
Departamento Administrativo
Nacional de Estadística (DANE)
Colombia

PRESENTACION

El objetivo del presente trabajo es el de dar una idea de la organización del sistema estadístico colombiano y sus elementos de coordinación. La mayor parte se dedica al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por ser este el organismo central y más importante en este campo. Igualmente se hace una breve descripción de las otras entidades que producen datos. Finalmente se indican las perspectivas de la estadística nacional. A título informativo se encuentra un anexo de las principales estadísticas continuas que se llevan en el país.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El Sistema estadístico colombiano no se puede caracterizar fácilmente dentro de un esquema centralizado o descentralizado; de acuerdo a la organización actual responde a los dos, una parte de las estadísticas, la más importante es llevada en el organismo central y el resto bajo la responsabilidad de entidades del sector público y privado.

El sistema es centralizado porque existe el Departamento Administrativo Nacional de Estadística --DANE--, organismo encargado de la realización de los principales eventos estadísticos (censos y encuestas) y de la producción de la mayor parte de las estadísticas continuas. También coordina la adquisición de equipos para el tratamiento de la información por parte del sector público y asesora a otras entidades en el diseño y realización de proyectos estadísticos.

*/ Las ideas aquí expresadas sólo comprometen a su autor y de ninguna forma al DANE.

El descentralizado en la medida en que sin intervención del DANE, otras entidades han creado dependencias para la producción de estadísticas continuas y encuestas en áreas relacionadas con su actividad. Al lado de las anteriores, se encuentran entidades públicas y privadas, las cuales como resultado de su actividad administrativa generan datos o informaciones estadísticas que tienen como fuente los registros administrativos.

El DANE es la entidad central de estadística que pone en marcha los censos de población, de vivienda, económicos: prepara las cuentas nacionales y regionales y realiza las encuestas de hogares. También está encargada de las estadísticas en las áreas económicas, social y demográfica. El Banco de la República y los ministerios de Agricultura y Salud, la Federación Nacional de Cafeteros producen las estadísticas de sus respectivos sectores. En los registros administrativos las principales entidades que generan esta clase de información son: el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia Bancaria, la Contraloría General de la República, Incomex y algunos gremios de la producción.

2. EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA - DANE

2.1 Antecedentes

La actividad estadística en Colombia estuvo vinculada en sus orígenes a la Contraloría General de la República, entidad en la cual se centralizaron desde 1923 los servicios estadísticos de la nación. En 1935 se hace una reestructuración que llevó a la creación de Direcciones departamentales y oficinas en los municipios de más de 15 000 habitantes y para el resto se asignaron oficiales de estadística. En la Contraloría esta actividad se consideraba como una sección de apoyo a sus funciones de contabilidad y vigilancia fiscal.

A finales de los años 40, diferentes organismos internacionales tales como el Instituto Interamericano de Estadística, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento y Naciones Unidas, entre otros, recomiendan la creación de un "eficiente servicio de estadística", a esto se aunaron los esfuerzos de modernización del estado que años

atrás venía realizando el gobierno, lo que viene a culminar en el año de 1951 con la creación de la Dirección Nacional de Estadística como entidad adscrita a la Presidencia de la República. Este organismo tenía como función principal "cooperar con la oficina de Planeación en el sentido de producir informaciones que sirvan para un estudio coherente de la Economía Nacional".¹

En 1953 se le cambia la denominación a la Dirección Nacional... por la de Departamento Administrativo Nacional de Estadística, otorgándole para el cumplimiento de sus funciones una organización autónoma. Este mismo año se nacionaliza el servicio municipal de estadística con la adhesión de las oficinas municipales al DANE.

Bajo esta organización el DANE adelantó trabajos conjuntos con otros ministerios y entidades nacionales e internacionales y se recibieron misiones de asesoría para el mejoramiento del trabajo estadístico. Se inician proyectos como el índice de precios al consumidor en 1954, las muestras agropecuarias realizadas en forma sucesiva para algunas regiones del país entre 1953 y 1969, el primer censo agropecuario en 1960 y el de población, edificios y vivienda en 1964.

2.2 Bases del Dane actual

La estructura actual del DANE data de 1968, año en el cual la entidad se reorganizó asignándole nuevas funciones en cuanto a producción y coordinación del sistema estadístico nacional. Se le dió la responsabilidad de producir las cuentas nacionales y de continuar siendo soporte estadístico para la planeación nacional. Con el Decreto 3167 de 1968 se define su estructura organizativa y se le asignan funciones que dan base para la creación de un sistema nacional controlado por el DANE.

2.2.1 Las funciones

Las funciones tienen que ver con la coordinación, elaboración, análisis y divulgación de la información estadística y el tratamiento de información. Veamos con más

¹ Decreto 2240 de 1951

detalle a que se refieren concretamente estas funciones.

- a) En lo que respecta a la elaboración directa estadísticas, se le encomienda la realización de censos y de otras grandes encuestas, las estadísticas necesarias para la planeación nacional, la realización de síntesis económicas mediante la elaboración de las cuentas nacionales, así como también los índices de precios, salarios y empleo.
- b) La coordinación del sistema estadístico por parte del DANE mediante la dirección técnica y asesoría a los servicios de estadística, la normalización de códigos y métodos y la autorización de publicaciones estadísticas. Esta función se extiende a la reglamentación y vigilancia para la adquisición de equipos de procesamiento automático de datos por parte de organismos oficiales.
- c) El análisis para cumplir esta función se le encargó la elaboración de modelos que indiquen el desarrollo y cambio en la estructura del país, así como los estudios y proyecciones que solicite el Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- d) La divulgación. La entidad quedó comisionada para publicar los resultados de sus investigaciones.

2.2.2 La estructura orgánica

Con la reforma de 1968 se establece un nuevo estilo de administración, antiguamente se hacía por objetivos y ahora por funciones. Estas funciones son: dirección, ejecución y coordinación. La Dirección está a cargo del Jefe del Departamento, la Secretaría General, la División Administrativa y la Oficina de Planeación. La ejecución corresponde a la Dirección General de Información Técnica (DINFO), las direcciones regionales, la Dirección General de Procesamiento de Datos (DEPRO) y la Dirección General de Análisis Socio Económico (DANAL). La función coordinadora se asigna al Consejo Superior de Información y Estadística y a los organismos adscritos.

Dentro de la organización de las actividades relativas a cada uno de los proyectos que se realizan en el DANE y que van desde la recolección hasta la difusión de los resultados,

cada dirección tienen a su cargo una parte del proceso. Además estas direcciones tienen otras funciones.

La Dirección General de Análisis (DANAL) es la encargada de definir las metodologías que se aplican en las investigaciones y de desarrollar los aspectos técnicos relacionados: diseño de muestras, formularios, definición de criterios de corrección y redacción de instrucciones para el proceso. Prestar asesoría técnica a las entidades oficiales que lo requieren y preparar las publicaciones así como analizar los resultados. Además debe precisar conjuntamente con Planeación Nacional las necesidades para la definición de planes generales de desarrollo de las estadísticas.

DEPRO es la dirección que se encarga de concebir, diseñar y mantener los sistemas computarizados que requieren las diferentes investigaciones. Desarrollar sistemas de programación (SOFTWARE) de tipo aplicativo principalmente en el área administrativa. Administrar y operar los distintos equipos de procesamiento de datos y prestar servicios de computación al DANE y a otras entidades del sector público. Además por intermedio de la Comisión Nacional de Sistemas (CONSIG) dirige y coordina la adquisición y manejo de equipos de computación por parte del Sector Público.

DINFO tiene a su cargo la recolección de datos a través de las direcciones regionales, la divulgación y publicación de resultados y la atención de las solicitudes de información. Para la recolección de la información cuenta con 6 direcciones regionales cada una de las cuales cubre varios departamentos. Para la divulgación existen Bancos de Datos en las principales ciudades del país.

El Departamento tiene 2 organismos adscritos: el Servicio Nacional de Inscripción (SNI) y el Fondo Rotatorio.

El Servicio Nacional de Inscripción fue creado con el fin de centralizar, organizar y procesar los registros de personas naturales, establecimientos industriales y comerciales, la propiedad de marcas y patentes, inmuebles y vehículos de transporte.

El Fondo Rotatorio fue creado para el manejo de los fondos propios de la entidad provenientes de publicaciones, alquiler de equipos de sistematización, de servicios especiales de información y estadística y los correspondientes a la prestación del servicio Nacional de Inscripción. Con cargo al

Fondo se hacen los gastos de personal, materiales y equipo que resulten del manejo del SNI y otros relacionados con la actividad estadística.

2.3 El DANE durante el período 1970-1988

El DANE actual no corresponde exactamente al esquema inicialmente concebido en 1968. Durante estos años la entidad se ha venido transformando como resultado de diferentes factores: tecnológicos, descentralización de las investigaciones, orientación de diferentes gobiernos, solicitudes de entidades nacionales e internacionales para el desarrollo de determinadas investigaciones, etc. Bajo estos efectos la entidad se ha adecuado a las circunstancias dando mayor énfasis a unos aspectos que a otros.

En lo relativo a la estructura orgánica, aunque continua vigente la organización de las direcciones, se viene presentando un proceso de descentralización de las investigaciones, el cual ha consistido en asignar mayor responsabilidad a las oficinas regionales en cuanto a depuración y obtención de resultados a nivel regional. Este proceso ha llevado necesariamente a un cambio en la organización, fortaleciendo las regionales a las que se les ha otorgado relativa autonomía y participación en las investigaciones.

En cuanto a las funciones asignadas en el momento de su reorganización, estas han sido objeto de diferentes desarrollos y en determinados momentos unas han tenido más importancia que otras. A continuación se hará una breve presentación de la forma como se han cumplido.

2.3.1 Elaboración

La producción ha sido la actividad más importante y ha tenido que ver con grandes proyectos e implementación de estadísticas continuas, las cuales se han venido consolidando y mejorando a través del tiempo.

Los primeros años de la década del 70 se pueden caracterizar como de grandes acontecimientos estadísticos, es así como en 1970 se realizan los censos económicos y agropecuario, en 1972 el censo indígena, en 1973 el censo de población y vivienda, la muestra de consumo rural en 1970 y

la encuesta de ingresos y gastos.

También en la década del 70 se inician importantes estadísticas continuas, algunas de las cuales se derivan de los censos y encuestas. Entre estas vale la pena señalar, la encuesta de hogares, estimaciones y pronósticos agrícolas, estimaciones pecuarias y jornales agropecuarios, encuestas agropecuarias, muestra de comercio al por menor, muestra mensual manufacturera e índices de costos de la construcción de Vivienda.

Así mismo en estos años se inicia un proyecto muy importante para el Departamento, el de cuentas nacionales. El organismo encargado de su elaboración hasta aquel entonces fué el Banco de La República; con la reforma de 1968 se traslado esta responsabilidad al DANE. Los proyectos estadísticos antes mencionados facilitaron el desarrollo de los trabajos para la conformación del año base y la definición de una metodología para la elaboración anual de las cuentas nacionales.

Entre los últimos proyectos realizados se encuentran el censo de población y vivienda de 1985, la encuesta de ingresos y gastos del mismo año, el índice de costos de la construcción pesada, la encuesta nacional de nutrición y el sistema de indicadores sociales sobre la evolución de la pobreza absoluta. Además se han venido replanteando casi todas las investigaciones continuas en lo referente a actualización de muestras, ponderaciones y sistemas de procesamiento de la información. En la actualidad se está conformando una nueva canasta para el índice de precios al consumidor y desarrollando un proyecto de cuentas regionales.

A finales de este año se tiene programada una encuesta rural de hogares y un censo minero, el próximo año está previsto un censo económico (industria, comercio, construcción y servicios).

Para una mayor información se presenta en anexo un resumen de las principales investigaciones que adelanta el departamento.

2.3.2 Coordinación

La función coordinadora no ha sido prioritaria en sus objetivos, se ha privilegiado la producción directa de información. Dentro de la coordinación los diferentes

aspectos han tenido desiguales desarrollos y algunos no se han desempeñado. Así el Consejo Superior de Información y Estadística previsto para esta función no se conformó: al no operar, no se tuvo el respaldo político necesario para asumir "La dirección y coordinación de la administración de la información estadística" si se tiene en cuenta que estaba integrado por los ministros del despacho y presidido por el jefe del DANE.

La coordinación se ha centrado principalmente en los siguientes aspectos: sistematización, Servicio Nacional de Inscripción, estandarización de códigos, nomenclaturas y conceptos, cuentas nacionales, asesoría y realización de convenios; seguidamente se esbozarán las principales realizaciones en este campo.

a) Sistematización

La función que ha tenido mayor alcance, es la relacionada con el establecimiento de políticas y planes para la racional utilización de la informática en el sector público. Para el cumplimiento de esta función se creó la Comisión Nacional de Sistemas como organismo asesor del DANE e integrada por el Ministro de Hacienda, el jefe de Planeación Nacional y otros altos funcionarios del gobierno.

En la actualidad toda entidad del sector público que desee adquirir o cambiar equipos para el tratamiento de la información debe contar con el visto bueno del DANE. Para esto la entidad ha elaborado una serie de normas y procesos, que dan las pautas para la presentación de las solicitudes. Además propicia seminarios con el fin de esbozar y debatir las políticas en materia de sistematización en donde participan representantes de entidades públicas y asociaciones de profesionales del ramo.

b) Servicio Nacional de Inscripción

Otra función de coordinación tiene que ver con la conformación de un sistema integral para la centralización, unificación y administración de registros. Para el cumplimiento de esta función se creó el Servicio Nacional de Inscripción (S.N.I.) adscrito al DANE. Actualmente se llevan los registros de personas, industrial, educativo y nacional de proveedores de sistemas.

El registro de personas incluye los nacimientos, matrimonios y defunciones. Además en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil se llevan los datos de identificación de las personas. Estos registros son básicos para las estadísticas y estudios demográficos.

El registro de establecimientos educativos tiene un doble propósito: asignar un número único de identificación por establecimiento y obtener cifras de algunas variables en donde las más importantes son: matrículas y promociones. Con esto se elabora el directorio de establecimientos educativos y se dan las bases para investigaciones sobre el sector.

Registro industrial. Este registro permite conformar un directorio de establecimientos industriales.

c) Estandarización de códigos y nomenclaturas

Esta función ha tenido como principal resultado la creación de códigos geográficos para los departamentos, municipios y corregimientos utilizados en cualquier tipo de investigación. Por otro lado, el DANE ha sido el agente que ha facilitado en Colombia el uso de nomenclaturas, conceptos y métodos internacionalmente reconocidos. Sin embargo, algunos organismos hacen sus propias adaptaciones especialmente a nivel desagregado dificultando las comparaciones.

d) Conceptos

En la parte conceptual, aunque no se han dado normas a este respecto, la implementación en el DANE del sistema de Cuentas Nacionales, ha jugado un significativo papel en la utilización de un lenguaje que homogeniza en cierta forma la terminología en las investigaciones. Además las encuestas pioneras también han contribuido en este sentido.

e) Las cuentas nacionales como elemento de coordinación y síntesis

La información estadística tomada de diferentes fuentes se integra en un sistema que registra el comportamiento de las principales variables y sectores de la economía. Esta síntesis en el sistema de cuentas nacionales ha jugado un

papel importante en la coordinación y desarrollo del sistema estadístico nacional. Es así como ha permitido:

1. Determinar las lagunas de información. En la medida que las cuentas nacionales se refieren a toda la actividad económica del país, en el proceso de su elaboración aparecen las deficiencias de información, lo cual ha llevado necesariamente a impulsar nuevas investigaciones.

2. Utilizar información administrativa con fines estadísticos. Algunas de las informaciones recogidas por otras entidades con fines de vigilancia y control son procesadas y utilizadas en la elaboración de las cuentas.

3. Verificar la calidad de la información. El método de los equilibrios empleados en encuestas para cada producto entre la oferta y la demanda o para las operaciones de distribución entre ingresos y gastos y las financieras entre variación de activos y pasivos, permite confrontar la calidad de la información. En caso de no llegar a la igualdad se buscan las causas de la divergencia las cuales pueden ser: errores en la estimación de algún componente, problemas de cobertura, calidad de la información de base, etc.

f) Asesoría y realización de convenios

A solicitud de algunas entidades, el DANE ha asesorado o realizado directamente investigaciones estadísticas. En este campo se dan diferentes modalidades de trabajo:

1. Por iniciativa de los interesados y dependiendo del objetivo propuesto se introducen módulos en determinado período a las estadísticas continuas. Por ejemplo: ampliaciones en la encuesta de hogares.

2. Otra modalidad es la realización de encuestas y censos como proyectos autónomos a solicitud de un ministerio u otra entidad.

3. En la parte de sistemas el DANE se ha encargado de asesorar o desarrollar directamente proyectos informáticos en entidades del gobierno.

2.3.3 Análisis

En cumplimiento de esta función no ha tenido la misma importancia en todos los períodos. En la década del setenta operó una sección dedicada al estudio sectorial y global de los fenómenos económicos y sociales, con base principalmente en estadísticas producidas por el departamento. Se realizaron estudios sobre el transporte, la ganadería, la agricultura, la industria, la salud, la nutrición, la estructura económica colombiana, etc.

Actualmente se hacen algunas monografías sectoriales que permiten revisar la producción de estadísticas y dar luces sobre el sector estudiado. Es de señalar, que estos estudios normalmente son elaborados por los técnicos dedicados a las estadísticas del sector analizado y no como en la década del setenta, por un grupo que exclusivamente realizaba estudios.

Desde 1987 se hacen análisis de coyuntura económica a partir de indicadores generados en el Departamento y otras entidades. En esa misma época y a solicitud del gobierno se encomendó al DANE la creación de un sistema de indicadores sociales sobre la evolución de la pobreza absoluta en Colombia. Este proyecto ha llevado a la adecuación de cifras de investigaciones adelantadas por el DANE, a la realización de análisis para, el identificar las causas, estado y evolución de la pobreza en Colombia.

2.3.4 Divulgación

Esta labor se viene cumpliendo mediante la atención a los usuarios en 18 Bancos de Datos ubicados en las principales ciudades del país. También a través de las diferentes publicaciones en donde se incluye no solamente la información del DANE, sino de otras entidades. Estas son:

- a) El boletín de estadística. Publicación mensual que contiene las estadísticas continuas, las monografías y otros análisis.
- b) Anuarios sectoriales: de industria y comercio exterior.
- c) Indicadores de coyuntura. Publicación mensual
- d) Colombia Estadística. Publicación anual de amplia

circulación que contiene un resumen de las principales indicadores sociales y económicos.

3. MINISTERIO DE AGRICULTURA

El Ministerio de Agricultura a través de la Oficina de Planeación Sectorial Agrícola (OPSA) se ha encargado en los últimos años de la mayor parte de las investigaciones a partir de fuentes indirectas: el consenso y la encuesta de pronósticos y estimación de cosechas. Estas son encuestas de opinión tendientes a suministrar información continua a nivel nacional y regional sobre la superficie cultivada, producción y rendimiento en la agricultura y ganadería.

Por otra parte, el Ministerio está implementando un sistema de estadísticas sectoriales basado en muestreo de áreas. Con este sistema se busca obtener información de la estructura agraria y establecer un sistema continuo de información sectorial. Entre 1983 y 1984 se llevo a cabo tres pruebas piloto y se está realizando la muestra nacional.

La planificación de la metodología de las investigaciones se hace a nivel de las oficinas centrales del ministerio y el tratamiento y recolección a través de las Unidades de Planificación Agropecuarias (URPA). La URPA es una oficina técnica que opera a nivel regional con el apoyo humano, técnico y financiero de los gobiernos locales y de las entidades vinculadas a los Comités de Desarrollo Agropecuario Departamental.

El Ministerio tiene una publicación anual en donde se divulgan los principales resultados de sus investigaciones estadísticas y de otras entidades relacionadas con el sector.

4. MINISTERIO DE SALUD

El Ministerio de Salud produce información estadística con base a los formularios de egresos hospitalarios, consulta externa y el registro de enfermedades de notificación obligatoria. De estos formularios los dos primeros son llenados con fines estadísticos y el último para control. Además dispone de una muestra maestra a partir de la cual realizó en 1965, 1978 y 1980 investigaciones de morbilidad y

atención a la salud. La recolección de la información se encadena en forma jerárquica de los centros de salud y hospitales a los hospitales regionales y de estos al ministerio.

Hasta 1977 el DANE llevó la investigación de egresos hospitalarios y 1978 la de consulta externa. A raíz de la reforma del sistema de salud se creó en el Ministerio la oficina de planeación encargada de realizar las investigaciones estadísticas.

5. BANCO DE LA REPUBLICA

El Banco de la República por tradición elabora y publica las estadísticas monetarias y financieras, la balanza de pagos, y dentro del sistema de cuentas nacionales es quien construye las cuentas financieras. Además realiza otras investigaciones de tipo económico: el índice de precios al por mayor y el índice de ventas de comercio al por mayor. Respecto a esta última investigación se vienen adelantando conversaciones con el DANE para definir una metodología uniforme para los índices al por mayor y al por menor.

Para la difusión de la información el Banco edita una revista mensual que contiene sus propias estadísticas y una selección de información producida por otras entidades. Además se hacen análisis sectoriales, regionales y generales de la economía.

Las actividades de análisis y producción de información están a cargo de la subdirección de investigaciones económicas y la recolección de la información se hace a través de las agencias del Banco.

6. OTRAS FUENTES DE INFORMACION

En Colombia existen una serie de organismos principalmente públicos encargados de controlar, vigilar y orientar operaciones o entidades, las cuales como resultado de su labor administrativa producen informaciones de sus actividad. Estos registros administrativos son organizados en algunos casos con fines estadísticos. Entre estos se encuentran principalmente.

- a) La Contraloría General de la República, entidad encargada del control de los ministerios, institutos descentralizados y empresas del estado. Publica los estados financieros individuales y consolidados de las unidades sometidas a su vigilancia. En la actualidad adelanta un plan para unificar la presentación de la información contable de las entidades oficiales.
- b) Instituto Colombiano de Comercio Exterior - INCOMEX. Es la entidad del gobierno que autoriza las importaciones y exportaciones de mercancía, procesa y publica información de estas operaciones.
- c) La Superintendencia de Sociedades. Este organismo vigila las sociedades anónimas, sucursales extranjeras y las sociedades limitadas de determinado capital. Elabora y publica estados financieros consolidados de estas empresas.

Dentro de la misma óptica de información administrativa están la Superintendencia Bancaria, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, las federaciones y asociaciones gremiales y las cámaras de comercio, entidades que producen datos derivados de su labor administrativa.

7. CONCLUSIONES Y TENDENCIAS DEL SISTEMA ESTADISTICO

7.1 Conclusiones

De acuerdo a la descripción que se ha hecho del sistema estadístico colombiano, se puede concluir que se ha consolidado la producción estadística para algunos sectores y se está en proceso de implementar investigaciones en otros. Además el hecho de tener el DANE la responsabilidad de elaborar las cuentas nacionales ha sido un factor importante para el desarrollo y coordinación de la información estadística. Sin embargo, no podemos considerarlo realmente como un sistema en el sentido estricto de la palabra, ya que las estadísticas existentes en las diferentes entidades no forman parte de una unidad coordinada y regulada para su funcionamiento. A propósito de lo anterior, diferentes elementos hacen que no se pueda hablar de un sistema estadístico nacional.

1. No se ha contado con un plan nacional de desarrollo de la estadística que permite que la acción de cada entidad se enmarque dentro de un conjunto coherente. Las entidades han actuado en forma aislada produciendo las estadísticas que consideran importantes. Además no existe una unidad de criterios en cuanto al uso de nomenclaturas, conceptos, definiciones, dificultando las comparaciones entre diversas informaciones.

2. Al no contar con un directorio único y completo de empresas y establecimientos es difícil integrar los resultados de las diferentes encuestas que se realizan.

3. Desde el punto de vista del usuario este tiene que recurrir para consultar la información a las diferentes entidades productoras, no contando en todos los casos con una información centralizada.

7.2 Tendencia del sistema estadístico Colombiano

En los últimos años se viene presentando en Colombia un auge de la estadística con el fortalecimiento y creación de secciones de estadística y planeación en la mayor parte de ministerios y entidades del gobierno, a su vez a través del proceso de descentralización político, administrativo y fiscal que se está operando en el país, se está dando impulso a la planeación departamental y municipal, lo que está llevando necesariamente a un aumento de producción y demanda de información a nivel regional y local.

Ante la perspectiva de un sistema descentralizado en cuanto a la producción de información estadística se refiere, se hace necesario impulsar la idea de un sistema centralizado en la coordinación y difusión de la información. Esta centralización debe estar acompañada de instrumentos de coordinación efectivos que permitan que la acción de una entidad en particular se enmarque dentro de un sistema integrado, para lo cual es necesario:

1. Que se use el mismo lenguaje: nomenclaturas, definiciones, conceptos.

2. Que si habla de una variable siempre tenga el mismo contenido.

3. Que si se realiza una encuesta que cubra todo o parte de un sector o región se pueda saber que parte del conjunto es.

4. Que mediante una organización adecuada. el usuario disponga de manera centralizada de la información. de tal manera que tenga fácilmente acceso a la información del sistema.

5. Que para el desarrollo del sistema estadístico se tengan en cuenta las necesidades de los usuarios y sus prioridades.

Diferentes acciones de carácter nacional serían recomendables para facilitar la coordinación del sistema estadístico nacional:

1. La adopción para Colombia de un plan contable que permita unificar la presentación de la contabilidad de las empresas. evitando de esta manera que para llenar los formularios tengan que agregar y desagregar partidas de su contabilidad.

2. La adopción de un número único de identificación de las empresas que facilite la conformación de un directorio completo de las unidades: empresas y establecimientos.

Por otra parte, el DANE consciente de la necesidad de un sistema estadístico nacional contrató con la Universidad Nacional de Colombia la realización de un estudio para la conformación de un sistema estadístico.

La Universidad ha orientado el estudio hacia la definición de un sistema descentralizado pero muy articulado a través de la unificación de normas, conceptos y metodologías. A su vez definirá la forma como debe ser administrado y el papel que desempeñará el DANE dentro de él.

Anexo

PRINCIPALES ESTADÍSTICAS CONTINUAS

I. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

1. Encuesta de Hogares

El principal objetivo de este proyecto es el de investigar las características de la fuerza de trabajo: empleo, desempleo, composición de la población en edad de trabajar.

La encuesta se inició en 1970 y a partir de 1976 se realiza trimestralmente.

2. Estadísticas Económicas2.1 Encuesta Anual Manufacturera

Su objetivo básico es el de obtener información del sector manufacturero que permita conocer su estructura y medir su evolución a partir de la producción bruta, el personal ocupado, el valor agregado, la remuneración, etc. Es una encuesta anual y se aplica a los establecimientos de 10 o más empleados.

2.2 Muestra Mensual Manufacturera

Esta encuesta se realiza con el fin de cuantificar los cambios que se presentan mensualmente en el sector manufacturero. Se investiga la producción, el empleo y los salarios.

2.3 Encuesta de Comercio al por Menor

El objetivo principal de esta encuesta es el de cuantificar la evolución mensual del sector comercio a través de sus principales variables: ventas, empleo y remuneración.

2.4 Comercio Exterior

Esta investigación se realiza con el fin de elaborar estadísticas del intercambio legal de mercancías de Colombia con otros países. Su fuente de información son los manifiestos de aduana. Se producen resultados mensuales y acumulados para los diferentes períodos.

2.5 Indices

Existen tres investigaciones destinadas a medir la evolución mensual de los precios: el índice de precios al consumidor (IPC), el índice de costos de la construcción de vivienda (ICCV) y el índice de costos de la construcción pesada (ICCP).

2.6 Transporte

En este sector se producen estadísticas de: transporte urbano, ferrocarril, aéreo, marítimo, cabotaje y transporte por oleoducto.

2.7 Licencias de Construcción

Esta investigación tiene como objetivo básico de cuantificar los cambios en el sector de construcción de vivienda. Se realiza con base en las licencias aprobadas por las oficinas de Planeación Municipal.

2.8 Sacrificio de Ganado

Esta investigación está encaminada a captar el movimiento mensual del sacrificio de ganado mayor (vacuno) y menor (porcino, ovino y caprino).

2.9 Jornales Agropecuarios

Su objetivo principal es el de obtener el valor del jornal agrario y su variación trimestral. Se realiza en cooperación con la Caja de Crédito Agrario quien se encarga de la recolección.

3. Estadísticas sociales y demográficas

3.1 Educación

Matriculas

Esta investigación tiene como objetivo además de actualizar anualmente el registro de planteles ante la Secretaría de Educación y el DANE, de determinar la cobertura del sistema educativo su crecimiento y la calidad del personal docente.

Promociones

Tiene como finalidad suministrar indicadores de rendimiento escolar que permitan medir la eficiencia interna del sistema. Se recolecta anualmente una muestra de planteles para obtener datos representativos a nivel departamental. Se obtiene información de alumnos nuevos, promovidos, reprobados, desertores, aprobados y repitentes.

3.2 Justicia

Las estadísticas de justicia tiene como objeto cuantificar el volumen y las variaciones de los procesos, medir la actividad y eficiencia de los organismos judiciales. Además en el caso de las estadísticas de justicia penal se obtienen indicadores sobre la evolución de la criminalidad según los tipos de delito y las características socio-económicas de los sindicatos. Para las de justicia civil se obtienen número de procesos según la clase de reclamaciones: separación de bienes, lanzamientos, sucesiones, concordatos, etc. En el caso de la justicia laboral se cuantifican los conflictos laborales individuales, se determinan sus causas y las características de las personas que recurren a la justicia laboral.

3.3 Asistencia al Anciano

Esta investigación tiene como objeto allegar información anual sobre la población de tercera edad que está recluída en establecimientos y las condiciones propias de estos establecimientos en cuanto a capacidad de albergue, servicios que brindan, etc.

3.4 Estadísticas Demográficas

Nacimientos

El registro civil de nacimientos además de su objetivo legal permite obtener información demográfica relativa a las variables básicas: edad, sexo y los estimadores necesarios para las proyecciones de población. A su vez permite obtener algunas características de las madres.

Defunciones

Aparte de su objetivo legal (registro de la muerte de las personas) permite obtener información demográfica del fallecido y estimadores directos de las tasas de mortalidad diferenciales por edad, sexo, etc.

Matrimonio

Este registro provee información demográfica y estimadores como tasas de nupcialidad, edad promedio de entrada al matrimonio diferencial por sexo, profesión, etc.

II. MINISTERIO DE AGRICULTURA

1. Consenso

Es el método mediante el cual el Ministerio recolecta información sobre producción agrícola y pecuaria. El censo consiste en obtener información a través de reuniones (coordinadas por las URPAS) con representantes de las entidades que disponen de la información. Mediante confrontación de sus registros se estiman y evalúan las respectivas cifras. Se obtiene información de producción, área y rendimiento.

2. Encuesta de pronósticos y estimación de cosechas

Su propósito básico es el de establecer el grado de desarrollo y evolución de los cultivos durante los períodos de siembra hasta la recolección. Se apoya en los técnicos del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, quienes conocen ampliamente el sector y llenan periódicamente formularios describiendo de modo cualitativo la situación de cada producto.

3.4 Estadísticas Demográficas

Nacimientos

El registro civil de nacimientos además de su objetivo legal permite obtener información demográfica relativa a las variables básicas: edad, sexo y los estimadores necesarios para las proyecciones de población. A su vez permite obtener algunas características de las madres.

Defunciones

Aparte de su objetivo legal (registro de la muerte de las personas) permite obtener información demográfica del fallecido y estimadores directos de las tasas de mortalidad diferenciales por edad, sexo, etc.

Matrimonio

Este registro provee información demográfica y estimadores como tasas de nupcialidad, edad promedio de entrada al matrimonio diferencial por sexo, profesión, etc.

II. MINISTERIO DE AGRICULTURA

1. Consenso

Es el método mediante el cual el Ministerio recolecta información sobre producción agrícola y pecuaria. El censo consiste en obtener información a través de reuniones (coordinadas por las URPAS) con representantes de las entidades que disponen de la información. Mediante confrontación de sus registros se estiman y evalúan las respectivas cifras. Se obtiene información de producción, área y rendimiento.

2. Encuesta de pronósticos y estimación de cosechas

Su propósito básico es el de establecer el grado de desarrollo y evolución de los cultivos durante los períodos de siembra hasta la recolección. Se apoya en los técnicos del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, quienes conocen ampliamente el sector y llenan periódicamente formularios describiendo de modo cualitativo la situación de cada producto.

3. Sistema de estadísticas agropecuarias por muestreo (SEAM)

Este proyecto tiene como objetivo básico implementar un sistema de estadísticas agropecuarias continuas usando las técnicas de muestreo agrícola de áreas. Se obtendrá información sobre uso y tenencia de la tierra, producción y superficie cultivada, las áreas de pasto, las existencias de ganado, etc.

III. MINISTERIO DE SALUD

1. Egresos hospitalarios

Esta investigación tiene como objetivo conocer el número de personas hospitalizadas, sus características demográficas y las principales causas de la hospitalización.

2. Consulta externa

El objeto principal de esta investigación es el de conocer las principales causas de la consulta y las características del paciente. Los resultados se obtienen con base a una muestra del 10% de las consultas.

SISTEMA META INFORMACION PARA COORDINACION ESTADISTICA NACIONAL

Héctor Nicolini
Instituto Nacional de Estadística y Censos
INDEC
Argentina

I. INTRODUCCION

1. La Ley No. 17.622 de Estadística crea el INDEC y estructura el Sistema Estadístico Nacional (SEN) en base a:

a) La centralización normativa y descentralización ejecutiva;

b) La elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Estadística y Censos y los programas de tareas;

c) Los Servicios Estadísticos de los distintos niveles del Gobierno.

2. En el SEN coexisten en consecuencia servicios estadísticos de nivel nacional, provincial y municipal generalmente independientes en su tarea estadística, en su mayoría preexistentes a la creación del mismo y por supuesto anteriores a la concreción de las primeras ideas y acciones orgánicas de coordinación. Ello implica que al tratar de coordinar existen una serie de hechos, actitudes y situaciones que transforman la actividad de coordinación en una tarea delicada para que no sea considerada una intromisión, y compleja por el cúmulo de aspectos disímiles a encarar.

3. Cabe preguntarse entonces, ¿cuáles son algunas de las principales acciones que debe afrontar la coordinación estadística al tratar de estructurar el SEN, dadas las condiciones preexistentes señaladas?. Sin llegar a definirlas con precisión ni preparar una lista exhaustiva podría mencionarse:

a) Definir los límites del SEN; medir sus recursos

humanos; su nivel de conocimiento y capacitación; su rotación; etc.; conocer los recursos físicos y tecnológicos de que dispone; cuál es la ubicación relativa del Servicio SEN dentro de la organización de la que depende, etc.

- b) Conocer qué información recopila, procesa, publica y/o posee cada Servicio SEN, de modo que puedan adoptarse medidas que tiendan a evitar duplicaciones y confusiones al usuario.
- c) Establecer los sectores de actividades que no estén cubiertos con información estadística o ésta sea insuficiente.
- d) Conocer qué definiciones y clasificaciones se utilizan en el SEN y, en lo posible, establecer el uso de definiciones comunes con el fin de aumentar los beneficios de la comparabilidad.
- e) Elaborar los planes y programas estadísticos del Sistema, su red de vinculaciones y su realimentación, compatibilizar los requerimientos que se formulen con la escasez de recursos humanos y financieros y definir las prioridades de trabajo.
- f) Aliviar la carga al informante mediante la racionalización y normalización de formularios.
- g) Conocer qué publicaciones realiza el SEN; cuál es la proporción de la información publicada sobre el total de la producida; cómo lograr mejorar la eficiencia en la diseminación de la misma, así como mejorar la calidad de las publicaciones en cuanto a la claridad de conceptos, a normalizar notas, aclaraciones, llamadas, etc.
- h) Establecer una comunicación fluida entre productores y usuarios para que los requerimientos puedan programarse con la necesaria antelación.
- i) Normalizar las disposiciones legales vigentes en materia de "Secreto Estadístico", tomando en consideración la creciente influencia que tienen los adelantos tecnológicos en la difusión de la información y en la pérdida de control sobre el grado de apertura de la información provista.

4. El accionar de la coordinación, considerando lo expresado precedentemente, está orientado hacia tres grandes líneas de acción:

- a) La obtención de un conjunto permanente de herramientas para la coordinación estadística y para información de los productores y usuarios.
- b) La elaboración de normas básicas para uso en el SEN.
- c) La preparación de las normas mínimas para la programación de tareas del SEN.

5. Para responder al menos en parte, a las cuestiones más importantes planteadas en el párrafo 3, y dentro de las tres líneas mencionadas, se están utilizando en coordinación un conjunto de herramientas tales como:

- a) Encuestas a los Servicios SEN.
- b) Constitución de grupos de trabajo formados por productores de información que tratan normas y clasificaciones básicas, de uso generalizado en el SEN.
- c) Constitución de grupos de consulta que asesoran al Director del INDEC en aspectos puntuales que se plantean o surgen en el desarrollo de las actividades del SEN y que son motivo de consulta al INDEC.
- d) Reuniones regionales, sectoriales o plenarias de miembros del SEN donde se analizan generalmente aspectos técnicos de los trabajos que el INDEC realiza con esos miembros, así como coordinar la programación y los correspondientes cronogramas de las tareas.
- e) Difusión entre los miembros del SEN de una publicación con artículos elaborados por los servicios estadísticos donde muestran las actividades que desarrollan o aspectos especiales que hacen a su tarea.
- f) La elaboración del "Sistema Básico de Metainformación para Coordinación".

II. MARCO GENERAL DEL SISTEMA BASICO DE META INFORMACION PARA COORDINACION (SIMECO)

6. Dentro del esquema de coordinación señalado se está elaborando el Sistema de Metainformación de Coordinación (SIMECO), el que constituirá la base principal de información sobre el SEN. A partir de él será posible profundizar las acciones de coordinación que tiendan a mejorar la situación del SEN, será uno de los pilares en la preparación del Plan Nacional de Estadística y Censos y sus respectivos programas y brindará servicios de metainformación a los usuarios en general y a los servicios SEN en particular.

El SIMECO constituirá una herramienta fundamental para la planificación, programación, evaluación y monitoreo de las estadísticas que elaboran los Servicios SEN y por otro lado un elemento de consulta, de acceso rápido, fácil y distribuido para los usuarios.

7. Los objetivos que persigue el SIMECO pueden resumirse en los siguientes:

- a) Contar con un sistema actualizado de información fundamental para cumplir con la tarea de coordinación del SEN.
- b) Lograr simplificar el cúmulo de definiciones, conceptos, clasificaciones, aperturas y formularios que utilizan los Servicios SEN, dando mayor coherencia a la información que presentan dichos servicios.
- c) Facilitar la preparación del Plan Nacional de Estadística y Censos y los programas de tareas.
- d) Proveer información cualitativa a los Servicios SEN acerca de un conjunto de conceptos y elementos que permitirá a cada uno mejorar el desarrollo de sus tareas, simplificarlas y reducir el tiempo de preparación de trabajos.
- e) Constituir un elemento de consulta para los productores y usuarios de información.

8. El SIMECO está integrado por los siguientes repertorios:

- a) Repertorio de miembros del SEN (SENSER)
- b) Repertorio de información estadística disponible (RED).
- c) Repertorio de clasificaciones (SENCLA).
- d) Repertorio de definiciones (SENDEF).
- e) Repertorio de formularios (SENFOR).
- f) Repertorio de publicaciones (SENPUB).

a) Repertorio de miembros del SEN (SENSER)

9. Es un repertorio que provee la nómina de los servicios estadísticos que integran el SEN.

Contiene información sobre denominación del servicio estadística, su ubicación física, su dependencia orgánica y los niveles jerárquicos superiores, el personal con que cuenta clasificado por nivel de instrucción y situación escalafonaria, norma legal que rige las tareas del servicio, aspectos relacionados con el secreto estadístico, si realizan publicaciones, etc.

El mecanismo utilizado para actualizar la información consiste en realizar una encuesta anual a cada servicio con un formulario donde constan los datos que posee el SENSER, debiendo el responsable del Servicio realizar las modificaciones que correspondan y devolverlo en un plazo de un mes.

10. Las dificultades que tiene este repertorio son de tres tipos:

- a) De definición de los requisitos que debe cumplir una oficina de estadística para ser considerada un Servicio SEN.
- b) La movilidad de los servicios estadísticos en cuanto a cambios de nombre del mismo y/o dependencia.
- c) La demora en la evolución del formulario.

Como un primer paso hacia la solución del primer punto

se elaboró una definición de "Servicio SEN" que establece requisitos mínimos para ser considerado como tal, destacándose entre ellos que tenga un mínimo de organicidad y que la función estadística sea exclusiva o la principal de las que desarrolla. Simultáneamente se preparó una categorización de los Servicios SEN, tomándose en consideración la información que provee la encuesta anual y se elaboró un documento sobre derecho y obligaciones de los servicios SEN, de acuerdo a la categoría asignada. Las diferencias entre las categorías están relacionadas con la inserción o no de las tareas del Servicio en el programa del SEN y el acceso a la información individualizada que posee otro Servicio SEN.

El segundo aspecto ha sido solucionado mediante el volcado en el formulario de la encuesta de los datos proporcionados el año anterior y la utilización de un número único de identificación.

Ello ha permitido realizar el seguimiento del Servicio SEN aún en los casos de cambio de nombre y de dependencia, cuando la tarea estadística continúa siendo la misma.

El tercer aspecto todavía no se ha solucionado adecuadamente por varias razones, una de ellas es que no se ha logrado aún editar y distribuir rápidamente la publicación con los resultados y listados, otra es que su utilidad mientras no esté integrado el resto del SIMECO, está sensiblemente disminuída y finalmente la renuencia, aún de los productores de información, a contestar rápidamente un formulario.

11. La ventaja que presenta el SENSER es su modularidad, ya que la información se halla dividida en tres partes bien diferenciadas; la primera relacionada con el nombre del servicio y del responsable, su domicilio y otros datos de ubicación del servicio, si hay provisión de información a terceros en forma individualizada, si la información proviene del propio organismo o de terceros, si la tarea estadística es permanente, si se realizan publicaciones, etc., la segunda parte se relaciona con los niveles jerárquicos superiores al Servicio SEN y finalmente la tercera se refiere a los recursos humanos con que cuenta el servicio, su situación presupuestaria y su nivel de educación.

Esta forma de desarrollar la encuesta ha permitido en años anteriores agregar un módulo referido a los títulos de

publicaciones realizadas durante un período, un módulo relacionado con los censos que se realizan durante un período y a principios de 1988 se realizó conjuntamente con el área encargada del Censo Agropecuario, una encuesta a los Servicios SEN vinculados con el sector, con el formulario normal en el que se incorporó un conjunto de preguntas que profundizaban el conocimiento sobre esos Servicios.

12. Los principales aspectos a encarar en el futuro, vinculados con este repertorio, se refieren a la forma de institucionalizar la pertenencia de un servicio al SEN, al equipamiento disponible del mismo, su situación presupuestaria, y profundizar los aspectos legales vinculados con la confidencialidad de la información.

13. Los datos obtenidos en la encuesta son editados en una publicación que contiene la nómina de los servicios incluidos y tabulados sobre personal de los servicios. Los servicios SEN incluidos en el SENSER llegan a 200 con dotación total de aproximadamente 3.700 personas.

b) Repertorio de información estadística (RED)

14. La elaboración del programa de tareas del SEN, para que sea más coherente y armónico que el simple listado de los trabajos que los servicios precisan desarrollar, debe basarse sobre información adecuadamente sistematizada, que describa los aportes que cada servicio SEN hace al patrimonio informativo de la estadística gubernamental.

15. El propósito al estructurar el RED desde la coordinación es dar respuesta al objetivo primario de satisfacer necesidades básicas de la función de coordinación estadística en cuanto a:

- a) Conocer la información estadística captada, elaborada y publicada por los integrantes del Sistema, como antecedente necesario para preparar el Plan Nacional de Estadística y Censos y los programas de tareas.
- b) Analizar las posibles duplicaciones de tareas dentro del SEN.
- c) Localizar sectores o áreas para los cuales no hay información estadística o ésta es insuficiente.

- d) Proveer elementos para definir prioridades de trabajo ante la escasez de recursos.

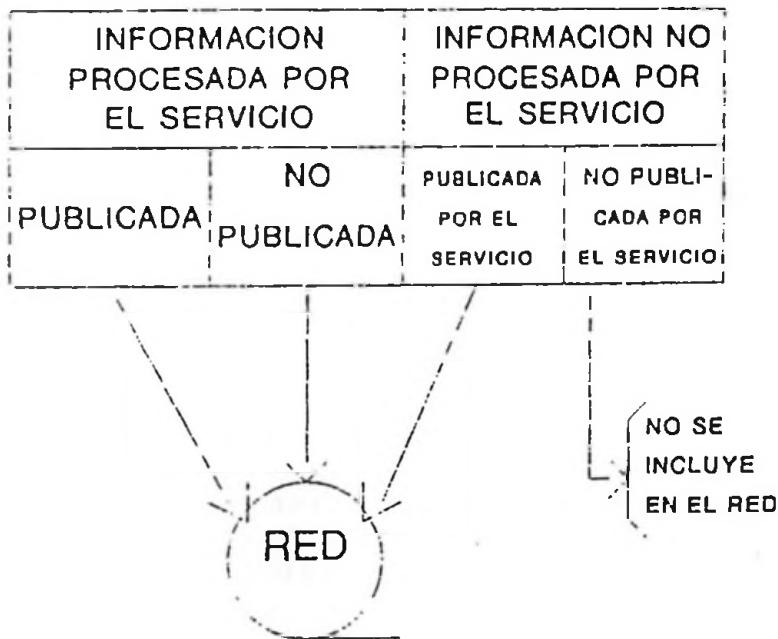
Simultáneamente con la finalidad de coordinación el RED es de utilidad para todos los integrantes del SEN, usuarios y otros sectores vinculados con la estadística gubernamental ya que les permite conocer rápidamente qué información está disponible y dónde puede ser localizada.

16. El RED está concebido como una "metadata", esto es, un archivo computarizado de "información sobre la información" y por tanto, debe quedar claramente entendido que no se trata de un archivo de información numérica, que pueda ser tratado con procedimientos y algoritmos de cálculo. Es un archivo de información conceptual, que requiere el uso de textos y donde la semántica debe ser considerada como factor decisivo en la calidad del archivo RED.

En un banco de datos la información incluida y la descripción del contenido de la misma se complementan, permitiendo al usuario conocer adecuadamente los elementos que necesita para utilizar o desechar la información. En el RED, al no contar con los datos numéricos, la descripción de la información que tiene cada Servicio SEN debe ser concisa, clara y precisa como para que, sin llegar a un detalle metodológico minucioso sobre ella, transmita al usuario una idea cabal y completa, sobre las características generales y de presentación de los datos.

17. El desarrollo metodológico, la puesta en funcionamiento y posterior actualización de un repertorio como el RED requirió precisar el alcance del mismo definiendo con adecuada precisión qué periodo de información cualitativa contendrá cada una de las etapas de su evolución. Otro aspecto considerado en su iniciación fue la definición de qué tipo de información que posee un Servicio SEN quedará incluida en el RED y cuál se incorporará en cada una de las actualizaciones que se formulen.

18. El gráfico que sigue indica cuál fue el criterio que se siguió para definir la incorporación de información al RED.



19. Un aspecto fundamental que demandó especial consideración fue la definición de la unidad del repertorio, ya que era necesario diferenciarla de lo que generalmente se conoce como "serie" o como "cuadro estadístico", en razón de que no toda la información existente constituye una serie y porque el cuadro estadístico muchas veces está condicionado por las características de la publicación o por la voluntad del que diseña los cuadros.

Es por ello que para el RED la unidad la constituye el "Bloque de Información Estadística" (BIE) que es la presentación tabular de un conjunto particular de datos estadísticos que se refieren al mismo concepto y tienen homogeneidad.

20. En su estado actual la información que contiene el RED, se refiere a:

- a) Nombre del BIE;
- b) Unidad de medida;

- c) Ambito geográfico;
- d) Periodicidad;
- e) Disponibilidad;
- f) Fuente; etc.

21. Para que el RED pueda ser explotado con razonable grado de eficacia, es imprescindible que el nombre del BIE esté conformado de manera tal que facilite y agilice la búsqueda e interpretación por parte del usuario. Por ello se han dado normas e instrucciones ajustadas acerca de cómo debe redactarse dicho nombre y cuáles son sus elementos constitutivos.

22. El RED ha sido desarrollado durante 1987 en 8 divisiones políticas territoriales del país y en 28 Servicios SEN correspondientes al Gobierno Nacional. Ello ha permitido contar con un repertorio de más de 8.800 BIES de los cuales se han ingresado casi 5.000, correspondientes a información elaborada por los Servicios SEN. En el corriente año se han firmado convenios con 7 divisiones políticas más para incorporarse al RED y se tienen previsto agregar otros 20 servicios SEN del Gobierno Nacional, además de actualizar la información recopilada el año anterior y agregar aquella que cada Servicio considera conveniente o necesario.

c) Repertorio de clasificaciones (SENCLA)

23. Es frecuente que los Servicios SEN elaboren las clasificaciones que utilizan en sus tareas estadísticas según sus propias necesidades o las del organismo al que pertenecen. Es así que suelen presentarse diferencias cuando se comparan clasificaciones utilizadas por distintos servicios para un mismo concepto, generando muchas veces problemas de comparabilidad de los datos.

También suele encontrarse clasificaciones incompletas que generan problemas de interpretación, así como errores en la asignación.

24. El objetivo de este repertorio es conocer las distintas versiones de una clasificación a los efectos de lograr la paulatina homogeneidad de ellas y aumentar así la comparabilidad de la información.

Estará a disposición de los Servicios SEN y de los usuarios en general para evitar la diseminación de nuevas versiones, asegurar que es completa y ahorrar tiempo en una nueva elaboración.

25. Permitirá contar con un conjunto de datos correspondientes a cada clasificación que usa el Servicio SEN. En consecuencia no será un archivo de clasificaciones sino que contendrá datos tales como:

- a) Denominación de la clasificación
- b) Unidad estadística a la que se aplica
- c) Si la clasificación fue realizada con fines estadísticos
- d) Cantidad de categorías
- e) Tipo de código que usa (si corresponde)
- f) Cantidad de posiciones del código (si corresponde)
- g) Fecha de puesta de vigencia

26. Uno de los principales problemas que se presenta al inicio del desarrollo de este repertorio es definir el campo de las clasificaciones que estarán incluidas.

Pretender incluir todas las clasificaciones de todos los servicios estadísticos desde el principio generará a la coordinación un cúmulo de trabajo que con su dotación actual de personal, resultará inmanejable.

Es por ello que en la primera etapa se incluirán clasificaciones elaboradas por los Servicios SEN para cumplir con fines estadísticos, dejando para una segunda o tercera etapa las clasificaciones administrativas que son susceptibles de utilización estadística. Dentro de las que se incluyan en la primera etapa deberá definirse si se incluirán todas ellas o solamente aquellas que son básicas y generales, y que en consecuencia son utilizadas por varios Servicios SEN.

d) Repertorio de Definiciones (SENDEF)

27. En todo trabajo estadístico el aspecto vinculado con las definiciones de conceptos tiene una importancia vital. Sin embargo no siempre es considerado adecuadamente cuando se está desarrollando la metodología de un trabajo estadístico. Es así que suelen presentarse problemas de interpretación por parte del respondente, cuando llena el formulario, y dudas en los usuarios acerca del contenido de la información que se

analiza.

28. Con este repertorio se espera poder dotar al SEN de una herramienta ágil y de fácil acceso, de modo tal que cuando un Servicio SEN deba usar una definición tenga facilitada su tarea al poder acceder a todas aquellas que se están usando.

29. Los principales elementos que contendrá serán:

- a) Concepto a que corresponde
- b) Texto
- c) Fines estadísticos o administrativos
- d) Fecha de vigencia

30. También en este repertorio el principal problema se refiere a cómo iniciar esta tarea sin que ello implique un trabajo desproporcionado para la coordinación y para los productores de información. La pregunta es cuáles deben ser las definiciones que se incluyan en esta etapa y cuáles se dejarán para una posterior. En la primera etapa se piensa incluir aquellas que los Servicios SEN ya poseen y cuyos conceptos fueron incluidos en el RED.

e) Repertorio de Formularios (SENFOR)

31. Los formularios constituyen el medio vinculante entre el productor y el informante, por tanto, la claridad, precisión, dimensión, facilidad de visualización y de respuesta, son elementos primordiales que hacen a la calidad de los datos que recibirá el Servicio SEN. Desde hace relativamente poco tiempo se ha comenzado a dar importancia a esta herramienta de la estadística y desde la coordinación se piensa que es necesario hacer serios esfuerzos que permitan dar racionalidad a la utilización de ellos.

32. También aquí deberán tomarse decisiones a fin de acotar los límites de la acción a desarrollar en este sentido y decidir cuáles serán aquellos formularios objeto de inclusión en el SENFOR. La primera división clara que surge en esta materia es que deberán considerarse únicamente en la primera etapa los formularios estadísticos, desechando los administrativos, aunque de éstos se extraigan datos. La segunda división a considerar es que de todos esos formularios estadísticos entrarán en la primera etapa aquellos que son remitidos a terceros para su llenado, quedando para una segunda etapa los que los Servicios SEN utilizan para recopilar información en su propio organismo o

jurisdicción administrativa.

33. El SENFOR no incluirá explícitamente los formularios que se utilizan, sino que contendrá información general sobre ellos, tal como:

- a) Nombre el formulario
- b) Número
- c) Periodicidad de utilización
- d) Tipo de relevamiento en que se usa
- e) Método de recolección
- f) Contenido en grandes temas
- g) Unidad informante
- h) Unidades estadísticas
- i) Inclusión de definiciones e instrucciones
- j) Fecha de puesta en vigencia

f) Repertorio de Publicaciones (SENPUB)

34. No obstante los adelantos tecnológicos que permiten la provisión de información en otros soportes, la culminación del proceso estadístico es la publicación de los resultados. En consecuencia si la coordinación busca dar eficacia al SEN no puede dejar de preocuparse por la situación que atraviesan los Servicios SEN en cuanto a sus posibilidades de publicar los resultados así como a aumentar la calidad de las mismas y la diseminación de ellas.

35. En materia de publicaciones la Dirección de Difusión está elaborando un catálogo de las publicaciones existentes en la Biblioteca del INDEC. Por ello la coordinación decidió no duplicar esfuerzos y el SIMECO será un usuario del catálogo de Biblioteca ya que el SENPUB será una parte del mismo. El único requisito que deberá satisfacer dicho catálogo es contar con una clave que le permita relacionarlo con el SIMECO.

36. El principal aspecto a considerar por la coordinación en esta materia está vinculado con la existencia de publicaciones realizadas por Servicio SEN pero que como autor figure el organismo o una dependencia superior del Servicio. Ello origina que cuando desde coordinación se realiza un inventario de publicaciones estadísticas de los Servicios surjan algunas que no estén referenciadas en las bibliotecas como pertenecientes al SEN.

37. Se considera que cada uno de estos componentes serán

herramientas de la Coordinación Estadística del SEN porque darán lugar a acciones que constituirán gran parte de su programa. Esas acciones pueden responder a objetivos de diversa índole como por ejemplo: incorporar nueva información, acordar definiciones y clasificaciones, ampliar la cobertura de la información disponible, mejorar la oportunidad de los resultados, eliminar duplicaciones y otros medios de difusión estadística, etc.

III. FUNCIONAMIENTO DEL SIMECO

38. Dado que estos seis Repertorios constituyen un sistema, deberán existir vinculaciones que permitan desde cualquiera de ellos acceder a los otros cinco. Estas vinculaciones que más adelante se describen parecen ser las más adecuadas para una búsqueda orientada en los Repertorios, considerando los aspectos relacionados con costos y tiempo de ingreso de datos.

39. La premisa con que se elaboraron las relaciones entre los Repertorios es que uno de ellos debe poseer las referencias (clave unívoca de un registro) de todos los otros. El que se ha tomado para contenerlas a todas ellas es el RED porque constituye el Repertorio con mayor desagregación. Sin embargo se han establecido otras relaciones a fin de simplificar y ganar tiempo en la búsqueda entre Repertorios, sin necesidad de acceder al RED. Para este caso se ha tomado como eje de la búsqueda el Repertorio SENFOR.

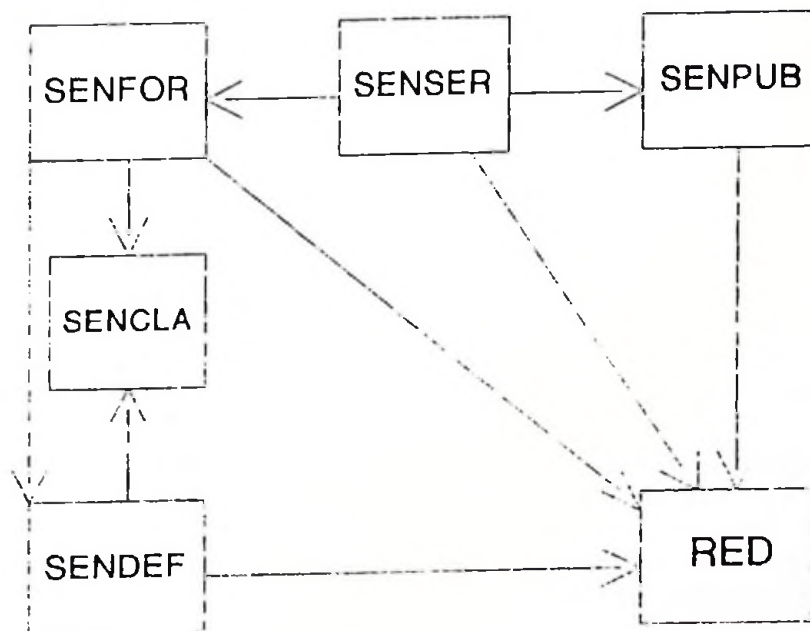
40. Las relaciones programadas son:

- i) El "Repertorio de la Información Estadística Disponible" (RED) debe incluir referencias acerca del Servicio SEN (SENSER) que produce el BIE, de la publicación (SENPUB), del formulario (SENFOR) que generó el BIE, de las clasificaciones (SENCLA) utilizadas, y de las definiciones (SENDEF) empleadas en el sujeto de la información. En consecuencia, el RED tiene referencias de los otros cinco repertorios.
- ii) El "Repertorio de Formularios" (SENFOR) debe incluir en cada registro la referencia del Servicio SEN (SENSER), y provee la clave de los formularios

a tres de ellos: el RED, el SENDEF, y el SENCLA.

- iii) El "Repertorio de miembros del SEN" (SENER) es el centro del Sistema y provee la clave de cada Servicio SEN a tres repertorios: el RED, el SENPUB y el SENFOR. El SENER no incorpora referencia de los otros repertorios.
- iv) El "Repertorio de definiciones" (SENDEF) incorpora referencias acerca del formulario (SENFOR) que la usa y provee la clave de las definiciones al RED.
- v) El "Repertorio de Clasificaciones" (SENCLA) debe incluir las claves del formulario (SENFOR) que utiliza y de la definición que corresponde (SENDEF). Por su parte provee al RED la clave de las clasificaciones que corresponda.
- vi) El "Repertorio SENPUB" por sus características deber ser organizado y administrado en Biblioteca del INDEC. Su vinculación con el SIMECO se presenta mediante la incorporación del número del Servicio SEN (SENER) responsable de la publicación y provee la clave de la publicación al RED.

41. Gráficamente el esquema de vinculaciones descrito es el siguiente:



42. El SIMECO está programado para ser procesado y utilizado desde microcomputadoras PS/2 usándose al efecto el paquete CDS/ISIS, versión 3.0 elaborado por la División de la Biblioteca de la UNESCO.

El Sistema funcionará descentralizado en cuanto a su utilización y forma de actualización pero centralizado en cuanto a procesamiento de la actualización.

Ello significa que réplicas del SIMECO y de los programas necesarios podrá tener cada Dirección Provincial de Estadística y los principales Servicios SEN del Gobierno Nacional de forma tal que pueda ser consultado directamente e inmediatamente por ellos y por los usuarios que se acerquen a esos Servicios.

43. El momento de actualización en cada uno de los repertorios que integran el SIMECO será acordado entre la coordinación y cada Servicio SEN, de forma de satisfacer los requerimientos y uso de éste pero también contemplando las necesidades y posibilidades de aquella.

La centralización de la actualización en la coordinación del SEN obedece a dos razones fundamentales:

- a) Evitar que con el transcurso de las actualizaciones existan versiones diferentes de cada repertorio.
- b) Lograr un mecanismo ágil y eficaz de distribución de los repertorios actualizados entre los Servicios que lo tienen.

IV. ESQUEMA FUNCIONAL DEL SIMECO

44. La matriz que se detalla a continuación tiene como finalidad mostrar cómo se puede acceder, conociendo la clave de uno de los repertorios, a las claves y, en consecuencia, a la información de los otros repertorios.

45. Cada casilla tiene 3 siglas: a) en el margen superior izquierdo, la sigla del registro cuya clave se posee; b) en el centro, la sigla del repertorio utilizado y c) en el margen inferior derecho, la del registro cuya clave se obtienen indicado en b).

Existen 4 casillas en donde se plantea una alternativa, se trata de los casos donde se trabaja con los repertorios: SENCLA, SENDEF y SENSERV, donde la búsqueda puede hacerse a través del RED o del SENFOR.

CLAVE DISPONIBLE	CLAVE BUSCADA					
	BIE 1	SERVICIO 2	PUBLICA- CION 3	FORMULA- RIO 4	CLASIFICA- CION 5	DEFINICION 6
1 BIE		BIE RED	BIE RED PUB	BIE RED FOR	BIE RED CLA	BIE RED DEF
2 SERVICIO	SER RED BIE		SER SEN-PUB PUB	SER SENFOR FOR	A/SER RED BIE-CLA B/SER SENFOR FOR SENCLA CLAS	A/SER RED BIE-DEF B/SER SENFOR FOR SENDEF DEF
3 PUBLICA- CION	PUB RED BIE	PUB SEN-PUB		PUB RED BIE-FOR	PUB RED BIE/CLA	PUB RED BIE-DEF
4 FORMULA- RIO	FOR RED BIE	FOR SENFOR	FOR RED BIE-PUB		FOR SENCLA CLA	FOR SENDEF DEF
5 CLASIFICA- CION	CLA RED BIE	A/CLA RED BIE-SER B/CLA SENCLA FOR SENFOR SER	CLA RED BIE-PUB	CLS SENCLA FOR		CLA SENCLA DEF
6 DEFINICION	DEF RED BIE	A/DEF RED BIE-SER B/DEF SENDEF FOR SENFOR SER	DEF RED BIE-PUB	DEF SENDEF FOR	DEF SENCLA CLA	

En algunas casillas, en el margen inferior derecho existen dos siglas separadas por un guión, ello significa que en el Registro BIE debe buscarse la clave del segundo nombre, por ejemplo "BIE-CLA" significa que en el Repertorio RED, en el registro BIE debe buscarse la clave de la "CLA" es decir de la clasificación. Esta aclaración es necesaria dado que en el BIE existen varias claves con lo que podría producirse algunas dudas.

46. Desde el punto de vista de la coordinación puede efectuarse un análisis individual de cada repertorio, o puede realizarse el análisis vinculando dos o más de ellos.

47. Finalmente se agregan un grupo de ejemplos acerca de cómo debe obrarse para localizar en el SIMECO determinada información solicitada por un usuario.

1. Se tiene un determinado BIE. Se desea conocer:

1.2 Qué servicio lo produce

1.3 En qué publicación aparece

1.4 En qué formularios se obtiene la información básica.

1.5 Qué clasificaciones utiliza

1.6 Que definiciones considera.

Se recurre al RED y se ubica el registro correspondiente al BIE que interesa. En dicho registro aparecen las claves correspondientes al servicio, publicación, formulario, clasificaciones, y definiciones del BIE.

Con las claves que interesan se recurre a los repertorios correspondientes (SENSER, SENPUB, SENFOR, SENCLA, SENDEF) obteniéndose en cada uno de ellos la información requerida en: 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, respectivamente.

2. Respecto de un determinado Servicio, se desea saber:

2.1 Qué BIES produce

2.2 Qué publicaciones realiza

2.3 Qué formularios emplea

2.4 Qué clasificaciones usa

2.5 Qué definiciones utiliza

2.1 Qué BIES produce

- a) En el SENSER se obtiene la clave del servicio que interesa.
- b) Con dicha clave se ubican en el RED, los registros de los BIES que contienen la clave del Servicio.

2.2 Qué publicaciones realiza.

Con dicha clave del Servicio SEN se ubican en el SENPUB, los registros de las publicaciones que contienen la clave del servicio.

2.3 Qué formularios emplea

Con la misma clave anterior se ubican en el SENFOR, los registros de los formularios que contienen la clave del Servicio.

2.4 Qué clasificaciones usa.

- A. a) Con la clave del Servicio SEN se ubican en el SENFOR , las claves de los registros de los formularios que contienen la clave del servicio.
- b) Con las claves de los formularios se identifican en el SENCLA las clasificaciones contenidas en los formularios que usa el servicio.
- B. a) Con la clave del Servicio SEN se ubican en el RED, los registros de los BIES que produce el servicio, en los cuales aparecen las claves de las clasificaciones que usa.
- b) Con estas claves se obtiene en el SENCLA la identificación de esas clasificaciones.

2.5 Qué definiciones utiliza.

- A. a) En el SENSER se obtiene la clave del servicio que interesa.

- b) Con dicha clave se ubican en el RED, los registros de los BIES que produce el servicio, en los cuales aparecen las claves de las definiciones que utiliza el servicio.
 - c) Con dichas claves se obtiene en el SENDEF la identificación de las definiciones que interesa.
- B. a) En el SENSER se obtiene la clave del servicio que interesa.
- b) Con dicha clave se obtiene en el SENFOR, las claves de los registros de los formularios que contienen la clave del servicio.
 - c) Con las claves de los formularios se identifican en el SENDEF las definiciones que interesan.

V. CONCLUSION

48. El desarrollo del SIMECO requerirá una labor constante no sólo de la coordinación, sino también de cada Servicio SEN involucrado, pero las ventajas y facilidades que se obtendrán justifican ampliamente el esfuerzo que se dedique a su desarrollo.

Con el pleno funcionamiento del SIMECO se habrá logrado crear un método de trabajo y de acción común y coordinado, con lo que las tareas de elaboración del Plan Nacional de Estadística y Censos y los programas de tareas surgirán como una consecuencia natural del desarrollo del mismo.

Asimismo el SIMECO podrá constituir una herramienta de monitoreo y evaluación de la ejecución de dichos programas, al realizarse las actualizaciones del SIMECO o al analizarse la información disponible, así como una de las fuentes a emplear para la preparación del Plan Nacional de Estadística y Censos.

INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA COORDINACION ESTADISTICA NACIONAL EN EL URUGUAY

Orual Andina
Dirección General de
Estadística y Censos
del Uruguay

1. INTRODUCCION

En este documento se resumen los intentos tendientes a la organización del Sistema Estadístico Nacional del Uruguay, que en su conjunto constituyen una propuesta en franco proceso de formalización.

Debe aclararse que, tal como ocurre en la mayoría de los países de la región, la situación de Uruguay en materia de coordinación estadística, no ha sido ninguna de las que por su condición de extremas, demandaría esfuerzos extraordinarios para su mejoramiento.

No se trata de crear desde la nada, un Sistema Estadístico en condiciones de satisfacer las necesidades de información, sino de organizar, perfeccionar y coordinar unidades productoras ya existentes en un marco libre de inconsistencias, omisiones o duplicaciones.

No ha existido en el Uruguay una total centralización en materia de producción estadística que, como es sabido, trae aparejadas algunas ventajas y muchos problemas. Tampoco ha sido necesario partir aquí, de una absoluta descentralización, en que las unidades estadísticas están completamente dispersas y funcionan con total independencia, de acuerdo con su capacidad e interés específico.

En realidad, las condiciones son bastante favorables como para tomar algunas decisiones importantes en relación al perfeccionamiento de las bases legales existentes y de las herramientas para la coordinación, aprovechando la tradicional actitud cooperadora de los diferentes servicios

productores de estadísticas.

Se cuenta para ello con valiosos antecedentes nacionales. Desde el punto de vista legal se han venido sumando a lo largo de este siglo una serie de disposiciones que trasuntan una firme voluntad de coordinación, estableciendo principios básicos de regulación de las actividades estadísticas. Se han realizado con el mismo fin, dos Seminarios que contaron con la participación de la totalidad de los servicios productores. Existen experimentos relacionados con la elaboración de un Catálogo de la Producción Estadística en base a un Inventario llevado a cabo en las fuentes oficiales. Se ha concretado una versión preliminar del primer Plan Básico de Estadísticas. Existe un anteproyecto de Manual de Definiciones Básicas del Area Económica. Se compila anualmente información uniforme de todos los sectores, con el fin de editar el Anuario Estadístico Nacional. Y se imparte capacitación estadística a todo el Sistema, mediante un programa regular que incluye cursos básicos y especializados.

No obstante, se presentan en nuestro incipiente Sistema Estadístico Nacional, los problemas típicos de las organizaciones. Existen ciertos sectores que tienen tendencia a un comportamiento autónomo, perdiendo de vista los objetivos generales. Por otra parte, los escasos recursos disponibles no se encuentran distribuidos de tal forma que se garantice la suficiente calidad y oportunidad de la producción en todos los sectores.

Es necesario conseguir una mayor integración al Sistema, de los organismos responsables de los Registros Administrativos. Las diferencias entre los objetivos con que la información es recogida, no pueden significar un obstáculo insalvable, ni justificar la utilización redundante de recursos.

Se requiere unificar y perfeccionar la base legal existente, y formalizar el diseño y la aplicación de las herramientas para la coordinación. Ello redundará en beneficio de la producción estadística y contribuirá a fortalecer la posición de la totalidad de los sectores estadísticos, cuya importancia hoy nadie niega, pero que siguen relegados, debiendo sufrir la crónica experiencia de la deserción de personal especializado, en busca de mejores oportunidades laborales.

2. LA LEY DEL SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL

Resulta indispensable reunir, homogeneizar y completar las disposiciones legales existentes, dando forma a una Ley del Sistema Estadístico Nacional. La misma debe proporcionar el marco adecuado para el funcionamiento del Sistema, regulando las relaciones entre los sectores y asignando las correspondientes competencias y atribuciones.

Esta Ley, no puede proponerse unilateralmente por parte del Organismo Central del Sistema, sino que debe surgir de un amplio acuerdo intersectorial, luego de una discusión pormenorizada, basada en los datos existentes.

Las complejas características formales y de contenido de esta Ley, que tienen una importancia decisiva para el funcionamiento del Sistema, no constituyen el tema central de este documento, por lo que no serán consideradas aquí con el detalle que merecen.

3. LA UNIDAD DE COORDINACION DEL SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL

Ubicada en la Oficina Central del Sistema, debe desarrollar las funciones básicas de coordinación, para lo que resulta imprescindible que se encuentre dotada de los recursos necesarios, especialmente lo que concierne al personal.

Debe tenerse en cuenta que el éxito de las tareas de coordinación depende, en forma primordial, del ascendiente técnico de la Oficina Coordinadora. Las bases legales y administrativas por sí solas, no resuelven el problema. Por esta razón, los funcionarios afectados a desempeñarse en la Unidad, deberán ser en todos los casos, de primer nivel en cuanto a su experiencia, capacitación y tacto.

Para los responsables de las Oficinas Centrales de Estadística, casi siempre enfrentados a notorias carencias en materia de personal estadístico, éste resulta ser un problema extraordinariamente difícil de resolver. Al estar estas oficinas encargadas de producir una parte sustantiva de las estadísticas nacionales, se corre el riesgo de que las tareas de coordinación sean relegadas a una segunda prioridad, lo que determinaría su fracaso.

A continuación se presentan algunas de las funciones a ser encomendadas a la Unidad de Coordinación del Sistema Estadístico Nacional:

- Coordinar las estadísticas producidas por los diversos sectores, propiciando la aplicación de procedimientos metodológicos tendientes a obtener un máximo de calidad y oportunidad de los datos, evitando duplicaciones y omisiones.
- Cumplir, mediante el apoyo sectorial, con las solicitudes de información de los usuarios nacionales e internacionales.
- Compilar información básica y editar el Anuario Estadístico Nacional y otras publicaciones.
- Editar y mantener actualizado el Catálogo de Producción del Sistema Estadístico.
- Organizar seminarios y otras actividades que permitan el intercambio de experiencias y conocimientos intersectoriales.
- Editar y actualizar el Manual de Definiciones Básicas del Sistema.
- Llevar un Registro Continuo de fuentes productoras, con especificación de las estadísticas elaboradas y su periodicidad, nivel de cobertura, disponibilidad, etc.
- Mantener, en coordinación con la Unidad de Capacitación del Sistema, un registro actualizado de personal con capacitación estadística y determinar las necesidades de formación o perfeccionamiento.
- Inventariar la existencia de equipos disponibles con fines de procesamiento estadístico e impresión, promoviendo la cooperación intersectorial para un óptimo aprovechamiento de los mismos.
- Realizar, en coordinación con las Oficinas Sectoriales del Sistema, el Plan Básico de Información Estadística, e impulsar su ejecución.

4. EL INVENTARIO DE FUENTES PRODUCTORAS DE ESTADISTICAS

Una operación básica para la organización del Sistema Estadístico, es la realización de un Inventario exhaustivo de Fuentes, con especificaciones detallada de las Estadísticas producidas, los Recursos de Personal y los Equipos disponibles. En el ANEXO I se presenta una propuesta de cuestionario diseñado con los mencionados fines.

Las disposiciones reglamentarias deberán establecer la obligación de los diversos sectores de comunicar la información que permita mantener actualizados los Registros, así como publicar cada dos años, el Catálogo de Producción del Sistema Estadístico.

5. LAS UNIDADES COORDINADORAS SECTORIALES

La identificación de las Fuentes Productoras de Estadísticas, permite su agrupamiento en Sectores, en función del tipo de estadísticas elaboradas. En cada sector se asigna a una oficina determinada, las funciones de Unidad Coordinadora Sectorial. Estas unidades, además de elaborar las estadísticas de su competencia, coordinarán la producción de las restantes unidades del sector, evaluarán su calidad y oportunidad, y realizarán el nexo con la Oficina Central del Sistema.

La Ley del Sistema Estadístico Nacional debe recoger esta estructura, enumerando la totalidad de las fuentes productoras en los niveles correspondientes.

6. EL PLAN BASICO DE ESTADISTICA

Las estadísticas producidas constituyen, en general, un subconjunto del total de estadísticas necesarias para satisfacer los requerimientos de los usuarios. Aunque puede darse el caso de que se produzcan datos que no son demandados, o resultan inadecuados para usos concretos. Para determinar las estadísticas que deben ser producidas por el Sistema, y que en su conjunto constituirían el Plan Básico de Estadística, se requiere contar con una mayor participación de los usuarios especializados.

El Plan debe contener especificaciones sobre objetivos, antecedentes, métodos y procedimientos de recolección de las variables de interés, debiendo asimismo establecerse la periodicidad y cobertura, así como la fuente productora competente, responsable de las tareas. En los casos de información ya relevada, se incluirá un juicio crítico acerca de su suficiencia y adecuación con los fines perseguidos.

7. EL MANUAL DE DEFINICIONES

Se trata de una tarea de gran envergadura, pero que resulta indispensable para los fines de comparabilidad nacional e internacional, así como para la interpretación correcta de los datos por parte de los usuarios en general.

8. EL ANUARIO ESTADISTICO NACIONAL

La confección del Anuario Estadístico proporciona una excelente oportunidad para verificar la consistencia de la información dentro y entre los sectores del Sistema, así como la uniformidad de los criterios de presentación de datos, y la oportunidad con que los mismos se encuentran disponibles.

9. SEMINARIOS Y OTRAS ACTIVIDADES DE INTERCAMBIO

Resulta necesario realizar, por los menos cada cinco años, un Seminario Estadístico Nacional, con el fin de evaluar el funcionamiento del Sistema y efectuar las recomendaciones que correspondan. Es importante incluir esta obligación en el marco normativo legal, así como la forma en que las recomendaciones se instrumentarán para su cumplimiento.

La actividad de los Seminarios se complementará con reuniones sectoriales con fines específicos, de acuerdo a un calendario preestablecido. Resulta indispensable mantener un diálogo abierto y continuado, que permita enriquecer el conocimiento sobre los diversos temas, así como perfeccionar las herramientas disponibles.

10. LA UNIDAD DE CAPACITACION DEL SISTEMA

La capacitación probablemente sea el instrumento que produce beneficios más inmediatos y efectivos en materia de coordinación estadística.

Independientemente de la formación académica de los profesionales estadísticos --que debiera ser una responsabilidad de los organismos de enseñanza regular-- debe mantenerse un programa permanente de adiestramiento dirigido a las Unidades del Sistema, planificado y ejecutado por la Oficina Central del mismo.

A esos efectos, es necesario disponer la creación de una Unidad de Capacitación en la Oficina Central, con los recursos necesarios para desarrollar programas de formación y perfeccionamiento, a través de actividades regulares.

La tarea de capacitación no puede realizarse solamente mediante cursos aislados sobre temas específicos, sino que es necesario contar con actividades permanentes que aseguren una cobertura total de las necesidades básicas del Sistema. Por otra parte, se requiere un fuerte apoyo institucional que jerarquice la condición de los egresados, a efectos de que los mismos reciban el necesario reconocimiento y valoración en el desempeño de sus funciones.

A continuación se mencionan las funciones primordiales de esta Unidad de Capacitación:

- Evaluar conjuntamente con la Unidad de Coordinación, las necesidades de capacitación, perfeccionamiento y actualización, en materias técnicas, del personal perteneciente al Sistema Estadístico Nacional, en concordancia con los requerimientos del Plan Básico de Estadística.
- Preparar y proponer anualmente el Programa Anual de Capacitación Estadística, para el personal que trabaja en el Sistema, de acuerdo con las necesidades prioritarias.
- Planificar, organizar y realizar las actividades del Programa, de conformidad con las necesidades de las Instituciones usuarias, y el nivel de los participantes a los cuales están destinadas.

- Realizar el seguimiento de los egresados, con el fin de mantener actualizado el registro de los mismos, y evaluar los efectos prácticos del Programa.
- Proponer la celebración de acuerdos y convenios con instituciones nacionales e internacionales, con el fin de, hacer conjuntamente, obtener u otorgar colaboración para la organización y realización de actividades pertenecientes al Programa o que lo complementen.
- Participar en la selección y recomendar la asignación de las becas y otras facilidades de capacitación en el área estadística.

11. RESUMEN

Para concluir, es necesario reconocer la importante necesidad de otorgar una alta prioridad a las tareas de coordinación de los servicios estadísticos nacionales, dentro de los programas regulares de trabajo de las Oficinas Centrales de Estadística. Ello no debe limitarse a una mera expresión de voluntades en las reuniones relacionadas con el tema, ni a las acciones esporádicas sobre asuntos específicos. La coordinación requiere una sustantiva y continua asignación de recursos de alta calificación. Lo que en una época caracterizada por dificultades materiales y financieras, exige grandes esfuerzos de iniciativa e imaginación.

El punto de partida será siempre un conocimiento tan profundo y exhaustivo como se pueda, de la realidad imperante tanto en las diferentes oficinas productoras, como en los servicios administrativos que recolectan información útil para los fines estadísticos.

Es imprescindible acordar un Plan Básico de Estadísticas, que contemple la producción de información indispensable para satisfacer las necesidades de los usuarios de los diferentes sectores. El cumplimiento de este Plan, deberá evaluarse en forma continua, mediante instrumentos que favorezcan la interrelación, el intercambio de experiencias, y muy especialmente, la capacitación.

Una Ley del Sistema Estadístico Nacional proporcionará el marco adecuado para el funcionamiento coordinado de los

diferentes servicios, pero se exige además que el principio de autoridad se encuentre sustentado por la excelencia técnica y el prestigio del organismo coordinador.

TEMA 5: LA COORDINACION ESTADISTICA INTERNACIONAL

ANALISIS DE LAS SOLICITUDES INTERNACIONALES DE INFORMACION ESTADISTICA EN VENEZUELA

Francisco J. Ortega
Oficina Cenral de Estadística e Informática
Venezuela

I. INTRODUCCION

Este trabajo se ha elaborado a solicitud del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Argentina, para ser presentado en el Seminario Regional sobre Coordinación de la Estadística Nacional, a celebrarse en Buenos Aires entre el 28 de junio y el 10. de julio de 1988.

En el mismo se pretende realizar un diagnóstico del suministro de información estadística por parte de los países a los organismos internacionales. Lamentablemente no se disponía de estadísticas detalladas que permitieran referirlo al total de países miembros del IASI o/a una muestra de ellos. Todo el examen de la situación se realizó tomando como referencia el caso venezolano, admitiendo que la situación en el resto de países es bastante similar y que la mayoría de las conclusiones que se pueden derivar del estudio son extensivas al resto de países. Tampoco en Venezuela se contaba con información centralizada al respecto, fue necesario realizar un levantamiento de información y proceder al procesamiento de la misma.

Se espera que esta información estadística conjuntamente con las apreciaciones derivadas de la misma, unida al conocimiento y experiencia que sobre el tema tienen los participantes en el Seminario, permita llegar a conclusiones y recomendaciones que redunden en el mejoramiento de la Coordinación Estadística Nacional, en cuanto al suministro de información a los Organismos Internacionales se refiere.

II. OBJETIVOS

Examinar el suministro de información estadística por parte de los países a los distintos Organismos Internacionales. Este examen incluye:

1) Identificar los principales organismos nacionales proveedores de la información, así como los organismos solicitantes; cuantificándose el volumen de información demandada.

2) Clasificación de las solicitudes por tipo de información, entendiéndose como tal el aspecto específico a la cual se refieren.

3) Clasificar las solicitudes por períodos de referencia, fecha de disponibilidad del dato y medios de suministro.

4) Evaluar el caso de las superposiciones, es decir, las solicitudes de información a fuentes distintas de las que producen el dato primario.

5) Evaluar el grado de homogeneidad, en cuanto a definiciones y período de referencia de la información que sobre un mismo tema solicitan varios organismos.

Del examen de la información, a través de estos distintos ángulos, se deben derivar un conjunto de consideraciones que ayuden a soportar al grupo de conclusiones a que arribarán los participantes al Seminario.

III. METODOLOGIA

Como no se disponía de registros estadísticos que contuvieran la información necesaria para elaborar el referido diagnóstico, se decidió efectuar un relevamiento de información, consultando directamente a las fuentes primarias (organismos nacionales), que son los que suministran las estadísticas a los organismos internacionales.

En primer lugar se estructuró, en base al conocimiento que se tiene de los organismos productores y del tipo de estadísticas que aparecen en las publicaciones internacionales, una lista amplia de organismos; en total se incluyeron veintiún (21) organismos (ver anexo No. 1). Se elaboró asimismo un formulario a objeto de solicitar la información de manera homogénea (ver anexo No. 2). En el mismo se solicitaba la siguiente información: organismos internacionales, tipo de información, período de referencia, fecha aproximada de solicitud, fecha en que está disponible, forma de solicitud, unidad de control y observaciones.

Este formulario se remitió a los organismos acompañado por una comunicación del Director General de Estadística de la OCEI, donde se le agradecía la cooperación y se le informaba el motivo de la solicitud. Se encargó a una persona para que hiciera un seguimiento a las solicitudes, requiriendo en muchos casos realizar visitas personales a objetos de aclaraciones o de acelerar la entrega. En definitiva puede decirse que el éxito fue total, ya que se obtuvo respuestas del 100% de los organismos incluidos en la encuesta. Luego se procedió a la revisión, codificación y tabulación de la información. La codificación se hizo utilizando la clasificación que aparece en el Anuario de NN.UU. El levantamiento de la información comenzó el 25 de marzo y terminó el 10 de mayo del presente año.

Es conveniente señalar que de acuerdo a la experiencia se estima que la encuesta tuvo al menos una cobertura del 95% de los organismos que suministran información.

Faltó indagar aquellas entidades administrativas que, aunque están adscritas a un determinado Ministerio, pudieran suministrar información de manera directa; pero se estima que debe ser muy poca la información que se solicite y envíe por este canal.

IV. PRESENTACION DE LOS RESULTADOS

1. Organismos Internacionales que solicitan información

Se detectaron un total de 56 organismos internacionales (ver anexo No. 3) que solicitan información estadística, los cuales, clasificados de acuerdo al número de solicitudes, son los siguientes:

Número de solicitudes tramitadas por Organismos Nacionales	
Organismos Nacionales	No. Solicitud
Banco Central de Venezuela	111
Oficina Central de Estadística e Informática	56
Ministerio de Energía y Minas	21
Ministerio de Transporte y Comunicaciones	14
Oficina de Coordinación y Planificación	12
Ministerio de Agricultura y Cría	11
Instituto de Comercio Exterior	10
Ministerio de Relaciones Exteriores	4
Ministerio de Educación	4
Ministerio del Trabajo	4
Oficina de Planificación del Sector Universitario	4
Ministerio de Fomento	4
Ministerio de Hacienda	4
Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables	3
Ministerio de Justicia	2
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas	2
Ministerio de Sanidad y Asistencia Social	1
Ministerio de la Familia	1
Corpoturismo	2
Total	270

Esta información indica que el 62% de las solicitudes se tramitaron a través del Banco Central de Venezuela y la OCEI. Ello se debe al hecho de que las estadísticas financieras, las cuentas nacionales y de precios son elaboradas por el Banco Central, y a la circunstancia de que los organismos financieros internacionales mantienen un contacto directo con el Banco Central. Las Naciones Unidas y gran parte del resto de organismos canalizan sus solicitudes a través de la OCEI o se dirigen al productor primario. La OCEI produce directamente, entre otras, las siguientes estadísticas: comercio exterior, población, fuerza de trabajo y estadísticas industriales. Además, elabora el Anuario Estadístico oficial el cual incluye un total de 641 cuadros estadísticos y constituye un compendio de la información estadística nacional.

3. Tipo de Información

Con referencia al tipo de información se concluye que el 48,8% está referida a estadísticas socio-económicas, entendiéndose por estas las siguientes:

Estadísticas Socio-Económicas	No	%
Población y Mano de Obra	23	8.5
Cuentas Nacionales	1	4.1
Salarios y Precios	14	5.2
Sector Gobierno	8	3.0
Balanza de Pagos	19	7.0
Finanzas	40	14.9
Salud	4	1.5
Educación	9	3.3
Cultura, Ciencia y Tecnología	3	1.1
Total	151	48.8

Un 46,2% comprende a estadísticas referidas a las actividades económicas básicas y la distribución resultante fue la siguiente:

Actividades Económicas Básicas	No.	%
Agricultura, Caza y Pesca	20	7.4
Industrias Extractivas	4	1.5
Industrias Manufactureras	9	3.3
Energía	11	4.1
Construcción	2	0.7
Comercio Exterior	60	22.2
Turismo	4	1.5
Transporte y Comunicaciones	15	5.5
Total	125	46.2

El grupo de otras estadísticas comprende el 5,2% de las solicitudes y en el mismo se informan sobre climatología, justicia, asociaciones, etc.

En resumen, el tipo de información más solicitada comprende el sector externo entendiendo como tal el comercio externo (22,2%) y la balanza de pago (7,0%). La primera tiene como fuente primaria la OCEI y la segunda es estructurada por el Banco Central.

Tiene un peso importante (14,9%) las estadísticas sobre finanzas que elabora el BCV y las estadísticas demográficas (8,5%) que son responsabilidad de la OCEI.

4. Formas de solicitar la información

Con referencia a las formas que los organismos internacionales utilizan para solicitar la información, se destaca que el 61,5% de las solicitudes se hacen a través de cuestionarios o formatos previamente elaborados; el 22,2% por medio de oficios; el 10,4% por télex; el 3,3% se envía en cintas magnéticas; el 1,5% en listas de computación; el 0,7% la solicitan telefónicamente y el 0,4% por otros medios.

Formas de Solicitud	No.	%
Cuestionarios	166	61.5
Oficios	60	22.2
Télex	28	10.4
Cintas magnéticas	9	3.3
Listas de computación	4	1.5
Teléfono	2	0.7
Variable	1	0.4
Total	270	100,0

Es de hacer notar que la información que se solicita a través de cintas magnéticas corresponde a las áreas de comercio exterior y los organismos que utilizan este medio son la JUNAC, ALADI y OMS. Ello está relacionado con el volumen y grado de detalle requerido, ya que esta información es reprocesada por los organismos internacionales a objeto de producir tabulados comparables e integrados para varios países.

5. Período de referencia

En cuanto al período de referencia se nota que el 50,6% de la información tiene referencia anual, el 12,2% mensual, el 9,4% trimestral, el 3,3% semestral y el 7,5% eventual.

Periodicidad	%
Anual	59.6
Mensual	12.2
Trimestral	9.4
Eventual	7.5
Semestral	3.3
Semanal	0.7
Bimensual	0.7
Bianual	0.7
Sin información	5.9
Total	100.0

De las 161 solicitudes con periodicidad anual, para un total de 128 se logró precisar el mes en que los datos estaban disponibles, resultando la siguiente distribución de frecuencia:

Disponible en	No. solicitud	Acum.	%
Enero	1	1	0.8
Febrero	13	14	10.9
Marzo	13	27	21.1
Abril	12	39	30.5
Mayo	1	40	31.2
Junio	15	55	43.0
Julio	10	65	50.8
Agosto	3	58	53.1
Septiembre	17	85	66.4
Octubre	25	110	85.9
Noviembre	8	118	92.2
Diciembre	10	128	100.0

Ello indica que para el mes de marzo se dispone del 21.1% de la información solicitada, para junio el 43.0% y para septiembre el 66.4%. Las estadísticas que más se retardan son las correspondientes a las áreas de Cuentas Nacionales y Finanzas.

6. Solicitudes mal tramitadas

Debe notarse que de las 270 solicitudes, 60 no son hechas directamente al organismo productor. De estas últimas, 44 son producidas por la OCEI y solicitadas al BCV (30), al ICE (11), al MRE (2) y al MAC (1); asimismo, otras 14 producidas por el MAC, son solicitadas a CORDIPLAN (10), al BCV(2) y al MRE(2); las dos restantes solicitudes, son producidas por BCV y solicitadas a la OCEI. La mayor parte de la información es relativa al comercio exterior.

V. DISPONIBILIDAD DE INFORMACION DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Sobre la disponibilidad de información publicada por los organismos internacionales, se pudo conocer que en la OCEI y el BCV, organismos que producen la mayor parte de la información estadística nacional, referente al año 1987, sólo se encuentra disponible los anuarios estadísticos del FMI, de la OIT, del Banco Mundial y de la UNESCO (ver anexo No. 4).

VI. APRECIACIONES GENERALES

1. Tanto los productores primarios como los organismos coordinadores o centralizadores de información estadística del país están atentos en responder las solicitudes de los organismos internacionales y esta actividad la realizan dentro de sus programas de trabajo.

2. Los organismos internacionales, en la mayoría de los casos, acompañan las solicitudes de información con instructivos que facilitan la comprensión de la información solicitada.

3. Generalmente los conceptos y definiciones utilizados por los organismos internacionales son los mismos, pero en

algunos casos la información se solicita con mayor grado de desagregación.

4. Los organismos nacionales programan la producción de sus estadísticas en función de los requerimientos del país; pero toma muy en cuenta las recomendaciones internacionales (OIT, NN.UU., FMI, etc). Normalmente el grado de desagregación de las variables y de la cobertura geográfica es mucho mayor que el requerimiento internacional; sin embargo, existen limitaciones en algunas solicitudes, en las cuales la información no se puede suministrar, por cuanto el grado de especificidad aún no se contempla en su producción.

5. Las clasificaciones utilizadas en su mayoría son el producto de acuerdos internacionales (Clasificación Industrial Internacional Uniforme, Clasificación de Ocupaciones, Aranceles y Sistema de Cuentas Nacionales).

6. Si bien no existe oficialmente una centralización o coordinación oficial de la información estadística a suministrar a los organismos internacionales, está institucionalizada de hecho, ya que el organismo internacional ha establecido el canal que le ha asegurado la entrega de la información de manera oportuna. Normalmente lo hace a través del organismo rector del sistema. Podría ser interesante considerar la conveniencia de que un solo organismo productor primario u organismo con el cual mantiene mayor contacto sea el encargado de centralizar los requerimientos de información de ese organismo particular.

7. Convendría levantar una encuesta entre los principales organismos internacionales a objeto de conocer su opinión sobre el grado de satisfacción que tiene por parte de los organismos nacionales. Esta encuesta debería indagar sobre los problemas específicos en áreas estadísticas y a nivel de organismos. De esa manera, se podrían contrastar los resultados de las dos encuestas y producirse un cuerpo de recomendaciones al respecto. Deberían solicitarse sugerencias para mejorar el suministro.

8. Sería conveniente realizar un estudio de factibilidad para considerar la posibilidad de crear un Banco de Datos Internacionales por áreas estadísticas. De ser factible ello debería estructurarse de manera experimental sin abandonar los canales tradicionales. El aprovechamiento de este Banco de Datos estaría supeditado a las facilidades computacionales de los organismos internacionales.

ANEXO 1

CUADROS ESTADISTICOS

NUMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACION ESTADISTICA FORMULADA POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CLASIFICADOS POR ORGANISMOS PROVEEDORES 1988

[illegible]

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INFORMACION ESTADISTICA QUE SOLICITAN
LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES A LOS ORGANISMOS NACIONALES

	BCV	OCEI	MEM	MTC	CORDI PLAN	M.A.C.	ICE	M.R.E.	M.E.	M.T.	O.P.S.U.	M.F.	M.H.	M.A. R.N.R.	M.J.	COMI CIT	M.E.A.S.	OTROS	TOTAL
F.M.I.	93,1	2,1					1,8						2,5						100
JUNAC	45,8	20,3	8,7			7,1	4,5					9,7	2,8						100
F.A.Q.	7,5 14,7	4,4			43,8	32,5		12,0											100
N.U.	12,8	60,5	17,4					4,6								4,7			100
CEPAL	77,1	13,8					8,3												100
B.I.D.	69,2		15,4				15,4												100
BANCEPAL	100																		100
COMITE DE BAN COS ASESORES	100																		100
BANCO DE MEXICO	100																		100
FONDO ANDINO DE RESERVAS	100																		100
BANCO MUNDIAL	36,7	21,1					21,1						21,1						100
UNESCO		11,9	18,6		6,8			25,4		25,4						11,9			100
O.I.T.		31,3							68,2										100
ALADI		50,0					50,0												100
O.P.E.P.			100																100
INTERNATIONAL ROAD FEDERAT				100															100
U.P.U.				100															100
U.I.T.				100															100
O.M.S.														63,6			3,4		100
OTROS	20,0	46,0	14,5	2,2			5,9						1,8	2,2	3,8			3,8	100

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INFORMACION ESTADISTICA QUE ENTREGAN LOS ORGANISMOS
NACIONALES A LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

	BCV	OCEI	MEM	MTG	CORDI PLAN	MAC	ICE	MRE	ME	MT	OPSU	NF	MH	MA RNR	MJ	CON CIT	MSA	OTROS	
F.M.I.	36.0	1.9					8.1						25.7						
JUNAC	17.3	15.4	19.2			28.8	18.9					100.0	26.7						
FAO	1.7	1.9			90.0	73.2		73.5										35.4	
N.U.	2.7	25.1	19.2					26.7											
CEPAL	9.0	3.4					10.8												
B.I.O.	4.8		8.1				10.8												
BANCEPAL	5.3																		
COMITE DE BAN COS ASESORES	5.3																		
BANCO DE MEXICO	3.6																		
FONDO ANDINO DE RESERVAS	5.6																		
BANCO MUNDIAL	1.7	1.9					10.8						25.7						
UNESCO		3.4	14.1		9.1				100.0		100.0					100.0			
O.I.T.		3.4								100.0									
ALADI		1.9					10.8												
O.P.E.P.																			
INTERNATIONAL ROAD FEDERAT.				34.5															
U.P.U.				29.8															
U.I.T.				29.8															
O.M.S.														83.5			100.0		
OTROS	9.2	41.7	13.4	7.0			29.8						18.9	36.4	100.0			63.8	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

NUMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACION ESTADISTICA FORMULADA POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES SEGUN FORMA DE SUMINISTRO Y TIPO DE INFORMACION

	1	2	4	8	28	60	168
VARIABLE							
TELEFONO							
LISTAS DE COMPUTACION							
CINTA MAGNETICA							
TELEX							
OFICIO							
CUESTIONARIOS							
270							
23							
POBLACION Y MANO DE OBRA							
71							
ENTES NACIONALES							
14							
SALARIOS Y PRECIOS							
8							
SECTOR GOBIERNO							
19							
BALANZA DE PAGOS							
40							
FINANZAS							
4							
SALUD							
9							
EDUCACION							
3							
CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGIA							
20							
AGRICULTURA, CAZA Y PESCA							
4							
INDUSTRIA EXTRACTIVA							
9							
INDUSTRIA MANUFACTURERA							
71							
ENERGIA							
2							
CONSTRUCCION							
20							
COMERCIO EXTERNO							
4							
TURISMOS							
15							
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES							
14							
OTROS							

C-8

DISTRIBUCION PORCENTUAL POR TIPO DE INFORMACION ESTADISTICA

TOTAL	100.00
Estadísticas Socio-Económicas	<u>48.6</u>
Población y Mano de Obra	8.5
Cuentas Nacionales	4.1
Salarios y Precios	5.2
Sector Gobierno	3.0
Balanza de Pagos	7.0
Finanzas	14.9
Salud	1.5
Educación	3.3
Cultura, Ciencia y Tecnología	1.1
Estadísticas de Actividades Económicas Básicas	<u>46.2</u>
Agricultura, Caza y Pesca	7.4
Industrias Extractivas	1.5
Industrias Manufactureras	3.3
Energía	4.1
Construcción	0.7
Comercio Externo	22.2
Turismo	1.5
Transporte y Comunicaciones	5.5
Otras Estadísticas	5.2

C-9

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INFORMACION ESTADISTICA FORMULADA
POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CLASIFICADA POR
FORMAS DE SUMINISTRO Y PERIODO DE REFERENCIA**

FORMA DE SUMINISTRO**%**

Cuestionarios	81.5
Oficios	22.2
Telex	10.4
Cintas Magnéticas	3.3
Listas de Computación	1.5
Teléfono	0.7
Variable	<u>0.4</u>
Total...	100.00

PERIODO DE REFERENCIA**%**

Semanal	0.7
Bimensual	0.7
Mensual	12.2
Trimestral	9.4
Semestral	3.3
Anual	59.6
Bianual	0.7
Eventual	7.5
Sin información	<u>5.9</u>
Total...	100.00

C-10

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INFORMACION FORMULADA
POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CLASIFICADAS
SEGUN USUARIOS (ORGANISMOS INTERNACIONALES)
Y PROVEEDORES (ORGANISMOS NACIONALES).

ORGANISMOS INTERNACIONALES		%
FMI		15.9
JUNAC		15.5
FAO		9.2
ONU		8.8
UNESCO		5.9
CEPAL		4.8
BID		2.8
OIT		2.2
BANCEPAL		2.2
CBA		2.2
IRF		1.9
BM		1.9
UIT		1.5
UPU		1.5
FAR		1.5
BANCO MEXICO		1.5
OMS		1.1
OPEP		0.7
ALADI		0.8
OTROS		18.5
Total.....		100.00
ORGANISMOS NACIONALES		%
BCV		41.1
OCEI		20.7
MEM		7.8
MTC		5.2
CORDIPLAN		4.4
MAC		4.1
ICE		3.7
MRE		1.5
ME		1.5
MTIC		1.5
OPSU		1.5
MF		1.5
MH		1.5
MARNR		1.1
MJ		0.7
CONICIT		0.7
MSAS		0.4
OTROS		1.1
Total.....		100.00

ANEXO 2

GLOSARIO DE SIGLAS DE ORGANISMOS NACIONALES

BCV	- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA
OCEI	- OFICINA CENTRAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA
MEM	- MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS
MTC	- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES
CORDIPLAN	- OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION
MAC	- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA
ICE	- INSTITUTO DE COMERCIO EXTERIOR
MRE	- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
ME	- MINISTERIO DE EDUCACION
MT	- MINISTERIO DEL TRABAJO
OPSU	- OFICINA DE PLANIFICACION DEL SECTOR UNIVERSITARIO
MF	- MINISTERIO DE FOMENTO
MH	- MINISTERIO DE HACIENDA
MARNR	- MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES
MJ	- MINISTERIO DE JUSTICIA
CONICIT	- CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS

MSAS - MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL
CORPOTURISMO - CORPORACION DE TURISMO DE VENEZUELA
- - MINISTERIO DE LA FAMILIA
MINDUR - MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO
MRI - MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES

ANEXO 3

FORMAS DE SOLICITUD

OFICINA CENTRAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA
DIRECCION GENERAL

COORDINACION DE ESTADISTICA INTERNACIONAL
ORGANISMO

Organismos internacio- nales	Tipo de infor- mación	Periodo de refe- rencia	Fecha aproxi- mada de solicitud	Fecha en que está disponi- ble	Forma de soli- citud	Unidad de control	Observaciones
Junta del Acuerdo de Cartagena	Importa- ciones Exporta- ciones	Anual	Marzo	Diciembre	Cinta magnética	Dirección de Comercio Exterior	La in- formación es para el Boletín

ANEXO 4

GLOSARIO DE SIGLAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES
USUARIOS DE INFORMACION ESTADISTICA

- FMI - FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
- JUNAC - JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA
- FAO - ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION
- NN.UU. - ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
- CEPAL - COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
- BID - BANCO INTERNACIONAL DE DESARROLLO
- BANCEPAL - BANCO DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
- - COMITE DE BANCOS ASESORES
- - BANCO DE MEXICO
- FAR - FONDO ANDINO DE RESERVAS
- - BANCO MUNDIAL
- UNESCO - ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGICA
- OIT - ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
- ALADI - ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INDUSTRIA
- OPEP - ORGANIZACION DE PAISES EXPORTADORES DE PETROLEO
- PROLAP - PROGRAMA LATINOAMERICANO DE ACTIVIDADES DE POBLACION

- COMITE INTERNACIONAL DE LOS GRANDES LAGOS
- WORLD BUREAU OF METAL STATISTICS INGLATERRA
- BUREAU DEL CENSO DE ESTADOS UNIDOS
- COMITE PROFESIONAL DE PETROLEO
- OPAE - UNION POSTAL DE LAS AMERICAS Y ESPAÑA
- SELA - SISTEMA ECONOMICO DE AMERICA LATINA
- ILANUDI - INSTITUTO INTERAMERICANO PARA LA PREVENCION DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELICUENTE
- OLADE - ORGANISMO LATINOAMERICANO DE ENERGIA
- CIENES - CENTRO INTERAMERICANO DE ENSEÑANZA DE ESTADISTICA
- CEMLA - CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS
- CELADE - CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
- INEGI - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA DE MEXICO
- UNTAD - CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
- GATT - ACUERDO SOBRE ARANCELES ADUANARIOS Y COMERCIALES
- EMBAJADA DE JAPON
- EMBAJADA DE CHECOSLOVAQUIA
- INTERNATIONAL ROAD FEDERATION
- UPU - UNION POSTAL UNIVERSAL
- UIT - UNION INTERNACIONAL DE TRANSPORTE
- OMS - ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD
- OMT - ORGANIZACION MUNDIAL DEL TURISMO
- OEA - ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS

- STATISTICAL SURVEY
- EUROPA PUBLICATIONS LIMITED
- PAISLEY COLLEGE OF TECHNOLOGY
- INDEC - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS
- AMERICAN MAP CORPORATION
- THE WORLD BOOK ENCYCLOPEDIA
- CENTRO DE DOCUMENTACION ESTADISTICA E INVESTIGACION EDUCATIVA DE ARGENTINA
- INTERNACIONAL INSTITUTE FOR VITAL REGISTRATION AND STATISTICS
- INTERNATIONAL STATISTICAL INSTITUTE
- CIM - COMISION INTERNACIONAL DE LA MUJER
- CIM - COMITE INTERGUBERNAMENTAL PARA LAS MIGRACIONES
- ENCICLOPEDIA BRITANICA

ANEXO 5

DISPONIBILIDAD DE INFORMACION DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES
EN LA OCEI Y BCV

ORGANISMOS INTERNACIONALES	TIPO DE PUBLICACION	EN LA OCEI	EN EL BCV
		AÑO	AÑO
NACIONES UNIDAS	INTERNATIONAL TRADE STATISTICS YEAR BOOK	1985	1984
	- INDUSTRIAL STATISTICS YEAR BOOK	1985	1984
	- DEMOGRAPHIE YEAR BOOK	1985	1985
	- STATISTICAL YEAR BOOK	1983-84	1985
	- NATIONAL ACCOUNTS STATISTICS	1984	1984
	- ENERGY STATISTICS YEAR BOOK	1983	--
UNESCO	- ANUARIO ESTADISTICO	1987	1985
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	- ANUARIO DE ESTADISTICAS FINANCIERAS INTERNACIONALES	1987	1987
FAO	- ANUARIO DE COMERCIO	1986	1986
	- ANUARIO DE PRODUCCION	1985	1985
CEPAL	- ANUARIO ESTADISTICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	1986	1986
	- CUADERNOS ESTADISTICOS	1984	--
JUNAC	- INFORME COMERCIO EXTERIOR DEL GRUPO ANDINO	1981-86	--
	- FOLLETOS DE ACTUALIDAD	1987	--
	- FOLLETOS	--	1983

ALADI	- ANUARIO DE COMERCIO EXTERIOR	1985	1985
BID	- INFORME MUNDIAL SOBRE DESARROLLO	--	1987
-	- DELEGACION DEL GOBIERNO DE QUEBEC		
-	- EDITORA NOVA CULTURAL, ENCICLOPEDIA LAROUSSE BRASIL		
-	- EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS		
-	- OTRAS EMBAJADAS		
OIT	- ESTADISTICAS DEL TRABAJO	1986	1987
COMITE DE BANCOS ASESORES	- INFORME ANUAL	--	1986
FAR	- INFORME ANUAL	--	1986
BANCO MUNDIAL	- INFORME DE DESARROLLO	--	1987
BANCO DE MEXICO	- INFORME ANUAL	--	1986
OPEP	- INFORME ANUAL	--	1986
ENCICLOPEDIA BRITANICA	- ENCICLOPEDIA	1984	--
GOBIERNO BRITANICO	- ANNUAL ABSTRACT OF STATISTICS	1987	--

COORDINACION DE ACTIVIDADES ESTADISTICAS A NIVEL INTERNACIONAL: EL CASO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Michael Anderson
Sección de Estadística y Análisis Cuantitativo
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID como Banco Regional de Desarrollo, utiliza estadísticas de los países miembros no sólo para apoyar los programas de préstamos y cooperaciones técnicas que se llevan a cabo, sino, también (si me permiten la comparación) en una manera parecida --aunque mucho más limitada que la CEPAL-- para analizar la marcha de la economía regional y proyectar tendencias futuras. Si bien, las actividades operacionales y de análisis son distintas y son llevadas a cabo por distintos departamentos del Banco, la razón fundamental para los estudios y publicaciones es que éstas afectarán las operaciones del Banco en los años venideros. Por lo menos ésa es la idea, aunque la manera en que los estudios afectan los programas de préstamos es compleja e indirecta es también importante.

Quisiera darles un ejemplo, a través del cual se puede enfocar el problema de la coordinación de las estadísticas más precisamente. El Banco, a través de su Informe de Progreso Económico y Social de América Latina (IPES) (el cual se publica en cuatro idiomas con una circulación de 27 000 ejemplares) intenta destacar para la prensa internacional, gobiernos y entidades financieras privadas extra-regionales, etc., las tendencias y los problemas principales que confronta la región. La información que utiliza el Banco en el IPES cubre cuentas nacionales, cuentas fiscales, balanza de pagos, deuda externa, comercio, especialmente, comercio de alimentos y otros productos agrícolas y estadísticas sociales y demográficas. Además, cada año hay un tema especial, este año es ciencia y tecnología; el año entrante, será ahorro e inversión, que incluirá estadísticas adicionales.

La preparación de las estadísticas necesarias para la publicación del IPES está a cargo de la Sección de Estadísticas y Análisis Cuantitativo. La Sección, sin embargo, consiste de tres profesionales y dos asistentes, mientras que la unidad que lleva el mismo nombre en la CEPAL es todo un departamento. La diferencia en el número de personal asignado a la Sección no es simplemente una cuestión de formalidad sino es más bien fundamental. En el Banco, las estadísticas y los estudios son actividades de apoyo a las tareas principales del organismo tales como los programas de préstamos y de cooperación técnica. Por lo tanto, nuestros intereses y enfoque son distintos.

Para ser efectivo, el Banco necesita de estadísticas que sean relevantes y oportunas. Por lo tanto, hace algunos años empezamos a enviar una encuesta a los países miembros del BID, solicitándoles

información reciente sobre cuentas nacionales, cuentas fiscales, balanza de pagos, etc. Las respuestas se han ido incorporando en nuestro banco de datos y la información se utiliza en la preparación del IPES del año correspondiente.

En principio, las transacciones entre el Banco y los países miembros deberían haber sido simples, pero en la práctica no fue así. Hubo un conjunto de problemas, que debe ser conocidos por ustedes que han trabajado con bases de datos, que ha limitado tanto la relevancia como la oportunidad de la información que manejamos. Problemas de comunicación, particularmente de correos, diferencias en los conceptos y definiciones y, quizás más importante, divergencias en el ciclo de producción. Para cumplir con la fecha de publicación es necesario tener la información estadística en marzo; pero, en un gran número de países, las estimaciones finales no se encuentran disponibles antes del mes de mayo.

No sólo eso, el procesamiento de la información también fue difícil. Manejar bases de datos en "mainframe" es complicado y requiere profesionales especializados --Analistas de sistemas, programadores, estadísticos, operadores etc. Aún así, como ustedes seguramente saben, el procesamiento de la información estadística nunca tiene alta prioridad en una organización grande. El mantenimiento de programas en "mainframe" también es un problema serio que requiere tiempo y concentración.

Para confrontar estos problemas, hubiera sido necesario expandir nuestra operación. Esto no fue posible y por ello durante años, la sección se concentró en mantener una reducida cantidad de información estadística en nuestro banco de datos, sin que existiera la posibilidad de expandir su cobertura o calidad.

Con la nueva tecnología relacionada con los microcomputadores, la situación ha cambiado en forma fundamental. La micro no es sólo una computadora chica en el mismo sentido que un bebé no es solo un adulto chico. Es una nueva y poderosa forma de trabajar. Por ello, hace dos años la sección de estadística del Banco decidió romper con el pasado, transfiriendo toda la información a micros y manejándola con un excelente "software" de base de datos para micros. Los programas utilizados en el mainframe se abandonaron.

Nuestro estilo de trabajo también cambió y, en particular, en lo que concierne al tema de esta intervención, la coordinación entre el BID, otros organismos internacionales y entidades nacionales de estadísticas. Primero, decidimos abandonar en lo posible los pocos esfuerzos de mantener bases de datos propios, una actividad muy costosa e intensiva en mano de obra. Otros organismos internacionales ya están haciendo el esfuerzo en muchas áreas que pueden ser aprovechado por nosotros. Una vez obtenidas ("downloaded") en micros, el proceso de manejo es relativamente fácil.

Actualmente estamos aprovechando las bases de datos de más fácil acceso, el Fondo Monetario Internacional (balanza de pagos, cuentas fiscales), el Banco Mundial (deuda externa), CELADE (estadísticas demográficas), la CEPAL y PAHO (estadísticas sociales). Seguimos manteniendo nuestra propia base de datos sobre cuentas nacionales pero aún aquí estamos interesados en explorar con la CEPAL una forma de cooperación efectiva para reducir la tarea de recolección de información por parte nuestra. También estamos negociando el acceso con el Centro Internacional de Cómputos en Ginebra que es en realidad una puerta ("gateway") a un conjunto de bases especializados, particularmente de las Naciones Unidas.

En general, la información en las bases de datos externas están rezagados uno o dos años. Es necesario, para fines de nuestra publicación, agregar estimaciones propias para los años que hacen falta. Por eso, al comienzo de todos los años mandamos encuestas a las instituciones apropiadas en los países miembros del Banco, pidiendo sus estimaciones más recientes. Además, obtenemos información pertinente de parte de los economistas del Banco que visitan los países entre enero y abril. La información recibida es examinada en términos de consistencia, no solo con la base de datos actual sino también con la información sobre la situación económica del país obtenida por el economista, y después se entra en nuestra base de datos.

No quisiera darles la impresión que la conexión entre el banco, los otros organismos internacionales y los países es fácil porque no lo es. Tenemos que revisar y volvernos expertos en el uso de los manuales de cada base de datos y de los programas de manejo de datos, adaptar los formatos y costumbres ("conventions") de cada organismo, desarrollar procedimientos para tratar problemas excepcionales (cuando hay errores en las bases de datos o simples desacuerdos en el valor de una estadística). Además estamos constantemente preocupados de que nuestros tres profesionales sean sobrecargados con estas tareas. Es sumamente fácil involucrarse en un proyecto que es intensivo en mano de obra y por eso es necesario usar el hacha con mano dura.

Pero a pesar de todos los problemas, hemos logrado un objetivo importante por lo menos; extender el alcance de nuestra base de información estadística con una planta de profesionales fija. En realidad podemos distinguir dos labores. La Primera está relacionada con nuestra base de información fundamental. Es un trabajo bastante rutinario y por sí mismo el manejo de una base de datos no debería causar muchos problemas. La segunda está relacionada con el aprovechamiento de la información contenida en nuestra base de datos. Por razones en partes tecnológicas y en parte burocráticas, nos vemos obligados a ser los usuarios más importantes de nuestra propia información. Nosotros producimos un flujo constante de informes, gráficos y análisis basados en nuestra base de datos para los diferentes departamentos del Banco. Si no

lo hiciéramos, nadie lo haría, el producto principal nuestro quedaría mal aprovechado. Tengo la impresión de que esta es una experiencia bastante común entre los productores de estadística.

Siguiendo la lógica anterior, es quizás fácil proyectar hacia el futuro un mayor acercamiento de los organismos internacionales, vía redes de computadores, la incorporación en estas redes de entes nacionales de estadísticas, acuerdos sobre formatos, etc. También podemos esperar una entrega más oportuna de la información estadística nacional en un formato más estandarizado quizás en un formato legible por computador.

El BID en este nuevo año está pasando por un período de profunda transformación bajo la dirección del Presidente. Enrique Iglesias, y no se sabe todavía la dirección que va a tomar. Pero, mi expectativa es que las áreas de la Sección de Estadística y Análisis Cuantitativo, no cambien sustancialmente. Mas bien pienso que tomaría, por razones que describiré a continuación, un papel más activo en el apoyo de los esfuerzos estadísticos de entes nacionales de la CEPAL.

En el futuro cercano vamos a experimentar mucho progreso tecnológico, pero, al mismo tiempo, va a crecer la demanda de estadísticas de mayor calidad, relevancia y precisión. Va a crecer porque la forma en que trabaja el Banco también va a cambiar. El modelo anterior donde el Banco concentraba sus esfuerzos en proyectos específicos de un país sin profundizar en el análisis del entorno económico general del mismo, ya no es un modelo aceptable. El rendimiento de un proyecto no depende solo del proyecto mismo sino en las políticas económicas globales y sectoriales y la estrategia de desarrollo a seguir.

Calidad

Si bien es cierto que la CEPAL ha tomado el liderazgo en las mejoras de las cuentas nacionales regionales y sus esfuerzos no han beneficiado a todos, hay muchas áreas donde todavía quisieramos ver mejoras. Tengo la impresión de que las cuentas nacionales sufren errores de estimación enormes pero no lo sabemos con certeza por no tener alternativas para su estimación. Pero las cuentas nacionales son quizás las estadísticas de más calidad. Son conocidos los problemas con la balanza de pagos y las cuentas fiscales donde existen grandes diferencias de estimación y de metodología entre países.

Relevancia

También va a crecer la demanda por estadísticas más relevante para el análisis de la marcha de la economía. Por ejemplo, quiesieramos más detalle sobre las inversiones públicas y privadas, su distribución por sectores y por zonas geográficas. También es importante desarrollar

estadísticas sobre el sector fiscal total (público) y no sólo sobre el gobierno central o general. En la actualidad, actuamos con fe en que los datos parciales reflejan la marcha general de la economía, pero justo en éstas áreas "grises" donde están ocurriendo las cosas más interesantes.

Precisión

Finalmente, podemos esperar que las estadísticas sean más precisas y detalladas. Podemos preguntarnos cuánto conocemos de un país, por sus estadísticas agregadas macroeconómicas. Temo que la respuesta sea "no demasiado". Hasta el momento ha sido difícil manejar grandes entidades de información y muy costoso producirlas. Pero los tomadores de decisiones e investigadores rápidamente llegan a una barrera informática que no pueden pasar. Toman decisiones o llegan a conclusiones basadas en información parcial e incompleta o, pero aún, en información estadística errónea.

Quisiera terminar mi intervención con tres simples ideas sobre la participación del BID en la coordinación de las estadísticas a nivel internacional.

1) Aprovechar la tecnología nueva para extender la capacidad, incrementar la flexibilidad, y controlar los costos del manejo de información estadística.

2) Aprovechar la información ya existente.

3) Apoyar los esfuerzos de la CEPAL y de entes nacionales para mejorar la calidad, relevancia y precisión de las estadísticas nacionales.

SUMINISTRO DE DATOS ESTADISTICOS NACIONALES A LA OFICINA
DE ESTADISTICA DE NACIONES UNIDAS DE PAISES DE LA
REGION DE CEPAL.

Robert Johnston
UNSO
U.S.A.

LA COORDINACION ESTADISTICA INTERNACIONAL

Suministro de datos estadísticos nacionales a la Oficina de
Estadística de Naciones Unidas de países de la región de
CEPAL

Informe de la Oficina de Estadística de Naciones Unidas

INTERNATIONAL COORDINATION OF STATISTICS

National statistical reporting to the United Nations
Statistics Office from the ECLAC region

Report of the United Nations Statistics Office

Este trabajo presenta información sobre el suministro de datos estadísticos nacionales de países y áreas de Norte y Sud América a la Oficina de Estadística del Secretariado de Naciones Unidas.

Para preparar este informe, se seleccionaron diez cuestionarios que distribuye regularmente la Oficina de Estadística, y se compiló información relativa a las fechas de retorno y lo completo del llenado de los cuestionarios.

A los efectos de limitar el alcance de este estudio a un tamaño manejable, cada Sección de la Oficina de Estadística proporcionó información sobre dos cuestionarios de su elección. Así, estos cubren la mayoría de los campos principales de la estadística y de todas las Secciones de la Oficina, pero representan solo una fracción del número total

de cuestionarios distribuidos. No se realizó ningún intento para cubrir cuestionarios distribuidos por otras organizaciones. El tipo de cuestionario estudiado varía, desde una simple carta solicitando alguna información hasta la complejidad del cuestionario para cuentas nacionales que incluye 55 tabulados. Los cuestionarios investigados varían considerablemente en su frecuencia de aplicación. Los hay mensuales y algunos son quinquenales. En el cuadro 1 se incluye el título, tamaño, y la fecha usual o límite en que se envía. En el cuadro 2 se presentan las fechas en que los cuestionarios regresaron de los países y áreas de la región, y se incluye además alguna indicación sobre el llenado.

La Comisión de Estadística ha enfatizado con frecuencia la importancia de coordinar y aligerar las demandas internacionales sobre estadística para reducir la carga de pedidos a los servicios nacionales. Por ello, la Oficina de Estadística y el Sub-Comité de Actividades Estadísticas del Comité Administrativo sobre Coordinación del Sistema de Naciones Unidas, continuamente buscan revisar y refinar métodos de suministro, procedimientos, cobertura, y coordinación para satisfacer las necesidades internacionales de información del modo más eficiente. La Oficina de Estadística agradecería por tanto los comentarios del Seminario sobre las razones de faltas y vacíos en los informes de países de la región y sobre las formas en que se pueda promover y facilitar la mejora en el suministro de estadísticas a los servicios internacionales.

The present report provides information on national reporting of statistics from countries and areas of North and South America to the Statistical Office of the United Nations Secretariat.

To prepare this report, ten statistical questionnaires distributed regularly by the Statistical Office to countries were selected and information was compiled on the date and completeness of the returns from countries.

In order to limit the scope of the study to manageable size, each Branch of the Statistical Office provided information on only two questionnaires of its choice. Thus the questionnaires covered relate to most of the major fields of statistics and all of the Branches of the Statistical Office, but represent only a fraction of the total number of

questionnaires distributed by the office. No attempt was made to cover questionnaires distributed by any other organizations. The type of questionnaires covered also varied widely, ranging from a brief letter of enquiry in one case to the full scope of the national accounts questionnaire, covering 55 tables. The questionnaires also range widely in frequency, from monthly, for the Monthly Bulletin of Statistics, to quinquennially, for the Human Settlements Statistics Questionnaire.

Basic information on the questionnaires is provided in table 1. This includes their titles, size, and usual or latest date sent out. The dates questionnaires were returned by countries and areas of the region and, where feasible, some indication of their completeness are given in table 2.

The Statistical Commission has frequently emphasized the importance of co-ordinating and streamlining international statistical inquiries to reduce the reporting burden on national statistical services. Thus, the Statistical Office and the ACC Sub-committee on Statistical Activities of the United Nations system are continuously seeking to review and refine reporting methods, procedures, coverage and co-ordination to meet international reporting needs as efficiently as possible. The Statistical Office would therefore welcome the Seminar's comments on reasons for gaps in reporting from countries and on any ways in which improved reporting to international statistical services might be promoted and facilitated.

Cuadro 1
Table 1

Selección de cuestionarios distribuidos por la
Oficina de Estadística de Naciones Unidas
Selected questionnaires distributed by the
United Nations Statistical Office

Título del cuestionario	Frecuencia	No. de páginas	No. de cuadros	Fecha usual o límite de envío
Questionnaire title	Frecuency <u>a/</u>	No. of pages in questionnaire <u>b/</u>	No. of tables in questionnaire <u>b/</u>	Usual or latest date dispatched

ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS, SOCIALES Y DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
DEMOGRAPHIC, SOCIAL AND HUMAN SETTLEMENTS STATISTICS

1. Cuestionario relativo al movimiento demográfico	A	42	32	IX/X-1987
2. Cuestionario relativo a estimaciones de la población	A	15	4	IX/X-1987
3. Cuestionario sobre estadísticas de asentamientos humanos	5Y	111	36	1982/83

ESTADÍSTICAS SOBRE CUENTAS NACIONALES, INDUSTRIA Y ENERGÍA
NATIONAL ACCOUNTS, INDUSTRIAL AND ENERGY STATISTICS

4. Cuestionario sobre cuentas nacionales	A	40-700	12-55	IX-1987
--	---	--------	-------	---------

Título del cuestionario	Frecuencia	No. de páginas	No. de cuadros	Fecha usual o límite de envío
Questionnaire title	Frecuency <u>a/</u>	No. of pages in questionnaire <u>b/</u>	No. of tables in questionnaire <u>b/</u>	Usual or latest date dispatched
5. Cuestionario sobre estadísticas industriales generales	A	11-20	11-20	XI-1987
6. Cuestionario sobre índices de producción industrial	Q	1-35	1	II-1988
7. Cuestionario sobre estadísticas energéticas	A	46	46	V-1987

ESTADISTICAS DE COMERCIO Y TRANSPORTE
TRADE AND TRANSPORT STATISTICS

8. "World exports by provenance and destination" (Solicitud por carta para el "Boletín Mensual de Estadística") (letter of enquiry <u>Monthly Bulletin of Statistics</u>)	B	- no aplicable - - not applicable -		
9. Transporte marítimo; tráfico marítimo internacional	A	1	1	IX-1986 I-1988

Título del cuestionario	Frecuencia	No. de páginas	No. de cuadros	Fecha usual o límite de envío
Questionnaire title	Frecuency <u>a/</u>	No. of pages in questionnaire <u>b/</u>	No. of tables in questionnaire <u>b/</u>	Usual or latest date dispatched

MISCELANEOS
MISCELLANEOUS

10. Cuestionario para el <u>Monthly Bulletin of Statistics</u>	M	6	60 <u>c/</u>	Mensual Monthly
--	---	---	--------------	--------------------

a/ A = anual; Q = trimestral; M = mensual; 5Y = quinquenal; B = bi-anual

b/ Donde se anota un intervalo, el cuestionario de cada país se limita a datos que se piénsa están disponibles para ese país.

c/ Total para el año.

a/ A = annually; Q = quarterly; M = monthly; 5Y = 5-yearly; B = biennially

b/ Where a range is shown, the questionnaire for each country is limited to data believed to be available for that country.

c/ Total for year.

Cuadro 2. - Table 2.
Retorno de Cuestionarios - Questionnaire returns

	1. Cuestionario relativo al movimiento demográfico Vital Statistics Questionnaire		2. Cuestionario relativo a estimaciones de la población Population Estimates Questionnaire	
	Frecuencia: Frequency: (enviado en setiembre/octubre) (dispatoned in september/october)	anual annual	Frecuencia: Frequency: (enviado en setiembre/octubre) (dispatoned in september/october)	anual annual
Países y áreas de Norte y Sud-América Countries and areas in North and South America	Año de último Período reporte cubierto Latest year Period returned covered		Año de último Período reporte cubierto Latest year Period returned covered	
-----	-----	-----	-----	-----
Antigua y Barbuda	1987	1982-1986	1984	1970-1984
Antillas Holandesas	1985	1982 b/	1985	1981 b/
Argentina	1987	1983	1986	1985
Bahamas	1986	1981-1985	1987	1985
Barbados	1986	1985	1978	1978
Belice	1986	1970-1984	1986	1981-1982
Bolivia	1987	1986	1987	1987
Brasil	1986	1985	1986	1985. 1986
Canadá	1986	1985	1986	1986
Chile	1987	1986	1987	1985

Colombia	1987	1980-1984	1985	1985. 1983
Costa Rica	1985	1984	1985	1985.
Cuba	1986	1985	1986	1985
Dominica				
Ecuador	1986	1985	1986	1986
El Salvador	1985	1984	1985	1984-1985
Estados Unidos de América	1987	1985	1987	1986-1987
Granada	1978	1979	1979	1979
Guadalupe	1987	1986	1987	1986
Guatemala	1986	1984. 1985	1986	1985
Guyana	1977	1972-1974	1978	1974
Haití			1985	1985
Honduras	1984	1979-1983	1986	1985
Islas Vírgenes Británicas	1987	1986	1984	1980
Islas Vírgenes Estados Unidos	1973	1973	1985	1983-1984
Jamaica	1985	1982-1984	1977	1970-1981
Martinica	1986	1984	1986	1986
México	1986	1983	1985	1980
Montserrat	1982	1982	1982	1982
Nicaragua	1981	1980 b/	1981	1980 /b
Panamá	1987	1986	1987	1986

Paraguay	1987	1986	1986	1982
Perú	1984	1975-1978	1984	1984-1985
República Dominicana	1980	1976	1982	1982
San Cristobal y Nieves	1985	1984	1986	1983
San Vicente y Las Granadinas	1986	1982		
Santa Lucía a/	1986	1985-1986	1986	1984-1986
Suriname			1983	1980
Trinidad y Tobago	1986	1983	1986	1983
Uruguay	1986	1983-1984	1984	1980
Venezuela	1986	1986	1987	1987

a/ Datos tomados por la Oficina de Estadística de Naciones Unidas de publicaciones nacionales.

Data extracted by the United Nations Statistical Office from national publications.

b/ Información limitada proporcionada.

Limited information provided.

Cuadro 2. - Table 2.
(sigue - continued)

	1. Cuestionario sobre estadísticas de asentamientos humanos Human Settlements Statistics Questionnaire		2. Cuestionario sobre cuentas Nacionales National Accounts Questionnaire	
	Frecuencia:	quinquenal	Frecuencia:	anual
	Frequency:	quinquennial	Frequency:	annual
	Fecha última solicitud:	1982/83	Fecha última solicitud:	IX-X/87
	Latest date dispatched:	1982/83	Latest date dispatched:	IX-X/87
Paises y áreas de Norte y Sud-América Countries and areas in North and South America	Fecha reporte completitud aprox. mád reciente del llenado Most recent Aproximate date returned completeness a/		Año de último Período reporte cubierto Latest year Period returned covered	
-----	-----		-----	
Antigua y Barbuda	11/82	-	4/3/88	2
Antillas Holandesas	-	-	1/11/87	2
Argentina	-	-	27/10/87	3
Bahamas	-	-	14/12/87	2
Barbados	-	-	5/11/87	2
Belice	-	-	30/9/87	2
Bolivia	1 & 4/83	4	8/12/86	3
Brasil	5/83	5	21/10/87	2
Canada	11/83	5	7/1/88	5
Chile	4/83	4	4/12/87	3

Colombia	3/83	1	21/8/86	4
Costa Rica	-	-	1/3/88	4
Cuba	2/83, 9/83	3	18/12/87	1
Dominica	-	-	-	1
Ecuador	4/83	3	26/1/88	5
El Salvador	4/83	3	15/10/87	2
Estados Unidos de América	12/82	4	4/1/88	5
Granada	-	-	4/3	1
Guadalupe	-	-	17/3/88	1
Guatemala	10/83	-	4/12/87	2
Guyana	-	-		1
Haití	-	-	24/2/88	2
Honduras	-	-	24/11/87	3
Islas Vírgenes Británicas	3/83	1	6/3/85	2
Islas Vírgenes Estados Unidos	12/82	2	-	-
Jamaica	-	-	1/8/86	3
Martinica	-	-	12/2/85	1
México	12/83	3	8/3/88	3
Montserrat	-	-	29/10/87	2
Nicaragua	-	-	3/3/80	2
Panamá	4/83	3	30/11/87	3

Paraguay	-	-	14/12/87	3
Perú	4/84	3	23/12/87	3
República Dominicana	12/83	2	19/12/87	2
San Cristobal y Nieves	-	-	25/12/88	1
San Vicente y Las Granadinas	-	-	10/12/86	1
Santa Lucía a/	-	-	21/6/84	1
Suriname	-	-	29/10/87	1
Trinidad y Tobago	1/84	3		3
Uruguay	8/83	4	4/12/87	2
Venezuela	5/83	4	6/1/88	3

a/ 5 = Completo o casi completo; 4 = detallado pero incompleto; 3 = aproximadamente llenada la mitad; 2 = algunos datos pero muy parciales; 1 = datos mínimos solamente.

b/ 5 = Complete or nearly complete; 4 = detailed but incomplete response; 3 = approximately half complete; 2 = some data but very partial; 1 = minime data only.

Cuadro 2. - Table 2.
(sigue - continued)

Países y áreas de Norte y Sud-América Countries and areas in North and South America	1. Cuestionario sobre índices de producción industrial Indexes of Industrial Produc- tion Questionnaire		2. Cuestionario sobre estadís- tica industriales generales General Industrial Statistics Questionnaire	
	Frecuencia: Frequency:	trimestral quarterly	Frecuencia: Frequency:	anual annual (enviado en noviembre) (Dispatched in November)
	Fecha reporte completéz aprox. mád reciente del llenado Most recent Aproximate date returned completeness a/		Año de último Período reporte cubierto Latest year Period returned covered	
-----	-----		-----	
Antigua y Barbuda	b/	b/		
Antillas Holandesas	22/6/87	5	17/11/86	2
Argentina	27/1/88	5	20/1/87	3
Bahamas	b/	b/	4/3/88	1
Barbados	7/12/87	5	5/2/88	4
Belice	b/	b/		-
Bolivia	30/12/87	5	19/11/86	5
Brasil	26/1/88	5	14/6/87	2
Candada	8/3/88	5	11/9/86	5
Chile	29/10/87	5	10/2/88	5

Colombia	16/12/87	3	5/1/88	5
Costa Rica			9/10/86	2
Cuba	15/12/87	5		
Dominica				
Ecuador	23/12/87	5	17/2/88	5
El Salvador	15/12/87	5	4/3/88	4
Estados Unidos de América	22/2/88	5	1/4/87	5
Granada				
Guadalupe				
Guatemala			10/2/88	5
Guyana	10/4/86	-	21/4/83	3
Haití	29/1/88	5	9/10/86	3
Honduras	8/6/87	5	14/7/81	4
Islas Vírgenes Británicas				
Islas Vírgenes Estados Unidos				
Jamaica	20/7/87	5	25/8/78	3
Martinica				
México	23/9/87	5	3/11/86	4
Montserrat				
Nicaragua	30/7/84	-	19/11/85	3
Panamá	1/12/88	5	3/11/86	4

Paraguay	26/1/88	5	25/4/85	1
Perú	2/18/86	5	13/11/85	4
República Dominicana	30/9/87	5	21/4/87	4
San Cristobal y Nieves				
San Vicente y Las Granadinas				
Santa Lucía a/				
Suriname	25/1/88	5	2/2/88	2
Trinidad y Tobago	2/10/88	3	4/3/88	
Uruguay	20/1/88	5	18/3/87	4
Venezuela	8/1/88	5	17/2/87	4

a/ 5 = Completo o casi completo; 4 = detallado pero incompleto; 3 = aproximadamente llenada la mitad; 2 = algunos datos pero muy parciales; 1 = datos mínimos solamente.

5 = Complete or nearly complete; 4 = detailed but incomplete response; 3 = approximately half complete; 2 = some data but very partial; 1 = minime data only.

b/ Información proporcionada limitada.

Limited information provided.

Cuadro 2. - Table 2.
(sigue - continued)

Países y áreas de Norte y Sud-América Countries and areas in North and South America	1. Cuestionario sobre estadísticas energéticas (Energy Statistics Questionnaire)			2. "World exports by provenance and destination" (letter of enquiry for Monthly Bulletin of Statistics).	
	Frecuencia: Frequency: (enviado en mayo) (dispatched in May)	anual annual		Frecuencia: Frequency: (último envío IX/87) (Dispatched most recently IX/87)	bi-anual biennial
	Últimas dos fechas de re portes más recientes Latest date returned	completez aprox. del llenado Aproximate completeness a/ Completeness a/		Últimas dos fechas de re portes más recientes Latest date returned	
Antigua y Barbuda	-	21/10/87	-	14/10/87	1
Antillas Holandesas	-	-	-	-	-
Argentina	-	11/11/87	4	b/	
Bahamas	-	-	-	-	-
Barbados	19/5/86	-	3	23/10/87	5
Belice	-	-	-	1/10/87	4
Bolivia	18/8/86	24/7/87	3	16/11/87	5
Brasil	3/9/86	5/10/87	5	23/11/87	5
Canadá	9/86	9/87	4	b/	
Chile	30/9/86	18/9/87	5	16/11/87	5

Colombia	-	-	-	12/11/87	3
Costa Rica	4/9/86	1/9/87	2	-	-
Cuba	25/8/86	25/8/87	4	26/10/87	2
Dominica	-	-	-	-	-
Ecuador	-	5/10/87	4	17/11/87	4
El Salvador	-	-	-	9/11/87	-
Estados Unidos de América	9/86	9/87	4	b/	-
Granada	-	-	-	-	-
Guadalupe	-	-	-	-	-
Guatemala	3/9/86	-	2	-	-
Guyana	13/8/86	-	4	-	-
Haití	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	-
Islas Vírgenes Británicas	-	-	-	-	-
Islas Vírgenes Estados Unidos	-	-	-	-	-
Jamaica	-	-	-	-	-
Martinica	-	-	-	-	-
México	6/10/86	22/12/87	3	-	-
Montserrat	18/9/86	-	2	27/10/87	5
Nicaragua	17/9/86	-	5	-	-
Panamá	12/7/86	3/8/87	2	22/10/87	3

Paraguay	25/8/86	21/8/87	3	15/10/87	5
Perú	12/7/86	3/12/87	4	12/11/87	4
República Dominicana	-	7/8/87	3	-	-
San Cristobal y Nieves	-	-	-	-	-
San Vicente y Las Granadinas	-	-	-	-	-
Santa Lucía a/	21/1/87	-	2	-	-
Suriname	-	-	-	17/11/87	3
Trinidad y Tobago	12/9/86	27/8/87	4	1/12/87	5
Uruguay	3/10/86	7/8/87	4	5/11/87	5
Venezuela	-	-	-	-	0

a/ 5 = Completo o casi completo; 4 = detallado pero incompleto; 3 = aproximadamente llenada la mitad; 2 = algunos datos pero muy parciales; 1 = datos minimos solamente.

5 = Complete or nearly complete; 4 = detailed but incomplete response; 3 = approximately half complete; 2 = some data but very partial; 1 = minime data only.

b/ Datos proporcionados periodicamente, no en respuesta a solicitudes específicas.

Data provided periodically, not in response to specific requests.

COORDINACION ESTADISTICA INTERNACIONAL

Carmen Arribas
Instituto Nacional de Estadística (INE)
España

1. Objetivos

La Coordinación Estadística Internacional tiene como objetivos fundamentales: por una parte, que los datos que suministran los países sean comparables, homogéneos y que puedan fácilmente integrarse para que permitan a los usuarios su correcta utilización e interpretación y por otra que los Organismos Internacionales, demandantes de información a los países, delimiten sus campos de interés, evitando el solapamiento de actividades, la utilización de cuestionarios con distintos tipos de clasificaciones, definiciones distintas en cuanto a unidades informantes, etc., lo que exigiría a los países una sobre carga inútil, ya que se verían obligados a enviar la misma información nacional disponible en distintos formatos, unidades, períodos de referencia, etc., según el Organismo Internacional demandante.

Estos objetivos se tratan de alcanzar mediante: Reuniones Internacionales, donde se van aproximando puntos de vista, y se van tomando acuerdos teniendo en cuenta las distintas situaciones de los países y las exigencias de información estadística de los Organismos Internacionales para llevar a cabo sus funciones. También se logran estos objetivos mediante la publicación de Clasificaciones Internacionales, aprobadas en distintos foros internacionales, como por ejemplo: Clasificación Uniforme del Comercio Exterior; Clasificación Central de Productos; Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas; Clasificación Internacional de Ocupaciones; Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, etc., que constituyen para los países instrumentos muy valiosos, susceptibles de adaptarlos a sus necesidades nacionales.

Existen, también a nivel internacional Sistemas de Integración de Estadísticas Básicas, como son el Sistema de

Cuentas Nacionales, para los países de economía de mercado y el Sistema de Balances de la Economía Nacional, para los países con economía centralmente planificada, para una mejor comparabilidad de datos.

Por último, la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, así como otros Organismos Internacionales, publican con cierta periodicidad: Manuales para la elaboración práctica de estadísticas, por ejemplo: Encuestas de Hogares, Diseño Muestral, Organización de Trabajos de Campo, Procesamiento de la información, Estadísticas Industriales; Recomendaciones Internacionales para trabajos estadísticos de gran alcance como Censos Población y Vivienda; Censo Agropecuario; Censos Económicos, etc. y en general publicaciones metodológicas que constituyen una gran ayuda a los países, como orientaciones generales de los principales trabajos estadísticos.

2. Mecanismos de Coordinación Estadística Internacional

Dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas, la coordinación estadística internacional a nivel mundial se lleva a cabo a través de las siguientes reuniones:

- Reunión de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas.
- Reunión del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Programas Estadísticos Internacionales y Coordinación.
- Reunión Sub-Comité sobre actividades estadísticas del Comité Administrativo de Coordinación.

La Oficina Estadística de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad de promover dicha coordinación.

a) Comisión Estadística

Actuando en nombre del Consejo Económico y Social, la Comisión Estadística de las Naciones Unidas es el órgano más importante en la política estadística:

- promoviendo el desarrollo de estadísticas nacionales, y mejorando su comparabilidad.

- coordinando el trabajo estadístico de las Naciones Unidas y las agencias especializadas.
- desarrollando los servicios estadísticos centrales del Secretariado.
- asesorando a los distintos órganos de las Naciones Unidas en cuestiones generales relacionadas con la recogida, interpretación y difusión de la información estadística.
- promoviendo en general el mejoramiento de las estadísticas y de los métodos estadísticos.

La Comisión Estadística representa los intereses nacionales e internacionales a nivel mundial.

Está integrada por 24 miembros, generalmente los Directores Generales de Estadística de sus respectivos países; elegidos por un período de cuatro años por el Consejo Económico y Social sobre la siguiente base geográfica: cinco miembros de países africanos; cuatro de países asiáticos, cuatro de América Latina, cuatro de Europa Oriental y siete de los países de Europa Occidental y otros.

La Comisión Estadística se reúne cada 2 años en Nueva York y asisten, además de sus miembros los Directores de Estadística de las Comisiones Regionales, Agencias Especializadas, organizaciones inter-gubernamentales y otros organismos.

b) Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Programas Estadísticos Internacionales y Coordinación

El Consejo Económico y Social aprobó en 1968 el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Programas Estadísticos Internacionales y Coordinación de la Comisión Estadística, con miras a que la Comisión, entre sus secciones bienales, pudiera mantener contacto con el trabajo de la Oficina Estadística de las Naciones Unidas y el trabajo estadístico de las Agencias Especializadas.

Se reúne en Ginebra, normalmente 6 meses después de celebrarse la reunión de la Comisión Estadística, siendo sus principales cometidos:

- finalizar el orden del día y las directrices relativas al contenido de los documentos que tienen que ser preparados para la próxima reunión de la Comisión.
- evaluar los avances logrados en la coordinación estadística internacional e informar a la Comisión.

Sus miembros se eligen entre los 24 miembros de la Comisión a los que se unen representantes de los Organismos Internacionales.

c) Sub-comité de Actividades Estadísticas del Comité Administrativo sobre Coordinación

El Comité Administrativo sobre Coordinación es el órgano principal de coordinación del Sistema de las Naciones Unidas a nivel de Secretariado.

Está integrado por los Directores Ejecutivos de las Agencias Especializadas y Organismos Internacionales, y lo preside el Secretario General de las Naciones Unidas.

Trabaja por medio de Sub-Comités, siendo uno de ellos el Sub-Comité sobre Actividades Estadísticas, que se reúne una vez al año y está integrado por el Director de la Oficina Estadística de las Naciones Unidas y los Directores de las secciones o divisiones de Estadística de las Agencias Especializadas.

Le corresponde a este Sub-Comité:

- deliberar sobre aspectos que promuevan la coordinación y la consistencia en la práctica y el desarrollo estadístico.
- considerar algunos aspectos para la preparación de las reuniones de la Comisión Estadística, así como el seguimiento de las decisiones de la Comisión que exijan acciones de coordinación por las Organizaciones.

Aunque le incumbe esencialmente la coordinación dentro de la esfera de las Naciones Unidas, realiza también una coordinación más amplia de las actividades estadísticas internacionales, como la identificación de prioridades y programas comunes para la mayoría de las Organizaciones,

compartir el trabajo entre las Organizaciones Internacionales, coordinar el plan de reuniones y los esfuerzos en campos específicos.

Recientemente, ha establecido un Grupo de Trabajo Técnico sobre Bases de Datos, que se reúne una vez al año, para intercambiar experiencias y evitar prácticas y políticas conflictivas, como consecuencia de la importancia y crecimiento de los bancos de datos y sedes de telecomunicación.

3. La Oficina Estadística de las Naciones Unidas

La Oficina Estadística de las Naciones Unidas juega un papel fundamental en las actividades y programas internacionales de estadística, ya que es la unidad central estadística de las Naciones Unidas.

Entre sus cometidos más importantes podemos señalar:

- suministrar los servicios estadísticos a las distintas unidades del Secretariado de las Naciones Unidas y otros órganos, trabajo en el que están involucrados las divisiones de estadística de las Comisiones Regionales.
- recopilar y difundir las estadísticas a nivel mundial.
- recopilar y publicar Directrices estadísticas internacionales, Recomendaciones, Manuales, Guías de Fuentes y Métodos, etc.

Sus actividades de coordinación las realiza interviniendo en las tres reuniones anteriormente aludidas (apartado 2) y su programa de trabajo, propiamente dicho, constituye una pieza-central que se considera en las reuniones de la Comisión Estadística.

Con ayuda de otras Organizaciones, la Oficina Estadística de las Naciones Unidas elabora Inventarios o Directorios sobre actividades estadísticas internacionales (Bases de Datos, Cooperación Técnica, etc.) algunos de los cuales se publican contribuyendo así el esfuerzo coordinador de la Oficina y de las otras instancias de coordinación internacional.

4. Comisiones Regionales y Agencias Especializadas

El Consejo Económico y Social, tiene delegadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas las actividades sociales y económicas (incluidas las estadísticas).

Estas tareas del Consejo Económico y Social las realizan fundamentalmente las cinco Comisiones Regionales:

Comisión Económica para Africa (sede Addis Abeba)
Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (sede Bangkok)
Comisión Económica para Europa (sede Ginebra)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (sede Santiago de Chile)
Comisión Económica y Social para Asia Occidental (sede Bagdad)

Cada una de estas Comisiones Regionales tiene un Secretariado con una sección o división de Estadística.

Las Agencias especializadas están dentro de la Organización de las Naciones Unidas. Pertenecen a ellas distintos países y por lo general tienen una sección o división de Estadística, que canaliza la demanda de información estadística a los países miembros.

Entre las Agencias Especializadas podemos citar: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con sede en Roma; la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con sede en Ginebra; el Fondo Monetario Internacional (FMI), con sede en Washington; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), con sede en París; Organización Mundial de la Salud (OMS) con sede en Ginebra; etc.

5. Coordinación nacional de la demanda de información estadística internacional

La Oficina Estadística de las Naciones Unidas, las Comisiones Regionales, las Agencias Especializadas y otros Organismos Internacionales demandan a los países información estadística para llevar a cabo sus Programas específicos.

Como se ha señalado anteriormente existen mecanismos de coordinación estadística internacional que impiden o tratan

de impedir que se duplique la demanda de información a los países proveniente de distintos Organismos Internacionales.

Por otra parte, es fundamental que los países cumplimenten debidamente los cuestionarios internacionales, ajustándose lo más posible a las normas internacionales --Clasificaciones, Nomenclaturas, conceptos, definiciones, etc.-- para que a nivel regional o mundial la información estadística sea integrable y significativa para los innumerables y diversos usuarios.

¿Cuál es o debería ser el Organismo Nacional responsable de suministrar dicha información o de coordinar su envío?

En primer lugar, parece obvio, que puesto que en todos los países existe una Oficina Nacional de Estadística, esta debería ser la encargada de conocer la demanda estadística internacional, y canalizar o coordinar el envío de la información estadística nacional a los organismos internacionales.

Pero debe tenerse en cuenta, que esto que a primera vista parece tan claro, depende de muchos factores que difieren de un país a otro.

Depende fundamentalmente de la Organización Político-Administrativa de un país (Federal o Centralista), de la Configuración del Sistema Estadístico Nacional (Centralizado, Descentralizado o Mixto), del rango de la Oficina Nacional de Estadística dentro de la Administración General del Estado; y por nombrar otro, no menos importante, de la propia Ley de Estadística (de las atribuciones que cada ley da en cada país a la Oficina Nacional de Estadística). La Ley de Estadística de España de 1945 --vigente-- establece en el Art. tercero: serán funciones del Instituto Nacional de Estadística....apartado d) la información estadística internacional y las relaciones con los Centros estadísticos de países extranjeros.

Por otro lado, conviene también poner de manifiesto, que en general, las Oficinas Nacionales de Estadística, no son las únicas productoras de estadísticas oficiales de un país. En la mayoría de los países, por grande que sea la producción estadística de una Oficina Nacional, existen partes del sistema, que por su especificidad, están delegadas en otras Entidades Públicas (Bancos Centrales, Ministerios, etc.).

Todo ello, dá lugar a que en muchos países las Oficinas Nacionales de Estadística no conozcan la demanda global ni específica de información estadística internacional, y por lo tanto el grado de cumplimentación que se está dando a la misma.

Posibles soluciones

Planteado así el problema, las soluciones posibles, como es lógico, difieren de un país a otro.

Lo que en principio resulta inaceptable, en estos momentos, es que una Oficina Nacional de Estadística no conozca cual es la demanda de información estadística internacional, ni qué organismo en su país envía información estadística internacional y la calidad de la misma.

Para lograr este objetivo, el camino es largo y difícil de recorrer, pero el esfuerzo llevará a un fortalecimiento indudablemente de la posición de la Oficina Nacional de Estadística dentro del Sistema Estadístico Nacional de un país.

Comencemos con las relaciones con la Oficina Estadística de las Naciones Unidas (Nueva York)

Es importante señalar, que la Oficina Estadística de las Naciones Unidas se dirige directamente a las Oficinas Nacionales de Estadística en su requerimiento periódico de información estadística. De esta manera, ya se puede contar con una primera esfera de conocimiento de la demanda estadística solicitada por la Oficina de Estadística. Tanto si la información se produce en su integridad en la Oficina Nacional de Estadística como si no, se utiliza este canal para transmitir los datos.

La Oficina Estadística de las Naciones Unidas envía también a las Oficinas Nacionales de Estadística, periódicamente, las publicaciones anteriormente señaladas -- Manuales, Recomendaciones, Guías, Fuentes y Métodos, etc., -- así como las publicaciones de información estadística a nivel mundial: Estadística de Comercio Exterior, Anuario Demográfico, Boletín Mensual de Estadística, etc.

Con el envío de todas estas publicaciones se está instrumentando a las Oficinas Nacionales para que conozcan la metodología aplicable a cada campo, y si alguno de ellos no

está dentro de su competencia directa, pueden ser remitidas al Organismo Nacional productor de la misma.

Las Oficinas Regionales juegan también un papel fundamental en la tarea de facilitar el conocimiento de la demanda estadística internacional a las Oficinas Nacionales de Estadística.

La Comisión Económica para Europa, de la que son miembros 34 países de Europa oriental y occidental además de los Estados Unidos de América y Canadá, se reúne en Sesión Plenaria una vez al año para dirigir y supervisar todas las actividades. En dichas reuniones se examina la situación económica de la Región, se consideran las actividades de sus Principales Organos Subsidiarios y se formulan las políticas orientativas de sus actividades futuras; determina y supervisa el trabajo sobre proyectos no asignados a ninguno de sus Principales Organos Subsidiarios; decide qué actividades deben realizarse en campos nuevos y si deben establecerse nuevos Organos Subsidiarios para su cumplimiento, y considera y aprueba el Programa de Trabajo de la Organización en su totalidad.

El Informe anual de la Comisión, aprobado en su sesión plenaria, se somete para su consideración al Consejo Económico y Social.

La Conferencia de Estadísticos Europeos, establecida en 1953, es uno de los Principales Organos Subsidiarios de la Comisión, y se encarga del trabajo central de normalización estadística y desarrollo auspiciado por la Comisión.

Desde su establecimiento, la Conferencia de Estadísticos Europeos está informada de las actividades estadísticas de los otros Organos Subsidiarios Principales, y asesora en materia estadística, celebrándose a menudo reuniones de estadística conjunta bajo los auspicios de la Conferencia de Estadísticos Europeos y el correspondiente Organo Subsidiario (por ejemplo, el Comité de Transportes y la Conferencia de Estadísticos Europeos auspician conjuntamente una Reunión sobre Estadísticas de Transportes).

La Conferencia de Estadísticos Europeos decide su Programa de Trabajo en la Sesión Plenaria, que es anual (el Programa es a largo plazo, y en cada Sesión Plenaria se aprueba el del año siguiente).

Son miembros de la Conferencia de Estadísticos Europeos los Directores Generales de Estadística de los países miembros. Asisten también a esta Sesión Plenaria el Director de la Oficina Estadística de las Naciones Unidas, los Directores de las secciones o unidades de Estadística de las Agencias Especializadas y otros Organismos Internacionales.

La División de Estadística, de la Comisión Económica para Europa, se encarga dentro del Secretariado de la preparación de estadísticas para estudios económicos generales y para estudios de Programas de otros Organos Subsidiarios Principales.

Realiza también la compilación de Tablas estadísticas con amplia cobertura regional y cifras comparables, Estadísticas especiales para fines de investigación que cubren muchos aspectos del crecimiento económico y social y comparaciones entre grupos de países con sistemas sociales y económicos distintos.

Además, una parte fundamental de las actividades estadísticas se dedican a la preparación y publicación de Boletines Estadísticos, que suministran datos básicos para el trabajo de los Principales Organos Subsidiarios en campos tales como: Energía, Acero, Madera, Transportes, Vivienda y Construcción.

La División Estadística de la Comisión Económica para Europa, envía anualmente a las Oficinas Nacionales de Estadística de los países de la Región un listado de todos los cuestionarios estadísticos, así como copia de los mismos, con sus correspondientes códigos, períodos de referencia y fechas de remisión.

Como es lógico, en muchos países, toda esa información demandada no la produce exclusivamente la Oficina Nacional de Estadística. Tampoco envía ésta a sus representantes a las reuniones de trabajo de los otros Organos Subsidiarios Principales (para seguir con el ejemplo anterior, a las reuniones auspiciadas por el Comité de Transportes, van los responsables de la Política de Transportes --en España--, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

Pero el que la Oficina Nacional de Estadística disponga del listado de cuestionarios con las fechas de remisión de los mismos cumplimentados, le permite a ésta un seguimiento

de la información demandada.

En la práctica se presentan dos modalidades de remisión de la información: una de ellas consiste en el envío directo de los cuestionarios a la División Estadística de la Comisión por el Ministerio u Organismo responsable de su elaboración, comunicando al Instituto Nacional de Estadística la fecha de envío y código del cuestionario enviado; la otra, menos frecuente porque implica un plazo más largo en su remisión, consiste en el envío al Instituto del correspondiente cuestionario para que sea éste quien lo envíe a la División Estadística de la Comisión.

Cualquiera de estos dos procedimientos es igualmente válido. Lo fundamental es que las Oficinas Nacionales de Estadística dispongan de este instrumento de coordinación, es decir, de los listados de cuestionarios, que les permite dirigirse a los Organismos productores en caso de incumplimiento.

Las relaciones con las Agencias Especializadas difieren mucho de unas a otras. Por un lado dependen del tipo de información solicitada y por otro de quien sea el representante legal del Gobierno de una nación en esa Agencia.

Como ejemplo, podríamos señalar que en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el Organo representante del Gobierno español es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las convocatorias de las reuniones de la OIT las dirigen a ese Ministerio (quien se encarga de informar al Instituto Nacional de Estadística cuando se tratan temas relacionados con la estadística), pero la División de Estadística de la OIT remite al Instituto sus cuestionarios estadísticos. La mayor parte de los mismos se cumplimentan en el Instituto ya que la información correspondiente se elabora en el mismo y se envía al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la parte que es elaborada en ese Ministerio.

Para una Oficina Nacional de Estadística, es fácil dirigirse a cualquier Agencia Especializada para solicitar información metodológica, publicaciones, o para informarse de la demanda de información que hacen al país cuando, por cualquier razón se dirijan directamente al Organismo Nacional productor de la misma.

6. Conclusiones

a) Los Organismos Internacionales, como ya es práctica habitual en muchos de ellos, deberían enviar a las Oficinas Nacionales de Estadística, para su cumplimentación o bien para su información, los cuestionarios estadísticos de su competencia, así como las Publicaciones y Manuales metodológicos, Clasificaciones, Recomendaciones, etc.

- La Oficina Estadística, por su situación dentro de la Organización de las Naciones Unidas, es el punto central del sistema donde pueden dirigirse directamente las Oficinas Nacionales, para la obtención de cualquier tipo de información.
- La Comisión Regional correspondiente, y dentro de ella la División Estadística, juega un papel fundamental en la labor continua de armonización, normalización y ayuda a los países en la implementación de Recomendaciones Internacionales y publicación de estadísticas armonizadas de los países de la Región.

b) Las Oficinas Nacionales de Estadística, a través de la Oficina Estadística de las Naciones Unidas o de la División de Estadística de su correspondiente Comisión Regional, pueden recabar la información estadística internacional, procedente de las mismas, que se está solicitando al país (en caso de que no dispongan de ella) así como cualquier tipo de publicación de las mencionadas.

- Debe disponerse en las Oficinas Nacionales de Estadística de un ejemplar de todos los cuestionarios internacionales.
- Tras examinar su contenido, y periodicidad deben tratar de conocer qué Organo u Organos nacionales se están ocupando de su cumplimentación y si se cumplen las normas exigidas en cuanto a cobertura, tipo de información suministrada, etc.
- El conocimiento de la demanda de información estadística internacional, es esencial, cuando se proyecta la realización de un nuevo trabajo estadístico en un país, para que se tengan en cuenta los requerimientos internacionales y en la medida de lo posible ajustar esta demanda a la nacional (conceptos, definiciones, clasificaciones, unidades,

etc.) de tal forma que pueda satisfacer los objetivos nacionales e internacionales.

c) Esta acción conjunta de los Organismos Internacionales y las Oficinas Nacionales de Estadística permitirá acometer la responsabilidad nacional de cumplimentar con completitud y puntualidad la demanda de información estadística internacional, cuya finalidad no es solamente su utilización y publicación por los Organismos internacionales, sino ponerla a disposición de los usuarios de todos los países del mundo.

TEMA 6: ESTADISTICA, SECRETO ESTADISTICO Y
CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS

PANAMA. LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS CON FINES. ESTADISTICOS

Amilcar Villarreal Landau
Dirección de Estadística y Censos
Panamá

A. ASPECTOS GENERALES

Función del Sistema Estadístico

El Sistema Estadístico Nacional tiene como objetivo producir la información estadística que requieren los diferentes niveles y tipos de usuarios. Para cumplir con ese objetivo, el Sistema Estadístico necesita una organización que, apoyándose en teorías y observaciones empíricas, sirva para explicar la realidad y poder así definir las áreas de información que se deben enriquecer.

Luego necesita proveerse de técnicas para desarrollar el proceso de elaboración estadística el cual consiste en la recolección, procesamiento y divulgación de la información. Es de observar que la información es fundamental para la Estadística, una estadística buena tiene que estar fundamentada en una información buena, entendiéndose por "información buena" los datos que reflejan la realidad acerca del fenómeno que proporciona el informante.

Las fuentes de datos las constituyen los formularios censales y de encuestas que son elaborados por Estadísticos para atender necesidades estadísticas; los registros administrativos son confeccionados por administradores públicos y tienen como meta la atención de necesidades administrativas. Generalmente estos registros administrativos se hacen para control y fiscalización, comprendiendo diferentes actividades para las que se recogen informaciones que orienten al Estado. Algunas veces oficiales estadísticos intervienen en la confección de estos registros administrativos como, por ejemplo, los registros de aduanas que se utilizan para las estadísticas del comercio exterior en Panamá, y otras veces son consultados; tal es el caso de la Sección de Estadísticas Sociales con los registros de accidentes de tránsito y de migración que confeccionan las Oficinas de Tránsito y Transporte Terrestre y la Oficina de

Migración.

La creciente complejidad de los problemas sociales y económicos que aquejan a casi todas las sociedades modernas, han creado la necesidad de una mayor información estadística. Esta información estadística deberá ser completa y exacta para que sea funcional. El elemento básico fundamental para obtener informaciones completas y exactas de los informantes, es la habilidad de las Oficinas oficiales de estadística para proteger la confidencialidad de la información recolectada individualmente.

B. CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS

¿Por qué la protección de los datos individuales? Porque el individuo, generalmente, piensa que debe reservarse para sí algunos aspectos o informaciones relacionadas con su vida o con el desenvolvimiento de la actividad en la cual él participa o se desempeña. He aquí algunas definiciones de reserva:

"Es el derecho a no ser molestado, a no ser objeto de observación y supervisión no autorizadas, y a sentirse libre de investigaciones no autorizadas sobre uno y sus asuntos"; "Es la facultad de poder controlar el uso de información personal, tanto si se trata de darle libre circulación o ninguna en absoluto"; "Es el derecho a participar en la decisión de qué información debe obtenerse y cómo tal información deberá utilizarse". Todas estas definiciones reconocen la reserva como un derecho inherente en el individuo; reconocen el derecho del individuo en la determinación del límite de reserva, es decir, del punto más allá del cual no se le debe pedir que brinde más informaciones. Solamente más allá de dicho límite corre peligro la inviolabilidad de su derecho. Vemos, pues, que si no se requiriera ninguna información del individuo, su reserva personal no peligraría en absoluto.

Por consiguiente, la actitud extrema en defensa de tal derecho de reserva es no recopilar ningún tipo de información. Sin embargo, el interés público requiere informaciones estadísticas. Siendo, pues, que el individuo se siente con derecho a reservarse informaciones y que el Estado, en interés nacional, necesita tales informaciones, es menester que las oficinas oficiales de estadísticas

garanticen, en primer lugar, que las informaciones estadísticas requeridas al individuo no sobrepasarán el límite indicado y, en segundo lugar, que la reserva del individuo será protegida al nivel máximo posible. Es primordial para el servicio estadístico mantener el carácter confidencial de la información. En esto se apoya para la consecución de informes completos y exactos y podemos afirmar que la confianza del público en las oficinas oficiales de estadísticas está en relación directa con la calidad de las estadísticas producidas por las citadas oficinas y la reserva que éstas ofrezcan de los datos básicos.

¿Cómo ganar confianza? El proceso de ganarse la confianza del informante es largo, complicado e inestable y hasta puede perderse por cualquier motivo, incluso por un error. Cualquier programa estadístico que comprenda censos y encuestas y que, por lo tanto, esté fundamentado en respuestas de diversas clases o tipos de individuos, está destinado al fracaso si los informantes no tienen plena confianza en que la confidencialidad de los datos que suministre esté protegida. Si no hay confianza en la oficina estadística, los informantes podrían tender a proporcionar datos erróneos o falsos, lo que daría al traste con la programación estadística.

Aunque la información estadística tiene como objetivo conocer, comprender y analizar la realidad del país a nivel global, sectorial y regional, prever su evolución, ayudar a detectar problemas y suministrar elementos para la toma de decisiones en política económica y social, el mantener la confidencialidad, aunque impide análisis más exhaustivos al no poder identificar a las unidades estadísticas - los informantes - permite que la información que se suministre sea más confiable y, además, alentará la cooperación futura.

Podemos ganar la confianza del público creando una atmósfera de confidencialidad alrededor de las oficinas de estadísticas. Entre los aspectos que nos ayudan a crear esa atmósfera tenemos:

- a) El carácter apolítico de la oficina de estadística.
- b) Disposiciones legales que salvaguarden la confidencialidad
- c) Uso y mejoramiento de técnicas estadísticas para proteger y asegurar el carácter confidencial de los datos.

a) El carácter apolítico de la Oficina de Estadística

Es preciso que se entienda que las oficinas de estadísticas si bien son componentes del Gobierno, sus acciones deben mirarse de otra manera por el bien del propio Gobierno.

Tanto gobernantes como gobernados tienen que comprender que el país, como un todo, necesita de un Sistema Estadístico Nacional objetivo e imparcial que, cuando se emiten datos estadísticos nacionales, estos datos son producto estrictamente de la recopilación estadística y que no están deformados por haber sido mal suministrados ni sesgados artificialmente. Los informantes tendrían temor de proporcionar información confidencial a una oficina de estadística de carácter político.

b) Disposiciones legales que salvaguarden la confidencialidad

Lo que las Oficinas de estadística intentan evitar por medio de las disposiciones legales sobre confidencialidad que reglamentan el uso de la información que obtienen, es que no se viole el derecho a la reserva del individuo sin permiso del interesado. La confidencialidad de la información estadística debe estar protegida con disposiciones legales específicas. Esa protección debe ser, incluso, contra usos administrativos, legislativos y judiciales. Hay que tener muy en cuenta que los datos llegados a las oficinas de estadística a través de formularios o registros administrativos pudieran salvaguardarse. El uso de registros administrativos por oficinas de estadística, es beneficioso porque reduce la carga de encuestas sobre los informantes, pero no hay que permitir los registros estadísticos para usos administrativos o de controles. Siempre que los datos estadísticos se deriven en su totalidad o en parte de registros administrativos, deben mantenerse separados de esos registros administrativos originales de donde procedieron para así reducir la posibilidad de que los datos estadísticos sean utilizados en procesos administrativos.

A veces, diversas dependencias del sector público solicitan y hasta ejercen presión para que se les dé acceso a información estadística individual; ellos piensan que el Gobierno tiene un único objetivo y que no es posible mantener la confidencialidad en estudios de problemas del país, sobre

todo en situaciones de urgencia. Esto le crea un serio problema a las oficinas de estadística que puedan ante la alternativa de suministrar la información defraudando al informante o no suministrarla y de esta manera alentar a futuros informantes. En algunos países las oficinas estadísticas se han resistido a dar información considerada como de confidencialidad estadística solicitada por Cortes Judiciales y el público ha dado muestras de aprecio por esa posición adoptada por las oficinas estadísticas.

La protección de la confidencialidad debe alcanzar a los datos estadísticos derivados de registros administrativos y conservados separadamente de éstos, pero no sería aplicable a los registros administrativos en sí.

La importancia de los registros administrativos en su utilización como fuente de información estadística es que hay muchos campos en los que prácticamente no es posible obtener informaciones a no ser a través de la utilización de documentación reunida por la administración pública. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en lo concerniente al comercio exterior, para la obtención de cuyos datos los países no realizan una encuesta especial, sino que aprovechan las informaciones de las oficinas de aduana.

En estos casos, el dato estadístico constituye un subproducto de los registros administrativos y, en la mayoría de los casos, el costo de obtención de las informaciones es más bajo que el costo de una encuesta directa, realizada con fines específicamente estadísticos.

La palabra empeñada de mantener el carácter confidencial de una información no es suficiente garantía para proteger los datos. Los datos estadísticos identificables deben ser mantenidos, específicamente, sin riesgo de ser revelados por estatutos legales para proteger la identidad de los informantes y asegurar resultados estadísticos completos y exactos. Los informantes también deben tener recursos legales civiles para que ellos los utilicen cuando se estimen perjudicados por revelaciones de sus informes individuales.

La confidencialidad debe abarcar tanto los informes exigidos por Ley como los brindados voluntariamente por los informantes. La confianza envuelta en proveer datos voluntariamente debe estar respaldada por mandatos claros de protección, de manera que no exista duda sobre el carácter

confidencial de los datos recolectados y de esta manera pudiera resultar que la recolección voluntaria de datos pueda continuar siendo efectiva. Aún en el caso de la recolección obligatoria de datos, es esencial obtener la cooperación de los informantes para lograr la exactitud de los datos y que se cubran todos los aspectos de la encuesta. Aunque disposiciones legales exijan a los informantes que suministren los datos que de ellos se requieran, el éxito de la encuesta estadística depende en un alto grado de la buena disposición para cooperar por parte de los informantes. Esa cooperación se pudiera lograr haciendo comprender a los informantes lo siguiente:

Los propósitos de la investigación

Antes se pensaba que "propósitos o fines estadísticos" era la intención de divulgar datos agregados o resumidos. Hoy día es difícil dar una definición de los "propósitos estadísticos" de las investigaciones llevadas a cabo por las oficinas estadísticas ya que incluso la necesidad de verificar datos y de compararlos en una serie de tiempo también es considerado por algunos países como "propósitos estadísticos". De cualquier forma y para el informante común la esencia del concepto parece estar en: 1) Que los individuos no pueden ser identificados, y 2) Que la mayoría de la información dada por el sector empresarial no podrá ser dada al público.

De todas maneras se tendrá que pensar en términos más concretos de los "propósitos estadísticos" al establecer políticas y procedimientos operativos mediante disposiciones legales para lograr la cooperación de los informantes. La diferenciación entre usos estadísticos y otros usos debe establecerse inicialmente y no debe ser posible la divergencia en cuanto a estos usos. Hay que dejar establecido que los datos estadísticos constituyen una clase especial de información. El enfoque más adecuado parece ser que las oficinas estadísticas estudien bien su situación en cuanto al carácter confidencial de los datos recopilados y que desarrollen soluciones que se ajusten a su problema específico. A medida que se logre mejorar la protección legal del carácter confidencial de los datos y esta protección esté garantizada por el Sistema Estadístico, se viabilizará el conseguir informaciones.

c) Uso y Mejoramiento de Técnicas Estadísticas para proteger y asegurar el carácter confidencial de los datos

El concepto tradicional de la estadística como ciencia es que describe o caracteriza poblaciones definidas sobre la base de su número agregado, en lugar de sobre sus propiedades individuales. Un gran problema real y apremiante es el de que el mayor volumen y variedad de información estadística agregada que se pone ahora a disposición del público aumentan el riesgo de que inadvertidamente se revele información individual directa o residual.

Para que el Sistema Estadístico sea efectivo en cuanto a protección adecuada para los informantes y a permitir acceso eficiente y expedito para las oficinas estadísticas es necesario una mejor comprensión de los intereses del público y una mejor actitud hacia los datos recolectados por las oficinas estadísticas gubernamentales y hacia el carácter confidencial de esos datos. También es necesario mejorar los métodos para proteger y asegurar el carácter confidencial de los datos. Cuando las oficinas estadísticas sólo realizan la función estadística y lo que produce son publicaciones tales como tabulaciones y otros documentos que no revelan la identidad del individuo, puede más fácilmente garantizar el carácter confidencial de los datos recolectados. Pero si las oficinas estadísticas además hacen análisis, evaluaciones y verificaciones de informaciones, surgen tres problemas principales para salvaguardar la confidencialidad. Estos problemas son:

1) La identificación de unidades estadísticas por parte de los usuarios para análisis más detallados.

2) La solicitud de dependencias del sector público de acceso a información individual para fines no estadísticos.

3) La optimización de recursos; o sea, que si una institución pública requiere determinada información, no tiene sentido que gaste recursos en obtenerla por su cuenta si ya esa información existe en las oficinas estadísticas.

Veamos algunos tratamientos. En casos en que hayan pocos informantes se deben desarrollar técnicas de agrupamientos óptimos que puedan rendir estimados eficientes de parámetros de distribuciones estadísticas comúnmente empleadas. Métodos para aumentar la cantidad de detalles de los datos individuales que pueden ser facilitados al público sin

identificar la persona que ha aportado el dato, deben ser objeto de más amplia exploración.

Un método que ha sido propuesto es agregar a datos sensitivos intencionalmente un término errado, cuya media sea cero y con varianza conocida, de manera que los datos derivados no serían exactos, o sea, aumentar o disminuir la dimensión de los datos, pero manteniendo el promedio original. Mientras mayor sea la varianza utilizada, el carácter confidencial del dato tendría mayor protección. En muchas ocasiones los usuarios no siempre requieren de información individual para satisfacer sus necesidades especializadas. Las oficinas estadísticas deben ejercer mayor imaginación al presentar la información. Aún cuando la información que aparece en publicaciones generales puede no ser útil para los usuarios, las cifras básicas con frecuencia pueden ser presentadas en forma satisfactoria.

El tamaño de un país y la limitación de su economía también debe tenerse en cuenta en los problemas de confidencialidad, en economías pequeñas, en donde ciertos sectores industriales están dominados por un reducido número de productores grandes, la agregación de información estadística para proteger la confidencialidad de los informantes minimiza las posibilidades de utilización de la información para fines de planificación e investigación. La información estadística de áreas pequeñas a un nivel desagregado, crea problemas de confidencialidad, es decir, la desagregación más allá de grandes localidades geográficas conduce inevitablemente a la identificación de las unidades informativas.

C. NUEVAS TECNOLOGIAS (Archivos, Computadores)

En el proceso de elaboración estadística se distinguen tres grupos:

- 1) Informantes
- 2) Productores de Estadísticas
- 3) Usuarios

Dado que muchas veces los usuarios son los informantes, entonces la confidencialidad estadística está en el centro del proceso, es decir, en los productores de estadísticas.

Debe existir interrelación entre los tres grupos; sin

embargo, los usuarios exigen información y los informantes, en mayor o menor grado, presentan resistencia a proporcionar la información. Si bien es cierto que la confidencialidad estadística está en los productores de estadísticas, la oportunidad y disponibilidad de los datos plantean problemas especiales. Sin importar cuán rápidamente los productores de estadísticas compilen los resultados de los registros censales, encuestas por muestreo y registros administrativos, la información siempre es histórica. Por otra parte, las necesidades de información de los usuarios se presentan, como se dice actualmente en Panamá, "para ayer". Hay una brecha de datos, en términos de tiempo, especialmente entre el período de referencia del censo o de la encuesta y los períodos de referencia actuales y futuros que emplea el usuario de datos. Esta brecha sólo puede ser salvada, en parte, por una rápida disponibilidad de datos enumerativos. Es aquí, precisamente, en donde surge la "Base de Datos" cuyo elemento más importante es el concepto de que los archivos de datos constituyen los principales recursos a largo plazo que resultan de los registros censales, encuestas y registros administrativos. Según el criterio de la "Base de Datos", los archivos son productos finales. Algunos usuarios han demandado informaciones de esos archivos; para satisfacer esta demanda sin romper la confidencialidad, algunos países han desarrollado muestras de archivos de información que están disponibles al público, pero sin ninguna forma de identificación por individuos y con clasificaciones geográficas u otros aspectos relevantes tan amplios que la probabilidad de identificar algún informante en particular es cero para propósitos prácticos. Los archivos estadísticos también sirven a las oficinas estadísticas para verificar la información de un archivo a otro; no obstante, el uso de tecnología de computadoras para vincular registros de varias fuentes con el fin de ampliar archivo de individuos o de empresas ha suscitado una oposición más popular. Debe destacarse que el carácter confidencial de los datos estadísticos significa que los grupos de datos no pueden utilizarse con fines de reglamentación, o con propósitos administrativos y/o judiciales, aunque sea dentro de la misma oficina que ha recolectado los datos. De hecho archivos estadísticos, mantenidos en oficinas estadísticas o no, deben colocarse en "zonas protegidas".

Archivos de datos administrativos deben ser accesibles a oficiales estadísticos para usos estadísticos que pueden no estar relacionados a los propósitos originales de la recolección de los datos. En algunos casos, las oficinas

estadísticas necesitan utilizar datos administrativos para establecer marcos de muestreo, para verificar el universo total de una característica y para otros fines estadísticos, pero, en vista de que existen datos recolectados de registros administrativos que quizás la ley no los considere confidenciales, para evitar interpretaciones erróneas que den origen a desconfianza que puedan dañar el Sistema Estadístico Nacional es conveniente que la oficina estadística trate por todos los medios posibles de hacer correctivos a dicha ley, ya que estas informaciones pueden ser utilizadas para la producción de estadísticas que son informaciones de interés general para el país, y que son divulgadas en forma de agregados de datos.

En todo esto, lo difícil es determinar bajo qué circunstancias y condiciones deben revelarse archivos estadísticos identificables a oficinas diferentes a la que recolecta los datos. Para llegar a una adecuada determinación hay que especificar claramente qué se debe proteger y el costo de esta protección. De una parte, se podría proteger la autonomía de los informantes requiriendo consentimiento por anticipado para cada revelación. El costo de esta alternativa, sin embargo, es muy grande y en algunos casos el consentimiento requerido resultaría en una muestra sesgada y seleccionada por los informantes y, además, esto impediría la realización de algunos estudios estadísticos valiosos. Por otra parte, se puede proteger a los informantes requiriendo que los usuarios estén sujetos a las mismas limitaciones legales y de procedimiento con relación a revelaciones y abusos en el uso de los datos; y dotar de la misma protección legal a la oficina que recolectó los datos originalmente. Esta alternativa es la más recomendable con el objetivo de mejorar el Sistema Estadístico Nacional y, al mismo tiempo, obtener protección adecuada de los intereses de los informantes.

D. EXPERIENCIA DE PANAMA

En la República de Panamá la recolección de los datos estadísticos se efectúa mediante los procedimientos normales: Registros censales, encuestas por muestreo y registros administrativos.

Existe en Panamá un SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL descentralizado administrativamente, lo que causa mayores

problemas de protección de la confidencialidad. Sin embargo, existen disposiciones legales sobre confidencialidad y obligatoriedad estadística que, por una parte, obliga a toda persona natural o jurídica a suministrar los informes que de ellas se requieran para la producción de la estadística nacional y, por otra parte, se garantiza la confidencialidad del dato individual al establecer la ley la versión simple de la regla de no descubrimiento --La Regla de Tres-- de que sólo pueden suministrarse datos para, por lo menos, tres personas o casos agrupados, salvo que se obtenga la autorización de los informantes.

Asumiendo que no haya confabulación entre dos miembros de una misma clase de información, la información individual de ninguno de los tres miembros puede ser determinada. Cabe destacar que lo establecido sobre la obligatoriedad no se cumple estrictamente y únicamente en casos muy renuentes y que, de veras, sea absolutamente necesaria e importante la información, se recurre a la aplicación de la ley. No hay antecedentes de que en Panamá se haya multado a alguien por esta última situación; en cambio, el concepto de confidencialidad se respeta y se cumple.

La Contraloría General de la República tiene por ley la función de dirigir y formar la Estadística Nacional. Esta función la lleva a cabo a través de la Dirección de Estadística y Censo, constituyendo ésta el órgano central del Sistema Estadístico Nacional. Existen otras oficinas de Gobierno que producen estadísticas y que forman parte del Sistema Estadístico, pero es la Dirección de Estadística y Censo la coordinadora de todo el sistema. Además, esta oficina produce alrededor del 75 por ciento de las estadísticas nacionales.

Es necesario una revisión de las disposiciones legales, básicas para adecuarlas al tiempo presente y, además, dotar de estatutos legales a las instituciones estadísticas que no los posean. Desde el punto de vista jurídico, es muy importante una revisión de los conceptos de reserva y confidencialidad, con miras a que en ambos casos las disposiciones legales sean reflejo de igualdad y de un juego justo con público para afirmar la confianza en la organización estadística oficial con el fin de promover respuestas exactas, completas y oportunas, además de reforzar futuras cooperaciones.

E. CONCLUSIONES

Los Servicios o Sistemas Estadísticos Nacionales deben garantizar por todos los medios la confidencialidad estadística. Esto debe ser tanto vigilando los aspectos éticos de impedir las fugas de informaciones individuales con disposiciones legales adecuadas, como cuidando que no se viole en la divulgación, con técnicas y métodos estadísticos apropiados. Cuanto más se asemejen los datos de resumen a los microdatos contenidos en los cuestionarios, mayor es el problema de confidencialidad; deben eliminarse, lo más pronto posible, los elementos que permitan identificar a quienes brindan los datos, con el propósito de evitar revelaciones ya que la integridad de todas las actividades estadísticas podrían perjudicarse seriamente de producirse revelaciones inapropiadas.

El sólo hecho de recolectar información se presenta como una posible amenaza a la reserva de los individuos o de las empresas privadas, pero cuando el alcance y el contenido de los censos y encuestas se consideran como una expresión razonable de la necesidad que tiene el país de informaciones y cuando la reserva queda garantizada por medidas protectoras de la confidencialidad de los datos individuales, entonces la confianza del público y por ende el funcionamiento estable de las oficinas estadísticas puede mantenerse.

LA EXPERIENCIA MEXICANA EN LA CONFIDENCIALIDAD ESTADISTICA

Victor M. Navarrete Ruiz
Instituto Nacional de Estadística,
Geografía e Informática
México

I. Introducción

La confiabilidad de la Información Estadística --sobre todo la proveniente de cuestionarios-- tiene como sustento importante el respeto al principio de confidencialidad --que enunciado en su forma más sencilla significa que la información recabada sólo será utilizada para fines estadísticos-- y el convencimiento público generalizado de que tal respeto es ejercido estrictamente por el organismo responsable del Sistema Nacional de Información. En efecto, las respuestas a los cuestionarios tendrán evidentemente mayor grado de veracidad y de aquí la información en su conjunto será confiable si los informantes consideran que sus respuestas jamás serán usadas en su contra o dadas a conocer en forma individualizada.

Así pues, más allá de su obligatoriedad jurídica, si la hay, la confidencialidad en el uso de la información es un elemento esencial de todo buen Sistema Estadístico y por tanto su estudio y mejoramiento continuo resultan necesarios.

La estructura del presente documento, en el que se pretende analizar la experiencia mexicana en este tema, es como sigue: en la parte II se establecen los aspectos jurídicos actuales, y su historia, que rigen el principio de la confidencialidad; en seguida se ve cómo estos ordenamientos son llevados a la práctica; en la cuarta parte del documento se habla de la percepción pública sobre el aspecto de la confidencialidad; y se finaliza con algunas conclusiones.

II. CONTEXTO JURIDICO

2.1 Situación actual

En México todos los aspectos referentes a la información estadística se rigen por la Ley de Información Estadística y Geográfica (LIEG) que es de orden público e interés social. Esta Ley contempla el principio de confidencialidad y lo garantiza. En el artículo 5to. simplemente establece dicha garantía y obliga al ejecutivo a expedir las normas correspondientes, al expresar:

Artículo 5o: La Ley garantiza a los informantes de datos estadísticos la confidencialidad de los que proporcionen. El ejecutivo expedirá las normas que regulen la circulación y aseguren el acceso del público a la información estadística y geográfica producida.

El Artículo 38 en el primer párrafo ya señala normas específicas sobre el uso y alcances de la información estadística. Este párrafo dice:

Los datos e informes que los particulares proporcionen para fines estadísticos o provengan de registros administrativos o civiles, serán manejados, para efectos de esta Ley, bajo la observancia de los principios de confidencialidad y reserva y no podrán comunicarse, en ningún caso, en forma nominativa o individualizada, ni harán prueba ante autoridad administrativa o fiscal, ni en juicio o fuera de él.

El segundo párrafo de este mismo Artículo 38 establece una regla para la divulgación de información tendiente a salvaguardar la confidencialidad:

"Cuando se deba divulgar la información estadística, ésta no podrá referirse, en ningún caso, a datos relacionados con menos de tres unidades de observación y deberá estar integrada de tal manera, que se preserve el anonimato de los informantes".

Y el tercer párrafo, finalmente, especifica la regla

anterior para todos los datos estratificados evitándose la confusión que pudiera surgir de la generalización:

"En el caso de las unidades económicas, empresas y establecimientos industriales, comerciales, agropecuarios, forestales y pesqueros, así como los dedicados a la producción o -venta de bienes o servicios de cualquier clase: las sociedades, asociaciones civiles y las instituciones sociales o privadas con fines no lucrativos, las docentes y culturales, sólo podrá difundirse información respecto de tres o más unidades de observación localizadas dentro de una misma rama o actividad económica, entidad federativa, municipio, nivel de ingreso o de cualquier otro indicador estratificado".

Dado que en la LIEG se establecen las normas que protegen o buscan garantizar la confidencialidad, en el Reglamento de la Ley la única mención que se hace de este concepto es en el artículo 3o. que a la letra dice:

"Se considera dato estadístico confidencial los informes cuantitativos y cualitativos proporcionados por los informantes para fines estadísticos, referidos a una unidad de observación".

2.2 Historia del Principio de Confidencialidad

El principio de confidencialidad se menciona por vez primera en el Reglamento de Estadística de 1928, el cual dió origen a la Ley Federal de Estadística del 22 de Diciembre de 1939.

Esta Ley Federal de Estadística fue reformada el 31 de Diciembre de 1947 y en su artículo 7o. decía: "Los datos e informes que los particulares proporcionan para fines estadísticos, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse, en ningún caso, en su forma nominativa individual, ni harán prueba de juicio o fuera de él".

De igual forma, los artículos 15 y 17 del Reglamento de la Ley Federal de Estadística indicaban:

Artículo 15: Se entiende por dato o informe estadístico dado

en forma individual, y por lo tanto confidencial, toda cifra o noticia referente a una determinada unidad estadística de recolección. Los nombres de las personas físicas o morales y sus direcciones o domicilios, son los únicos datos en forma individual que, por no ser datos estadísticos, no tienen carácter confidencial.

Artículo 17: Los datos estadísticos suministrados por particulares se publicarán de manera que no puedan conocerse directamente los referentes a una sola unidad de recolección.

Los datos originales que formen un dato estadístico incluido en una información numérica, deberán corresponder cuando menos a tres unidades de recolección.

Entre las principales reformas que ha experimentado la Ley cabe mencionar las siguientes:

- En el articulado de la antigua Ley se mencionaba que los datos e informes proporcionados para fines estadísticos no harían prueba en juicio o fuera de él. Este concepto fue clarificado al adicionar que no harán prueba ante autoridad administrativa o fiscal ni en juicio o fuera de él.
- Otra importante modificación es que en la Ley actualmente en vigor también se considera como dato estadístico confidencial los informes cualitativos de las unidades de observación.
- Asimismo, la Ley de Información Estadística y Geográfica menciona con toda exactitud que la difusión de la información para todo indicador estratificado deberá referirse a tres o más unidades de observación; con esta precisión se cancela la generalidad con que era tratado este aspecto en la antigua ley que únicamente menciona que los datos numéricos que forman un dato estadístico deberán corresponder cuando menos a tres unidades de recolección.

III. MARCO OPERATIVO

Para la aplicación del principio de confidencialidad y la obtención de los beneficios mencionados sobre la calidad de la información deben considerarse diversos aspectos entre los que sobresalen tres:

- Hacer del conocimiento de la población la obligación por parte del Instituto de manejar la información sólo para fines estadísticos, y crear conciencia entre el personal que participa en el proceso de generación de la información de la importancia de este principio.
- Desarrollo de sistemas de seguridad en el manejo de la información en todas las fases del proceso.
- Estricto respeto a las normas en la publicación de la información.

En cuanto al primer aspecto, dentro de las reglas del proceso editorial se estableció que en los cuestionarios usados en el levantamiento de los censos y de las encuestas se incerte obligatoriamente en la carátula un recuadro con el título "Confidencialidad y Obligatoriedad" que contiene el artículo 38, ya descrito, y el 42 que dice: "Los informantes estarán obligados a proporcionar con veracidad y oportunidad los datos e informes que les soliciten las autoridades competentes para fines estadísticos, censales y geográficos y a prestar el auxilio y cooperación que requieran".

Además, dentro de las campañas de sensibilización de los Censos, la cuestión del carácter confidencial de los datos que se pedirán se pretende que ocupe un lugar preponderante.

Asimismo, en los programas de capacitación se instruye a los encuestadores, empadronadores y censores acerca de la confidencialidad de los datos recabados, de la importancia de ésta, de que los informantes lo conozcan y sobre las sanciones de no respetar el principio, sanciones que van de una a setecientos cincuenta veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, destitución del cargo y hasta la consignación penal.

Especial cuidado se tiene, en la parte de supervisión, que el personal de campo no solicite información que no se contemple en los cuestionarios y documentos auxiliares que se

utilizan.

En cuanto al aspecto del desarrollo de sistemas de seguridad se estableció un procedimiento de archivo que busca evitar que personas ajenas tengan acceso a la información. Los documentos son guardados en áreas cerradas y vigiladas y destruidos periódicamente.

Con la modernización y sistematización de los procesos inherentes a la captura de la información y diseño de tabulados se reforzaron las medidas de seguridad para mantener la confidencialidad de los datos. Así, los cuestionarios son clasificados con un número de control, uno de comprobante, la clase de actividad y tipo de establecimiento para facilitar su manejo automático. Los números de control y comprobante sirven para identificar al establecimiento ya que son únicos dentro de los archivos. La clase de actividad se asigna según el Catálogo Mexicano de Actividades y Productos y sirve, como su nombre lo indica, para catalogar la actividad y los productos que elabora. Finalmente, el tipo de establecimiento o identificador se asigna por medio de la cobertura sectorial que nos indica el sector económico al que pertenece el establecimiento.

Sin el conocimiento de las claves de control y la posición física de los cuestionarios no es posible relacionar la información guardada en la computadora y el informante que la suministró.

Los datos personales son en principio capturados para localizar y validar el cuestionario en los procesos anteriores a la generación de tabulados y posteriormente se separan del resto de la información. Se considera como datos personales los que identifican a los establecimientos: Entidad, municipio, localidad, área geoestadística básica, número de manzana, nombre del establecimiento, nombre del propietario o razón social, domicilio, número exterior e interior, colonia, teléfono y código de la actividad de acuerdo a la clasificación mexicana de actividades y productos. De esta forma fue posible la elaboración de directorios de establecimientos a partir del empadronamiento que se hizo previo al Censo Económico de 1985 sin violar el principio de confidencialidad ya que estos datos, por sí solos, no son considerados como confidenciales.

La publicación de la información estadística en México se hace de acuerdo con la norma de no dar a conocer información

en ningún nivel de estratificación para menos de tres unidades de observación, en el caso de establecimientos y empresas privadas de información provenientes de hogares. Para las empresas públicas existe la aceptación tácita a que por su propia naturaleza sus estados financieros son de interés nacional y deben ser conocidos por la población en general, lo que permite que en el área de finanzas públicas la información sobre ingresos y gastos se dé especificando las empresas sujetas a control presupuestal. Esta misma salvedad se aplica para el cálculo y publicación del producto interno en los sectores en los que existen monopolios públicos tales como el petrolero, el eléctrico y el sector de comunicaciones.

La aplicación cotidiana del grupo de medidas señaladas tendientes a mantener la confidencialidad ha sido un elemento básico para que la Dirección General de Estadística de México jamás haya sido denunciada ni ante autoridades administrativas ni judiciales por la violación de este principio.

IV. PERCEPCION PUBLICA DE LA CONFIDENCIALIDAD

No existen indicadores claros del grado de percepción que la población tiene sobre el respeto del principio de confidencialidad, aunque se debe presuponer, como actitud estratégica, que la población tendrá reticencia a proporcionar la información que se le requiera. Esto lleva a la necesidad de establecer medidas especiales tanto en los censos como en las encuestas dirigidas a reducir la proporción de la no-respuesta, que es hasta cierto punto es un reflejo de la percepción mencionada, sin olvidar los otros elementos que influyen en dicha proporción tales como la capacitación previa, la supervisión, la complejidad del cuestionario, etc.

Asimismo, la disparidad entre las cifras de ingresos y empleo provenientes de censos y las correspondientes a encuestas nos indican en términos generales la existencia de un grado de desconfianza de la población y la necesidad de establecer acciones para contrarrestarla.

En México se ha aplicado con muy buenos resultados en las encuestas en hogares un sistema rotativo de la muestra consistente en sustituir trimestralmente un cuarto del total

de número de hogares seleccionados, es decir cada hogar permanece tres trimestres en la muestra, lo que ha reducido sensiblemente la no-respuesta hasta situarla para el caso de la encuesta nacional de Empleo Urbano en menos del 3% actualmente. En las encuestas en establecimientos, si bien tienen en un principio fuertes dificultades para ser aceptadas, al no cambiar periódicamente los informantes se llega en un lapso promedio de seis meses a producir información consistente y confiable.

Cabe mencionar que para el Censo Económico de 1986 la campaña de sensibilización, los programas de capacitación y la estricta supervisión llevaron a que únicamente hubiera necesidad de apercibir a 4217 establecimientos y de multar a 695 que significa menos de un tercio de punto porcentual del total de establecimientos censados.

V. CONCLUSIONES

Conviene terminar esta exposición haciendo una revisión de las principales ideas discutidas:

- El convencimiento por parte de la población de que el principio de confidencialidad es respetado por el organismo responsable del sistema de información nacional es crucial para la confiabilidad de la información, por lo que por encima incluso de obligaciones jurídicas, debe procurarse lograrlo.
- La existencia, sin embargo, de un marco jurídico que norme este principio evidentemente beneficia su respeto.
- Debe haber acciones tendientes a salvaguardar la confidencialidad en todas las fases de la generación de la información.
- Conviene, como actitud estratégica, partir del supuesto que la población es reticente a proporcionar información y establecer, en consecuencia, medidas dirigidas a resolver el conflicto que nace entre la necesidad de cuestionarios complejos y largos y el mayor nivel de no-respuesta que esto provoca. Sensibilización, capacitación y supervisión han sido en México los factores con los que se ha buscado

resolver estos conflictos.

Estos son, pues, las principales ideas y criterios que fundamentan las acciones y las normas que se han tomado en México para hacer del respeto al principio de la confidencialidad una actitud cotidiana y generalizada.

CONFIDENCIALIDAD: BASE LEGAL Y PRACTICAS ACTUALES

Patricia Kelly
Oficina del Censo
Estados Unidos de América

INTRODUCCION

La Oficina del Censo de los EE.UU. es el principal abastecedor de estadística en la nación. Es la que busca y recopila para toda la nación información sobre población, vivienda, negocios, agricultura, finanzas gubernamentales, comercio exterior, y muchos otros temas más. Esta organización ocupa una posición preminente como recopilador y difusor de estadísticas.

La Oficina del Censo tiene que balancear este mandato de recopilar y difundir información contra la necesidad de mantener la confidencialidad de la información acerca de los informantes. Este balance se ejemplifica en su declaración:

Es en el mejor interés de una nación civilizada contar y proporcionar un perfil de su pueblo e instituciones. Haciendo esto hábilmente y objetivamente es la constante misión de la Oficina del Censo de los Estados Unidos de América. Nosotros honoramos la privacidad, evitamos el partidismo, invitamos el escrutinio, y compartimos nuestra experiencia mundialmente. Esforzándonos para superarnos, nosotros relatamos el pasado de la nación, describimos su presente e iluminamos su futuro.

El propósito de este papel es el de describir la confidencialidad de la información en la Oficina del Censo de los EE.UU.: su base legal y prácticas actuales.

BASE LEGAL

Históricamente

La confidencialidad no ha sido siempre la luz que alumbra las actividades censales. En los primeros censos (1790-1840), se les instruyó a los alguaciles federales que colocaran en carteles copias de las hojas de enumeración llenas, las cuales contenían información censal personal. Específicamente, se les instruyó que pusieran copias de los registros llenos en dos de los lugares más público de cada jurisdicción.

La primera evidencia de inquietud oficial con respecto a la necesidad de tratar la información censal en carácter confidencial fue con los registros del censo de 1840. Los enumeradores en el campo se les instruyó que trataran estrictamente confidencial toda la información que recopilaran. Además, en el Censo de 1850 se descontinuó los carteles de información individual censal. Sin embargo, en contraste, copias de los cuestionarios originales de los censos de 1850, 1860 y 1870 se les enviaron a los tribunales municipales y a los secretarios de estados y territorios, permaneciendo bajo control de esas oficinas.

El acta censal para el censo de 1880 fue la primera legislación que contuviera una restricción acerca de la divulgación de información censal. La ley requirió que todos los enumeradores tomaran un juramento para no revelar cualquier información personal. Y para el censo de 1890, la práctica de colocar los registros de personas en los archivos de los tribunales locales se descontinuó. El acta censal que requería el censo de 1910 prohibió la publicación de estadísticas que pudieran revelar información confidencial sobre negocios y establecimientos industriales. El censo de población y agropecuario recibió una protección similar en 1930. La legislación para el censo de 1920 contenía una disposición importante la cual limitaba la autoridad discrecional del Director de proporcionarles a los gobernadores y tribunales información estadística e, información personal, a individuos. Estos fueron los mayores pasos que condujeron a la ley actual bajo la cual la Oficina del Censo opera.

Ley Actual

Virtualmente, toda información recopilada por la Oficina del Censo de EE.UU. es obtenida bajo la autorización del Título 13 del Código de los Estados Unidos. La información está sujeta a los requisitos de confidencialidad del Título 13. Los requisitos de confidencialidad para toda la información, aparte de las estadísticas de comercio exterior, son:

. la información recopilada solamente puede ser utilizada para propósitos estadísticos por la cual fue obtenida;

. no se permite la publicación de información sobre ningún individuo en particular o la identificación de una organización;

. solamente los oficiales y empleados bajo juramento de la Oficina del Censo pueden examinar la información proporcionada por individuos y organizaciones;

. ninguna otra agencia federal o tribunal puede exigir al informante que proporcione copias de informes censales que están en sus manos.

Estos requisitos de confidencialidad están sujetos a ciertas condiciones. De acuerdo a una solicitud por escrito, copias de los informes proporcionados por el informante pueden dárseles a éste o a otra persona que él autorice. Una persona careciendo de un certificado de nacimiento u otra prueba aceptada de documentación que demuestre que no solo nació, pero cuándo y dónde, puede solicitar a la Oficina del Censo a que le investigue sus registros y le provea con una transcripción demostrando su edad, parentesco con el jefe del hogar, y lugar de nacimiento según se registró en el Censo. Las personas pueden utilizar estas transcripciones como prueba de edad para el Seguro Social, jubilación, o beneficios bajo el programa de salud médica, y ciudadanía para solicitud de pasaporte.

Otras condiciones incluyen:

. copias de tabulaciones y otros materiales estadísticos pueden ser publicados siempre y cuando la información proporcionada por, o en nombre de, algún individuo en particular u organización no se revele;

. la información proporcionada no puede ser utilizada contra algún informante, o alguna otra persona a la que ésta esté relacionada, a excepción de infracciones del Título 13;

. las estipulaciones de confidencialidad no aplican a los Censos Gubernamentales o a información actual interina si éstas fueron compiladas o comúnmente están disponibles en los registros públicos;

. las personas que no son empleados de la Oficina del Censo de EE.UU. pueden examinar información confidencial si ellos están provisionalmente asistiendo con el trabajo del Título 13, y están bajo juramento de observar todas las restricciones de confidencialidad.

La información sobre el comercio exterior está excenta de los requisitos de confidencialidad mencionados. Sin embargo, otras secciones de la ley proveen estipulaciones separadas para el comercio exterior, como las siguientes. Primero, Declaraciones de Exportación de Fletadores pueden ser reveladas cuando la Oficina del Censo determina que reteniéndolas pueden ser perjudicial al interés nacional. Y segundo, la Oficina del Censo tiene la autoridad general, con el consentimiento del Secretario de la Tesorería, de emitir regulaciones que proveen confidencialidad, divulgación y publicación de información sobre el comercio exterior.

Dictamen Legal

El dictamen legal amolda y guía aún más la Oficina del Censo de los EE.UU. para que mantenga la confidencialidad de la información. Interpretaciones legales de los requisitos de confidencialidad de la Oficina del Censo han sido expuestas por el Fiscal General de los Estados Unidos y en los fallos de los tribunales Federales. Los dictámenes del Fiscal General relacionados a los requisitos de confidencialidad de la Oficina del Censo sostienen que:

. Oficina del Censo puede divulgar a otras agencias de estadísticas del Gobierno Federal y del Estatal el código de la Clasificación Industrial Estándar (CIE) que le ha asignado a establecimientos comerciales específicos.

. El Archivero tiene que observar los requisitos de confidencialidad de la Oficina del Censo con respecto a los registros censales transferidos a su cuidado según el Acta de

los Archivos Nacionales.

Además de los dictámenes del Fiscal General, han habido cuatro fallos por los tribunales federales de particular importancia al entendimiento de los requisitos de confidencialidad de la información.

. Los registros de direcciones del censo decenal no tienen que hacerse públicos bajo el Acta de Libertad de Información (ALI) debido a una excepción en la ALI que protege la revelación de estos registros por estatuto.

. Las unidades desocupadas en los registros actualizados de direcciones están exentas de ser reveladas por litigantes en casos civiles bajo las regulaciones federales del Procedimiento Civil, ya que esta información es privilegiada y, por lo tanto, no está sujeta a revelación.

. Los nombres y direcciones de las corporaciones que fueron obtenidas y clasificadas por la Oficina del Censo no tienen que ser reveladas a litigantes civiles bajo el ALI debido a la excepción en la ALI que protege por estatuto la revelación de los registros.

. Respuestas individuales censales ofrecidas por firmas de procesamiento electrónico de información a la Oficina del Censo no pueden ponerse a la disposición de litigantes contra monopolios a través de procedimientos de revelación bajo las Regulaciones Federales del Procedimiento Civil ya que estos documentos son privilegiados.

PRACTICAS ACTUALES

Para mantener la confidencialidad, la Oficina del Censo está envuelta en miles de prácticas. Además de cumplir con los requisitos legales, estas prácticas también ayudan a la Oficina del Censo a obtener la información más completa y precisa posible. Aunque en muchos censos y encuestas la Oficina del Censo tiene la autoridad de recoger mandatoriamente información de individuos y establecimientos, en la práctica actual la Oficina depende no en su poder coercitivo pero en la cooperación voluntaria del público. Para obtener esta información, que a veces es de una naturaleza sensitiva, generalmente los informantes necesitan tener garantía que la información solicitada será mantenida

confidencialmente. La esencia de la confidencialidad es que información que identifique a cualquier individuo o establecimiento no puede darse a publicidad. Restringiendo el acceso de la información por ley, costumbres, y prácticas provee esta seguridad, la cual sin ellas la habilidad de la Oficina del Censo de producir información de alta calidad podría ser impedida.

Seguidamente hay una descripción de las prácticas actuales para mantener restringida la confidencialidad de la información. Estas prácticas se agrupan bajo tres categorías: organización, seguridad física y revelación de la información.

Organización

La importancia de la confidencialidad es inculcada en el ambiente laboral. El personal conoce y cree en la importancia de la confidencialidad. Esto es evidente por la actitud y el comportamiento de ambos empleados y gerentes.

. Cada empleado de la Oficina del Censo toma un juramento, el cual periódicamente se reanuda, que el o ella no podrá revelar cualquier información personal, o acerca de una empresa, que se haya obtenido en una encuesta o censo conducido por la Oficina del Censo.

. Los gerentes de la Oficina del Censo asignan una alta prioridad a la confidencialidad. Esto es demostrado por el compromiso y los recursos que los altos gerentes colocan en esta actividad, a través de grupos especiales como el Grupo de Trabajo de Política y Confidencialidad, el Grupo de Trabajo para Evitar la Revelación del Censo de 1990, y el Equipo de Análisis de Confidencialidad y Repartición de Información del Comité de Planificación Estratégico.

. Dentro de la organización hay muchas oficinas que trabajan en asuntos de confidencialidad, desde políticas a análisis estadísticos de los efectos de diferentes medidas de no-revelación. Además hay oficinas que exclusivamente están enfocadas a asuntos de confidencialidad. Por ejemplo, el Grupo de Confidencialidad es un personal de investigación establecido para desarrollar y poner a la disposición pericia y experiencia práctica para desarrollar y ejecutar métodos de controlar revelación estadística en los resultados. Ellos también dan consejos y apoyo en decisiones que afectan la

confidencialidad de la información.

Seguridad física

La Oficina del Censo recoge información por medio de entrevistas personales, por teléfono y por correo. La recolección puede ocurrir en el hogar del informante o en su lugar de empleo, o en cualquier oficina del Censo. Una vez que la información se obtiene, es transmitida por correo o electrónicamente a las oficinas de procesamiento y después a la sede. Durante estas actividades existe el riesgo que se revele información. Aquí está lo que la Oficina del Censo hace para minimizar este riesgo durante las actividades del trabajo de campo.

En las oficinas de campo la Oficina del Censo controla y limita el acceso a través de medidas específicas:

- . un número limitado de entradas a las oficinas con su acceso controlado por guardias, recepcionistas, u observadores;

- . un sistema de carta de identidad;

- . requerimiento que las visitas se registren y sean escoltadas;

- . medidas de seguridad adicional en las áreas de procesamiento por computadoras;

- . métodos seguros para deshacerse de información confidencial.

En el campo, a los entrevistadores se les capacita a:

- . no permitir que personas no autorizadas vean los cuestionarios;

- . mantener fuera de vista información confidencial desatendidas;

- . manipular situaciones que exponga información confidencial, tales como la presencia de otros durante la entrevista o el uso de intérprete; y

- . no utilizar teléfonos de transmisión sin cordón o de

líneas compartidas cuando se hacen llamadas oficiales.

Particularmente importante para la confidencialidad es la tecnología telefónica y de computadora que está emergiendo. Algunos de los nuevos adelantos tecnológicos que se están explorando incluyen la automatización de la recepción de cuestionarios, digitación y crítica de información; la utilización de microcomputadoras portátil para la recopilación de registros de direcciones y recolección de información de encuestas; la utilización de computadora para ayudar en las entrevistas por teléfono; comparación automática de registros administrativos u otras encuestas con el censo para operaciones de evaluación y mejoramiento de cobertura; codificación automática de anotaciones, y exploración y recuperación en línea de información.

El almacenamiento y transmisión electrónica de la información, al igual que la descentralización de la automatización de los procesos censales, presentan nuevas y diferentes amenazas debido al aumento potencial en la incursión de seguridad y abuso de la información. El potencial a acceso no autorizado por ambos extraños y empleados aumenta con la cantidad de información disponible a través de equipos de acceso remotos, la distribución geográfica del sistema, y el número de personas que se les permite acceso al equipo y a los archivos. Por lo tanto, además de los métodos tradicionales de proteger la confidencialidad de la información (como aquellos descritos anteriormente), la Oficina del Censo está haciendo mejoramientos significantes a su programa de seguridad automatizada. Algunos ejemplos de estos esfuerzos incluyen:

- . equipo: Todos los aparatos de terminales capaces de comunicarse con los sistemas de computadoras de la Oficina del Censo están conectados vía líneas de comunicación exclusivas de punto-a-punto. Todos los aparatos están cableados y no hay capacidad de línea de red conmutada.

- . programa: La Oficina del Censo utiliza sistema de computadoras central de la Corporación SPERRY. El Sistema Operativo de la computadora contiene un sistema de seguridad de telecomunicación que le requiere a cada usuario anotar su nombre, división, número del proyecto, número de cuenta, y palabra clave de acceso al sistema.

- . decifrador: La Oficina del Censo continua revisando la tecnología disponible de equipos y programas criptográficos.

. controles de acceso físicos: Lo más avanzado en sistema de control de acceso y detección de instrucción se ha adquirido y se está instalando en la sede.

. microcomputadoras: Disquetes que contienen información confidencial tienen que fijárseles etiquetas que indiquen esto. Cuando no se están utilizando, estos disquetes tienen que guardarse bajo llave, y no sacarse del edificio sin autorización. Además, información confidencial no puede ser almacenada en el disco duro de la microcomputadora a no ser que estén en clave.

. organización: La Oficina del Censo también ha mejorado la seguridad en su organización estableciendo a un alto nivel un cargo responsable de seguridad de la automatización y, a través de grandes inversiones financieras, un programa para la seguridad del procesamiento de información.

Revelación de Información

En cumplimiento con la Ley, la Oficina del Censo no puede publicar información que identifique a un individuo. Claramente, esto significa que la información no puede aparecer con nombres y direcciones cuando se publique. La Oficina del Censo interpreta también su significado de manera que, aún sin los nombres y direcciones, los usuarios no puedan inferir quién es el informante de la información publicada. Por lo tanto, antes de publicar los resultados obtenidos de información confidencial, la Oficina del Censo de los EE.UU. tiene que tomar pasos para impedir la identificación de información individual. Este proceso se conoce como prevención de revelación. Los métodos de prevención de revelación abrevia o distorciona en lo suficiente la información a publicarse de manera de reducir el riesgo de identificar informantes individuales y divulgar sus informaciones confidenciales. El desafío impuesto por el problema de la confidencialidad es el de proveer protección a los informantes al mismo tiempo de minimizar el impacto a la integridad, precisión y utilidad de los resultados.

La Oficina del Censo de los EE.UU. publica tres clases diferentes de resultados que están sujetos a las medidas de prevención de revelación. Estas son: juegos de cuadros de conteos de frecuencias, juegos de cuadros de magnitudes agregadas, y archivos de microdata. Cada uno posee un juego de problemas de prevención únicos.

. Revelación puede presentarse en los conteos de frecuencias si conteos pequeños son publicados, o quizás inferidos, y tales valores son utilizados para identificar informantes individuales y divulgar sus características. Para el Censo Decenal de 1980, la Oficina del Censo aplicó una regla de revelación crítica. Se definió revelación (para información del 100%) como un conteo de menos de 5 hogares o 15 personas en un universo crítico predefinido. Un universo crítico es la población total, las unidades de viviendas total, o un grupo racial. La regla es aplicada a totales marginales, para que conteos de menos de 5 (o 15) puedan ser demostrados en los cruces de tabulaciones.

Para el Censo Decenal de 1990, se cambiará la información para evitar la revelación de información confidencial. Esta es una técnica de prevención de revelación en la cual una muestra de X por ciento de los registros de viviendas y de los hogares en la cinta son geográficamente cambiados. El 100 por ciento de información de población y viviendas independientes se podrán cambiar. Nosotros no podemos, fuera de la Oficina del Censo, revelar el valor de la X aunque se dará a publicidad que se efectuaron cambios en los registros. Los conteos de la población por raza descendencia hispana y el número de personas mayor de 18 años de edad no se cambiarán. Por consecuente, el 100 por ciento de la información de población para cada hogar en la muestra del X por ciento se cambiará con el 100 por ciento de la información de población de otro hogar en la muestra del X por ciento que tiene el mismo número de personas de cada raza, descendencia hispana y grupo de edad.

La ventaja de este procedimiento es que uno no puede decir con seguridad que la información revelada es la de un hogar o individuo en particular, aún cuando uno pueda de los cuadros identificar el hogar o individuo. Además, la confidencialidad está asegurada para todos los resultados debido a esta operación que es relativamente fácil. Una vez que el "cambio" se realice, todas las tabulaciones subsecuentes pueden completarse sin la preocupación de tener que prevenir la revelación de información confidencial. También, el agregado de información para áreas pequeñas más grande se facilitará por el método de "intercambio", ya que todas las celdas con información en las matrices se enseñarán.

. Información agregada en magnitud, tales como las ventas, nóminas de pagos, e información de gastos para

establecimientos comerciales también se muestran en cuadros estadísticos. La revelación de esta información es cualitativamente diferente a la información de conteo de frecuencia. Para información de magnitud, no es la presencia en una celda de uno o de un grupo pequeño de informantes que tiene que ocultarse, sino sus contribuciones al valor de la celda. En sus estadísticas económicas, la Oficina del Censo de EE.UU. emplea una regla de concentración de celda para definir revelación. Si en una celda menos de "n" informantes contribuyen más del K por ciento del valor de la celda, entonces es considerada como una celda de revelación. Los valores de "n" y de la "k" se consideran como información censal confidencial.

. Un registro de microdata contiene información detallada obtenida de un informante. La revelación ocurre si se puede correctamente y sin ambigüedad y vincular un informante con su registro de microdata, con lo cual se identifica un informante. Consecuentemente, el nombre, dirección y cualquier otra información identificadora se eliminan del micro registro. La cifra demarcadora de 100,000 personas es una regla máxima aplicada a la prevención de revelación para archivos de microdata. Areas geográficas con menor de 100,000 personas residiendo dentro de las áreas de la muestra no se identifican en los archivos. Además, los archivos de microdata son desordenados fuera de orden geográfico. Aún después de haber sacado su medio de identificación directa y abreviado su detalle geográfico, quizás sea necesario modificar respuestas individuales para proteger casos únicos y prevenir el apareamiento de los registros en microdata con los archivos administrativos.

CONCLUSION

La Oficina del Censo de los EE.UU. asigna una alta prioridad a la confidencialidad. A través de innumerables leyes, costumbres y prácticas la Oficina del Censo ha mantenido una tradición y reputación excelente con respecto a la confidencialidad de su información. No solo una, pero todas estas medidas juntas, proveen un método flexible para guardar la confidencialidad de la información.

REFERENCIAS

1. El Acta de Libertad de Información requiere que las Agencias Federales provean acceso público a, y copias de, los registros actuales de la agencia. Sin embargo, los registros que están protegidos de revelación por estatutos no son necesarios que se entreguen a consecuencia de la excepción específica del ALI.

2. La mayor parte del material de esta sección fué tomado de "Asuntos de Confidencialidad en la Oficina del Censo de los Estados Unidos" por la Lawrence H. Cox, Sarah - KATHRYN McDonald, y Dawn Nelson, (Journal of Official Statistics, Vol. 2, 1986, pp. 135-160).

Este documento fue traducido del inglés por Miguel Cuevas, International Statistical Programmes Center, U.S. Bureau of the Census, Washington, D.C. 20233.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL SECRETO ESTADISTICO EN ARGENTINA

Lelia B. de Cervetto
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Argentina

I. LAS ACCIONES INMEDIATAS

1. A partir de 1985, a instancias del INDEC, en Argentina se empezó a dedicar mayor atención a un tema que desde siempre estuvo asociado a la tarea estadística: el secreto estadístico. No parecía una iniciativa desafiante ¿qué se podría decir al respecto, que fuera realmente nuevo?.

2. Hoy la estadística oficial dispone de 3 nuevos elementos con los que puede encarar lo referente al secreto estadístico con mayor profundidad y con actitud menos pasiva que hasta el presente:

- a) la notificación, de todo el personal que trabaja en el INDEC, de las obligaciones que como agente de la repartición debe cumplir para preservar las informaciones identificables;
- b) una instancia interinstitucional como el "Grupo de Consulta sobre secreto estadístico", cuyo objetivo es contribuir con la Dirección del INDEC a que, en base al estudio y discusión de casos en los que se plantean problemas con la interpretación y alcance del secreto estadístico, se vaya formando un archivo sistemático de antecedentes, una suerte de jurisprudencia que abarque la estadística oficial;
- c) un conjunto de normas simples para evitar el riesgo de revelación de datos identificables a partir de tabulaciones.

En un manual editado por el INDEC (de inminente aparición) se incluyen los tres elementos citados (1) y sus

antecedentes.

3. Los pasos siguientes deben ser acciones concretas y persistentes, y sobre todo concientes, por parte de los responsables de los servicios estadísticos nacionales (SEN), comprometidos profesionalmente en el mejoramiento de la estadística oficial. Cabe señalar que tales acciones no podrían haber sido concebidas en términos operativos, sin disponer previamente de los tres instrumentos citados, los cuales más allá de ser seguramente perfectibles, tienen el mérito de su misma existencia.

4. Las acciones concretas a encarar en lo inmediato deberán cubrir:

- actividades permanentes y recurrentes en el plano de adiestramiento del personal del INDEC y de servicios SEN (no sólo como instrucción del ingresante) sobre los criterios básicos y normas elementales, así como sobre la incorporación de nuevos métodos, para evitar la revelación de datos identificables.
- actividad permanente de estudio (orientado a futura aplicación) de métodos más avanzados para evitar la revelación, que están en uso en las oficinas centrales de estadística de países con mayor grado de desarrollo estadístico.
- actividades para difundir en el plano institucional (esto es, entre las reparticiones públicas y entidades privadas) los criterios que respaldan esta revalorización del respeto por la privacidad de los datos individuales.
- actividades para fortalecer en el informante la seguridad de que su declaración de carácter estadístico es tratada en forma acorde con sus derechos.
- actividades para informar (en materia, extensión y ocasión oportunas), tanto sobre recomendaciones del Grupo de Consulta, y dictámenes que puedan ser de aplicación generalizada, como soluciones dadas a situaciones conflictivas, etc.
- actividades para implementar circuitos de seguimiento.

5. A los tres elementos citados en párrafo 2 se pueden

agregar los pasos que se ha dado en otras líneas de trabajo, líneas cuyos alcances previstos van más allá de los integrantes del SEN ya que conducen a:

- evitar el uso de la palabra "censo" (tradicionalmente asociada con la tarea de las oficinas de estadística y así reconocido por el público en general) en actividades administrativas de cobertura total, que responden a fines administrativos y por tanto distintos de los estadísticos.
- completar el análisis de la legislación estadística actual, en lo atinente a secreto estadístico y de su interpretación en los hechos, del que surgirán elementos de juicio para evaluar las modificaciones a introducir en ocasión de una nueva legislación estadística.

II. LA SITUACION HASTA EL PRESENTE */

1. Para apreciar la trascendencia de los nuevos elementos disponibles en Argentina referentes al secreto estadístico, así como de las acciones derivadas que se deberá implementar en el futuro próximo, es conveniente exponer algunas características de la situación presente. Tal es el objeto de la parte II.

2. El marco de referencia global en el que tal caracterización pueda quedar encuadrada surge de las siguientes consideraciones:

- a) el mantenimiento del secreto estadístico es el único respaldo concreto que tiene la estadística oficial. Por esta razón, debe ser motivo de preocupación constante y permanente de la conducción de la estadística oficial, asegurarse de que en cada nivel y ocasión se tenga control del comportamiento de los diversos factores involucrados en el hecho estadístico. El informe del Seminario de París de set. 1986 de jefes de estadísticas oficiales de Europa (2) reitera que hay dos factores fundamentales para el

*/ Las opiniones vertidas en este documento corresponden al autor y pueden no coincidir con las de la institución en la que se desempeña.

mantenimiento de la imagen de las oficinas de estadística: que la preservación de la confidencialidad de los datos sea continua y permanente y que el público sepa, tenga conocimiento, que tal preservación realmente existe. Estas afirmaciones son en realidad la ratificación de la preocupación permanente por los temas relacionados con el secreto estadístico, que desde hace varias décadas tienen los responsables de la estadística oficial de esos países. Son temas que día a día están presentando facetas novedosas: se incorporan nuevas tecnologías, se demanda información más elaborada sobre áreas temáticas ya incorporadas o sobre áreas nuevas, se modifican los motivos de interés social, etc.

En un seminario sobre "confidencialidad de la información estadística" llevado a cabo en 1977 en nuestra región, D.A. WORTON (3) ya señalaba con términos parecidos el peso preponderante que en el éxito de la gestión estadística oficial tiene la protección de la confidencialidad. Usa palabras claras y firmes al decir que "cuando el alcance y el contenido de las encuestas se consideran como una expresión razonable de la necesidad que la sociedad tiene de información y.... la reserva queda garantizada por medidas absolutas en contra de la divulgación no autorizada de información identificable, la confianza del público en el organismo estadístico puede mantenerse".

El camino queda así señalado pero no se trata de un camino fácil. La tecnología de computación brinda posibilidades cada vez más inmediatas de cruzamiento de bases de datos con identificación, provenientes de diferentes orígenes, referidos a un conjunto determinado de unidades de información (sean físicas o jurídicas, establecimientos, etc.). Esta realidad crea serias preocupaciones al público informante y también a los responsables de la función estadística de los gobiernos.

En ambos casos el motivo de preocupación se asocia con el riesgo de que situaciones que puedan dar lugar a revelación de datos con identificación, queden fuera de su respectivo control. En efecto, el informante podría quedar expuesto a perjuicios y/o a daño moral, si la privacidad de sus datos, que él provee atendiendo razones de índole estadística, no es respetada. El atisbo de riesgo semejante, que él interpreta como defraudación de su confianza, lo conduce a reacciones defensivas como la de retirar tal confianza o dificultar las

relaciones con los productores de información estadística. Algo tan frágil como un cristal, la confianza, al igual que éste no se restaura. "El problema de privacidad y confidencialidad surge también cuando individuos y entidades temen que sus informaciones puedan ser identificadas, sea o no así, ... Si la captación de datos se basa en encuestas de respuesta voluntaria la cooperación presente y futura de los informantes puede resultar afectada si hubiera revelación de datos individuales" (4).

- b) Cabe alguna reflexión en torno a cómo fijar el límite entre el derecho a la privacidad e intimidad y el derecho a ser informado. Este problema puede también quedar expresado en términos de obligaciones: la obligación de resguardar la identificación de los informantes y la obligación de producir información que satisfaga las necesidades de los usuarios. Se trata de uno de los aspectos más profundos de la discusión en torno a los alcances del secreto estadístico, que ha sido tratado en extenso por diversos autores durante las últimas décadas.

Se trata de encontrar un razonable punto de equilibrio que dé, por un lado, "una respuesta precisa y tranquilizadora a la enorme inquietud y creciente sensibilización del público ante cualquier posible atentado al derecho a la intimidad personal y familiar... al temor de las empresas a una difusión perjudicial de los datos que les atañen". Por otro lado, que evite "interpretaciones restrictivas del secreto estadístico... resistencia por parte de las oficinas.... a entregar datos estadísticos aún cuando estos no tengan carácter de confidencial". Así como la inquietud y temor de los informantes repercute, perjudicándola, en la actividad estadística, el otro extremo señalado perjudica a los usuarios. "Secreto estadístico no debe ser sinónimo de mutismo estadístico" (5).

Citando nuevamente a D.A. WORTON (3) decía, respecto del equilibrio entre derecho a la privacidad y derecho a la información, que: "Si bien los usuarios pueden... presentar argumentos convincentes sobre la necesidad de nueva información estadística, el acallar el temor de los respondentes sobre la amenaza ... a la reserva personal ..., es una responsabilidad que descansa en el organismo estadístico".

- c) Producir y proveer datos estadísticos es una función

técnica y diferenciada entre las que corresponden al sector público gubernamental; sin embargo, no siempre es identificada y reconocida en estos términos. Con frecuencia se la incluye en una categoría agregada, amplia y heterogénea a la que se denomina administrativa.

En la valorización general, la función administrativa no está prestigiada, se la asocia con burocracia, ineficiencia y otras condiciones negativas. La estadística, si llega a ser visualizada con características propias dentro de ese panorama, será para asociarla a la idea más simple de recuento de casos, de resúmenes numéricos con alguna clasificación, de índice de "costo de vida" */

La opinión pública en general no reconoce la complejidad técnica, ni la profesionalidad necesaria y el rigor de los razonamientos de teoría estadística pocas veces es siquiera intuído.

La valorización que los sectores oficiales otorgan a la función estadística es positiva y creciente, sin embargo existen síntomas que reclaman la permanente atención de los responsables de las estadísticas tales como: la suposición de que tiene que haber datos estadísticos sobre cualquier tema, el general desconocimiento de premisas básicas de la función (el proceso de producción de datos estadísticos no se puede reducir a expresiones mínimas en tiempo y costo, la calidad de la información es una condición compleja y de difícil obtención, hay insumos y facilidades operativas que requiere la función estadística que no pueden ser tratados con los mismos procedimientos y criterios que el resto de la administración) y sobre todo, el desconocimiento de que la provisión de datos estadísticos es incompatible con proveer informaciones sobre casos individuales.

- d) Expresiones tales como "secreto estadístico", "confidencialidad", "privacidad de la información", etc. aluden a un problema que no es única y absolutamente de índole técnica. Si fuera un problema

*/ Expresión que aunque técnicamente ha sido dejada de lado hace mucho tiempo, sigue en el vocabulario de uso común y a través de la prensa escrita y oral, con las consiguientes dificultades en la correcta interpretación del significado de las cifras.

técnico-metodológico (es decir, sólo técnico-metodológico) sería más fácil resolverlo. Pero no es así, el problema secreto estadístico además de técnico-metodológico, está asociado con formas de comportamiento de la sociedad, con sus escalas de valores y esto es fuente de complejidades muy diferentes de las técnicas.

- e) Efectivamente, el alcance y vigencia del secreto estadístico en una determinada sociedad depende de cuáles son las normas básicas de comportamiento social explícitas o no explícitas, que dan marco al comportamiento del individuo, ya sea como unidad en sí mismo o como integrante de unidad mayor que lo contiene (familia, instituciones, empresas, etc.) Esto significa que la situación en torno del secreto estadístico varía de una sociedad a otra, de un país a otro. Más aún, las bases legales respectivas pueden ser muy similares y la aplicación distar mucho de un país a otro. "La protección de la intimidad no puede... discutirse de forma adecuada si se aísla del contexto cultural y político en el que está inmersa, y si se olvidan otras consideraciones que afectan a valores sociales estrechamente relacionados con ella" (5)
- f) Es conveniente tener presente que el secreto estadístico es un caso particular dentro de una norma de conducta general que la sociedad adopta y en virtud de la cual exige probidad y ética profesional. La legislación al adecuar tales exigencias a campos específicos da lugar a conceptos como: secreto profesional, secreto comercial, secreto bancario, secreto sumarial, etc. (6).
- g) Al considerar los hábitos, prácticas y procedimientos a través de los cuales se debe instrumentar el secreto estadístico debe quedar claro que todos los protagonistas del quehacer estadístico quedan involucrados pero cada uno en condiciones que le son propias, y que quedan acotadas en tanto:
 - i) haya "roles" diferentes, bien definidos y complementarios, correspondientes a cada protagonista
 - la provisión de datos primarios (rol del informante)

- la elaboración a partir de datos primarios de agregados y tabulaciones estadísticas (rol del productor de estadísticas)
- la utilización de los resultados estadísticos para análisis y toma de decisiones (rol del usuario)

ii) haya "interacción conciente" entre los protagonistas:

- entre la obligación de proveer los datos propios (informante) y la evidencia de que hay manejo cauteloso de las declaraciones (productor de estadísticas)
- entre la obligación de preservar la confidencialidad (productor de estadística) y la comprensión del demandante (usuario)
- entre el derecho a la privacidad y el derecho a la información
- entre el afán por implementar modelos que interpretan aspectos cada vez más específicos de la realidad (usuarios) y la preservación de los intereses individuales, sean de orden económico, privado, de otra índole (informante)

iii) haya "evidencias firmes" de que estas interacciones y otras que de éstas se derivan, existen

3. Cabe preguntarse cómo percibe el problema del secreto estadístico cada uno de los protagonistas, qué trascendencia se le reconoce, que gravedad se le asigna, qué atención se le dedica.

4. En cuanto al grado de conciencia sobre su propio derecho a la privacidad por parte de quien protagoniza la provisión de datos primarios, la pregunta puede plantearse en varios niveles diferentes ya que existen distintos tipos de informantes: El individuo, la empresa, el establecimiento, etc.

- a) El informante individual, el ciudadano, no siempre tiene clara conciencia de la privacidad de sus datos.

Se ha dado el caso de que en la calle se solicite a los transeúntes su firma para propósitos anunciados en términos muy generales y por tanto difícilmente objetables. Sorprende la proporción de gente que

accede, no solo a poner su firma, sino aclarar su nombre y apellido y anotar su domicilio en una planilla que puede tener solo un mínimo de formalidad. Pocos son los que se detienen a pedir aclaraciones sobre el motivo del pedido, la entidad que lo solicita, etc. y si éstas no les satisfacen siguen su marcha. Hay una proporción de personas que no se detienen; es posible que sean precavidas, desconfiadas o indiferentes, pero también puede ser que simplemente estén apuradas.

Hay otras preguntas de índole tan individual o personal como el domicilio o la firma, pero más reservadas, ante las cuales la reacción es naturalmente diferente; pero es posible que en alta proporción de casos, el rechazo se origine en el tipo de pregunta y no en la conciencia de la privacidad de sus datos personales.

Por otro lado, es un hecho conocido que asociaciones de diverso tipo proveen listas de nombres y domicilios de sus asociados a entes con fines comerciales. No hay constancia de que haya en todos los casos consulta previa a cada asociado respecto de si está o no de acuerdo en que se dé tal uso a su datos personales */ pero tampoco la hay, de que en aquellos donde positivamente no hubo consulta haya habido reclamos formales de los miembros.

Hay antecedentes de que situaciones similares crean disconformidad y generan reclamos por parte del ciudadano en algunos países europeos y de Norte América. Situaciones como las descritas hacen pensar que en Argentina el concepto de privacidad de la información personal no está incorporado a la opinión pública masiva.

Ha de contribuir a modificar esta situación la iniciativa que la Subsecretaría de Informática ha tomado en materia de derechos personalísimos, para legislar la existencia y funcionamiento de archivos

*/ De la nómina con domicilio de los miembros de un colegio profesional, de un club, etc. se pueden obtener aproximación a la profesión, preferencias, pautas de consumo, nivel de ingreso, nivel socioeconómico, etc.

computarizados o manuales de datos personales, en la administración pública y entes privados.

- b) Cuando el informante es una empresa, o un establecimiento, el grado de concientización de la reserva estadística es difícil de percibir con claridad. Es bastante inestable y se asocia con la imagen a veces coyuntural, de la acción general de gobierno. Por otro lado, con bastante frecuencia no hay clara percepción de la diferencia entre una declaración estadística y otra de índole estrictamente administrativa. En este orden de cosas, es mucho lo que se debe hacer todavía y por sobre todo, es necesario saber que debe ser materia de preocupación permanente y de acción persistente.

Cabe aquí señalar que tales acciones, que deben ser generadas e impulsadas por la oficina de estadística deben estar programadas de forma que lleguen al informante (empresa, establecimiento) no solo en forma directa o a través de cámaras u otras entidades que los agrupen, sino también a través de los medios.

5. Los trabajos que condujeron a que hoy esten disponibles los tres elementos y acciones descritos en la parte I, son indicadores de que es necesario aumentar el grado de concientización respecto de alcances del secreto estadístico entre el personal que trabaja en la producción de datos estadísticos. La situación admite muchos matices y enfoques.

Es imprescindible que el personal conozca la fundamentación de la confidencialidad. Sin embargo, esta actividad de entrenamiento no ha sido tomada sistemáticamente en cuenta y así durante muchos años el tema del secreto estadístico no fue considerado en los programas de entrenamiento con la profundidad y persistencia que requiere. Esta situación no fue independiente del hecho que los sucesivos instrumentos que han legislado la función de la estadística oficial, no han modificado sustancialmente los textos a partir de 1951, año en que aparece la cláusula sobre la reserva estadística (7). Esta relativa inmovilidad puede ser interpretada como falta de evolución que el tema hubiera tenido en la práctica, falta de reflexión sobre la experiencia habida o falta de percepción del problema. En los reglamentos que fijan las obligaciones del personal, tomando aquellos que fueron y son de explícita aplicación al personal del INDEC, la obligación específica de cumplir con el secreto

estadístico nunca fue explícitamente incluida. La reglamentación vigente desde 1971 hasta mayo de 1983 para la Secretaría de la que el INDEC dependía, incluyó la obligación de mantener el secreto sobre todo asunto del servicio que deba permanecer en reserva y cita el artículo del Código Penal que establece las penas a aplicar a funcionario público que revele hechos, actuaciones o documentos que por la ley deben quedar secretos. Sin embargo, no hacía explícita mención de la ley de estadística que estaba vigente y de la obligación de secreto estadístico.

Una consulta realizada recientemente entre el personal de niveles técnicos del INDEC para evaluar el actual grado de concientización respecto del tema, muestra en un primer análisis que la mitad del personal no ha leído la ley y que el concepto de secreto estadístico ha sido poco profundizado, las palabras e ideas que expresan reiteran casi siempre las del texto legal, (aún en los casos en que declaran no haber leído la ley), y no hay señales de reflexión como sería razonable esperar si el tema fuera realmente familiar. Además, hay una generalizada confusión con otros artículos de la ley o decreto (carga pública, respuesta a censos nacionales, etc.). El personal que tiene formación profesional en tecnología de computación de datos y que cumple funciones en la estadística oficial, debe ser motivo de consideración por separado. Con frecuencia ocurre que el manejo de tecnologías nuevas parece actuar como una condición casi suficiente para encarar la implementación de las mismas en un campo de aplicación, cualquiera sea éste. Así, una liquidación de sueldos o un sistema computarizado de registro y control de recaudaciones, o un sistema de cuentas corrientes, o cualquier otro proceso de índole administrativa son en general temas conceptuales muy conocidos, con abundante apoyo logístico, software de uso muy difundido y soporte comercial conocido. Por eso cuando el campo de aplicación es la estadística oficial, la experiencia previa del personal nuevo es casi siempre nula y las condiciones técnicas son casi desconocidas (software especiales no disponibles en el mercado comercial, dimensiones insospechadas, etc.). A ello hay que agregar que los criterios básicos usuales para la planificación de grandes operativos como los censos o grandes encuestas son también temas novedosos para el ingresante, el que entonces tendrá que poner empeño en entrar no solo a la problemática del particular como de aplicación (economía, demografía) sino también a requerimientos propios de la producción estadística que la informática debe devolver ad-hoc, como por ejemplo

todo lo relacionado con corrección automática, resguardo de archivos primarios, etc.

No siempre este proceso de adaptación es concientemente asumido en toda su extensión. Las técnicas para evitar la revelación se convierten más lentamente que lo deseable, en asunto de preocupación constante y en materia sobre la que es necesario capacitar.

En Argentina los grandes operativos censales o de encuesta se han realizado siempre mediante entrevista directa, con personal encuestador. La gran cantidad de personal de campo necesaria (censistas, supervisores) excede los límites de las dotaciones de recursos humanos del INDEC y los servicios estadísticos que en ellos intervienen, por lo que es necesario recurrir a la contratación temporaria de personal en cantidades considerables. En el plan de actividades para el entrenamiento de este personal se incluye lo referente a la reserva de la información individual que reciben. No ha habido evidencias de conductas inadecuadas.

Paulatinamente, las características de los operativos se van tornando cada vez más complejas y específicas y esto está dando lugar a que en los perfiles exigidos para las tareas de campo, se dé prioridad a los conocimientos en el (las) área(s) temática(s) que se indaga. Esto asegura una mejor calidad de respuesta en la medida que el encuestador, supervisor, etc. está en condiciones de advertir respuestas inconsistentes y requerir al informante el reparo. Significa también una tentadora posibilidad de que en la secuencia de tareas del operativo, la crítica y reparación de formularios se ubique lo más tempranamente posible, se acorten los plazos para la obtención de resultados y otras mejoras realmente importantes en la eficiencia global.

Desde el punto de vista del tema que enfoca esta presentación y usando una óptica de prevención (ex-ante), cabrá tener presente que se están generando condiciones de especial interés profesional en el personal de campo, que una vez concluída su relación contractual temporaria con la autoridad censal, se reintegrará a su actividad y medio habituales, con una carga adicional de referencias individuales en su memoria. Dado que la prevención no es prejuicio, lejos de ser perjudicial es conveniente, que el esfuerzo de concientización del censista y del supervisor sobre el compromiso de respetar el secreto estadístico, sea firme y explícito.

6. En el contexto de esta presentación, el usuario de estadísticas oficiales es una categoría de alcance muy amplio, ya que en la misma quedan incluidos funcionarios políticos (responsables directos de decisiones políticas, así como aquellos técnicos y asesores que analizan las situaciones y les proponen alternativas de decisión), funcionarios estatales (responsables directos de la administración de recursos para fines específicos de las reparticiones en las que actúan y aquellos técnicos que analizan situaciones y les proponen alternativas de decisión), investigadores, niveles de decisión empresarial y técnica en la esfera privada, niveles de decisión personal en la esfera privada o familiar colateralmente, también están incluidos como usuarios los medios, cuyo peso en la formación de opinión en el público en general y también en casos particulares, es innegable.

Caracterizar la situación de este grupo tan heterogéneo, respecto de la concientización sobre la confidencialidad de los datos identificables, es tarea bastante ardua. Quizá no sea posible abordarla más que señalando algunos hechos que aunque pueden parecer puntuales, aislados y hasta anecdóticos si se quiere, pierden tal caracter si se tiene en cuenta que la frecuencia con que se presentan es bastante mayor que la deseable.

Las oficinas centrales de estadística de todos los países pueden sentir como propia la situación que describe Lawrence COX y otros del Bureau de Censos de Estados Unidos (8), naturalmente en las proporciones a que cada caso dé lugar. Ellos afirman que en ese país "el Bureau es la más importante fuente de información estadística, información que no está disponible en ningún otro lugar", y que "se recolecta una cantidad enorme de datos, muchos de ellos de alta sensibilidad o capaces de causar daño, si fueran hechos públicos en su forma original". Se podría agregar que en todos los países la cobertura de los archivos que tienen las oficinas nacionales de estadística (por ser censales, o fruto de laboriosos procesos de actualización de archivos censales), es mejor que la que se podría obtener de cualquier otra dependencia administrativa gubernamental. Aparte de tener la mejor cobertura, tienen y mantienen un determinado ordenamiento.

Estas condiciones hacen que de vez cuando, alguna repartición (o funcionario) que necesita para sus fines específicos datos de un listado de empresas,

establecimientos, etc., recurra a la oficina central de estadística. Si por razones de confidencialidad no es posible proveer la información con el detalle y apertura requeridos, se puede llegar a plantear una situación en la que no siempre se comprenden las razones de la oficina central de estadística en su defensa del compromiso con el informante.

Situaciones como la descrita conducen a reflexiones tales como: a) hay necesidad permanente de que los responsables de la función estadística trabajen sin pausa en esclarecer, en todos los niveles de la administración, porqué sus fines (estadísticos) son diferentes de los administrativos, b) la identificación de casos configura un requerimiento absolutamente opuesto a la esencia de la función estadística y quizá "imposibilidad de identificar al informante" sea la mejor asociación de ideas que se pueda yuxtaponer al término "estadística", c) es necesario adoptar un mínimo de medidas para que en todos los niveles de la oficina central haya chance de reaccionar ante posibles intentos encubiertos.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA

- (1) INDEC - Serie Normas No 2: "Manual de normas sobre el Secreto Estadístico"-- 1988 (En imprenta).
- (2) NU. Statistical Commission; Economic Commission for Europe. Conference of European Statisticians.

Seminar on the Role and Functions of statistical services within the overall information System of Country (Paris, France, 8-12 September 1986)

- (3) WORTON, D.A. Confidencialidad de la información estadística. 32 p. (En: Instituto Interamericano de Estadística. 13. Santo Domingo, Nov. 18-21, 1977. Sesión de la Comisión para la mejora de las estadísticas nacionales. Mesa Redonda sobre Confidencialidad de la información estadística).
- (4) LEHNEN, Robert G. "Statistical Policy for State and Local Governments". The American Statistician V., 42 No. 1. February 1988, American Statistical Association, VA, USA.

- (5) de MIGUEL CASTAÑO, Adoración "El derecho a la información y el secreto estadístico". JORNADAS DE ESTADISTICA ESPAÑOLA. Comunicación 7/2 --INE-Madrid-- Nov 1981.
- (6) INDEC - Dirección de Estadística de Salud: "Alcance e Interpretación del concepto secreto estadístico". (1985). Informe del grupo de trabajo conjunto. Ed. mimeografiada.
- (7) Las leyes nacionales que siguieron y siguen en Argentina la actividad estadística oficial, consideraron el tema secreto estadístico en los siguientes términos:

Ley 3180 Promulgada el 9 de noviembre de 1984 disponía las funciones de la Dirección General de Estadística de la República Argentina. No hacía referencia al secreto estadístico sino a la obligación de informar en los términos siguientes:

Art. 3o. - Todas las autoridades y reparticiones nacionales, sean civiles, militares, o eclesiásticas, así como los provinciales y municipales quedan obligadas a suministrar a la Dirección de Estadística todos los datos e informaciones de interés público que ésta les solicite. En el mismo deben estar las empresas, establecimientos, sociedades o administraciones particulares siempre que se comprometan el secreto de su giro comercial o el éxito de su negocio.

Ley 14046 Promulgada en 30/8/1952, rigió las actividades estadísticas y realización de censos hasta que fue derogada en 1968 incluía respecto del secreto estadístico el siguiente texto:

Art. 13.- "Las informaciones relacionadas con las tareas estadísticas o de los censos que se suministren en cumplimiento de la presente ley y las comprobaciones establecidas en los art. 9o. y 12o. serán estrictamente secretos y se utilizarán sólo con fines estadísticos. Las declaraciones no podrán ser comunicadas a terceros, ni utilizados en forma tal que si no media su consentimiento expreso.

Las informaciones requeridas por la estadística militar, serán utilizadas exclusivamente para sus

finés específicos".

Ley 17622 Promulgada el 25/I/1968 sigue vigente hasta el presente. Establece con relación al secreto estadístico:

ARTICULO 10: "Las informaciones que se suministren a los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional, en cumplimiento de la presente ley, serán estrictamente secretas y sólo se utilizarán con fines estadísticos. Los datos deberán ser suministrados y publicados, exclusivamente en compilaciones de conjunto, de modo que no pueda ser violado el secreto comercial o patrimonial, ni individualizarse las personas o entidades a quienes se refieran.

Quedan exceptuados del secreto estadístico los siguientes datos de registro: nombre y apellido o razón social, domicilio y rama de actividad".

ARTICULO 13: "Todas las personas que por razón de sus cargos o funciones, tomen conocimiento de datos estadísticos o censales, están obligados a guardar sobre ellos absoluta reserva".

- (8) COX, Lawrence, JOHNSON, Bruce, MC DONALD, S-H, NELSON, Dawn, VAZQUEZ, Violeta, "Confidentiality ISSUES at the Census Bureau". Procceding Annual Research Conference. Reston, VA, march 20-23, 1985 m- p 199 - 218 - U.S. Department of Commerce, Bureau of the census.

LA ESTADISTICA OFICIAL Y LA CONFIDENCIALIDAD DE LA
INFORMACION: ASPECTOS DEL PROBLEMA ESPECILMENTE
CON RESPECTO A LA SITUACION ITALIANA

Armando AGOSTINELLI
Istituto Centrale di 'Statistica Italiano
Italia

1- LAS NUEVAS DEMANDAS DE INFORMACION ESTADISTICA

Es bien sabido que el desarrollo de la informática provoca una demanda latente de información cuyo tenor es diferente con respecto al contenido tradicional: en efecto, se refiere no sólo al conocimiento de fenómenos que no habían sido hasta ahora explorados en las encuestas estadísticas, sino también a una presentación más articulada y compleja de los datos ya relevados y sobre todo a la producción de información mucho más analítica en el nivel sectorial y territorial.

La nueva demanda, como queda dicho, se ve estimulada por las posibilidades que ofrecen las computadoras que, al asociar de manera diferente los datos que las alimentan, pueden proveer una representación del fenómeno que muestre todas las diferentes facetas, en tiempo y costos netamente inferiores con respecto a los que hubieran sido necesarios antes del empleo de tales recursos.

La difusión de las computadoras entre los grandes utilizadores de información estadística favoreció además la demanda en soportes informáticos que contienen datos desagregados en su máxima expresión, al punto de permitir a los solicitantes seleccionar la información relevada, de acuerdo a sus exigencias particulares.

Todo esto contribuye a que la tutela del "secreto estadístico" se haya vuelto cada vez más difícil para los Institutos de Estadística. Por el contrario, éste debe ser completamente asegurado desde el momento que los particulares y las empresas han tomado una posición más

decidida frente a la defensa de su privacidad.

2- INFORMATICA Y PRIVACIDAD

De hecho, el avance de la informática en el campo de la administración pública y de las empresas provocó la proliferación de archivos en los que se almacenan gran cantidad de información individual.

Ahora bien la posibilidad de relacionar diferentes archivos especialmente cuando los diversos particulares (o las diversas empresas) son identificables con una misma posición de código, y por lo tanto, de efectuar controles cruzados de la información que un mismo sujeto proveyó con distintos objetivos a distintos organismos, podría violar la esfera de confidencialidad que ese mismo sujeto tiene derecho a ver respetada.

Si por ejemplo en Italia se reunieran los datos registrados en los distintos archivos de la administración financiera, del catastro, del servicio nacional de salud, del sistema judicial, de seguridad social, de las cámaras de comercio, del registro del automotor, etc., sería posible obtener un cuadro de situaciones personales que, no solamente revelaría diversos aspectos de la vida privada de los individuos, sino que podría ser utilizado contra el propio particular declarante para ser querellado por eventuales reticencias o por declaraciones contradictorias. El peligro de acarrear un perjuicio a personas y a empresas aumentaría todavía más en el caso en que la información contenida en los archivos públicos fuese relacionada y comparada con la suministrada en oportunidad de encuestas estadísticas.

Este peligro, puesto en evidencia por los medios de comunicación, y de modo masivo de ahora en más, ha sensibilizado a los particulares más que antes, induciéndolos a exigir respeto a su derecho a la confidencialidad. Esta nueva actitud de la población no tendría que ser descuidada por los Institutos Nacionales de Estadística, quienes, si no estuviesen en condiciones de disponer de argumentos convincentes con respecto a la tutela rigurosa del secreto estadístico, podrían poner en peligro la credibilidad de los datos relevados y la misma

cobertura de las encuestas. Basta con recordar lo que sucedió en la República Federal Alemana en ocasión del censo de población que debía efectuarse en 1983. En otoño de 1982, en plena etapa preparatoria del censo empezó a desarrollarse una oposición, al principio en las ciudades universitarias para extenderse enseguida a las asociaciones por la defensa del medio ambiente y a los medios de comunicación y dio lugar a formación de grupos de acción para boicotear al censo. Ellos invitaban a la población a adoptar varias formas de desobediencia civil, tales como facilitar informaciones erróneas, formularios incompletos y hasta considerar la posibilidad de negarse a recibir al censista.

Se afirmó, en apoyo de esta campaña, que la información facilitada por los ciudadanos sería utilizada para identificar a la población extranjera que residía ilegalmente en Alemania Federal, a los objetores de conciencia, a los evasores fiscales, a los beneficiarios ilegales de asignaciones, etc. Frente a este movimiento de opinión, las autoridades políticas decidieron aplazar la fecha del censo, que se hizo en la primavera de 1987, después de haber introducido en la ley vigente cláusulas precisas referentes al resguardo de los datos particulares desde el momento en que son relevados hasta el momento de su divulgación. De la misma manera, en los formularios censales se introdujeron modificaciones apropiadas que condujeron a suprimir determinadas preguntas que se referían a aspectos muy personales de la vida de los individuos.

Es por eso que, hoy en día, el estadístico oficial se ve obligado a enfrentarse, mucho más que en el pasado, a dos exigencias opuestas entre sí, que tiene que conciliar: por un lado, asegurar el derecho de la información y por otro, garantizar la confidencialidad de los datos que consigue.

En general, los Institutos de Estadística respetan este doble principio, mientras reclaman con toda firmeza la mayor colaboración por parte de todos los sujetos que deben facilitar la información básica, se comprometen a no divulgarla en forma individual y a utilizarla únicamente con fines estadísticos.

3- ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL SECRETO ESTADISTICO

Es necesario subrayar que, si bien el secreto estadístico representa una garantía de veracidad de la información relevada, las medidas que hay que tomar para preservarlo, acarrearán sensibles atrasos, en la publicación y en la divulgación de los resultados y exigen mayor cantidad de recursos humanos e informáticos.

Como ya dijimos, en el texto de las leyes que establecen la obligación de facilitar información, el compromiso de respetar el secreto está enfocado en estrecha correlación con dicha obligación, como si se tratase de una contrapartida de la misma.

Pero no todos los textos circunscriben el secreto estadístico a los mismos límites.

Algunos establecen la obligación de difundir la información solamente en forma colectiva al no permitir divulgar información de pública notoriedad si ella ha sido relevada por medio de encuestas estadísticas (como en el caso, por ejemplo, de los nombres y las direcciones de empresas que es posible conocer con sólo consultar la guía telefónica). Otros, por el contrario, son más permisivos en el sentido que prohíben divulgar la información que permita identificar la persona o empresa que la facilitaron. Es decir que éstos textos no excluyen la posibilidad de facilitar información individual siempre y cuando se haga en forma anónima: por ejemplo no se considera como una violación al secreto estadístico facilitar a las grandes comunas informaciones individuales del censo de población, con tal que ellas se refieran a áreas o temas del territorio comunal, en las cuales sería posible identificar quienes facilitaron las informaciones.

4- EL SECRETO ESTADISTICO EN LO RELACIONADO A LAS EMPRESAS

El respeto del secreto estadístico en el campo demográfico-social plantea problemas en general menos graves que los que surgen en las encuestas efectuadas en las empresas. En efecto, mientras que con las personas físicas el problema surge generalmente cuando se trata de divulgar información de zonas territoriales delimitadas, en el caso de las empresas también pueden surgir inconvenientes con información referida al territorio

nacional en su totalidad, si se las requiere agrupar según el máximo detalle de la clasificación de actividad económica o según el tamaño de las empresas. Además, contrariamente a las informaciones relacionadas con personas, no es suficiente asegurarse que dichas informaciones se refieren a más de dos empresas (de acuerdo a la regla adoptada en general de reagrupar los datos de tres o más unidades informantes), puesto que el grupo podría ser compuesto en más del 90% por conjuntos de pequeñas empresas y en la parte restante por una sola empresa. En este caso, en efecto, la publicación de la información global permitiría, a quienes tuviesen interés, hacer una estimación satisfactoria de los datos de la empresa dominante, lo que significaría divulgar un dato individual.

Al respecto, se puede destacar que lo anterior vale no sólo cuando se trata de divulgar datos absolutos facilitados por la empresa (cantidades, valores, etc.) sino también cuando se los utiliza para el cálculo de índices (de producción, de ventas, de pedidos, de stock, etc.).

Pero no es siempre posible controlar si, en la divulgación de datos, se respeta el secreto estadístico. La identificación de casos que exigen ser salvaguardados se obtienen generalmente al introducir en las tablas de análisis, además de los datos relevados, la cantidad de unidades a que se refieren y, a veces, el porcentaje debido a la empresa dominante; por último, cuando se trata de datos relacionados con las fábricas o las unidades locales se recurre a controles adicionales con el fin de evitar que se difunda información relativa a un conjunto de fábricas de la misma empresa o de la empresa dominante.

Pero es imposible encarar medidas parecidas cuando se trata de estadísticas del comercio exterior, los documentos de base tratados por estas estadísticas son las declaraciones que se llenan por cada operación de importación y exportación. Ahora bien, aunque es posible conocer la cantidad de declaraciones que integran la cantidad y el valor del comercio con el extranjero de cada mercadería destinada y proveniente de un determinado país, no es posible evidentemente, conocer cuántas son las empresas que originaron dicho movimiento. El problema podría quedar resuelto si cada empresa fuese identificada

con su propio código; pero parece ser que en ningún país se procede de tal forma.

A veces sucede que las mismas empresas se dirigen a los Institutos de Estadística con el fin de que sean suprimidos de las publicaciones los datos que, según ellas estiman, podrían ocasionarle perjuicios. Parece oportuno recordar que algunas leyes consideran la posibilidad de divulgar información referida a unidades identificables, siempre que los propios interesados lo hayan autorizado.

Por una parte ésta apertura permite reducir la extensión de los datos amparados por el secreto estadístico, pero por otra parte puede provocar atraso en la difusión de la información en el caso en que la autorización no hubiera sido solicitada previamente sino recién al final de la elaboración de los resultados, cuando se percibe la existencia de este problema. Además, gestionar en cada oportunidad dichas autorizaciones, cuando se trata de encuestas repetidas, no es sin duda alguna una solución cómoda. En efecto, no se ajusta a la realidad creer que dichas autorizaciones puedan ser otorgadas sin vencimiento. Ellas son, en la realidad, limitadas a un cierto lapso, y cuando vence es necesario entablar una nueva negociación para obtener una nueva autorización.

5- MEDIDAS PARA PRESERVAR EL SECRETO ESTADISTICO

Una vez identificados los datos sujetos al secreto estadístico, habrá que tomar determinaciones capaces de asegurar que las informaciones a divulgar sean completas, es decir, que comprendan también la información confidencial, y que al mismo tiempo gocen de la máxima desagregación posible. Es evidente que cuando se habla de "divulgación" se entiende no solamente la publicación de los resultados sino también facilitar a terceros los soportes de la información y la comunicación de información por medio de los bancos de datos. Inútil decir que si las informaciones confidenciales fuesen suprimidas se perdería la representación global del fenómeno. Es por ello que el método más difundido consiste en juntar los datos sometidos a secreto estadístico con otra información, de forma que, una vez agregada, no exista posibilidad alguna de identificar a los informantes. En general, se recurre a ésta agregación cuando se trata de distribuciones según variables cuantitativas, caso en el

que se ensanchan los límites de los intervalos de clase y cuando se trata de distribuciones según clasificaciones territoriales, actividades económicas o productos. En este último caso, se agrupan partes homogéneas.

Por lo general, el estadístico selecciona las partes a agrupar, caso por caso, de acuerdo a criterios fundamentados en su propia experiencia.

Pero, si se aplica el método de agregación hay que prestar mucha atención para que el problema quede resuelto en forma completa; en efecto, en el momento de preparar cierta cantidad de cuadros que provienen de la misma encuesta habrá que verificar que sea imposible obtener información confidencial a través de diferencias entre los datos de un cuadro con los de otro, es decir que es necesario verificar que resulte imposible proceder a una identificación por vía indirecta.

No es este el momento para examinar aquí los métodos estadísticos especiales que se ponen en práctica para salvaguardar el secreto estadístico en la etapa de divulgación de la información. Sin embargo, es necesario subrayar que el problema no se refiere únicamente a la última etapa de la encuesta, la de difusión, sino que aparece desde el mismo instante del relevamiento de datos en el domicilio del informante.

Cuando se efectúan encuestas por correspondencia, directamente desde el Instituto de Estadística, es mejor que los formularios no indiquen ni el nombre ni la dirección de quien tendrá que contestar. Por ejemplo, en los formularios utilizados en Italia para relevar información a las empresas se imprime solamente el código de la unidad matriz y se solicita expresamente al informante que no agregue sellos, firmas ni otras indicaciones que puedan dar lugar a su identificación. Ello asegura a la empresa una doble garantía: por una parte, ésta sabe que un cuestionario sin certificación alguna por parte de la razón social, no puede ser utilizado con objetivos ajenos a los fines estadísticos; por otra parte, sabe que su identificación por medio de su código sólo puede ser realizada por el Instituto de Estadística y por una cantidad de personas muy limitada.

En lo que respecta a las encuestas efectuadas por medio

de entrevistas y a las efectuadas por correspondencia, que utilizan organismos periféricos que no dependen directamente del Instituto de Estadística, es necesario no solamente respetar el anonimato de los cuestionarios, sino además dar seguridades a los entrevistados que todo el personal que pertenece al circuito del relevamiento, desde el encuestador hasta el personal de las oficinas relacionadas, tiene la obligación de respetar el secreto estadístico.

De todos modos, cuando se deben efectuar encuestas particularmente delicadas, sea con las empresas (como por ejemplo la encuesta de cuentas económicas), sea con las familias (como por ejemplo los gastos y las entradas familiares), es mejor utilizar solamente personal del Instituto de Estadística.

Los encuestadores deberán, entre otras cosas, disponer de un carnet de identificación para enseñarlo a las unidades que deben encuestar. Estas, a su vez, deberán igualmente ser informadas con anticipación, de la visita del encuestador, por una carta del Instituto Nacional de Estadística. Otra medida que se puede tomar en las encuestas con entrevista consiste en asignar a los encuestadores zonas que sean lejanas al lugar donde vive, para evitar que tengan que ir al domicilio de personas conocidas.

6- LA LEGISLACION ITALIANA EN MATERIA DE SECRETO ESTADISTICO

La legislación italiana en materia de secreto estadístico al haber sido concebida al igual que las de otros países, cuando el problema se presentaba bajo formas completamente distintas a las de hoy en día, no está en condiciones de ofrecer una solución adecuada a la satisfacción de la nueva demanda de información. La ley que establece el "ISTAT" (19/V/1929) prevé, en efecto que "la informaciones relevadas a través de encuestas hechas por el Instituto Central de Estadística en forma directa, o con intervención de organismos delegados, están sometidas a la obligación de respetar el más estricto secreto profesional y no pueden ser divulgadas, bajo ningún concepto, sino es en forma colectiva, de manera que resulte imposible extraer o deducir una referencia individual.

Corresponde, sin embargo, hacer notar que esta regla tan estricta relativa al secreto estadístico, no ha sido aplicada siempre en la práctica, ya que existen disposiciones que permiten a las comunas actualizar sus registros de estado civil, utilizando para ello cuestionarios del censo de población que ellos recogen una vez completados con los datos requeridos, en los domicilios familiares. Ocurre lo mismo con las Cámaras de Comercio que actualizan sus ficheros de empresas gracias a las informaciones de los censos industriales y comerciales.

Otra derogación a la rigidez de dicha norma se introdujo con la ley de la ejecución de los últimos censos (población y vivienda 1981; industria, comercio y servicios de 1981 y agricultura de 1982), que establece que el ISTAT está obligado a transmitir a las reparticiones locales (regiones, provincias, comunas, etc.), que hubieran requerido, "los datos en forma anónima, que se refieran a las distintas unidades del relevamiento para su elaboración de acuerdo a los intereses locales".

Esta última derogación prueba que la legislación italiana en materia de secreto estadístico aún sin haber llegado a una ley capaz de contemplar exhaustivamente los distintos aspectos de la cuestión, ha abandonado su posición de completa rigidez (los datos sólo podían ser difundidos en forma conjunta) y ha pasado a una actitud relativamente más flexible que tiene en cuenta no solamente el derecho del ciudadano a ser protegido sino también el de los usuarios de acceder a la información, con tal que ésta última no sea identificable.

7- TENDENCIAS PARA UNA NUEVA LEY SOBRE EL SECRETO ESTADISTICO

Teniendo en cuenta que las soluciones posibles para reglamentar el secreto estadístico pueden ser numerosas se considera necesario aclarar que las propuestas formuladas en este párrafo no reflejan la opinión del Instituto Central de Estadística sino solamente la del autor.

Por otra parte no se examinan todos los aspectos de este problema sino que se bosquejan únicamente algunas ideas que hay que considerar como base para la discusión.

Como hemos visto resulta muy difícil ubicar el límite que pueda separar las informaciones individuales que pueden ser difundidas (aunque no puedan ser identificadas), de aquéllas que hay que agrupar o agregar a efectos que el informante no pueda ser identificado.

Por otra parte no se puede desconocer la necesidad de disponer de instrumentos apropiados para poner al día los registros públicos fundamentales como el de población y de empresas, ni los derechos de las administraciones locales (comunas, provincias, regiones) de poder acceder a un conjunto de información básica a nivel territorial lo más desagregada posible, a fin de permitirles programar sus actividades.

Si se quiere tratar de satisfacer esas exigencias habría que formular una nueva ley sobre el secreto estadístico, que debería precisar cuáles son las informaciones particulares que no están sujetas a la reserva.

Estas últimas deberán ser puestas en evidencia en los cuestionarios estadísticos a fin que el interesado sepa no solamente que no están amparadas, sino también los usos que se podrán derivar.

Parecería que la identificación de esas informaciones no pueda ser hecha por referencia a las contenidas en los registros públicos, porque estos últimos a veces, contienen informaciones que no son verídicas; en efecto, las personas que las han facilitado pueden haber tenido interés en formularlas de manera inexacta (un solo ejemplo será suficiente: los listados de desocupados). No es por azar que se llevan a cabo encuestas estadísticas sobre fenómenos determinados que sería posible relevar a través de registros públicos.

Teniendo en cuenta las exigencias de información de las que hemos hablado y la situación en lo que respecta a la posibilidad de tener acceso a la información individual, compulsando los registros públicos, o recurriendo a otras fuentes, se puede tratar de formar un listado de informaciones no protegidas.

En lo que se refiere a los individuos se podrían conocer nombres y apellidos, sexo, fecha y lugar de nacimiento,

diploma, profesión y lugar de residencia.

Con respecto a las empresas, las informaciones podrían incluir: la razón social, la dirección, la actividad principal y sus efectivos o bien su tamaño, así como informaciones semejantes referidas a las unidades locales que ellas suministran.

Además refiriéndonos siempre a las empresas sería deseable considerar que la información individual, aún la confidencial, pudiera ser divulgada previa autorización expresa por parte del informante, a fin de dar al Instituto de Estadística una mayor posibilidad de difundir los datos según sus propios programas de elaboración, es decir sin estar obligado a recurrir a las distintas técnicas de "disimulación".

Un caso completamente aparte es el de las empresas públicas que ejercen su actividad por administración (ferrocarril, correos, teléfonos, electricidad, tabaco, autopistas, etc.), cuyos datos, obtenidos por medio de encuestas estadísticas no tendrían que estar amparados por el secreto estadístico, porque en este caso, las informaciones económicas sufrirían graves mutilaciones, por otra parte ilegítimas, dado que las condiciones en las que dichas empresas ejercen sus actividades, les imponen la mayor transparencia.

La reserva no alcanzaría más que a los datos que en caso de conocerse los públicamente, podrían perjudicar a las empresas; sin embargo la razón de los argumentos presentados por éstas, tendrán que ser certificadas por el Instituto de Estadística.

Lo que se acaba de decir a propósito de las empresas públicas que trabajan por administración se aplica con mayor razón a los organismos públicos (administración del estado central, regional, provincias, comunas, organismos de seguridad social, hospitales, escuelas, tribunales, etc.). En este mismo campo se ubica por oposición el problema de la reserva de la privacidad de informaciones que el Instituto de Estadística saca de documentos o archivos de las administraciones públicas, que no están destinados a fines estadísticos, o de datos individuales contenidos en soportes de información facilitados por estas administraciones para su elaboración estadística.

Parece pues razonable suponer que en los casos en que el acceso a dichos documentos o archivo es público las informaciones individuales no tienen que estar amparadas.

Concluyendo: se puede afirmar que el nuevo tipo de demanda de información, por un lado, y el cuidado más acentuado que las unidades relevadas prestan a la reserva de su propia "privacidad" por el otro, plantear la exigencia de una legislación apropiada en materia de secreto estadístico, que indique claramente, entre otras cosas, cuáles son las informaciones que no están amparadas por la reserva, de qué manera podrán ser utilizadas, y cuáles son las unidades a relevar que no están amparadas por el secreto.

ANEXO I

LISTADO DE PARTICIPANTES

AGOSTINELLI, Armando
Director Central
Istituto Centrale di Statistica
Via Cesare Balbo 16
Roma C.P.: 00100
ITALIA

ALFONSO ALVAREZ, Ofelia
Viceministro
Comité Estatal de Estadística
Calle Paseo Esquina 5a
Teléfono : 30-0097
La Habana
CUBA

ANDERSON, Michael B.
Jefe Sección Estadística y Análisis Cuantitativo
Banco Interamericano de Desarrollo
Teléfono : 623-2471
Washington D.C. C.P.: 20577
ESTADOS UNIDOS

ANDINA BARBOZA, Orual
Subdirector General
Dirección General de Estadística y Censos
Cuareim 2052
Teléfono : 201105
Montevideo
URUGUAY

ARIAS VELOZ, Galo
Director de Planificación
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Avda. 10 de Agosto 229
Teléfono : 519-604
Quito
ECUADOR

ARRIBAS, Cármen
Consejera Técnica p/las Relaciones Internacionales
Instituto Nacional de Estadística
Paseo de la Castellana 183
Teléfono : 270-28-22
Madrid C.P.: 28046
ESPAÑA

AUERNHEIMER, Juan Carlos
Consultor
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
Avda. Paseo Colón 982 Piso 1 Of. 86
Buenos Aires C.P.: 1063
ARGENTINA

BECCARIA, Luis Alberto
Director
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1220
Teléfono : 331-1835
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

BÉGUÉ, Jean
Jefe Adjunto Coordinación Estadística y Contable
Institut National de la Statistique et des Études
Économiques
18, Bd Adolphe Pinard
Teléfono : 45.40.12.12
Paris 75675 (CEDEX 14)
FRANCIA

BEKER, Víctor Alberto
Experto
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
Avda. Paseo Colón 986 Piso 1
Teléfono : 361-8507
Buenos Aires C.P.: 1063
ARGENTINA

BERETTA, Elva Nora
Técnico Estadística
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1229
Teléfono : 34- 6411 int. 2609
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

BERGALIO, Stella Maris
Jefa de Capacitación
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1143
Teléfono : 34-6411 Int.365
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

BERNACCHI, Margarita
Técnica Estadística
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1208
Teléfono : 34-2254
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

BLANCO, Marta
Subgerente de Investig. y Estadísticas Económicas
Banco Central de la República Argentina
Reconquista 266
Teléfono : 394-9991
Buenos Aires C.P.: 1003
ARGENTINA

BLANDINIÉRES, Jean Paul
Coordinador del Programa Estadístico
Oficina Regional de Cooperación del Gobierno Francés
Apartado 29611
Teléfono : 222.46.18
Bogotá
COLOMBIA

BLUA, Armando
Director
Dirección de Estadística y Censos
Tucumán 1164
Teléfono : 23813 y 27615
Corrientes C.P.: 3400
ARGENTINA

BOERI de CERVETTO, Lelia
Directora Nacional de Coordinación del SEN
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1227
Teléfono : 30-5310
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

BOSSERT, Beatriz
Directora
Dirección de Estadística y Censos
G. F. Puente y Santa Fé Piso 2
Teléfono : 217915
Paraná C.P.: 3100
Entre Ríos
ARGENTINA

CALDERARI, Luis
Director Provincial
Dirección Provincial de Estadística y Censos
San Martín 863
Teléfono : 23081
San Salvador de Jujuy C.P.: 4600
Jujuy
ARGENTINA

CAMELO, Heber
Experto Local
CEPAL, Oficina Buenos Aires
Corrientes 2554 Piso 4
Teléfono : 48-3991/1930
Buenos Aires C.P.: 1046
ARGENTINA

CARRE de PAZMIÑO, María Teresa
Directora Nacional Estadísticas Comercio Exterior
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1101
Teléfono : 30-9012
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

CARRIZO, Juana Rosa
Directora Encuesta Permanente de Hogares
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1138
Teléfono : 30-3374
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

CASADO, Juan José
Intendente
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Tejedor 260
Teléfono : 923-2323/1805
Buenos Aires C.P.: 1424
ARGENTINA

CASTRO, Markela
Jefe de Dpto. de Estudios Económicos y Sociales
Contraloría General-Dirección de Estadística y Censos
Apartado 5213
Teléfono : 64-3734, 25-4119
Panamá. 5
PANAMA

CAVALLINI, Carlos
Profesor
Escuela de Estadística Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Rosario
Boulevard Oroño 1261
Rosario C.P.: 2000
Santa Fé
ARGENTINA

CERVETTO, Juan Luis
Responsable del SENSER
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1229
Teléfono : 34-6411 int. 2609
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

CHARRE de TRABUCHI, Clyde
Subdirectora de la Encuesta Permanente de Hogares
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1138
Teléfono : 30-3374
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

CORTES de PINZON, Magdalena
Jefe División de Estudios Económicos
Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Apartado Aéreo 80043
Teléfono : 222.18.67
Bogotá. D.F.
COLOMBIA

DE GOES FILHO, Paulo
Coordinador de Proyectos Especiales
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Avda. Franklin Roosevelt 166 Piso 10
Teléfono : 268-7308
Río de Janeiro
BRASIL

De La FUENTE de BIALOUS, Alicia
Directora Provincial
Dirección Provincial de Estadística, Censos y
Documentación
San Martín 636 Piso 1
Teléfono : 2-2296
Neuquén C.P.: 8300
ARGENTINA

DOPICO, Carmen Matilde
Jefe de Departamento Índice de Precios al Consumidor
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1130
Teléfono : 34-6931
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

DRZAZGA, Elena
Jefe de Delegación Zona Sur
Instituto Provincial de Estadística y Censos.
Tucumán 1853
Teléfono : 24-9279
Rosario C.P.: 2000
Santa Fé
ARGENTINA

EDWIN, Ana María
Directora de Capacitación y Desarrollo
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1143
Teléfono : 34-6411/21 Int. 2365
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

ELIZALDE, Diva
Jefe de Departamento de Análisis Demográfico
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1236
Teléfono : 34-6411/21 Int. 2259
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

ESREQUIS, Susana
Jefe de Departamento Relaciones Internacionales
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1230
Teléfono : 30-2590
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

FABBRONI, Evelio O.
Secretario Técnico
Instituto Interamericano de Estadística
Apartado 5139
Teléfono : 64-1349, 64-3367
Panamá 5
PANAMA

FERNANDEZ BUSSY, Jorge A.
Coordinador del Area de Sistemas de Información
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
Avda. Paseo Colón 982 Piso 1
Buenos Aires C.P.: 1063
ARGENTINA

FERNANDEZ PERNAS, José
Director Nacional de Computación Estadística
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1210
Teléfono : 30-7366
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

FERRERO, Carlos
Director Nacional Estadísticas Sociodemográficas
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1220
Teléfono : 34-6365
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

FISCHMAN, Miriam
Directora Índice de Precios Consumidor
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1126
Teléfono : 34-6931
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

FORERO PINEDA, Clemente
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia
Ciudad Universitaria, Facultad Ciencias Económicas
Teléfono : 2442843 y 2684401
Bogotá
COLOMBIA

GARBER, Mario
Director
Dirección de Estadísticas y Censos
Marcelo T de Alvear 145 Piso 9
Teléfono : 25892
Resistencia C.P.: 3500
Chaco
ARGENTINA

GARCIA BELGRANO, Amador Raúl
Jefe de Sección Cuentas Nacionales y Estadísticas de
Producción
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Casilla 179-D
Teléfono : 48-5051/61
Santiago de Chile
CHILE

GIOSA, Matilde
Vocal Suplente
Colegio de Graduados en Estadística de Buenos Aires
Teléfono : 48-3404
Casilla de Correo 3101
Correo Central C.P.: 1000
Buenos Aires
ARGENTINA

GIRAUDO de SANCHEZ, Beatriz Liliana
Analista Mayor
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1229
Teléfono : 34-6411 int. 2609
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

GOUTMAN, Oscar
Jefe de Area
Consejo Federal de Inversiones
San Martín 871
Teléfono : 313-2522
Buenos Aires C.P.: 1004
ARGENTINA

JAIME, Héctor
Director General
Dirección de Estadística y Censos
Gallardo 106 Piso 1
Teléfono : 21021
Viedma C.P.: 8500
Río Negro
ARGENTINA

KARLEN, Alberto
Jefe de Departamento Análisis y Coordinación Estadística
Banco Central de la República Argentina
Reconquista 266
Teléfono : 394-8411 Int. 269
Buenos Aires C.P.: 1003
ARGENTINA

KELLER, Delia
Coordinadora General Censo Nacional Agropecuario 1988
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1206
Teléfono : 30-9925
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

KELLY, Patricia
Assistant to the Director
Bureau of Census
Teléfono : 7631926
Washington DC C.P.: 20233
ESTADOS UNIDOS

KRIGER, Raquel
Personal Técnico Superior
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12
Teléfono : 34-6411 Int. 2796
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

LANDI, María Ester
Jefe Departamento Relevamiento Encuesta Permanente Hogares
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1137
Teléfono : 34-7262 y 30-3374
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

LEPORE, Silvia
Jefe Departamento Estudios y Promoción de la Inmigración
Dirección Nacional de Migraciones
Avda. Antártida Argentina 1355 Piso 1
Teléfono : 311-4224
Buenos Aires C.P.: 1104
ARGENTINA

LUX, Ana María
Jefe de Estadística Minera
Secretaría de Minería de la Nación
Santa Fé 1548 Piso 5
Teléfono : 41-2363/9993
Buenos Aires C.P.: 1060
ARGENTINA

MALLO HUERGO, Eduardo E.
Asesor en Cartografía Automática
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1113
Teléfono : 30-9925
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

MAMBRINI, Angel
Asesor
Secretaría de Industria y Comercio Exterior
Julio A. Roca 651 Piso 7 Of. 26
Teléfono : 30-3111
Buenos Aires C.P.: 1067
ARGENTINA

MARANGUNICH, Laura
Presidente
Colegio de Graduados en Estadística de Buenos Aires
Casilla de Correo 3101
Correo Central C.P.: 1000
ARGENTINA

MAZZEO, Ebe María del Carmen
Jefe Departamento Planes y Programas
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1229
Teléfono : 34-6411 int. 2609
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

MERCADO LORA, Marcelo
Director General
Instituto Nacional de Estadística
Plaza Mario Guzman Azpiazu Nº 1
Teléfono : 36-7443
La Paz C.P.: 6129
BOLIVIA

MIRANDA ROJAS, Oscar René
Coordinador General de Actividad en los Países
Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística
Triana 820
Teléfono : 225-0243, 74-2526
Santiago de Chile
CHILE

MOSQUERA, Jesús J.

Director de Censos y Registro Permanente de Actividades Económicas

Instituto Nacional de Estadística y Censos

Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1217

Teléfono : 34-2863

Buenos Aires C.P.: 1310

ARGENTINA

NAVARRETE RUIZ, Víctor Manuel

Director Técnico

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Insurgentes Sur 795

Teléfono : 5368313

Col. Nápoles

México D.C.

MEXICO

NICOLINI, Héctor

Coordinador-Dirección Nacional de Coordinación SEN

Instituto Nacional de Estadística y Censos

Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1229

Teléfono : 34-6411 int 2609

Buenos Aires C.P.: 1310

ARGENTINA

NOVARO, Sara

Asesora Censo Económico 1985

Instituto Nacional de Estadística y Censos

Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1208

Teléfono : 34-2254

Buenos Aires C.P.: 1310

ARGENTINA

OCAMPO RIOS, Alberto Ramón

Director Nacional de Estadísticas de Actividades Productivas y Financieras

Instituto Nacional de Estadística y Censos

Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1226

Teléfono : 331-1292

Buenos Aires C.P.: 1310

ARGENTINA

ORTEGA, Francisco J.
Director General
Oficina Central de Estadística e Informática
Avda. Cota Mil . Edificio Fundación La Salle
Teléfono : 7829735
Caracas
VENEZUELA

PAGURA, José Alberto
Asesor
Ministerio de Educación y Justicia.
Paraguay 1657
Teléfono : 42-9509
Buenos Aires C.P.: 1062
ARGENTINA

PALOU, Marta
Directora General
Dirección General de Estadística y Censos
Calle 25 de Mayo 128
Teléfono : 22220 y 24401
Posadas C.P.: 3300
Misiones
ARGENTINA

PASCIULLO, Susana
Asesora de Dirección
Secretaría de Estado de Seguridad Social
Defensa 120 Piso 5 Of. 5022
Teléfono : 34-5487
Buenos Aires C.P.: 1345
ARGENTINA

PASSERINI, Juan Pedro
Jefe de División Planeamiento
Administración Nacional de Aduanas
Azopardo 350
Teléfono : 30-0101/0661
Buenos Aires C.P.: 1107
ARGENTINA

PRIETO CANE, Elina Susana
Coordinadora de Reuniones y Conferencias
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1230
Teléfono : 30-2590
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

QUEVEDO QUEVEDO, José
Subdirector General
Instituto Nacional de Estadística
Paseo de la Castellana 183
Teléfono : 279-2445
Madrid C.P.: 28046
ESPAÑA

REYES HIUGUAY, Carmen
Directora General de Cuentas Nacionales
Instituto Nacional de Estadística
Avda. 28 de Julio 1056 Of. 502
Teléfono : 320237-121
Lima
PERU

RIVERA, María Juana
Metodologista, Dirección Nacional de Precios
Secretaría de Comercio Interior
Avda. Julio A. Roca 651 Piso 4
Teléfono : 30-2669
Buenos Aires C.P.: 1322
ARGENTINA

ROBLES GUILLEN, Jaime
Asesor Técnico
Instituto Nacional de Estadística
8a. calle 9-55 Zona 1
Teléfono : 24790-370611
Guatemala C.A
GUATEMALA

RODRIGUEZ VARGAS, Virginia
Subdirectora General
Dirección General de Estadística y Censos
Apartado 10163
Teléfono : 219656
San José
COSTA RICA

RODRIGUEZ, Gumersindo
Jefe de Departamento de Estadística
Ministerio de Educación y Justicia
Paraguay 1657 Piso Pb
Teléfono : 42-9509
Buenos Aires C.P.: 1062
ARGENTINA

RODRIGUEZ, Norberto Vicente
Director
Dirección de Estadística y Censos. Municipalidad de Buenos Aires
San Juan 1340
Teléfono : 27-6641
Buenos Aires C.P.: 1148
ARGENTINA

ROMERO, Alfonso
Director
Dirección de Estadística y Censos
Avda. González Lelong 581
Teléfono : 26432
Formosa C.P.: 3600
ARGENTINA

ROSA, Ernesto A.
Jefe de Departamento de Estadística
Secretaría de Ciencia y Técnica
Avda. Córdoba 831 Piso 7
Teléfono : 312-9426
Buenos Aires C.P.: 1054
ARGENTINA

RUPNIK, Alejandro
Jefe Departamento de Sistematización e Integración
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1235
Teléfono : 30-9889
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

RYTEN, Jacob
Assistant Chief Statistician of Canada
Statistics CANADA
26 th. floor, R.H. Coats Building
Teléfono : 951-8096
Ottawa
Ontario K1A 0T6
CANADA

SABALAIN, Cristina
Coordinadora del Censo Nacional Agropecuario 1988
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1206
Teléfono : 30-9925
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

SANJURJO, Marta
Asesora de Dirección
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1108
Teléfono : 331-3781
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

SEMORILE, Adriana
Jefe de Departamento Encuesta Gasto de los Hogares
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 6 Of. 635
Teléfono : 34-6411 Int. 2358
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

SOSA, Mónica
Asesora
Secretaría de Industria y Comercio Exterior
Avda. Julio A. Roca 651 Piso 7 Of. 26
Teléfono : 30-3111
Buenos Aires C.P.: 1322
ARGENTINA

SOUTO, Jorge Adrián
Analista Principal
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1148
Teléfono : 331-8805
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

TOMASINI de CARDOZO, Susana
Jefe de Departamento Censo Agropecuario
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1151 B
Teléfono : 34-6411 Int. 2486
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

TORRADO, Susana
Directora Diseño Conceptual. Censo Población y Vivienda 1990
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 12 Of. 1205
Teléfono : 34-0168
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

TRABUCHI, Héctor Raúl
Jefe de Departamento de Estudios Estadísticos
Secretaría de Industria y Comercio Exterior.
Avda. Julio A. Roca 651 Piso 6 Of. Sec 1
Teléfono : 331-0373/3764
Buenos Aires C.P.: 1322
ARGENTINA

TRUEBA, Juan M.
2º jefe del Departamento de Cuentas Nacionales
Banco Central de la República Argentina
Reconquista 266
Teléfono : 394-8411 Int. 259
Buenos Aires C.P.: 1003
ARGENTINA

VANEK, Joann
United Nations Statistical Office
UNSO.
Teléfono : 963-4939
New York C.P.: 10017
ESTADOS UNIDOS

VERA de HERRERO, Lucía
Directora de Estadísticas Industriales
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1148
Teléfono : 331-8805
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

VERON, Mirta María
Jefe de Departamento de Registro
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Hipólito Yrigoyen 250 Piso 11 Of. 1144
Teléfono : 34-6928
Buenos Aires C.P.: 1310
ARGENTINA

ZULOAGA, Nora Graciela
Jefe de Planeamiento
Dirección de Estadística y Censos
(Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires)
San Juan 1340
Teléfono : 27-1572 26-4101
Buenos Aires C.P.: 1148
ARGENTINA

INDEC

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS
AV. PRESIDENTE JULIO A. ROCA 609
(1067) BUENOS AIRES — REPUBLICA ARGENTINA