La organización de la producción estadística

Jordi Oliveres i Prats
Director del Instituto de Estadística de Cataluña

La producción de estadísticas que cumplan los requisitos de utilidad, fiabilidad y comparabilidad, así como la obligación de minimizar los costes y las molestias a los ciudadanos, representa un considerable esfuerzo de coordinación que necesita recurrir a instrumentos de gestión para alcanzar niveles aceptables de eficacia, cuanto más grande es la organización, como en el caso de la Generalitat de Cataluña.

El Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat) es la institución responsable de coordinar la producción estadística de la Generalitat de Cataluña y del Sistema Estadístico de Cataluña. Desde su creación ha buscado siempre las mejores aplicaciones técnicas de gestión para alcanzar las cuotas de eficacia y eficiencia que requiere la producción de estadísticas oficiales.

Este artículo recoge las soluciones de gestión utilizadas por el equipo directivo del Idescat en temas como la coordinación interna, la programación de actividades, el reaprovechamiento de herramientas burocráticas tradicionales, la implicación del personal en los objetivos de la institución, y la defensa y potenciación de la profesionalización de los estadísticos.

En estos diez años, el Idescat ha desarrollado la coordinación interna de la actividad estadística de la Generalitat a través de un sistema de influencia que cuestiona el modelo de coordinación burocrática como el único válido. Este es el tema tratado en la primera parte del artículo: "La coordinación interna en las grandes organizaciones: sistemas burocráticos *versus* sistemas de influencia".

Paralelamente, la dirección del Idescat puso en marcha diversas herramientas de gestión interna que asegurasen el cumplimiento de los objetivos marcados por las leyes del Plan estadístico de Cataluña y los programas anuales de actuación estadística. El equipo directivo creó sistemas de programación de actividades y reaprovechó herramientas tradicionales de procedimiento administrativo para mejorar la organización del trabajo de la institución (estos son los temas que abordan la segunda y la tercera parte de este artículo: "La obtención satisfactoria y eficaz de los objetivos de la organización mediante la programación" y "Pequeñas normas de burocracia tradicional pueden convertirse en grandes herramientas modernas de dirección").

El equipo directivo también completó la organización interna del Idescat con sistemas pensados para las personas que en él trabajan para conseguir la mejora de sus condiciones de trabajo. En las dos últimas partes del artículo se exponen de ello dos ejemplos: la creación de un flujo constante y regular de información interna ("La comunicación interna: un instrumento de integración de la organización") y la generación de un proceso de mejora de la profesión y la profesionalización de las personas que ejercen el oficio estadístico ("La definición del oficio estadístico en Cataluña").

I. La coordinación interna en las grandes organizaciones: sistemas burocráticos *versus* sistemas de influencia

Para el buen funcionamiento de una organización responsable de la estadística oficial, es necesario que ésta encuentre una solución de encaje del servicio de estadística dentro de la organización departamental, de manera que sea aceptada por el conjunto de los Departamentos de la Administración catalana. Esta aceptación incluiría reglas, normas y compromisos para evitar tensiones entre los agentes productores de estadísticas oficiales, acuerdos y mecanismos para optimizar y hacer rentables los recursos destinados a la elaboración de las estadísticas oficiales, y la definición del rol necesario para conseguir que la organización responsable de la estadística se convierta en un *partner* útil para toda la organización departamental.

Durante los primeros meses de funcionamiento del Instituto de Estadística de Cataluña, el equipo directivo de la entidad se planteó diversas reflexiones sobre su razón de ser, sobre el rol de la institución dentro de la Generalitat y la sociedad catalana, y sobre las relaciones que de ello se derivan. Esta reflexión, necesaria para el buen funcionamiento de la entidad, dio lugar a la adopción de algunas decisiones por parte de las autoridades competentes, de gran trascendencia para el Idescat.

En el marco del análisis y la reflexión estratégica que se puso en marcha, una de las conclusiones del equipo directivo permitió la creación de un modelo de institución innovador, tanto por el tipo de encaje y la forma de relacionarse con el resto de Departamentos y organismos de la Generalitat de Cataluña, como por el tipo de rol y de coordinación que estableció el Idescat con los diferentes agentes del Sistema Estadístico de Cataluña.

Esta innovadora forma de relación con los Departamentos del Gobierno de Cataluña se definió y puso en marcha a través del servicio de **Asistencia Técnica Estadística** que fue la respuesta del Idescat a **la crisis de los sistemas burocráticos tradicionales de coordinación dentro de las grandes organizaciones**.

Si el Idescat hubiera adoptado el sistema tradicional de encaje dentro de la organización departamental, se habría establecido un reparto burocrático de las competencias estadísticas entre el Idescat y cada uno de los Departamentos. El resultado que podría haber derivado de la adopción de un sistema tradicional de reparto de las competencias habría sido unos instrumentos burocráticos que actualmente pueden considerarse obsoletos. Por ejemplo, el Idescat podría haber optado por:

- El establecimiento por parte del Gobierno de una norma general en la que se fijara el tipo de reparto de competencias entre el Idescat y los diferentes Departamentos de la Generalitat. Una norma establecida de esta manera comporta problemas de aceptación dentro de la organización departamental y, en consecuencia, dificultades en la implementación de la norma y también dificultades de adaptación a una realidad cambiante.
- La organización de reuniones bilaterales con los Departamentos de la Generalitat que producen estadísticas oficiales a fin de delimitar las competencias de cada uno de ellos. Dado el elevado número de Departamentos productores de estadísticas y de interlocutores en cada uno de éstos, la organización de reuniones con todos ellos supone enormes costes de tiempo y recursos, en un marco en el que es difícil llegar a una solución consensuada, estable y duradera y aceptable por todo el mundo.

Cualquier tipo de reparto conseguido a través de estos sistemas tradicionales habría sido precario. La introducción del reparto competencial de la producción estadística oficial en unas negociaciones a alto nivel habría compartido la agenda de las reuniones con otros temas más o menos importantes, pero sobre todo más políticos, de los cuales no se podría haber aislado, a pesar de constituir un tema más técnico.

Dada la naturaleza de estas negociaciones y la previsibilidad de resultados pobres, el equipo directivo desestimó el uso de esta vía tradicional para su aparición, ubicación y relación dentro del organigrama departamental de la Generalitat. El equipo de dirección tenía claro que con este sistema de negociación no conseguiría adaptar eficazmente al Idescat en la organización departamental, porque estimaba que difícilmente llegaría a conseguir implementar con eficacia uno de los tres posibles sistemas burocráticos clásicos de coordinación.

- La **descentralización de la actividad estadística** del Idescat en los Departamentos, mediante la ubicación de una delegación del Idescat en cada uno de los Departamentos que se encargara de la elaboración de las estadísticas propias de cada uno de ellos.
- La **centralización de la actividad estadística** en los Departamentos y la renuncia, por parte del Idescat, a producir todas las estadísticas y a encargarse únicamente de la producción de normas y de la fiscalización y supervisión de la producción estadística de los Departamentos.
- La **centralización de la actividad estadística en el Idescat**, mediante la designación del Instituto de Estadística de Cataluña como único órgano productor de estadísticas oficiales y con el traspaso de todas las competencias estadísticas de los Departamentos.

Estas soluciones y las posibles soluciones intermedias resultan insatisfactorias porque acaban siendo fuentes continuas de disfunciones y consumen demasiadas energías dentro de la organización.

El equipo directivo del Instituto, a fin de velar por el futuro de su organización, pero también para alcanzar de forma rápida en nivel de eficacia y de calidad necesarios para la producción de estadísticas y para la gestión de todo el Sistema Estadístico de Cataluña, decidió poner en práctica otra forma de coordinación de la estadística oficial que superase los problemas detectados en los sistemas tradicionales. La decisión, como ya apuntábamos, fue poner en marcha un Servicio de Asistencia Técnica Estadística.

El Servicio de Asistencia Técnica Estadística

El Servicio de Asistencia Técnica Estadística (ATE) fue, en el momento de su puesta en marcha, una propuesta pionera en Cataluña para sustituir a los sistemas clásicos de coordinación, y es actualmente el sistema de relación y coordinación de todo el Sistema Estadístico de Cataluña, que incluye los diferentes Departamentos productores de estadísticas de la Generalitat y el resto de productores de estadísticas de Cataluña.

El equipo de dirección del Idescat consideró oportuno diseñar y poner en marcha un sistema de reparto de competencias en la producción estadística basado en unas relaciones de bajo nivel, elaborado caso por caso y basado en relaciones de negociación y

de influencia a nivel ico entre el Idescat y el Departamento o agente competente en cada caso. El tiempo ha demostrado que este sistema de coordinación funciona.

Para poder llevar a cabo este sistema, el Idescat tuvo que renunciar a la pretensión de convertirse en el principal productor de estadísticas de Cataluña. El Instituto, desde este momento, renunció a tener el monopolio y el control burocrático de la producción estadística de los Departamentos y estableció un sistema donde, dada una necesidad estadística concreta, la decisión sobre quién satisface esta necesidad es objeto de negociación a nivel técnico entre el Instituto y el Departamento o Departamentos correspondientes. Esta negociación supone una agilización en el proceso de toma de decisiones, pero no funciona al margen de la línea de mando de cada organización, al contrario, funciona en todo momento bajo los criterios y objetivos marcados por la dirección de la institución a la que pertenecen las áreas técnicas implicadas, que son informadas y consultadas sobre los términos de la negociación y de la decisión tomada finalmente.

Los resultados de estas negociaciones pueden ser diversos:

- **Producción íntegra por parte del Departamento**. El acuerdo resultante de la negociación con el Departamento establece que la producción de la estadística en cuestión es asumida íntegramente por parte del Departamento **con el asesoramiento técnico del Idescat**.
- **Producción íntegra por parte del Idescat**. El acuerdo resultante de la negociación puede ser a la inversa que en el caso anterior. Existen estadísticas cuya producción es asumida de forma íntegra por parte del Idescat **sin la intervención del Departamento**.
- **Soluciones híbridas de coordinación a nivel técnico**. El resto de acuerdos de coordinación pueden asumir **diferentes fórmulas de colaboración y reparto de tareas** entre el Departamento y el Idescat, siempre de acuerdo con una división del trabajo pactada. Estas soluciones híbridas poseen muchos matices diferentes caso por caso, dependiendo de los intereses de las dos partes, pero también de los recursos y medios y de la disponibilidad, para conseguir el objetivo principal: la elaboración de la estadística a partir de la optimización de los recursos.

No obstante, en los tres tipos de coordinación, el Idescat es el encargado de asegurar la comparabilidad, la fiabilidad y el ajuste técnico de las estadísticas catalanas, y aunque la producción de ciertas estadísticas no es competencia suya, a través del Servicio de Asistencia Técnica se encarga de proporcionar apoyo técnico en materia metodológica o normativa estadística a los Departamentos o agentes productores de estadísticas oficiales.

La colaboración necesaria para producir cada estadística concreta se define en el marco de las negociaciones. Esta definición se establece a través de procesos con un bajo nivel de formalización, hasta el punto de que a menudo no existe la necesidad de establecer convenios u otras fórmulas legales.

Este funcionamiento de la asistencia técnica del Idescat flexibiliza las relaciones en el marco de un sistema de coordinación y de asignación de competencias y permite multiplicar los contactos, dado el ahorro de tiempo y de pasos en el proceso de la definición de la colaboración con un Departamento, otra administración catalana o con entidades y organismos no adscritos a la Generalitat de Cataluña.

Cada uno de los procesos de organización que se inicia ante una necesidad estadística, independientemente del origen de la iniciativa, acaba en una doble decisión.

En una primera instancia, la normalización de la coordinación institucional para la producción de una estadística oficial permite tomar la decisión de su inclusión en los objetivos de la Ley del Plan estadístico. Esta decisión se concreta cada cuatro años en el Proyecto de ley del plan estadístico, Ley que establece las líneas maestras, los grandes objetivos y la naturaleza de las estadísticas catalanas en materia económica, demográfica y social, así como los deberes, las garantías y las obligaciones para la producción y difusión de datos estadísticos.

En un segundo nivel de decisión, los objetivos principales en materia de producción estadística de la Ley del Plan estadístico se traducen en estadísticas que se concretan anualmente en los programas anuales de actuación estadística (PAAE) donde se especifican las actividades estadísticas que el Idescat y otros productores estadísticos han de llevar a cabo.

De esta manera (negociación de bajo nivel, bajo nivel de formalización, colaboración con el Servicio de Asistencia Técnica Estadística y doble decisión normativa) el progreso de la actividad estadística se produce de manera natural. Este sistema de coordinación en la producción estadística evita la generación de conflictos (competenciales) con otras instituciones y se establece una preeminencia del Idescat desde un punto de vista técnico y metodológico, de la misma forma que el Instituto acepta que los Departamentos tengan una mayor proximidad a la realidad que plasman en estadística oficial y un mejor conocimiento de los destinatarios de las estadísticas.

Funciones del Servicio de Asistencia Técnica Estadística

El Servicio de Asistencia Técnica Estadística, como instrumento que se creó para llevar a cabo las negociaciones y la posterior colaboración del Sistema Estadístico, se podría calificar de "consultoría" formada por un equipo de técnicos estadísticos de este organismo y que tienen la función de:

- **Supervisar la legalidad** de la producción de la estadística oficial catalana.
- Formar en materia técnica estadística a la persona o personas responsables de la elaboración de estadísticas oficiales.
- **Prestar apoyo** técnico al Departamento o entidad responsable de la elaboración de unas determinadas estadísticas necesarias en la estadística oficial de Cataluña.
- **Negociar** con los interlocutores de los diferentes Departamentos o entidades con las que se quiere colaborar para la producción de unas determinadas estadísticas.

Este servicio es el canal que vehicula las relaciones entre el Instituto de Estadística de Cataluña y los diferentes Departamentos de la Generalitat de Cataluña y otros agentes que forman parte del Sistema Estadístico catalán, con independencia de si es necesario que en determinados casos haga falta que el acuerdo alcanzado en la negociación necesite la aprobación de instancias más altas, ya sean del Idescat o de la otra parte.

Resultados de la implantación del Servicio de Asistencia Técnica Estadística

El Servicio de Asistencia Técnica Estadística lleva ocho años funcionando, y durante este tiempo ha demostrado su eficacia y su eficiencia a fin de conseguir la coordinación en la elaboración de estadísticas oficiales entre los agentes que forman parte del Sistema Estadístico catalán.

Con el fin de establecer una evaluación del Servicio, se han escogido tres años de referencia (1993, 1995, 1997), a través de los que se ilustra fielmente el proceso de implementación y consolidación.

Inicio 1992-1994

La etapa **inicial de funcionamiento del Servicio** (1992-1994), para el que se ha escogido el año 1993 como año de referencia, se caracteriza por la necesidad del servicio de ATE para darse a conocer, para adaptarse a las nuevas herramientas y métodos de trabajo y para renovar, reconducir o iniciar contactos y negociaciones con el entorno de productores de estadísticas. En un primer momento, las funciones que asumió el servicio fueron cuatro:

- La **coordinación del Sistema Estadístico catalán**, que se formaliza mediante los correspondientes convenios con las entidades catalanas de carácter territorial que integran el Sistema Estadístico catalán. En 1993 el Instituto firmó 27 convenios de colaboración en materia estadística para desarrollar las actividades estadísticas incluidas en el Programa anual de actuación estadística (PAAE).
- La **observancia de la legalidad estadística**. En 1993 el Instituto de Estadística de Cataluña redactó 38 informes jurídicos relativos a la interpretación de la legislación estadística y su aplicación y 24 informes y notas jurídicas sobre convenios de colaboración.
- El **seguimiento de las actividades estadísticas**, de su ejecución de acuerdo con las normas reguladoras de cada estadística. Esta función comportó, en 1993, la organización de múltiples sesiones de trabajo con los interlocutores técnicos de los diferentes Departamentos que trabajan en colaboración con el Idescat. El grado de cumplimiento del PAAE de 1992 fue del 92,3%.
- La **asistencia técnica** a los diferentes agentes del Sistema Estadístico catalán. El año 93 el Idescat atendió todas las demandas de apoyo técnico y de asesoramiento para realizar una serie de actividades estadísticas. Y, en cumplimiento de los convenios con entes locales, se llevaron a cabo, aproximadamente, unas 150 entrevistas de asesoramiento sobre la información disponible, las técnicas de tratamiento estadístico, el alcance de la información y los aspectos metodológicos.

Consolidación 1995-997

La etapa siguiente, la de **consolidación del funcionamiento del servicio** (1995-1997), para el que se ha escogido el año 1995 como referencia, el servicio ya había alcanzado un buen nivel de funcionamiento, era conocido y utilizado por una gran parte de los productores del Sistema Estadístico catalán. No obstante, aún era necesaria una consolidación de sus herramientas y de sus métodos de trabajo, una profundización de las relaciones institucionales ya establecidas y un aumento de sus contactos institucionales. Durante esta etapa, el Servicio de Asistencia Técnica

Estadística asume nuevas funciones que permiten mejorar el desarrollo de antiguas funciones:

- La **coordinación del Sistema Estadístico catalán**, que se formaliza mediante la renovación de los correspondientes convenios de colaboración en materia estadística con las entidades catalanas de carácter territorial que integran el Sistema Estadístico catalán.
- La **observancia de la legalidad estadística**. En 1995 el Idescat redactó 30 informes y notas jurídicas relativas a la interpretación de la legislación estadística y su aplicación y 11 informes y notas jurídicas sobre convenios de colaboración. También se redactaron las propuestas de decretos relativos a la Estadística de población de Cataluña 1996 y a la prórroga del PAAE 1996.
- El **seguimiento de las actividades estadísticas**. En 1995 esta función generó la consulta continuada a los interlocutores técnicos de los diferentes Departamentos que trabajan en colaboración con el Idescat. El grado de cumplimiento del PAAE de 1994 fue del 96,8%.
- La **asistencia técnica** a los diferentes agentes del Sistema Estadístico catalán. En el año 1995 el Idescat atendió unas 32 entrevistas de asesoramiento con relación a los convenios con entidades locales, básicamente sobre el diseño y la extracción de muestras. En cuanto al asesoramiento y al apoyo técnico en materia de homogeneización estadística se atendieron 89 demandas, 16 del mismo Idescat, 38 de organismos de la Generalitat y el resto de otros organismos públicos y privados.
- La **promoción de normativas técnicas.** En 1995 el servicio continua con las tareas de traducción y adaptación de las nomenclaturas y clasificaciones estadísticas.
- El **diseño y el desarrollo de instrumentos y métodos** necesarios para la producción y difusión de estadísticas. En 1995 este servicio desarrolla una tipología de secciones censales, métodos de preservación del secreto estadístico y un sistema de metainformación del Idescat. Además, lleva a cabo un estudio sobre el sector de la información electrónica.

Normalización 1998-1999

La última etapa, en la que nos encontramos actualmente, es la de la normalización del funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica Estadística. Durante esta etapa, el Servicio se dedica a mantener las funciones ya asumidas y su buen funcionamiento:

- La **coordinación del Sistema Estadístico catalán**, formalizada mediante la renovación de los correspondientes convenios de colaboración en materia estadística con los agentes territoriales que integran el Sistema Estadístico catalán.
- La **observancia de la legalidad estadística**. En 1998 el Idescat redactó 15 informes y notas jurídicas relativas a la interpretación de la legislación estadística y su aplicación y 27 informes y notas jurídicas sobre convenios de colaboración.
- El **seguimiento de las actividades estadísticas**. En 1995 esta función generó la consulta continuada a los interlocutores técnicos de los diferentes Departamentos que trabajan en colaboración con el Idescat. El grado de cumplimiento del PAAE de 1998 fue del 95%.

- La **asistencia técnica** a los diferentes agentes del Sistema Estadístico catalán. En el año 1998 el Idescat atendió unas 77 entrevistas de asesoramiento con relación a los convenios con entidades locales. En cuanto al asesoramiento y al apoyo técnico en materia de homogeneización estadística, se atendieron 68 demandas.

II. La consecución satisfactoria y eficaz de los objetivos de la organización mediante la programación

El Instituto de Estadística de Cataluña se creó con el objetivo de convertirse en el organismo estadístico central encargado de gestionar el Sistema Estadístico de Cataluña. Para conseguirlo, era necesario poner en marcha un proceso de sistematización de la actividad estadística en Cataluña y de esta manera definir el papel del Idescat como organismo central de este Sistema.

La sistematización de la actividad estadística se empezó a través de la elaboración de la Ley de Estadística, de las Leyes del Plan estadístico de Cataluña y de los programas anuales de actuación estadística (PAAE) (véase gráfico 1).

La **Ley de estadística**[1], publicada en 1987, es el marco legal que permitió que la Generalitat de Cataluña desarrollara su competencia estatutaria exclusiva en materia estadística. Este marco legal pretendía:

- garantizar el conocimiento estadístico de la realidad de nuestro país;
- autorizar la creación del órgano estadístico central del Sistema Estadístico catalán, el Instituto de Estadística de Cataluña;
- y establecer un marco de referencia para la coordinación de las diversas instituciones implicadas en el Sistema Estadístico catalán, mediante la elaboración del Plan estadístico de Cataluña y de los programas anuales de actuación estadística.

En 1992, el Parlamento de Cataluña aprobó la primera **Ley del Plan estadístico de Cataluña** (1992-1995)[2] y en 1996 procedió de igual manera con la segunda Ley del Plan estadístico de Cataluña (1997-2000)[3]. En estas Leyes se establecen las líneas generales que es necesario seguir para la producción estadística en Cataluña los siguientes cuatro años. El Plan estadístico de Cataluña es, pues, el instrumento de ordenación y de planificación de la estadística de la Generalitat de Cataluña, que a la vez sirve de marco para la colaboración institucional entre ésta y los ayuntamientos y otras entidades públicas de carácter territorial con los objetivos siguientes:

- ampliar y profundizar en el Sistema Estadístico integral de Cataluña,
- conseguir la coherencia, la homogeneización y comparabilidad progresivas del Sistema Estadístico integral de Cataluña con su entorno.

La Ley del Plan se ejecuta a partir de los **programas anuales de actuación estadística (PAAE)** donde se definen los objetivos anuales para la producción estadística en Cataluña. El Programa anual de actuación estadística establece, pues, la relación de actividades estadísticas consolidadas y la descripción de las actividades estadísticas

1 Ley 14/1987, de 9 de julio, de Estadística de Cataluña.

2 Ley 30/1991, de 13 de diciembre, del Plan estadístico de Cataluña 1992-1995.

3 Ley 9/1996, de 15 de julio, del Plan estadístico de Cataluña 1997-2000.

experimentales y en proyecto que se han de llevar a cabo durante el año, en cumplimiento de los preceptos de la Ley del Plan. Dado que los PAAE no son más que una definición de objetivos sin explicitar de qué manera conseguirlos, es necesaria una herramienta complementaria que los desarrolle y que defina cómo llevar a cabo las actividades estadísticas consolidadas y experimentales, incluidas en el correspondiente Programa anual.

A fin de que la sistematización de la producción estadística de Cataluña se llevara a cabo correctamente se consideró necesario dotar al Instituto de Estadística de Cataluña de un instrumento funcional que le permitiera:

- **Asegurar el cumplimiento de los objetivos estadísticos**, fijando plazos objetivos para llevar a cabo las actividades estadísticas.
- **Realizar una asignación racional de recursos** para cada una de estas actividades.
- **Obtener información sobre el desarrollo de las actividades** y de esta manera poder controlar la ejecución y detectar con bastante anticipación las desviaciones que se producen, a fin de posibilitar la adopción de medidas eficaces que aseguren el cumplimiento del Programa.
- **Posibilitar a la dirección del Instituto el pilotaje o redirección de los objetivos**, si fuera necesario.
- **Poner las bases para elaborar un manual de estandarización** de los resultados, de los métodos de trabajo y del oficio de la actividad estadística.

El instrumento que se adoptó fue la programación, escogida por su idoneidad para la producción de estadísticas, sobre todo por lo que respecta a la sistematización del trabajo en tareas, plazos, personas y recursos.

Funcionamiento del Servicio de Programación

Durante el año 1993, se puso en marcha el Servicio de Programación. En este período de tiempo, se diseñaron los programas de 86 actividades y se hizo el seguimiento del proceso de ejecución de los mismos mediante 880 actas de evaluación.

Al Instituto de Estadística de Cataluña, la puesta en marcha del Servicio de Programación le produjo unos resultados muy positivos para la organización, que han ayudado a aumentar la capacidad directiva, técnica y operativa del Idescat.

La mayor información sobre el funcionamiento interno sirvió para aumentar la eficacia de la organización en:

- La **toma de decisiones** sobre la definición de objetivos y de prioridades, la asignación de recursos humanos y materiales, etc. porque se sabía lo que se estaba haciendo, con qué resultados y a qué coste.
- El **dominio de las tecnologías y los métodos** propios de la actividad estadística, porque se sabía cómo se estaban haciendo las cosas y los resultados obtenidos con los métodos empleados.
- La **organización de la producción y el funcionamiento general** del Idescat, porque se sabía cuáles son las causas organizativas que producen desviaciones sobre las previsiones de resultados.

El Servicio de Programación resultó una experiencia muy positiva para el Idescat. De la utilización de esta herramienta en el Instituto se pudo extraer mucha infor-

mación relevante para su funcionamiento y conclusiones importantes y útiles para la mejora de la organización. Una experiencia que sirvió para sistematizar e incrementar la eficacia de la producción estadística del Instituto de Estadística de Cataluña.

Gráfico 1. Estructura de la sistematización de la producción estadística de Cataluña

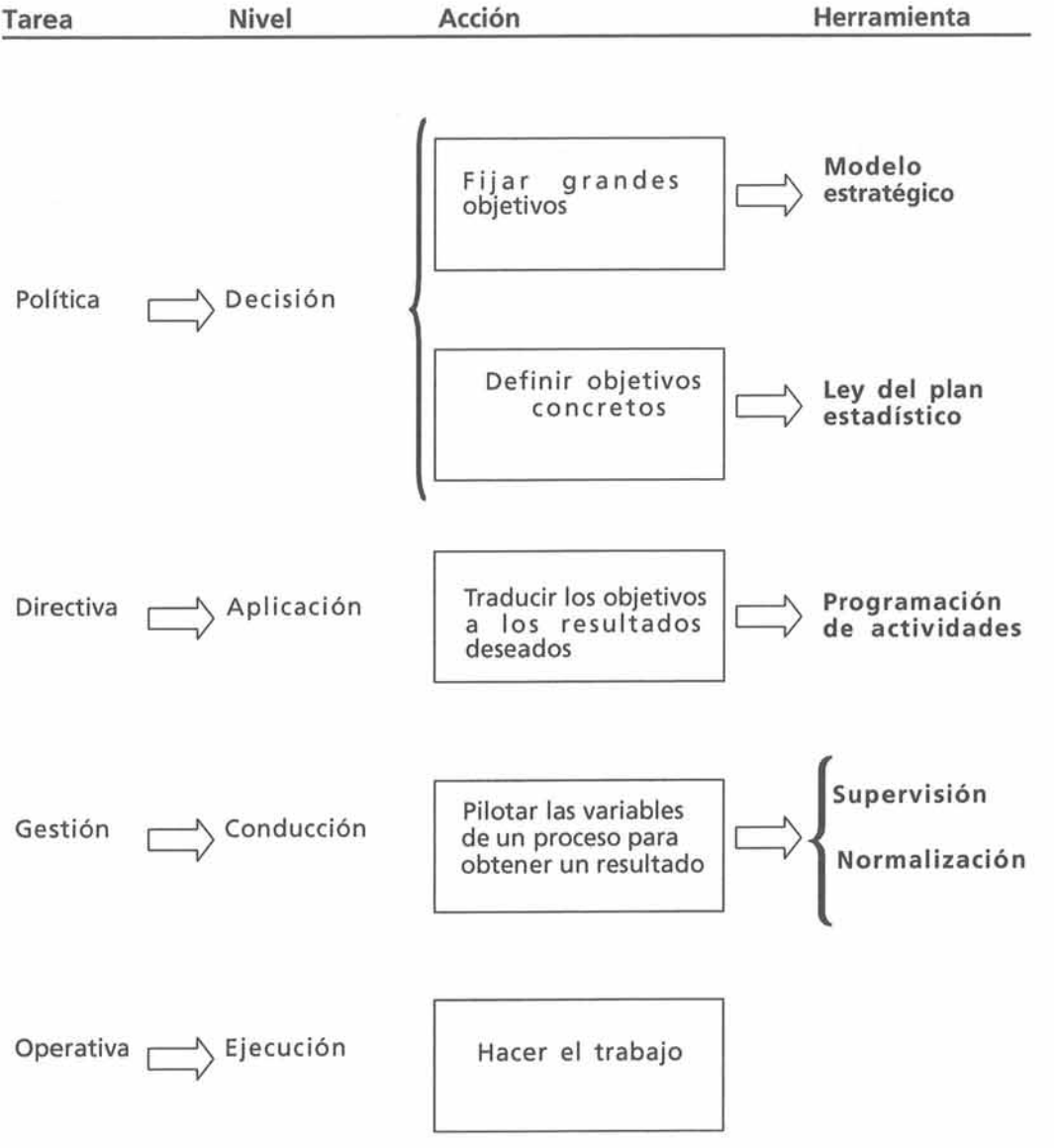

Gráfico 2. Proceso de la programación

III. Pequeñas normas de burocracia tradicional que pueden convertirse en grandes herramientas modernas de dirección

Una de las victorias históricas del estado de derecho ha sido la creación de una administración burocrática sujeta al derecho y no a la arbitrariedad. La burocracia es un sistema de procesos administrativos sujetos a un conjunto de normas de obligado cumplimiento para asegurar que la actividad de la Administración se lleva a cabo dentro de los requisitos de calidad, eficiencia y eficacia fijados por la ley, y para asegurar un buen servicio por parte de la Administración pública con plena garantía de los derechos ciudadanos.

Pero popularmente el término burocracia ha adquirido connotaciones negativas. Se ha asociado este concepto a prácticas perniciosas, como la duplicación de funciones y procesos en la Administración Pública, hasta el punto de convertirlo en un sinónimo de mala gestión. Actualmente, los no expertos asocian "burocracia" a procesos administrativos lentos, a formalidades pasadas de moda y a funcionamientos sujetos a inercias del pasado y poco garantizadores de los derechos de los administrados.

Pasa a menudo que lo que se critica asociándolo al concepto de burocracia es, en realidad, un conjunto de prácticas administrativas del régimen preburocrático y predemocrático, un conjunto de formalidades arbitrarias y caprichosas más pensado para evitar que un ciudadano acceda a la Administración que para ayudarlo. Desde este punto de vista —que, por otra parte es el que defienden los teóricos de la burocracia como Max Weber—, muchas veces lo que necesitamos no es menos burocracia sino más burocracia pero de la buena.

En los años sesenta y en nuestro país en los setenta, especialmente, equipos de técnicos con un espíritu modernizador e ideas progresistas vieron la necesidad de simplificar los procesos administrativos a fin de mejorar el funcionamiento de la Administración, de hacerla más eficaz, más ágil y más próxima a los ciudadanos. Pero a veces, la simplificación e incluso la eliminación de procesos que se practicó se hizo sin un cálculo preciso de las consecuencias y consistió, en muchas ocasiones, en la simple supresión de herramientas burocráticas consideradas tradicionales y caducadas.

La mayor parte del equipo técnico inicial del Instituto de Estadística de Cataluña había ejercido en una alta institución, el Consorcio de Información y Documentación de Cataluña. Una institución nueva y formada por gente joven que había iniciado un proceso muy radical de simplificación de herramientas burocráticas tradicionales, hasta el punto de realizar un uso limitado de herramientas como el **registro de entrada y salida de documentos.**

La infrautilización del registro de entrada y de salida comportaba dos peligros claros desde el primer momento. Por un lado, un desconocimiento por parte de la dirección de cuáles eran todas las relaciones que la organización mantenía con su entorno, especialmente institucional; y por otro, la indefensión del ciudadano, dado que no existía una constancia escrita exhaustiva que registrara la totalidad de las interacciones de personas o de entidades con el Instituto de Estadística.

Ante la situación creada por el uso poco exhaustivo y poco sistemático de este instrumento burocrático básico para un funcionamiento normal y eficiente del Instituto de Estadística de Cataluña, se tomó la decisión de poner en marcha un proceso de regularización de los procedimientos administrativos y de régimen jurídico de la Administración Pública[4]. Dentro de este proceso que incluía la recuperación de diversos instrumentos burocráticos, se decidió la recuperación y potenciación del uso del registro de entrada y salida de documentos.

Este proceso tuvo que superar dos dificultades. Por un lado, una cierta resistencia cultural a adoptar métodos de trabajo que se percibían como "trabas burocráticas". Por otro, poner en marcha, desde el principio, unos sistemas administrativos que en casi todas las instituciones son tradicionales, puso en evidencia una cuestión de la que quizás muchas instituciones no se percatan fácilmente: que existen muchas maneras de hacerlo, que existen maneras de hacerlo bien y mal, y que existen maneras que pueden no pasar del formalismo burocrático sin resolver ningún problema real y maneras que minimizan los retrasos asegurando un buen cumplimiento de los objetivos de la ley.

Este descubrimiento llevó a otro: sólo con la legislación general de procedimiento administrativo no es suficiente para definir en concreto cómo ha de funcionar un sistema burocrático en una institución concreta. Conseguir que se cumplan los objetivos que establece la legislación general en una institución concreta comporta tomar muchas decisiones, y si la propia institución no las toma oficialmente, las acaba tomando la práctica rutinaria, quizá en un sentido no deseado.

---

4 La Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), la Universidad de Barcelona (UB) y la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) cuentan, en sus respectivos planes de estudios, con una "Diplomatura de Estadística". Además, en 1999 la UPC ha puesto en marcha una licenciatura de segundo grado en "Ciencias y técnicas estadísticas".

Para hacer cumplir la legislación general casi siempre es necesaria una norma interna que concrete mucho cómo se ha de aplicar en cada caso. En nuestro país casi seguro que tenemos muy pocos reglamentos y manuales prácticos de cómo se hace de manera precisa eso de cumplir la ley.

Esto es muy importante en los procedimientos administrativos, sobre todo por lo que respecta a las nuevas tecnologías de la información. Todas las instituciones tienen un registro de entrada y de salida, y seguro que se registran las instancias de los ciudadanos que entran por la puerta. Pero ¿se registran de entrada los faxes? ¿Se registran de entrada los correos electrónicos?

Plantearnos cómo tenían que funcionar estos sistemas administrativos aparentemente tan elementales, nos llevó a hacernos muchas preguntas nada sencillas, que quizás en lugares donde estos mecanismos funcionan desde siempre no se han planteado.

Nos planteamos estas preguntas y las respondimos con normativa interna.

El registro de entrada y de salida de documentos

El registro de entrada y de salida de documentos fue el primero de los instrumentos de procedimiento administrativo que se incorporaron al Idescat, siguiendo una norma básica de la burocracia según la cual "todo se debe registrar y de todo ha de quedar constancia".

Los objetivos inmediatos que se perseguían con la incorporación de este instrumento eran: controlar cualquier entrada o salida de documentos y conseguir, a través de este mecanismo, que cada escrito llegara a su destinatario de acuerdo con su responsabilidad, función y/o especialización dentro de la organización, en lugar de otros criterios más circunstanciales: vínculos o gustos personales, relaciones profesionales, etc. Además, se conseguía un instrumento útil para el conocimiento del nivel y la naturaleza de las relaciones de la institución.

Una instrucción del director[5], que entró en vigor el 17 de octubre de 1994, estableció las normas generales y específicas del registro y del traslado interno de documentos del Instituto de Estadística de Cataluña.

Mediante esta instrucción, se estableció que "todo documento oficial que tenga como entrada o salida el Instituto de Estadística de Cataluña quedará debidamente registrado, según las normas que se regulan en esta instrucción."

A estos efectos, se creó el órgano responsable de llevar a cabo el registro citado: el Registro del Instituto de Estadística de Cataluña. Este órgano se compone de un registro de entrada, de un registro de salida y de un archivo de comprobantes del traslado interno de documentos entre Subdirecciones.

Pero más importante aún, dada la enorme casuística que puede surgir en un registro de documentos, fue regular qué se consideraba "documento oficial" y, por lo tanto, sujeto a registro de entrada y salida del Instituto y qué documentos quedaban fuera de esta categoría.

5 Definición del trabajo del diplomado en estadística extraída de la web de la UAB el 13/10/99.

La norma quinta de la Instrucción define genéricamente como documento oficial sujeto al registro de entrada "todo documento en soporte papel o magnético proveniente de personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, destinado a producir algún efecto en términos de derechos u obligaciones para el Instituto de Estadística de Cataluña [...]". Para completar esta definición, se especifican algunos casos particulares en que un documento se debe considerar oficial y, por lo tanto, se debe registrar su entrada en el Idescat.

La norma onceava define como documento oficial sujeto al registro de salida "las notificaciones y comunicaciones que el Instituto de Estadística de Cataluña dirija a cualquier persona física o jurídica de carácter público o privado; y las notificaciones de carácter oficial que internamente se dirijan a su personal".

En la misma Instrucción se establecen las reglas básicas que es necesario seguir para registrar los documentos oficiales. Pero, a fin de garantizar que este instrumento se pusiera en funcionamiento de la manera adecuada, se redactó un manual sobre la operativa del registro y traslado interno de documentos para el responsable del Registro, donde se especificaban los pasos a seguir a la hora de registrar los documentos en soporte papel u otros que llegan al Instituto tanto del exterior como del interior.

En cuanto al traslado interno de documentos entre Subdirecciones, se estableció que "el Registro ha de tener constancia en todo momento de cualquier traslado interno de documentos oficiales o de sus expedientes, mediante el archivo de los comprobantes del traslado u hoja de traslado de documentos".

En la regulación del traslado de documentos oficiales se establece qué ha de constar, como mínimo, en la hoja de traslado y las reglas básicas para efectuar un traslado de documentos entre Subdirecciones.

Mediante esta sencilla regulación se consiguió una mejora notable del control sobre los documentos que llegan y salen del Idescat, así como un incremento de la información sobre el funcionamiento del Instituto.

El Reglamento de régimen interior como herramienta de promoción profesional

Otra herramienta presente muy a menudo en las instituciones públicas, es el Reglamento de régimen interior. En la mayoría de los casos, se ha hecho de él un uso tradicional, convirtiéndolo en un instrumento excesivamente procedimentalista, cuando, en lugar de un instrumento muy casuístico, detallista y rígido, podría ser un reglamento muy flexible, estableciendo un marco lo suficientemente amplio par que, posteriormente, permitiera su desarrollo a través de las normas internas y su adaptación a los cambios.

El equipo directivo del Idescat quiso evitar caer en este uso tradicional del Reglamento de régimen interior y aprovechó este instrumento para, entre otras cosas, introducir novedades organizativas que permitieran, en materia de gestión de personal, mejorar la relación y las sinergias entre los objetivos institucionales (de la organización en conjunto) y los objetivos personales (de los diferentes profesionales) desde un planteamiento innovador.

El Reglamento de régimen interior del Idescat fue publicado en el DOGC el 27 de julio de 1994 y entró en vigor el día siguiente a su publicación[6].

6 Decreto 173/1994, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen interior del Instituto de Estadística de Cataluña.

Una de las medidas del equipo de dirección para flexibilizar la gestión de personal fue reservar la función de adscripción del personal al Director del Instituto de Estadística, hecho poco frecuente en la Administración catalana. Concretamente, el artículo 2 i) del Decreto explica que una de las funciones del Director es "asignar a las diferentes Subdirecciones los proyectos estadísticos establecidos en el Plan anual de actividades del Idescat y en el Programa anual de actuación estadística y **la adscripción del personal del Idescat a estos proyectos**".

Con la asignación de esta función en la figura del Director se perseguía dotar al Idescat de un instrumento de gestión de personal ágil para facilitar la asignación de recursos sin las trabas que a veces supone la asignación de la adscripción del personal a los responsables de las áreas o Subdirecciones.

Para llevarlo a la práctica se desarrolló el Reglamento de régimen interior mediante una normativa interna. A través de la Instrucción del Director número 6/1994 se puso en marcha un sistema de adscripción del personal claro, flexible, participativo y objetivo:

- **Claro**. Este sistema establece un procedimiento claro, al que está sujeto todo el personal del Instituto, basado en una serie de normas sencillas que transparentan el funcionamiento del sistema.
- **Flexible**. El sistema de adscripción del personal permite que las personas que trabajan en el Instituto puedan participar en uno u otro proyecto con independencia del área temática u organizativa de origen y/o destino del interesado.
- **Participativo**. Cualquier persona que trabaja en el Idescat puede solicitar al Director un cambio de adscripción, por escrito y aduciendo sus razones para hacerlo, y así participar en la planificación de su carrera profesional: cosa que instaura una forma de hacer "carrera por proyectos". Los subdirectores también pueden sugerir cambios de adscripción de personal al Director, ya sea a instancia del interesado o de acuerdo con la previsión de la evolución de las cargas de trabajo.
- **Objetivo.** Cada una de las personas que trabajan en el Idescat reciben un oficio donde constan las actividades o funciones genéricas que le son asignadas que, una vez firmado, se adjunta a su expediente personal con la intención de que quede constancia material y objetiva de las funciones o actividades desarrolladas durante su carrera.

El equipo de dirección del Idescat consiguió aprovechar, así, una herramienta cada vez más presente en las instituciones públicas de una forma innovadora y satisfactoria para todas las partes implicadas. El sistema de adscripción del personal permite que todas las personas que trabajan en el Instituto puedan participar en la definición de su carrera personal de manera compatible con los intereses del conjunto de la organización (representado por el Director) y de los intereses de los diferentes Departamentos responsables de llevar a buen término las actividades y proyectos (representados por los subdirectores).

En este sentido, es una herramienta diseñada para facilitar la promoción profesional de los diferentes colectivos de personas que trabajan en el Instituto de Estadística de Cataluña: otro ejemplo de cómo pequeñas normas burocráticas tradicionales pueden convertirse en grandes herramientas modernas de dirección.

IV. La comunicación interna, un instrumento de integración de la organización

La definición de políticas de comunicación interna ha sido objeto de muchos debates, propuestas originales de implementación y de manualizaciones. Estas múltiples aproximaciones técnicas y expertas al tema responden a una demanda cava vez más manifiesta en el seno de las direcciones de grandes organizaciones: la necesidad de un sistema de comunicación interna que facilite el acceso a la información de todas las personas vinculadas a una institución y de todos los niveles de forma periódica, regular y fiable, y que al mismo tiempo sea un instrumento integrador y de fomento de valores positivos dentro de la organización.

La falta de una política de comunicación interna y de un sistema que la ponga en marcha en una institución de gran envergadura puede generar graves problemas, no solamente en la gestión de los recursos humanos sino también en la obtención de resultados positivos dentro de su ámbito de actuación.

La ausencia de un sistema de comunicación interno cede a los canales informales de comunicación la gestión de la circulación de la información. Las noticias, entonces, son fruto de la improvisación y del azar propios de las situaciones de comunicación informales, como las conversaciones en ratos de ocio (bar, almuerzo, ...), las confidencias al oído, los comentarios, las bromas, etc.

Esta situación, especialmente en grandes organizaciones, puede ser una fuente de problemas. La circulación de la información escapa a toda lógica, los emisores son múltiples y poseen grados muy diferentes de conocimiento de la información. Estos emisores emiten, voluntariamente o no, versiones parciales o deformadas de la realidad, y finalmente los receptores reconstruyen esta realidad a partir de los fragmentos de mensajes que han captado aquí y allá. El resultado es que se convierten en noticia los rumores, las chafarderías, las suposiciones, etc. a falta de otra información con más credibilidad y proveniente de una fuente con más legitimidad.

En organizaciones pequeñas, esta situación de comunicación es fácil de cambiar o de corregir sobre la marcha. La posibilidad de mantener un trato interpersonal casi a diario con la totalidad de las personas que trabajan para la organización, facilita que desde la dirección se reconduzcan rumores, se amplíen informaciones y se combatan ruidos relacionados con cualquier aspecto que tenga que ver con la institución y su entorno.

En cambio, en organizaciones mayores, la comunicación interpersonal entre la dirección y el resto de las personas no es el canal idóneo para conseguir una comunicación interna eficaz. A través de la comunicación interpresonal es imposible informar de forma regular y eficaz al conjunto de las personas de una organización sin incurrir en importantes derroches de tiempo y de recursos.

El Instituto de Estadística de Cataluña es una organización pequeña. No obstante, sus dimensiones están lejos de ser las de una empresa familiar. El Idescat tiene más de cien trabajadores en plantilla, lo que representa un contingente de personas considerable. Pero el Instituto presenta, además, una complejidad añadida; por su condición de institución técnica, su actividad se basa en una gran diversidad de proyectos de gran complejidad técnica y con alto grado de exigencia y dedicación para las personas que en él trabajan.

Con estas dimensiones y con esta diversidad de actividades es imposible informar verbalmente a todo el mundo, y se evidencia la necesidad de un sistema de comunicación interna que dé a conocer los trabajos más significativos que se están re-

alizando en el Idescat y el resto de temas que, de una manera u otra afectan directamente a todos los trabajadores. El caso contrario, la falta de un sistema de comunicación interna genera desinformación, malestar y desmotivación entre los miembros de la organización.

Todas las organizaciones necesitan sistemas para motivar a sus miembros. La motivación es un sentimiento esencial para conseguir el aumento de la eficacia y de la eficiencia. Es posible conseguir que este sentimiento aparezca y permanezca en el seno de la plantilla a través de la incentivación del interés por el funcionamiento y el futuro de la organización, y del fomento de un sentimiento de pertenencia en todos los miembros de la organización.

La falta de información, sobre todo de información precisa y fiable, sobre temas que afectan a la organización, pero también a las personas que la integran, es un importante agente de desmotivación, de desafección por la institución para la que se trabaja y de desinterés hacia los retos y los problemas de la organización. Este fenómeno se agrava cuando las personas de la organización se enteran de lo que pasa en la propia institución a través de fuentes de información externas: medios de comunicación, personas y entidades del entorno, etc. En esos momentos, cualquier persona se siente menospreciada por su propia organización o, más precisamente, por la o las personas que la representan: la dirección.

Y todo esto se hace aún más patente en un organismo de carácter técnico como es el Instituto de Estadística de Cataluña. Sus trabajadores están mucho más atentos, por exigencias de su profesión y de sus funciones y responsabilidades dentro de la organización, a novedades y cambios relacionados con temas técnicos y estadísticos. Su grado de información sobre otros aspectos (temas políticos, organizativos y jurídicos) relacionados con la estadística pública suele ser bajo, a pesar de la incidencia que pueden tener, directa o indirectamente, sobre su trabajo.

La dirección del Instituto detectó esta situación y decidió poner en marcha un sistema de comunicación interna que, de forma económica, directa y simple, informara a todos los trabajadores de la organización sobre todos los acontecimientos, hechos y decisiones que afectaran, directa o indirectamente, al acontecer particular o colectivo de los trabajadores y sobre el funcionamiento presente y futuro de la institución.

Para poder poner en práctica esta iniciativa, se optó por utilizar un canal de comunicación sencillo: las **circulares internas del Director**.

La circular interna del Director es un instrumento estándar de comunicación interna que permite que todo el mundo, indistintamente de su posición jerárquica dentro de la organización, disponga de la misma información y de forma simultánea.

Objetivos de la circular interna del Director

Los objetivos principales que se establecieron al inicio de esta iniciativa y que aún hoy están vigentes son:

- **Poner en marcha un sistema regular y periódico de información interna**. La primera etapa del Idescat no llegó a poner en marcha un sistema de comunicación interna. Esta etapa se caracterizó por una política de comunicación muy informal, probablemente por falta de reacción ante el crecimiento de una organización que tuvo unos inicios muy modestos y un crecimiento muy rápido. Este crecimiento y la dimensión final del Idescat aconsejaban un cambio en la política

de comunicación y la puesta en marcha de un sistema de información interna que, además de ser regular y mantener una periodicidad fija, se distinguiera por no dejar de abordar ningún tema relacionado con la organización y por mantener una política de transparencia informativa.

- **Crear una cultura organizativa integradora.** El rápido crecimiento de la organización impidió la creación de una cultura organizativa propia, basada en criterios competenciales y de especialización en el ámbito público. La cultura inicial existente era la de la Administración Local, de donde provenía parte del equipo directivo y buena parte de los efectivos iniciales de la organización. Además la integración del antiguo CIDC dentro de la estructura de la Generalitat supuso un cambio organizativo, funcional e institucional que aumentaba aún más las dificultades de implantación de una cultura organizativa definitiva. Esta situación aconsejaba la creación de un instrumento que permitiera difundir la misión estratégica del Idescat, a través de temas de actualidad que lo ejemplificasen, y generara una cultura integradora.
- **Establecer un canal directo de comunicación entre la dirección y el resto de la organización.** La puesta en marcha de las circulares internas del Director respondía también a la necesidad de crear un canal de comunicación directo entre la dirección y el resto de la organización. Con este flujo regular de información se pretendía:
  a) Aproximar la dirección a todos los niveles de la organización.
  b) Hacer transparentes las decisiones de la dirección, especialmente a través de la exposición de los motivos y las consecuencias.
  c) Informar de las actividades más significativas desde el único órgano de la organización que posee una visión global de la institución y de su actividad.

Elaboración de la circular interna del Director

Desde el primer mes, octubre de 1993, las circulares internas del Director adoptaron una periodicidad mensual.

La iniciativa, la edición y dirección operativa para la elaboración de las circulares internas del Director fue una responsabilidad exclusiva de la dirección desde el inicio de su implantación en el Instituto.

La recogida de temas, la redacción y el envío de la circular han estado siempre bajo la responsabilidad y el control directos de la dirección. No obstante, una vez consolidada la circular como un canal de comunicación estable y periódico, la dirección amplió la participación hacia las diferentes Subdirecciones.

Los subdirectores se convirtieron, en poco tiempo, en una fuente importante de alimentación de las circulares a través de la propuesta a la dirección de temas considerados de interés para su inclusión en el documento.

Posteriormente, la dirección delegó en las Subdirecciones la responsabilidad de la redacción de uno u otro tema, conservando la responsabilidad de la redacción y supervisión finales.

Contenidos de la circular

La circular interna del Director es un documento de tres o cuatro páginas Din-A4. En los años de funcionamiento los temas tratados han sido muy numerosos. La mayoría de los contenidos se pueden clasificar de la manera siguiente:

- **Contenidos relacionados con la actividad del Idescat**. Las circulares han procurado dar cuenta de las novedades relacionadas con la producción de estadísticas, con la asistencia técnica estadística (ATE) y la investigación y desarrollo.
- **Contenidos relacionados con cuestiones organizativas**. Las decisiones de la dirección relacionadas con la política de recursos humanos y con cambios o mejoras organizativas (programación, reasignación de funciones, etc.), también han sido objeto de especial atención por parte de las circulares, dado que este tema afecta directamente al trabajo y las carreras profesionales de las personas de la organización.
- **Contenidos relacionados con su entorno institucional.** El Instituto de Estadística de Cataluña, como toda institución pública y especialmente por su naturaleza de organismo autónomo, mantiene una serie de relaciones que influyen directa o indirectamente en su actividad y en las personas de la organización. Las circulares siempre han reservado espacio para informar de las decisiones y/o acontecimientos relacionados con el Idescat y que han surgido en el marco de:
  a) Relaciones directas dentro de una jerarquía (Parlamento de Cataluña, Gobierno de la Generalitat, Departamento de Economía, Finanzas y Planificación, o Junta de Gobierno)
  b) Relaciones de colaboración permanente (Consejo Catalán de Estadística, Departamentos de la Generalitat, INE, etc.)
  c) Relaciones de cooperación o colaboración puntual y/o sectorial (convenios, acuerdos, negociaciones, etc.) con otras administraciones.
- **Contenidos relacionados con cuestiones legales, jurídicas o reglamentarias**. Las circulares internas del Director también han estado atentas a cualquier cambio legislativo que pudiera afectar a la organización, a cambios legislativos o jurídicos que afecten a la función pública o a cambios de reglamentación en la Administración Pública.
- **Contenidos relacionados con cuestiones profesionales y sociales**. Otro tema que las circulares han tenido en cuenta es informar sobre las novedades en la profesión estadística (premios, reconocimientos y otros éxitos de personas del Idescat).

Estructura de la circular

La estructura de la circular ha sido siempre la misma. La finalidad de esta rigidez en la compaginación es doble. Por una parte, se busca distinguir claramente (por la posición que ocupa y por el tipo de tipografía que utiliza) el tipo de información que se está dando (opinión personal o información estricta), y por otra, se busca facilitar la lectura a los destinatarios, de la misma manera que hacen los periódicos, con secciones fijas y en posiciones fijas.

La circular consta de tres partes o cuerpos fijos. Consta de una introducción, de artículos y de una conclusión.

- **La introducción**. Su función es similar a la primera página de la prensa: indicar los temas principales, orientar la lectura de los lectores hacia lo que se quiere comunicar preferentemente. Está escrita en primera persona por el Director. En ella se expresa su posición, la posición oficial de la organización, sobre los temas

que considera más relevantes. Se utiliza letra cursiva para distinguirla de la parte central de la circular, los artículos, que es la parte informativa.

La introducción, generalmente de unos dos párrafos, hace referencia al contexto en que se publica la circular: por ejemplo, las circunstancias especiales que comportan determinadas fechas del año:

> "Diciembre es un mes ajetreado no sólo por las fiestas que lo acompañan sino porque con él llegan las tareas propias de cada final de ejercicio. [...]" *Circular interna del Director, núm. 2.*

O acontecimientos relacionados con el entorno institucional, como por ejemplo temas de política general:

> "En su último discurso de Política General en el Parlamento de Cataluña, el Presidente de la Generalitat hacía balance de la actual legislatura y avanzaba los objetivos del Gobierno para el año próximo. Entre estos objetivos citaba la necesidad de modernizar la Administración con el fin de hacerla más competitiva y profesionalizada. [...]" *Circular interna del Director, núm. 3.*

O cambios y problemáticas internas del Idescat que pueden tener una incidencia significativa en el ambiente de trabajo:

> "[...] Este proceso tendrá efectos importantes para el Instituto ya que el colectivo de interinos es muy relevante en nuestra organización, tanto por lo que se refiere a las especialidades técnicas estadísticas como a las actividades administrativas. Desde la dirección del Instituto de Estadística de Cataluña se velará a fin de que este proceso tenga el mínimo impacto posible en el desarrollo de las funciones y actividades que tenemos encomendadas". *Circular interna del Director, núm. 41.*

- **Los artículos.** La parte central de la circular interna del Director está constituida por una serie de artículos. En esta parte se tratan unos cuatro o cinco temas relacionados con las actividades que realiza el Idescat.

  Los artículos están escritos con una tipografía normal (o redonda) que los distingue claramente de las partes más subjetivas o personales, escritas en primera persona: la introducción y la conclusión. Y además el estilo de redacción es próximo al estilo periodístico: impersonal, directo, informativo.

  Los artículos constan de un titular, corto, con sentido por él mismo que resume la información a la que precede y un cuerpo que pretende ser descriptivo, preciso con los datos, riguroso con las fuentes, respetuoso con las personas, objetivo con las valoraciones y cuidadoso con el lenguaje y las expresiones técnicas.

- **La conclusión**. Las circulares siempre acaban con una conclusión que, como la introducción, está escrita en primera persona por el Director. Generalmente tiene una extensión de un párrafo y se utiliza para enfatizar y dar apoyo a los esfuerzos realizados por las personas que trabajan en el Idescat, para insistir en temas citados en la introducción o en los artículos, o para incluir mensajes personales del Director:

  > "[...] el hecho de que el Honorable Consejero XXX presente al Consejo Ejecutivolos resultados de un trabajo realizado por nosotros, debe animarnos a seguir trabajando en esta misma línea de obtención de datos útiles para el Gobierno". *Circular interna del Director, núm. 2.*

  > "[...] Quiero destacar y agradecer el esfuerzo realizado por XXX y por el personal bajo su dirección ya que con su diligencia y eficacia han ayudado a llegar a buen puerto a todo este proceso. [...]" *Circular interna del Director, núm. 10.*

Envío de la circular

La circular interna del Director se envía a todas las personas que trabajan en el Idescat, sin ninguna excepción, cada mes. La circular se edita en fotocopias en formato Din-A4 y se envía simultáneamente a todos.

Una de las grandes ventajas de este instrumento de comunicación es su bajo coste. El coste material de esta herramienta de comunicación es ínfimo. No hay que olvidar que estamos hablando de un canal basado en tres o cuatro fotocopias grapadas: un recurso presente en toda organización y de factura totalmente automatizada. Y al mismo tiempo, su coste de elaboración es muy bajo, teniendo en cuenta que la selección de temas está plenamente integrada en los procesos regulares de relaciones entre la dirección y las diferentes Subdirecciones del Idescat, y que la redacción de tres o cuatro hojas una vez al mes, es plenamente asumible e inserible en el trabajo normal del Gabinete de Comunicación.

A esta ventaja, es necesario añadir la alta rentabilidad que proporciona este canal de información interna. La circular ha contribuido a un clima de trabajo favorable y ha permitido una progresiva integración de cada persona del Idescat en diferentes niveles (con la organización y su misión, con el resto de trabajadores, en las respectivas Subdirecciones, etc.) hechos que han favorecido —junto con otros instrumentos de gestión— el aumento de la eficiencia y la eficacia.

Aunque la circular interna del Director ha conseguido un alto grado de aceptación y una cierta posición de privilegio sobre otros canales de comunicación, no es el único canal de comunicación interna del Idescat. Las reuniones informativas con el personal y otras formas de contacto interpersonal se han utilizado siempre que el tema así lo aconsejaba.

V. La definición del oficio estadístico en Cataluña

El oficio estadístico no es una profesión nueva. Desde que existen los Estados, los gobiernos para dirigirlos y los instrumentos administrativos para apoyarles, ha existido la profesión de estadístico. Este origen y naturaleza eminentemente públicos están aún hoy vigentes, aunque en los últimos años en Cataluña el oficio de estadístico se hace patente, cada vez más, en la empresa privada.

El carácter casi exclusivamente público del oficio estadístico empieza a diluirse. Nuestra sociedad es cada vez más una sociedad postindustrial o, como los científicos sociales aseguran, también se convierte en una "sociedad de la información". La creación, la posesión y/o la distribución de información constituye cada vez más una parte sustancial de las relaciones económicas y sociales. En este contexto, y si además tenemos en cuenta que la realidad económica, humana y social es cada vez más compleja y más difícil de aprehender, el oficio estadístico se convierte en una actividad cada vez más necesaria para el conocimiento del entorno y la toma de decisiones tanto en la Administración Pública como en actividades privadas.

Esta tendencia se ha hecho más perceptible desde el momento en que las universidades catalanas han creado estudios universitarios de estadística de grado medio y superior[7], en

7 La Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), la Universidad de Barcelona (UB) y la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) cuentan, en sus respectivos planes de estudios, con una "Diplomatura de Estadística". Además, en 1999 la UPC ha puesto en marcha una licenciatura de segundo grado en "Ciencias y técnicas estadísticas".

los últimos años, con el firme objetivo de formar profesionales de la estadística tanto pública como privada. No obstante, a pesar de este mayor protagonismo, el oficio estadístico aún presenta ciertas carencias respecto a otras profesiones basadas en el conocimiento experto.

La profesión de estadístico —especialmente la que va ligada a la función pública— necesita una definición precisa de su campo de conocimiento y profesional. El oficio estadístico en Cataluña y, concretamente, dentro del Sistema Estadístico de Cataluña, es un oficio eminentemente localizado en la Administración Pública (la mayoría de las instituciones implicadas en el Sistema Estadístico son públicas y, especialmente el Idescat, que es el gestor del Sistema y uno de los productores más importantes). Como profesión no ha gozado plenamente del reconocimiento, de la definición de funciones y de los canales de promoción que suelen tener otros oficios expertos dentro de la función pública, principalmente por dos razones:

- **Su carácter minoritario.** Hasta ahora, y seguramente durante algunos años más, el oficio estadístico ha tenido un carácter minoritario a causa de la falta —durante decenios— de estudios regulados (hasta hace muy poco tiempo) y el carácter casi exclusivamente público de la profesión. Esta situación de "casi ostracismo" y la heterogeneidad de los profesionales (principalmente por lo que respecta a carreras académicas de acceso al oficio) no ha permitido ni una definición clara de la profesión estadística, ni una delimitación de los suboficios que incluye y, consecuentemente, tampoco ha producido las condiciones necesarias para la formación de un colectivo de profesionales expertos desde el punto de vista asociativo o colegial.
- **El origen heterogéneo de los profesionales de la estadística.** Dada la falta de estudios específicos que existía hasta ahora, la mayoría de los profesionales de la estadística actual son personas que la Administración Pública ha "acreditado" como tales, mediante la creación de plazas y puestos de trabajo a través de concursos y/o oposiciones, a partir de licenciados en especialidad de ciencias puras (matemáticos, físicos, químicos, etc.), de licenciados de especialidad de ciencias aplicadas (economistas, sociólogos, etc.) y de personas con titulaciones en informática, principalmente. Una circunstancia que no ha facilitado la definición de las fronteras del oficio estadístico. Se trata de una consecuencia lógica si se tiene en cuenta que, hasta ahora, el oficio estadístico (dentro del Sistema Estadístico de Cataluña) no tenía estudios regulados y que, durante años, se ha definido a partir de la unión de tres ámbitos de conocimiento diferentes: a partir de la tecnología básica (la matemática), de otra instrumental (la informática) y una final o finalista (el análisis de resultados desde una lógica económica, demográfica o social).

El Instituto de Estadística de Cataluña, dada su posición central dentro del Sistema Estadístico de Cataluña, ya que es su gestor y coordinador, ha llevado a cabo algunas iniciativas para profundizar en la definición del oficio estadístico. Desde que elaboró las primeras, la no-correspondencia entre el oficio y una titulación académica se ha resuelto con la aplicación de diplomaturas y licenciaturas. Aún quedan abiertas otras problemáticas, especialmente significativas para las personas que ejercen el oficio dentro del Sistema Estadístico de Cataluña: la falta de una definición clara y definitiva de la profesión estadística y de la delimitación entre los suboficios.

En este sentido, el objetivo principal del Idescat en este tema ha sido, desde siempre, conseguir que el oficio estadístico encuentre, principalmente, su encaje dentro de la función pública, donde la definición de los puestos de trabajo debe ser muy precisa y rígida para la definición de parámetros objetivos de selección, acceso y

promoción dentro de la profesión. Paralelamente, se debe trabajar para el reconocimiento social y profesional a través de la delimitación de la profesión y de la potenciación del asociacionismo, la colaboración con las universidades, etc.

Dos aproximaciones a la definición del oficio estadístico

En nuestro país, la actividad estadística pública viene regulada por la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de estadística de Cataluña, que define actividades estadísticas como "las actividades que conducen a la obtención, recopilación, elaboración y ordenación sistemática de datos, y a la conservación, almacenamiento, publicación y difusión de resultados" y "las actividades estadísticas instrumentales previas o complementarias a las especificadas en la letra a) que son legalmente exigibles o técnicamente necesarias para poder cumplir los requisitos que establece la legislación sobre estadística, como las de investigación y desarrollo técnico, metodológico y normativo en el campo estadístico". Así pues, se entiende por estadísticos los profesionales que llevan a cabo las actividades definidas por ley como actividades estadísticas. Pero esta definición legal es poco precisa y ambigua.

El equipo directivo del Idescat, consciente de la problemática que afecta a los profesionales de la estadística, ha llevado a cabo diversos esfuerzos por estandarizar y definir, con criterios objetivos, el oficio estadístico:

- En 1994 se puso en marcha un proceso de trabajo para la definición, estandarización y sistematización del oficio estadístico, a través del cual se prefiguraron algunos parámetros definidores y los suboficios estadísticos.
- Y, posteriormente, a través de instrumentos de gestión de recursos humanos, como las descripciones de los puestos de trabajo y las relaciones de puestos de trabajo, se ha procurado progresar en el afinamiento de la delimitación del oficio y los suboficios estadísticos, siguiendo la filosofía y las pautas prefiguradas en el proceso participativo de 1994.

Ambas son iniciativas modestas, tanto por su poco alcance (han sido iniciativas que no han traspasado el marco del Idescat), como por su repercusión posterior.

Son iniciativas que no han conseguido una definición del oficio estadístico reconocida universalmente en Cataluña. Los intentos de sistematización del conocimiento experto no han ido más allá del entorno inmediato del Idescat. El Instituto, como cualquier organización, es un sistema donde se interrelacionan diferentes elementos que constituyen un sistema experto: funciones, especialidades técnicas y científicas, formaciones, objetivos institucionales, objetivos profesionales, etc. y, por tanto, la estandarización del conocimiento estadístico, no solamente afecta a los conocimientos estrictamente estadísticos, sino también a los sistemas y a la organización que operan dentro de la institución.

Una reflexión sobre el oficio estadístico

El mes de enero de 1994 se inició un debate entre profesionales de la estadística para poner en marcha un proceso de sistematización del oficio estadístico dentro del Sistema Estadístico de Cataluña partiendo de la experiencia del Instituto de Estadística de Cataluña. El equipo de dirección y un grupo de técnicos del Instituto reflexionaron sobre su oficio a través de lo que –en un primer momento- debía consistir en una serie de debates para explorar objetivos y medios a fin de mejorar los métodos de trabajo, manualizar los conocimientos, establecer planes de formación para otros profesionales del oficio, sistematizar jerarquías, crear normas de conducta y buscar mecanismos para asegurar su cumplimiento.

A través de este proceso de reflexión se pretendía:

- **Aumentar el control sobre el propio trabajo**, reduciendo incertitudes y disponiendo de mecanismos de control sobre las actividades que realizan el resto de personas que intervienen en él.
- **Tener la posibilidad de llevar a cabo una selección objetiva en el acceso y promoción** del personal dentro de las organizaciones basada en criterios técnicos.
- **Manualizar el conocimiento experto** y facilitar su difusión dentro de la organización y la sociedad.

Y este debate intentó cumplir estos objetivos tratando aspectos como:

- La existencia del oficio y de suboficios derivados de éste.
- La delimitación de la profesión.
- La necesidad de crear una carrera universitaria donde aprender la profesión de estadístico.
- La potenciación del asociacionismo profesional.

En el proceso de debate para sistematizar el oficio estadístico participó un grupo de quince técnicos del Instituto, representantes de todas las especialidades presentes en la organización, dirigido por un moderador imparcial, responsable de promover el debate y el progreso de los trabajos.

El debate no partió de ninguna definición concreta del oficio, sino que se prefirió que fueran los técnicos participantes en el debate quienes definieran cuál era el ámbito de su oficio, a fin de no coartar la participación de los profesionales en el proceso.

Se organizaron dos sesiones de trabajo donde se debatió sobre el ámbito del oficio estadístico, los subsistemas que conforman el Sistema Estadístico, los posibles modelos teóricos de sistematización del oficio y las posibles consecuencias organizativas de cada uno de los premodelos.

Pero, a pesar de una participación entusiasta e interesada de los profesionales, el proceso se bloqueó a medida que la definición del oficio estadístico afectaba más directamente a temas más prácticos, como por ejemplo, el ámbito del oficio y los subsistemas que lo forman, percibidos a veces como un freno a la movilidad profesional que permite la situación actual.

Este grupo de profesionales sólo pudo progresar parcialmente en los dos primeros puntos del orden del día propuesto: la definición del oficio y su delimitación. El hecho de que los progresos sólo fueran parciales impidió que el proceso de debate acabase en una formulación consensuada de las delimitaciones profesionales.

El proceso no pudo continuar, bloqueado en este punto, pero los progresos realizados no han perdido vigencia y siguen constituyendo un serio intento de definición del oficio estadístico y un futuro punto de partida para continuar los trabajos de fijación, estandarización y profesionalización de este sistema experto.

Una primera definición de oficio estadístico

A partir de esta experiencia participativa se pudo avanzar en la definición del oficio estadístico. Al final del proceso de reflexión y basándose en la experiencia del Idescat, se definieron tres grandes especialidades en el oficio, desde el punto de vista de la especialización de las funciones y la división del trabajo:

- **el estadístico productor analista** representa el volumen de efectivos mayor de cualquier instituto de estadística. Es un prototipo del oficio estadístico que se enmarca en la investigación empírica, ya que sus funciones son observar, analizar y describir la realidad social y predecir sus cambios, de forma numérica y sintética.
- **el estadístico informático** es responsable de integrar la informática al mundo estadístico. La informática posee un triple uso para la estadística: como apoyo general de las tareas técnicas y administrativas; como paquetes de carácter estadístico; y como aplicación para cada fase de una operación estadística concreta, lo que requiere personal capaz de elaborar programas informáticos que se adapten a circunstancias concretas.
- **el estadístico de síntesis** es el encargado de la difusión estadística hacia la Administración Pública, los agentes sociales, los estudiosos y el público en general. Necesita conocimientos sobre fuentes estadísticas y sobre multiplicidad de temas y disciplinas relacionadas con el marketing, los canales de difusión, las tecnologías de la comunicación, etc.

Estas tres especialidades no dejan de ser una definición de tres especialidades muy amplias dentro del oficio estadístico. El análisis actual del oficio estadístico dentro del Sistema Estadístico de Cataluña ofrece un panorama más complejo.

A partir de las especialidades antes citadas, se pueden establecer tres tipos de conocimientos y experiencias de metodología estadística: la observación, el análisis y la difusión. Combinando estos tres tipos de conocimientos de metodología con diferentes disciplinas de los profesionales actuales (economía, sociología, informática, matemáticas, etc.) se podrían definir las diferentes especialidades o suboficios del oficio estadístico. Un trabajo que no llegó a producirse y que, a pesar de ser un camino posible, no habría sido sencillo, ya que estas especialidades las ejercen licenciados y doctores en disciplinas diferentes, cosa que sitúa el debate en un terreno difícil a la hora de establecer las fronteras del oficio estadístico, confundiéndose fácilmente con los otros campos del estudio.

Aunque la realidad resulte tan compleja y no sea fácil la definición del oficio estadístico a partir de unas especialidades o suboficios concretos, una de las conclusiones es que sí que existe una base común de conocimientos de la actividad estadística, que corresponde al mínimo imprescindible de conocimientos y capacidades intercambiables y necesarias para ejercer el oficio estadístico y cualquiera de las subespecialidades estadísticas previsualizadas en el proceso de debate.

Una segunda definición del oficio estadístico

El Idescat ha contado con otra fuente útil para conseguir una mayor definición del oficio estadístico y, concretamente, de los diferentes suboficios que lo componen. Las descripciones de los puestos de trabajo necesarios para las sucesivas actualizaciones de las Relaciones de puestos de trabajo han constituido un instrumento útil, además de su objetivo principal, para profundizar un poco más en la definición y delimitación de las diferentes especialidades existentes dentro del oficio estadístico.

Es evidente que esta definición de la profesión está fuertemente condicionada por el hecho de que parte de las experiencias, las características y la organización interna de la institución que la realiza. No obstante, el Instituto no deja de ser una insti-

tución de referencia dentro del Sistema Estadístico de Cataluña, dado que los profesionales que en ella trabajan son quienes, en última instancia, aseguran el cumplimiento de las diferentes funciones de la organización, que se derivan de su condición de gestor y coordinador del Sistema Estadístico: planificación y programación de la actividad estadística, producción estadística, asistencia técnica estadística, formación, investigación, etc.

El último proceso de elaboración de la Relación de puestos de trabajo del Idescat permitió definir diferentes suboficios estadísticos. Concretamente, se definieron las características básicas de las especialidades dentro del oficio estadístico, que se podrían clasificar de la manera siguiente:

- **Profesionales especializados en el diseño, planificación, coordinación y dirección técnica de actividades estadísticas.** Son los profesionales definidos como estadístico responsable de proyectos, de programas o de operaciones.
- **Profesionales especializados en la gestión y ejecución de actividades estadísticas.** Son los profesionales definidos como estadístico gestor de proyectos, de programas o de operaciones.
- **Profesionales especializados en el desarrollo de la estadística en un campo temático determinado.** Son los profesionales definidos como estadístico de estadística económica o estadístico de estadística demográfica y social, cuya actividad consiste en el análisis y el estudio de la aplicabilidad y/o adecuación de las teorías, de la metodología, de las fuentes estadísticas y programarios en proyectos estadísticos del área económica o demográfica y social.
- **Profesionales especializados en el estudio, creación y desarrollo de nuevas metodologías estadísticas.** Son los profesionales definidos como estadístico de metodología estadística.
- **Profesionales especializados en el estudio, creación y desarrollo de nuevas herramientas informáticas.** Son los profesionales definidos como estadístico computacional.

Esta definición de especialidades representa una aproximación más a la pregunta de qué es un profesional de la estadística y de los diferentes caminos que engloba el oficio. Se trata, como ya se apuntaba antes, de una definición muy influenciada por las características propias de la institución, pero perfectamente compatible con la definición de los planes de estudios de las universidades catalanas que ofrecen estudios de estadística.

La definición del oficio estadístico desde el punto de vista académico

La creciente demanda social para que las universidades formen buenos profesionales, especializados y capaces de una rápida incorporación al mercado de trabajo, ha provocado que en los últimos años las universidades catalanas hayan multiplicado significativamente el número de titulaciones. Entre estas destacan nuevos estudios de grado medio o superior en estadística, inexistentes hasta el momento.

Concretamente, tres universidades han puesto en marcha estudios relacionados con la estadística. La UAB (Universidad Autónoma de Barcelona), la UB (Universidad de Barcelona) y la UPC (Universidad Politécnica de Cataluña) ofrecen la posibilidad de cursar una diplomatura de estadística de tres años de duración. Además, la

UPC ha puesto en marcha en 1999 la licenciatura de ciencias y técnicas estadísticas (estudio de segundo grado) de dos años de duración y accesible desde las diplomaturas de estadística o también de matemáticas o ingeniería.

Las universidades, a través del diseño de estas carreras en estadística, contribuyen al debate con una definición del oficio estadístico en forma de plan de estudio o, en otras palabras, en la articulación de la profesión en términos de conocimientos y habilidades. Tanto es así que podemos interpretar que los planes de estudio son otra forma de definir el oficio estadístico. La lectura atenta de los planes permite hacerse una idea del tipo de profesionales que se están formando en este momento.

En los tres casos de diplomatura, excepto en algunas materias, los planes de estudio permiten apreciar una sólida formación teórica y práctica en todos los ámbitos de la estadística (como materias obligatorias destacan: las matemáticas, el álgebra, el cálculo de probabilidades, la estadística, el análisis numérico,...) y de los campos del conocimiento y la investigación más relacionados con la estadística (como materias optativas destacan: la economía, las ciencias de la salud, la psicología, el control de calidad,...).

Se trata de estudios que pretenden, si hacemos caso a los objetivos manifestados por las universidades, formar profesionales capacitados para resolver los problemas estadísticos que la sociedad plantea; más concretamente, formar "profesionales del análisis de datos y el tratamiento de la información para la toma de decisiones en industrias, empresas de estudios de opinión, instituciones públicas, centros sanitarios y en grupos de investigación de psicología o sociología"[8].

El oficio estadístico recibe, así, una definición desde el campo de las ciencias a través de su máximo representante: la universidad. Una definición que parece completamente compatible con las aproximaciones realizadas por el Idescat para definir la profesión. No obstante, a pesar de esta contribución, otros aspectos de la definición del oficio estadístico quedan pendientes.

Un debate abierto...

El oficio estadístico es un conocimiento experto de gran relevancia en nuestra sociedad, sobre todo dentro de la Administración Pública. Actualmente, los datos estadísticos son una herramienta imprescindible para el conocimiento preciso de nuestra realidad económica, demográfica y social y, sobre todo, para la toma de decisiones sobre esta realidad, en forma de políticas y actuaciones, a fin de transformarla y mejorarla. El oficio que hace posible disponer de estos instrumentos para la toma de decisiones es, cada vez más, una profesión clave en nuestra sociedad.

El oficio estadístico en la Administración Pública está aún poco definido y, por ende, poco reconocido. La aparición, como ya hemos apuntado anteriormente, de estudios universitarios ha contribuido a reducir esta indefinición, y ha creado una formación oficial y reconocida, hecho que contribuye decisivamente a la puesta en marcha de la definición y reglamentación de una base común de conocimientos de la profesión.

8 Definición del trabajo del diplomado en estadística extraída de la web de la UAB el 13/10/99.

No obstante, quedan temas pendientes. Los profesionales de la estadística, integrados en la Administración Pública o en otras actividades privadas, jóvenes diplomados o licenciados en las nuevas carreras o antiguos profesionales surgidos llegados desde otras disciplinas académicas, etc. tendrán que profundizar en los aspectos abordados por el Idescat, desde mediados de los años 90, a fin de conseguir:

- Una **definición más clara del oficio estadístico** y de los suboficios que de él se derivan, de manera que se facilite el encaje de este sistema experto en la función pública.
- Una **manualización de los conocimientos y de los métodos de trabajo** que permita la estandarización del trabajo de los profesionales.
- Unos **mecanismos de control** sobre el trabajo de los profesionales asegurando así la fiabilidad del trabajo hecho.

Las iniciativas del Instituto Estadística de Cataluña han conseguido aproximarse a estos objetivos, aunque con resultados hasta hoy modestos, pero que pueden convertirse en un nuevo punto de partida para una futura continuación del proceso.