

Marcos legales estadísticos en América Latina

**Realidades, mejores prácticas y
recomendaciones**

Ximena Clark
Danielle Zaror
José Antonio Mejía

**Sector de Instituciones para
el Desarrollo**

**División de Innovación
para Servir al Ciudadano**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-761**

Marcos legales estadísticos en América Latina

Realidades, mejores prácticas y recomendaciones

Ximena Clark
Danielle Zaror
José Antonio Mejía

Diciembre de 2020

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Notése que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Marcos legales estadísticos en América Latina:

Realidades, mejores prácticas y recomendaciones



Marcos legales estadísticos en América Latina:

Realidades, mejores prácticas y recomendaciones

Ximena Clark, Danielle Zaror
y José Antonio Mejía



Resumen

Este trabajo hace un análisis comparativo de los marcos legales que rigen las Oficinas Nacionales de Estadística (ONEs) de 18 países de América Latina, contrastándolos con las recomendaciones internacionales existentes. Concluye que los marcos son en muchos casos obsoletos, debilitando la institucionalidad y el nivel técnico de las oficinas e impidiendo su habilidad para comunicar sus productos. En casi todos los países, el marco no reúne por lo menos una de las condiciones necesarias para facilitar la producción, el intercambio y la difusión de información, la transparencia, la confidencialidad y protección de datos, o contener las presiones externas que busquen influir en la información producida por la ONE. Un marco legal obsoleto puede ser el canal de conducción de políticas de debilitamiento institucional. No hay leyes perfectas y la legislación requiere ser actualizada para ajustarse a los tiempos, pero está claro que la estabilidad institucional de una ONE no puede estar sujeta a usos y costumbres, sino que debe estar propiamente legislada. El documento identifica áreas de oportunidad y mejores prácticas, y ofrece propuestas concretas en la forma de una ley modelo alineada con las recomendaciones internacionales. La investigación también explora la interacción de la legislación estadística con las legislaciones de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

Códigos JEL: D73, H11, H77, H83, N46

Palabras clave: capacidad estadística, Oficinas Nacionales de Estadística, modernización del Estado, legislación estadística, legislación comparada, administración pública.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	12
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES GENERALES, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	19
1. Antecedentes	19
2. Objetivo general y objetivos específicos	22
3. Metodología utilizada	23
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ESTADÍSTICA POR PAÍS	25
1. Argentina	28
2. Bolivia	36
3. Brasil	42
4. Chile	47
5. Colombia	54
6. Costa Rica	61
7. Ecuador	67
8. El Salvador	75
9. Guatemala	80
10. Honduras	85
11. México	91
12. Nicaragua	98
13. Panamá	106
14. Paraguay	111
15. Perú	116
16. República Dominicana	122
17. Uruguay	127
18. Venezuela	132

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEGISLACIONES ESTADÍSTICAS _____ **136**

1. Comprensión de los sistemas legales y los procesos legislativos, y existencia de guías generales para el trabajo legislativo 137
2. Lineamientos existentes específicos para leyes estadísticas 140
3. Análisis comparado y casos destacados 142

CAPÍTULO 4. OTROS CUERPOS NORMATIVOS DE RELEVANCIA PARA LA LEGISLACIÓN ESTADÍSTICA _____ **168**

1. Argentina 171
2. Bolivia 172
3. Brasil 174
4. Chile 175
5. Colombia 177
6. Costa Rica 178
7. Ecuador 179
8. El Salvador 180
9. Guatemala 181
10. Honduras 182
11. México 183
12. Nicaragua 185
13. Panamá 186
14. Paraguay 187
15. Perú 188
16. República Dominicana 189
17. Uruguay 189
18. Venezuela 190

CAPÍTULO 5. INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y LEGISLACIÓN ESTADÍSTICA GENÉRICA PARA AMÉRICA LATINA _____ **191**

1. Orientaciones estratégicas para considerar antes de actualizar la legislación estadística 192
2. Propuesta de ley genérica sobre estadísticas oficiales para América Latina 198

CAPÍTULO 6. CONSIDERACIONES FINALES	203
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	213
ANEXO 1. SITIOS WEB Y VÍNCULOS A NORMAS ESTADÍSTICAS POR PAÍS	215
ANEXO 2. CUADROS COMPARATIVOS DE ELEMENTOS CLAVE DE LA LEGISLACIÓN ESTADÍSTICA	219
ANEXO 3. LEY GENÉRICA SOBRE ESTADÍSTICAS OFICIALES PARA AMÉRICA LATINA	226

Resumen ejecutivo

Todos los países necesitan cada vez más y mejor información para tomar decisiones que promuevan un desarrollo inclusivo y sostenible. Por un lado, los gobiernos precisan estadísticas oficiales para basar sus políticas públicas en evidencias y, por otro, los compromisos internacionales como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requieren datos de calidad para monitorear la evolución de sus indicadores. Esto provoca una creciente demanda en las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) y los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN), que deben generar una información que cumpla las condiciones de calidad, oportunidad, relevancia, granularidad y comparabilidad tanto a nivel nacional como internacional.

Para responder a esta gran demanda, resulta esencial fortalecer de manera integral la capacidad estadística de los países. El refuerzo debe incluir mejoras en las capacidades internas de cada ONE y SEN y también una revisión y actualización de los marcos institucionales, en particular, de la legislación estadística de cada país.

La legislación estadística debe tener en cuenta aspectos de calidad, coordinación, acceso a registros administrativos y a otras fuentes alternativas de datos, así como la autonomía técnica y financiera de las ONE. En concreto, la independencia técnica y/o autonomía profesional y de gestión de una ONE no solo brinda legitimidad a las estadísticas oficiales, sino que favorece un entorno en donde son posibles los proyectos de

modernización de mediano y largo plazo, tal como requiere un fortalecimiento integral de la capacidad estadística de un país.

Además, los marcos legales deben asegurar las condiciones para que una ONE ejerza eficaz y eficientemente su función normativa, rectora y de coordinación del SEN, y promover una política de difusión y divulgación de estadísticas transparente y didáctica, que sienta las bases para una verdadera alfabetización estadística en la población.

En este contexto, **este estudio analiza los marcos legales estadísticos -leyes y normas de rango inferior- vigentes en América Latina (AL)** con el objetivo de detectar las brechas en las regulaciones de cada país en comparación con los lineamientos internacionales y orientar mejoras que fortalezcan las capacidades institucionales. El estudio brinda especial relevancia a aspectos como la independencia estadística, las capacidades de coordinación y rectoría de las ONE en su respectivo SEN, así como las posibilidades de acceso y uso de registros administrativos y nuevas fuentes de información. Esto se complementa con el análisis de la dependencia jerárquica que ocupa la oficina estadística en el aparato estatal de cada país, aspectos asociados a la calidad, al secreto estadístico y a la difusión de información, entre otras cuestiones.

El presente documento comienza con un diagnóstico individual y comparado de la legislación estadística de 18 países^a de la región para detectar sus fortalezas y debilidades. Para ello, adopta como referencia los Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas (UN-FPOS, por sus siglas en inglés)^b y los códigos de buenas prácticas derivados de estos en organismos tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),^c las Comisio-

^a El estudio se realizó entre octubre de 2018 y octubre de 2019 en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

^b <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>

^c Recommendation of the OECD Council on Good Statistical Practice, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2015. Disponible en: <https://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/>.

nes Económicas de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)^d y para Europa (CEPE),^e entre otros.

La metodología seguida incluye el análisis de los marcos regulatorios estadísticos a través de encuestas y entrevistas a los equipos de las ONE y con herramientas de análisis cuantitativo. El estudio revisa también en cada país los aspectos de la Ley de Acceso a Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales que pudieran influir y/o generar tensiones con la actividad estadística.

¿Cuál es el diagnóstico de AL según este estudio? La región presenta una gran diversidad de sistemas legales y características que hacen complejo impulsar iniciativas legislativas para reformar las normas estadísticas. Los 18 países comparados son hispanohablantes, salvo Brasil, tienen un sistema jurídico continental y regímenes presidencialistas; la mayoría cuenta con estados unitarios, excepto cuatro países que tienen estados federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela). La mitad de los países tiene asambleas legislativas unicamerales (por ejemplo, en Centroamérica), mientras que en el resto son bicamerales.

La región cuenta en algunos casos con una alta dispersión de normas que dificulta su interpretación y la mayoría de las leyes son antiguas, por lo que hay un amplio margen de mejora. Paraguay tiene la regulación estadística más antigua, vigente desde 1942; mientras que un grupo significativo de regulaciones datan de las décadas de 1950 a 1980, y un pequeño grupo de países las actualizaron a partir del año 2000, entre ellos, Costa Rica, que la modificó sustancialmente en 2019 cuando estaba trabajando para incorporarse a la OCDE, y es uno de los países de AL con la regulación más moderna.

^d Código regional de buenas prácticas en estadísticas para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012 (disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/16422-codigo-regional-buenas-practicas-estadisticas-america-latina-caribe>)

^e Generic Law on Official Statistics, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), 2016. Disponible en: <http://www.unece.org/index.php?id=45114>); y Guidance on common elements of statistical legislation, Conference of European Statistician, Sixty-Six plenary session, CEPE, 2018. Disponible en: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2018/CES_6_Common_elements_of_statistical_legislation_Guidance_for_consultation_for_upload.pdf

Una debilidad es que en AL **resulta poco frecuente encontrar en la legislación estadística referencias a los UN-FPOS y/o códigos de buenas prácticas** (salvo en Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela), que permiten distinguir las estadísticas oficiales de las que no lo son y facilitan el entendimiento de la actividad estadística y, por tanto, la discusión legislativa para reformar las normas. Esta ausencia se debe en parte a la antigüedad de los marcos legales en la región.

En lo que respecta al Sistema Estadístico Nacional, en los países analizados es común la descentralización estadística. Por ejemplo, México y Uruguay definen el SEN con un enfoque sistémico, mientras que Panamá ejerce la rectoría del SEN por delegación de la Contraloría General de la República -de la que es parte la ONE-, y Venezuela, por delegación del Ministerio de Desarrollo y Planificación.

En las ONE existe una autopercepción de independencia de la jerarquía política, pese a que la mayoría son entidades públicas financiadas por los ministerios y solo en dos casos (México y Costa Rica) cuentan con autonomía constitucional. En cuanto a los cargos, en general son nombrados por el/la presidente de la República y son de confianza política. No obstante, gran parte declara ejercer su actividad con autonomía e independencia.

En cuanto al secreto estadístico, la mayoría de los países explicita este concepto en la ley y define sanciones administrativas y penales a quienes accedan a esa información. No es común, no obstante, encontrar sanciones para terceros que inducen la ocurrencia de filtraciones de información.

La obligación de informar es esencial para la actividad estadística y está presente en las legislaciones -salvo excepciones como Paraguay-, pero las sanciones están obsoletas. Por ejemplo, hay multas en denominaciones monetarias que ya no existen o son poco significativas. Esto se traduce en un bajo costo de no informar para las entidades de relevancia en las estadísticas nacionales, lo que afecta al flujo permanente de información que requiere la ONE. En lo que respecta a entidades públicas, en general no se establecen sanciones por no informar, lo que conduce a la denegación de brindar acceso a sus registros administrativos.

Por otro lado, el estudio detecta que, **en ocasiones, surgen tensiones entre la legislación estadística de cada país y las leyes de transparencia y de protección de datos personales.** Con la primera, el problema es que no se explicita que el secreto estadístico constituye una excepción al acceso a información pública y se han dado casos en los que la Agencia de Transparencia reinterpreta el alcance de la ley. Esto ha llevado a judicializar los conflictos entre la ONE y la Agencia de Transparencia, incluso hasta llegar al Tribunal Constitucional de cada país (por ejemplo, en Chile y México). El punto de tensión con la ley de protección de datos se debe a que esta norma puede entorpecer el acceso a registros administrativos (RRAA) para fines estadísticos, aspecto para el que el estudio también propone recomendaciones.

Una vez conocido el estado de la cuestión, el documento plantea una hoja de ruta con consideraciones básicas para los países que prevean reformar su legislación estadística. El propósito es dotar a los encargados de promover esas reformas de una guía con los elementos que deberían evaluar antes de iniciar los cambios. Estos son: identificar los resultados esperados de la reforma así como los obstáculos para conseguirla, buscar aliados estratégicos y/o patrocinadores dentro del Estado, buscar alianzas estratégicas para impulsar la iniciativa legislativa y vincular la reforma con la agenda de modernización del Estado para terminar con la materialización de la reforma y su tramitación legislativa.

A partir de ahí, el estudio define los elementos esenciales que toda normativa moderna debe contener y presenta un modelo genérico de ley estadística. En concreto, propone una adaptación para AL^f de la Ley genérica de estadísticas oficiales (GLOS, por sus siglas en inglés, *Generic Law of Statistics*) fruto de un trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la División de Estadística de la CEPAL a partir de un documento elaborado originalmente por CEPE en 2016. Esta sirve de punto de partida para que las oficinas estadísticas hagan un diagnóstico de su legislación para identificar sus brechas y oportunidades y para elaborar una propuesta de actualización de su regulación estadística.

^f La propuesta de Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina fue presentada y aprobada en la 10ª Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas, realizada en Santiago, Chile, del 19 al 21 de noviembre de 2019. El texto completo puede encontrarse en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45253-ley-generica-estadisticas-america-latina>

Conocida ya la realidad y las buenas prácticas, se concluye con unas recomendaciones recogidas tanto del análisis individual y comparado de las legislaciones como de su implementación y que resulta esencial evaluar antes de iniciar una reforma que pretenda mejorar la capacidad estadística de un país.

Primero, propone asegurar la **independencia profesional** de la actividad estadística y **cerrar la brecha jerárquica** entre las ONE y otros organismos públicos que dificulta el acceso de estas a los registros administrativos.

Para evitar las tensiones con otras leyes, como la de transparencia o protección de datos, se plantea que las modificaciones a la legislación estadística generen **regulaciones espejo** en las leyes de los organismos más importantes dentro y fuera del SEN. De esta manera, se reducirían al mínimo las interpretaciones que pudieran afectar a la actividad estadística. Esto evitaría, además, la judicialización de las tensiones entre instituciones públicas, fenómeno que ya ocurre en países como Chile y México entre las ONE y las Agencias de Transparencia a propósito del secreto estadístico.

La estabilidad laboral repercute positivamente en la generación estable y coordinada de estadísticas. La mayoría de las ONE atribuye parte del éxito de la coordinación estadística a las relaciones personales con sus contrapartes en otros organismos, por lo que el cambio de personal puede ralentizar o tensionar el proceso. Del mismo modo, la frecuente rotación del nivel directivo de primera y segunda línea vinculada a cambios políticos genera incertidumbre en los equipos técnicos.

Asimismo, se destaca la importancia de que las legislaciones mantengan atribuciones relativas a la **formación y capacitación de capital humano** en materia estadística porque es un mecanismo para explicar al resto de la sociedad cómo opera la actividad estadística y sus lineamientos.

El estudio detecta que en algunos países de la región la actividad estadística tiene una dependencia de la cooperación internacional, prueba de su **fragilidad financiera** y de la necesidad de que los Estados asuman el costo de los productos estadísticos esenciales para la toma de decisiones basadas en evidencia.

Por último, se propone afianzar en las ONE aspectos como: i) la elaboración de grandes **repositorios de registros administrativos** para no volver a pedir al informante los datos que el Estado ya tiene en su poder y la definición de qué institución se hace cargo de estos; ii) el acceso a **nuevas fuentes de información** públicas o privadas (por ejemplo, Big Data) y su potencial uso para fines estadísticos; iii) la redefinición y/o **fortalecimiento del SEN** como un sistema propiamente, y iv) la importancia de establecer **mayor granularidad en las estadísticas oficiales** como respuesta a la creciente demanda de estadísticas con mayor representatividad territorial y para grupos específicos de la población.

Este estudio expone a lo largo de **seis capítulos** la motivación y objetivos (**capítulo 1**); un análisis de la legislación de los 18 países de manera individual (**capítulo 2**) y comparado (**capítulo 3**) con los casos destacados, así como las tensiones existentes entre la legislación estadística de cada país y sus leyes de acceso a la información pública y de protección de datos personales (**capítulo 4**). Además, dedica un capítulo al trabajo realizado con un subgrupo de cinco países de AL que prevén actualizar su legislación estadística y plantea orientaciones estratégicas a seguir antes de iniciar una reforma, acompañadas de una ley genérica sobre estadísticas oficiales para la región (**capítulo 5**). Por último, presenta las consideraciones finales (**capítulo 6**).

La capacidad estadística de un país es, sin duda, un reflejo de su nivel de desarrollo. El objetivo último de este trabajo es facilitar la toma de decisiones en torno a la necesidad o no de modificar la legislación estadística en un país, así como apoyar a los legisladores a la hora de estimar la envergadura más adecuada de una potencial reforma.

Antecedentes generales, objetivos y metodología

1. Antecedentes

Hoy en día, las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) y los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN) enfrentan una considerable demanda de nuevas estadísticas, que sean de calidad, oportunas, relevantes, granulares y comparables, tanto a nivel nacional como internacional. La demanda nacional se origina en los programas de gobierno, que requieren de información de calidad para diseñar, implementar y monitorear los resultados de sus políticas públicas. Por su parte, la demanda internacional surge de compromisos internacionales, tales como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).¹

En esencia, para promover, facilitar y monitorear el avance de los países hacia un desarrollo inclusivo y sostenible, coherente con la Agenda 2030, las políticas públicas deben necesariamente basarse en evidencia, en datos oportunos y de calidad, propiciando una gestión en base a resultados. Esto, además, mejora el diálogo público-privado, lo que permite aumentar el nivel de confianza de la ciudadanía en el aparato público y facilitar una mayor colaboración frente a los desafíos del desarrollo.

A su vez, la importancia de generar conciencia sobre el valor público de las estadísticas, promoviendo políticas adecuadas de difusión y uso a la vez que se impulsa la toma de decisiones en base a evidencia, constituye otra motivación para fomentar el fortalecimiento estadístico de un país. Más aún en el contexto actual, donde abundan bases de datos de origen, volu-

¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

men y calidad diversos, resulta esencial que el fortalecimiento y la mayor capacidad estadística incorporen aspectos de calidad, coordinación, acceso y uso de fuentes alternativas de datos, así como la autonomía técnica y financiera de las oficinas de estadística como parte de sus elementos esenciales, apoyados además por los avances tecnológicos disponibles.

A tal fin, resulta necesario un plan de trabajo de fortalecimiento integral de la capacidad estadística de los países, que tome en cuenta el nivel de desarrollo de cada ONE, contextualizado en las dinámicas y estructuras de su respectivo SEN. Este fortalecimiento, a su vez, requiere ser abordado a través de la combinación de capacidades internas de cada ONE y SEN, por un lado, y de una revisión y actualización de los marcos institucionales, en particular la legislación estadística de cada país, por el otro.

En esta misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó en 2018 el libro *¿A quién le importa saber? La economía política de la capacidad estadística en América Latina* (Dargent, Lotta, Mejía y Moncada, 2018), en el cual, sobre la base de estudios de caso en 10 países de

“...resulta necesario un plan de trabajo de fortalecimiento integral de la capacidad estadística de los países, que tome en cuenta el nivel de desarrollo de cada ONE, contextualizado en las dinámicas y estructuras de su respectivo SEN”.

América Latina sistematizados mediante un marco metodológico, se plantean diferentes factores y el tipo de influencia que ejercen en la capacidad estadística de los países. Su análisis identifica tres ámbitos relevantes para entender las diferencias y similitudes que se dan entre los países: i) procesos históricos comunes; ii) factores de economía política que influyen en capacidades estadísticas, y iii) acciones estratégicas desarrolladas por los líderes de las ONE para fortalecer la institución.

Al respecto, cabe indicar que los factores de economía política identificados en el marco conceptual se fortalecen con

una legislación estadística que asegure, entre otros aspectos, la independencia técnica y/o la autonomía profesional y de gestión para la ONE. Además, los marcos legales deben asegurar las condiciones para que la ONE pueda ejercer eficaz y eficientemente su función normativa, rectora y de coordinación del SEN. Asimismo, los aspectos asociados con una política de difusión y divulgación de estadísticas –didáctica y transparente a la vez– que promueva una verdadera alfabetización estadística en la población resultan clave para completar la estrategia de fortalecimiento de la capacidad estadística de un país, toda vez que van generando una demanda permanente de información estadística por parte de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, el presente estudio se focaliza en el análisis de los marcos legales estadísticos, entendiendo por tales aquellos que se encuentran contenidos tanto en leyes estadísticas específicas como en regulaciones de menor jerarquía (como decretos o reglamentos), que se encuentren vigentes en los países de América Latina. El análisis otorga especial relevancia a aspectos tales como la independencia estadística y las capacidades de coordinación y rectoría que ejercen las ONE en su respectivo SEN, así como a las posibilidades de acceso y uso de nuevas fuentes de información. Esto se complementa con la identificación de la posición de jerarquía y/o dependencia que ocupa la oficina estadística en el aparato estatal de cada país, y los aspectos asociados a la calidad, el secreto estadístico y la difusión de información, entre otros temas relevantes.

Para llevar a cabo el análisis, se adoptan como referencia general los Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas² y los diferentes lineamientos y códigos de buenas prácticas que se derivan de organismos tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³, la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE, por sus siglas en inglés),⁴ la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL),⁵ y

² <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>.

³ <http://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/Brochure-Good-Stat-Practices.pdf>.

⁴ <https://www.unece.org/index.php?id=45114>.

⁵ <https://www.cepal.org/es/publicaciones/16422-codigo-regional-buenas-practicas-estadisticas-america-latina-caribe>.

que abordan los elementos esenciales que debe contener una legislación estadística moderna.

2. Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general de este estudio es analizar los marcos legales (leyes y otras normas de inferior jerarquía) que rigen la actividad de las ONE, a fin de detectar las brechas que exhibe la regulación estadística en comparación con los lineamientos internacionales, lo que se espera contribuya a orientar potenciales mejoras que fortalezcan las capacidades institucionales. Estos espacios de mejora, asociados a las brechas detectadas, podrán referirse a la capacidad de coordinar el SEN y ejercer efectivamente su rectoría, a aspectos de independencia técnica, a la capacidad para producir información estadística oportuna y de calidad, etc.

“El objetivo general de este estudio es analizar los marcos legales (leyes y otras normas de inferior jerarquía) que rigen la actividad de las ONE, a fin de detectar las brechas que exhibe la regulación estadística en comparación con los lineamientos internacionales, lo que se espera contribuya a orientar potenciales mejoras que fortalezcan las capacidades institucionales”.

El análisis se realiza de manera individual para 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. También se presenta un análisis comparado.

Entre los objetivos específicos, se contempla:

- Revisar los marcos regulatorios vigentes y los anteproyectos de nuevas leyes estadísticas, si existiesen, de los 18 países en estudio, comenzando por identificar la

- Revisar los marcos regulatorios vigentes y los anteproyectos de nuevas leyes estadísticas, si existiesen, de los 18 países en estudio, comenzando por identificar la

posición de jerarquía y/o dependencia que ocupa la ONE en el aparato estatal del país determinado. Esto incluye además aspectos tales como la definición explícita en la ley del SEN y de sus integrantes, el rol de la ONE dentro del SEN y las funciones de su autoridad superior, aspectos de independencia profesional de la ONE y su autoridad superior, mecanismos de aseguramiento de la calidad, secreto estadístico, difusión de información, y uso de nuevas fuentes de información, entre otros.

- Conocer la experiencia de los profesionales involucrados en la dirección de las ONE.
- Analizar la interacción de los marcos legales estadísticos con aspectos seleccionados de regulaciones sobre acceso a información pública (transparencia) y de protección de datos personales.
- Detectar oportunidades de mejora para cada país, en base a las brechas identificadas en su marco legal estadístico con respecto a los lineamientos internacionales.

3. Metodología utilizada

La metodología utilizada se basa en la lectura y el análisis de los marcos regulatorios estadísticos de los países, la consulta bibliográfica para documentar el contexto estadístico del país en estudio, la aplicación de una encuesta dirigida a los titulares de las ONE y sus equipos jurídicos, entrevistas vía teleconferencias y/o presenciales a la autoridad superior de la ONE y a sus equipos directivos, y herramientas de análisis cualitativo.

Esta revisión analiza los contenidos de las regulaciones vigentes de 18 países de América Latina, tomando como referencia los Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas y las recomendaciones de implementación que se derivan de ellos. En particular, considera en el análisis diversos lineamientos y códigos de buenas prácticas elaborados por organismos tales como la OCDE (OCDE, 2015a), la UNECE (UNECE, 2016 y 2018) y la CEPAL (CEPAL, 2012), que se refieren a los ele-

mentos esenciales que debe contener una legislación estadística. El estudio se extiende a los anteproyectos de nuevos marcos legales en aquellos países en los que están disponibles, independientemente del estado de avance en que se encuentren.

Por otra parte, el análisis distingue entre los distintos elementos que conviven en el ámbito estadístico en un determinado país, entre ellos, el SEN y la ONE, incluido el tipo de gobernanza de esta última. Se busca descubrir las fortalezas y concordancias respecto de la institucionalidad esperada de una ONE, así como dar cuenta de brechas y debilidades.

En cuanto a la participación de los países, cabe indicar que en los casos de Brasil, Guatemala, Honduras y Venezuela el análisis realizado se restringe a lo que está estrictamente contenido en los marcos regulatorios vigentes y disponibles.

Por otra parte, en el caso de cinco países, se profundizó el análisis a través de reuniones presenciales con la ONE, donde se tuvo la oportunidad de analizar con la autoridad superior y diferentes equipos técnicos aspectos variados del funcionamiento de la ONE, incluido el normativo. Es por esto que, además de las jornadas de trabajo con el equipo jurídico de cada ONE visitada, se establecieron reuniones con las áreas técnicas (sociales, económicas, demográficas y de censos), administrativas o de soporte (personal, tecnologías de la información, presupuestaria), de planificación, de comunicaciones y coordinadoras del SEN (cuando existían), entre otras.

Los países visitados fueron Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú, y su selección obedeció, por un lado, a la manifestación de interés por parte de sus ONE de recibir alguna asistencia técnica en materia de regulación estadística y, por el otro, a que sus equipos se encontraban trabajando en proyectos de reforma del marco regulatorio estadístico.

Análisis de la legislación estadística por país

Este capítulo presenta, en forma sistematizada para cada país, una selección de los principales contenidos de sus leyes estadísticas, entendiendo por tales, como ya se ha señalado, todas las normas jurídicas que el país ha dispuesto para la regulación de la actividad, aun cuando sean de distinta jerarquía.

El análisis por país comienza planteando algunas consideraciones generales de su actividad y/o normativa estadística, para luego presentar más en detalle aspectos relativos a la identificación de las normas que rigen la actividad estadística y su año de vigencia. Resulta importante conocer el estatus jerárquico de la norma (ley, decreto u otro) para poder evaluar la efectividad de su implementación, así como los posibles conflictos o tensiones con otras normas que pudieran posteriormente dificultarla.

Como siguiente paso, se pone especial atención en ciertos elementos básicos que se espera encontrar en la normativa estadística, los cuales permitirían establecer un marco normativo adecuado para facilitar el cumplimiento de los Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales. Estos incluyen:

- **Sistema Estadístico Nacional:**⁶ la investigación busca saber si el marco normativo contempla expresamente este concepto, cómo se define, su grado de centralización, cuáles son sus mecanismos de coordinación y qué instituciones lo integran.

⁶ A lo largo del estudio, se utilizan indistintamente “Sistema Estadístico Nacional” (SEN) y “Sistema”.

- **Naturaleza jurídica de la ONE y su vinculación con el Poder Ejecutivo:** permite conocer dónde se ubica la ONE dentro de la estructura del Estado y, además, cuál es su grado de independencia política y su autoridad superior.

- **Autoridad estadística:** se busca determinar si esta autoridad se encuentra reconocida en la ley, cómo se define, el tipo de gobernanza que existe en la ONE (unipersonal o colegiada) y cuál es su nivel o grado de (in)dependencia técnica respecto de la autoridad política.

- **Selección y remoción de la autoridad superior de la ONE:** se indaga sobre el perfil profesional definido en la ley para esta autoridad, la existencia de concursos públicos para su provisión, los requisitos de remoción del cargo, el estatus jerárquico del cargo y su plazo de duración.

- **Consejo asesor:** se examina la existencia de este tipo de consejo en la normativa vigente; su integración (es decir, si es solo pública, solo privada o mixta); si tiene participación de usuarios de estadísticas oficiales; si su alcance solo se refiere a la ONE, al SEN, o a ambos; si las tareas que se le asignan son consultivas, vinculantes o mixtas, y el tipo de atribuciones que ejerce, entre otras posibles características.

- **Planificación estadística:** se busca saber si existen estrategias nacionales de desarrollo estadístico (ENDE), programas (plurianuales o anuales) y/o planes estadísticos, cómo se estructuran y el periodo que abarcan.

- **Coordinación estadística:** se busca determinar la forma e intensidad en que se plasma este concepto principalmente en relación con la función de rectoría dentro del SEN que ejerce la ONE, incluida la manera en que se realiza y/o asigna el trabajo con otros productores de estadística oficiales.

- **Secreto estadístico:** se indaga sobre la existencia explícita de este concepto en la regulación estadística, su definición, sus excepciones – en caso de existir– y su extensión a los demás integrantes del SEN. Se analizan todos los aspectos que den lugar al resguardo de la confidencialidad estadística.

- **Obligación de informar:** se busca detectar la consolidación expresa de esta obligación que recae en todos los informantes, públicos y privados, y que resulta fundamental para el éxito de la actividad estadística.

- **Acceso a registros administrativos:** se investiga sobre la existencia explícita del derecho de las ONE a acceder a los registros administrativos que capturan las instituciones públicas para sus propios fines, y su nivel de cumplimiento en la práctica, lo que resulta determinante para complementar las fuentes primarias de información, tales como encuestas y censos.

- **Sistema sancionatorio:** se busca determinar si el marco normativo cuenta o no con mecanismos que aseguren el cumplimiento de la ley (*enforcement*), tales como sanciones u otros. En particular, se indaga sobre la existencia de sanciones debido a infracciones de los funcionarios por faltas al secreto estadístico y de los informantes por negar o retrasar la entrega de información o entregar información falsa, ya sea que se trate de personas naturales o jurídicas o de organismos públicos en su rol de informantes.

- **Otros aspectos de interés y/o brechas detectadas:** se resaltan aspectos relevantes en la normativa estadística que no están descritos previamente y se analiza la existencia de debilidades y brechas respecto de los elementos esenciales que debe tener una legislación estadística. Algunos de estos elementos son aspectos relativamente nuevos que suelen incorporarse en las actualizaciones de las legislaciones estadísticas.

Entre las materias a examinar, se analiza, por ejemplo, la existencia de:

- La incorporación de conceptos y/o definiciones en la regulación estadística, para efectos interpretativos y homologación de criterios a nivel del SEN.

- Aspectos relacionados con el aseguramiento de la calidad de la producción estadística.

- Políticas o materias asociadas a la disseminación de datos, tales como la existencia de un calendario de publicaciones dado a conocer con anticipación, aspectos de universalidad y simultaneidad en la entrega de información, etc.

- Mecanismos de participación ciudadana y/o vinculación con los usuarios de las estadísticas oficiales, tales como instancias para obtener retroalimentación y evaluación de los usuarios, acceso a bases de datos para fines de investigación académica, etc.
- Otras que resulten pertinentes para cada país analizado.

A continuación, se presenta el análisis individual de los 18 países del estudio.⁷

1. Argentina

Consideraciones preliminares

El marco regulatorio argentino se encuentra principalmente contenido en la Ley Nro. 17.622 de 1968, sin perjuicio de la existencia de una serie de actos reglamentarios posteriores que han permitido ir complementando su aplicación. De su historia da cuenta el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en su sitio web.⁸

Desde la década de 2000, el sistema estadístico argentino comenzó a hacer noticia por la excesiva intromisión del Poder Ejecutivo en el ejercicio de las funciones estadísticas (Dargent *et al.*, 2018; pág. 23 en adelante), lo que evidenció la existencia de algunas debilidades institucionales, principalmente en materia de gobierno corporativo e independencia profesional, aspectos que pusieron en duda algunas cuestiones de su operación estadística (Índice de Precios al Consumidor, entre otros).

A partir de 2015, se inicia un tránsito hacia una normalización operativa e institucional, donde el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Naciones Unidas y la OCDE han prestado colaboración para la elaboración de un nuevo marco regulatorio que permita robustecer la estructura institucional y generar información estadística oportuna, confiable y de calidad.

⁷ Este capítulo se acompaña del anexo 2, donde se incluyen los vínculos a los sitios web de las ONE y a las principales legislaciones estadísticas de cada uno de los países.

⁸ <https://www.indec.gob.ar/historia.asp>

Al asumir un nuevo gobierno en 2015, entrega como directriz al director del INDEC que el marco regulatorio estadístico se actualice, de manera de promover “(...) una mejor administración del Sistema Estadístico Nacional y para brindar a las autoridades y a la opinión pública inteligencia de la información social y económica”, tal como se expresa en el decreto de su nombramiento.⁹

Identificación de la norma

El marco regulatorio argentino en materia estadística se encuentra contenido en la Ley Nro. 17.622, que regula una serie de aspectos esenciales de la actividad que debe realizar el INDEC. Sin embargo, no es el único cuerpo legal existente; de hecho, se complementa con reglas posteriores y de inferior jerarquía normativa. Entre estas normas, se pueden mencionar el Decreto Nro. 3.110 de 1970, que establece normas sobre el Instituto y su director, además de sanciones; el Decreto Nro. 1.831 de 1993 sobre el Sistema Estadístico Nacional y la obligatoriedad para sus integrantes de entregar información al INDEC acorde con las necesidades de información establecidas en el Programa Estadístico Anual; la Disposición Nro. 176 de 1999 sobre secreto estadístico; el Decreto Nro. 181 de 2015 sobre el nombramiento del director del INDEC, mediante el cual se le otorga estatus de secretario de Estado; el Decreto Nro. 55 de 2016 que declara al SEN en estado de emergencia y la Resolución Nro.1 de 2019 sobre montos de las multas.

Sistema Estadístico Nacional

La ley declara expresamente la existencia de un SEN (art. 4), que se define en el texto por sus integrantes. Sin embargo, los artículos 3 y 5, al describir los objetivos y funciones del INDEC, establecen atribuciones que involucran a todo el Sistema.

La ley reconoce al mismo tiempo que el Sistema se rige por un principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva (art. 3), siendo el INDEC el encargado de unificar la orientación y ejercer la dirección su-

⁹ Decreto Nro. 181 de 2015. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257169/norma.htm>

perior de todas las actividades estadísticas oficiales, así como de articular y coordinar los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales y el SEN. En el caso de este último, también ponerlo en funcionamiento de acuerdo con este principio.

Al respecto, el INDEC informa sobre la práctica de celebración de convenios interinstitucionales, que lo facultan para recibir transferencias de fondos de otros organismos públicos, toda vez que estos solicitan el levantamiento de información específica a sus demandas (por ejemplo, encuestas de discapacidad, victimización, entre otras).

La ley define que en el SEN existen los órganos centrales, principalmente los servicios estadísticos¹⁰ del gobierno central, y los periféricos, que se refieren a los servicios estadísticos de diversas instituciones provinciales y municipales.¹¹ Una cantidad importante de los operativos estadísticos nacionales están a cargo del INDEC. La compilación y la publicación de las estadísticas monetarias, financieras, cambiarias y crediticias es una atribución que recae en el Banco Central Argentino, según lo dispone su ley orgánica.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

El artículo 2 de la ley define al INDEC como “(...) el Instituto Nacional de Estadística y Censos, que dependerá de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo y estará a cargo de un director que será designado por el Poder Ejecutivo”.

Sin perjuicio de lo que dispone este artículo, se ha podido constatar que el INDEC ha sido parte, de manera intermitente, de las secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación y del Ministerio de Economía. Hoy, la Decisión Administrativa Nro. 305 de 2017 establece que el Instituto,

¹⁰ Estos incluyen los servicios estadísticos de los Ministerios y Secretarías de Estado, los comandos en jefe de las Fuerzas Armadas, los organismos descentralizados de la administración nacional y los servicios estadísticos de las empresas del Estado.

¹¹ Abarcan a los servicios estadísticos de los Gobiernos provinciales y municipales, de las reparticiones autárquicas y descentralizadas provinciales y municipales, de las empresas provinciales y municipales y de los entes provinciales y municipales.

organismo desconcentrado, se encuentra “en la órbita del Ministerio de Hacienda de la Nación”.¹²

Autoridad estadística

En cuanto a las autoridades del INDEC, la ley menciona en el mismo artículo 2 que se trata de una autoridad unipersonal; sin embargo, no indica la duración de su nombramiento, los mecanismos ni los requisitos para su designación o remoción. En consecuencia, es posible colegir, a raíz de la falta de reglas legales, que se trata de un funcionario de confianza política del Poder Ejecutivo.

No obstante, las debilidades de la ley, el decreto de nombramiento (2015) del director del INDEC le asigna el estatus de secretario de Estado, al tiempo que crea un Consejo Consultivo Honorario y le otorga atribuciones al director para definir su integración. Esta norma tampoco se pronuncia sobre la vigencia del cargo o los mecanismos de remoción.

Se destaca, sin embargo, la autonomía de que dispone para celebrar convenios con organismos públicos y privados, extranjeros e internacionales. La ley además señala explícitamente que el director ejerce la Dirección Superior del INDEC y la coordinación del Sistema al describir sus objetivos (atribuciones).

Secreto estadístico

Los artículos 10 y 13 de la ley establecen normas expresas relativas al secreto estadístico y su sanción, y posteriormente la Disposición Nro. 176 de 1999 regula la misma obligación para otros intervinientes del SEN.

El artículo 10 declara el secreto sobre la información y reconoce la finalidad estadística como única condición habilitante para el acceso a ella. Sin embargo, establece como excepción los datos de registro, tales

¹² Decisión Nro. 305 de 2017. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/274808/norma.htm>

como nombre y apellido, o razón social, domicilio y rama de la actividad. El artículo 13, por su parte, establece la obligación de secreto que recae sobre los funcionarios con acceso a esa información en razón de sus cargos o funciones.

El reconocimiento del secreto, tanto por parte de la institución como de los funcionarios que la integran, refuerza el principio de confidencialidad. Se encuentran normas similares en los artículos 14 y 15 del Decreto Nro. 3.110 de 1970 y un desarrollo pormenorizado en la Disposición Nro. 176 de 1999.

Régimen sancionatorio

La ley establece, en su artículo 11, la obligación de entregar información cuando esta se requiera para el cumplimiento de la actividad estadística. Esta obligación es universal en tanto recae sobre todos los organismos públicos, así como también sobre todas las personas naturales o jurídicas.

El incumplimiento de esta obligación, ya sea “(...) no suministrando, falseando o produciendo de manera maliciosa (...)” la información, trae aparejada la aplicación de las multas que estipula el artículo 15.

Sin perjuicio de lo anterior, la ley también establece sanciones por la vulneración del secreto estadístico (art. 17) por parte de los funcionarios públicos que tengan acceso a la información. Estas sanciones complementan por un lado el régimen de responsabilidad de los funcionarios, y por otro, consolidan un factor que es estructural para todo sistema estadístico como es el régimen de responsabilidad para el respeto del secreto estadístico.

A su vez, el Decreto Nro. 3110 de 1970 establece una reglamentación suplementaria desde los artículos 16 a 27 mientras que la Resolución Nro. 1 de 2019 actualiza el monto de los importes por concepto de multas en el caso de incumplimiento de suministro de información estadística.

Otros aspectos de interés

Otro aspecto significativo es la obligación que recae sobre todas las reparticiones que integran el SEN de “(...) elevar anualmente al INDEC los presupuestos por programas de todas las tareas estadísticas a ejecutar, para su integración en el programa nacional, de acuerdo con las normas que establezca el Instituto” (art. 8). Esta norma sienta las bases que permitirían coordinar, controlar la producción estadística, evitar duplicidades y monitorear la calidad de los productos estadísticos que se ofrecen a la ciudadanía.

Destaca también, en el artículo 14, el reconocimiento explícito de la obligación de colaborar en la actividad estadística o censal como una “carga pública”, lo que excluye cualquier posibilidad de relativizar la obligatoriedad y utilidad de esta función pública.

Brechas detectadas

La regulación estadística argentina presenta vacíos que resulta relevante informar:

- Ni la ley ni los decretos o disposiciones que la complementan establecen referencias explícitas a los Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas. Lo anterior puede explicarse debido a que algunas de estas normas han sido dictadas con anterioridad a la publicación de los principios. Sin perjuicio de lo anterior, es posible advertir en varias de las regulaciones vigentes algunos elementos que se desprenden de ellos, tales como atribuciones de compilación y difusión de la estadística, la atribución de promover lineamientos sobre reglas metodológicas, reglas de confidencialidad, coordinación nacional, la habilitación para participar de la cooperación bilateral y multilateral, entre otros.

- La ley no ofrece un catálogo de conceptos. Esta carencia afecta la coherencia y eficiencia del sistema estadístico nacional.

- Las normas sobre el Instituto no establecen los requisitos para ser director, no se establece un plazo de duración del cargo, así como tampoco

se detallan los mecanismos para su nombramiento y remoción. Todos estos aspectos se vinculan y repercuten directamente en su independencia técnica y política.

- No hay en el marco regulatorio normas específicas que entreguen atribuciones al director del Instituto para la organización de su estructura interna.
- El marco regulatorio no dispone de mecanismos de participación ciudadana explícita y comités técnicos o *ad hoc* para el fortalecimiento y la actualización de la actividad estadística. Sin perjuicio de lo anterior, recientemente el INDEC ha puesto en consulta pública el proyecto de ley que moderniza la normativa estadística a través de una nueva “Ley Orgánica del Sistema Estadístico Nacional”.
- La ley declara, en su artículo 11, la obligación de suministrar información con fines estadísticos, aunque se trata de una regulación no del todo robusta. Para complementar esta norma, se dicta la Disposición Nro. 176 de 1999, donde se declara explícitamente el derecho del INDEC de acceder a la información contenida en registros administrativos. En la práctica, sin embargo, la jerarquía de esta última norma no ha permitido el acceso en los términos esperados.
- La ley no declara el secreto estadístico como un límite a las reglas existentes en materia de acceso a la información pública, lo que puede explicarse porque las regulaciones estadísticas son anteriores a las leyes de acceso a la información pública.
- No hay normas relativas a la seguridad de la información en poder del Instituto, ni tampoco a la cesión o destrucción de formatos con información.
- La ley no dispone de reglas que permitan el acceso privilegiado a investigadores.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS - INDEC	
Identificación de la norma	<ul style="list-style-type: none"> · Ley Nro. 17.622 de 1968, Marco Legal de las Estadísticas Oficiales. · Decreto Nro. 3.110 de 1970, Disposiciones reglamentarias de la Ley Nro. 17.622. · Decreto Nro. 1.831 de 1993. · Disposición Nro. 176 de 1999, sobre Secreto Estadístico. · Decreto Nro. 181 de 2015, Designaciones en el Instituto Nacional de Estadística y Censos. · Decreto Nro. 55 de 2016, Declárese en Estado de Emergencia Administrativa al Sistema Estadístico Nacional. · Resolución Nro. 1 de 2019.
Naturaleza jurídica	Servicio público de carácter técnico, administración desconcentrada en el ámbito del actual Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (Decreto 181/2015).
Gobierno corporativo	Autoridad unipersonal, estatus de secretario de Estado. No cuenta con más detalles sobre duración de cargo, nombramiento y condiciones de remoción.
Consejo de estadística	Sí.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por su integración.
Objetivos y/o funciones del SEN	<p>La rectoría y coordinación del SEN aparecen descritas dentro de los objetivos y las funciones del INDEC (art. 3):</p> <ul style="list-style-type: none"> · Unificar la orientación y ejercer la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realicen en el territorio de la Nación. · Estructurar, mediante la articulación y coordinación de los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales, el Sistema Estadístico Nacional, y ponerlo en funcionamiento de acuerdo con el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva. · Confeccionar el programa anual de las estadísticas y censos nacionales. · Distribuir, entre los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional las tareas detalladas en el programa anual de estadística y censos nacionales. · Promover la adecuada difusión de toda la información estadística en los ministerios, comandos en Jefe, secretarías de Estado, Gobiernos provinciales y municipales, organizaciones públicas y privadas y población en general. · Celebrar acuerdos o convenios de carácter estadístico, con entidades públicas y privadas y promoverlos con organismos extranjeros e internacionales.
Acceso a RRAA ¹⁵	Sí, a través de las normas del Decreto Nro. 1.831.
Secreto estadístico	Sí, reconocido en la ley como en sus decretos.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Parcial. Hay sanciones para las personas naturales y jurídicas, pero no hay sanciones establecidas para los organismos públicos que nieguen el acceso a la información contenida en sus registros.

¹⁵ La sigla “RRAA” se refiere, de aquí en adelante, a “registros administrativos”.

2. Bolivia

Consideraciones preliminares

Bolivia cuenta con un sistema estadístico descentralizado, el que ha agudizado su carácter luego de la aprobación de la nueva Constitución de 2009, que reconoce la plurinacionalidad del Estado boliviano. Allí se establecen varios tipos de competencias: i) las competencias privativas, es decir, las que solo el Estado puede ejercer; ii) las competencias exclusivas, esto es, que el nivel central las ejerce pero puede transferirlas o delegarlas, y iii) las competencias concurrentes, es decir, que cada nivel de gobierno tiene responsabilidades, pero en su propio nivel. Los distintos niveles administrativos son departamentales, provinciales, municipales, de entidades territoriales autónomas y de territorios indígenas originarios campesinos.

En Bolivia, existen tres actores estadísticos relevantes: i) el Banco Central, que elabora estadísticas financieras; ii) el Instituto Nacional de Estadística (INE), y iii) el Ministerio de Economía y Finanzas. Este escenario genera que en la práctica no exista una verdadera coordinación y rectoría del SEN, a pesar de que el INE tiene importantes productos estadísticos a su cargo, tales como las cuentas nacionales y la medición de la pobreza.

Bolivia ha ido cimentando su camino de robustecimiento institucional en el ámbito estadístico a través de la elaboración de censos nacionales de población y vivienda, del desarrollo de programas contra la pobreza que han requerido de información estadística y de la creciente demanda de información estadística de instituciones del Estado (Dargent *et al.*, 2018; págs. 29, 31 y 32). Sin embargo, este escenario, dada las nuevas condiciones administrativas, se verá desafiado de manera relevante durante la realización del próximo censo de población y vivienda.

Identificación de la norma

La legislación estadística boliviana se encuentra contenida en el Decreto Ley Nro. 14.100 de 1976. Se trata de una ley que presenta un cuadro bastante completo en términos de estándares estadísticos para la época en fue dictada.

Sistema Estadístico Nacional

La ley declara, en su artículo 1, la existencia de un Sistema Nacional de Información Estadística (de aquí en adelante, “Sistema”) que deberá realizar las tareas propias de la actividad estadística de la manera más eficiente, con el objetivo de orientar el desarrollo socioeconómico del país. La norma indica además cuál será la cobertura territorial del Sistema y los sujetos obligados a suministrar información con fines estadísticos (art. 2).

En el artículo 3 se detallan los objetivos del Sistema y en el artículo 5, los órganos que lo integran, entre los que se mencionan el Consejo Nacional de Estadística, el Instituto Nacional de Estadística, los centros u órganos de las diferentes instituciones y organismos estatales, y los Comités Técnicos de Coordinación Estadística.

Sin embargo, lo prescrito por esta norma resulta de difícil aplicación, si se consideran las modificaciones administrativas que incorporó la nueva Constitución de 2009, de manera que la coordinación de esta actividad se ha vuelto altamente compleja.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

El artículo 5 (inciso b) señala que se trata de una entidad descentralizada con autonomía administrativa y de gestión, dependiente del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, con responsabilidades que abarcan la dirección, la planificación, la ejecución, el control y la coordinación de las actividades estadísticas del Sistema.

El capítulo II establece en su artículo 8 una serie de funciones detalladas que el INE debe desarrollar en el marco del Sistema. Se trata de un con-

junto amplio de funciones que naturalmente corresponden a una oficina estadística y en su mayoría abordan correctamente las tareas más importantes de este tipo de organización.

Autoridad estadística

La dirección superior del Instituto se encuentra a cargo de un director (art. 27), autoridad de confianza política que es designada por el ministro de Planeamiento y Coordinación. No existen en la ley requisitos específicos para servir el cargo, así como tampoco plazo para desempeñarlo ni causales de cesación.

Sin perjuicio de lo anterior, la norma sí establece estándares académicos para el “jefe superior de las unidades de trabajo estadístico”; entre ellos, grado universitario y aprobación de cursos de capacitación estadística en el INE (requisitos formales) y capacidad de análisis, crítica y organización (habilidades directivas). Por otra parte, cabe destacar que en Bolivia se debe cumplir con una serie de requisitos para desempeñarse en la función pública, aplicables de manera transversal a todos los funcionarios, donde destaca el hecho de que es necesario acreditar el conocimiento básico de algún idioma originario (quechua, aymara u otro).

Secreto estadístico

El capítulo II regula en los artículos 21 a 24, las reglas relativas al secreto estadístico, consagrando el principio de confidencialidad y finalidad estadística.

El artículo 22 establece la prohibición de proporcionar y suministrar datos nominados “(...) a todas las Instituciones integrantes del Sistema y a los funcionarios que en ellas presten servicios”, para fines que no correspondan a lo estrictamente estadístico.

Régimen sancionatorio

El texto legal cuenta con una norma (art. 25) referida a sanciones para los órganos integrantes del Sistema, cuyo régimen disciplinario queda en manos del Consejo Nacional Estadístico. No se detalla el proceso sancionatorio o la manera de sustanciarse, ni el monto o escala de las sanciones.

No existen normas relativas a las sanciones –ni su monto o escala– aplicables a los informantes del sector privado por negarse a informar o por informar falsamente.

En la práctica, no se reportan mecanismos de aplicación de sanciones, salvo casos específicos aplicados por las entidades estadísticas departamentales. El caso más llamativo es la práctica asentada en Santa Cruz, donde cada vez que un informante se resiste a entregar información, se invoca el Código Penal en aquella parte que sanciona la obstrucción al ejercicio de una función pública. Sin perjuicio de lo anterior, en el Censo 2012 se intentó aplicar, a través de un decreto, una sanción por la falta de respuesta en el cuestionario censal; sin embargo, esto no se ejecutó en la práctica, sino que más bien ejerció un rol de advertencia y persuasión.

Otros aspectos de interés

El marco normativo cuenta con varios aspectos a considerar:

- Se consagran los Comités Técnicos de Coordinación Estadística (art.14), siendo la coordinación una de las tareas esenciales de todo Sistema Estadístico; las funciones asignadas a los integrantes del Sistema parecen responder de manera relevante al cumplimiento de esa meta.

- Se declara expresamente la obligación de colaborar con la actividad estadística (art. 15).

- Al abordar las regulaciones relativas al “Personal Estadístico”, se señala que “los funcionarios dedicados a trabajos estadísticos en todas

las instituciones que forman parte del Sistema constituyen el Personal estadístico”. Esta regulación parece relevante por cuanto la práctica ha demostrado que muchas veces este personal sigue las reglas e instrucciones de la organización a la que pertenecen, siendo contrapartes de la oficina estadística.

Brechas detectadas

La norma cuenta con varios aspectos sobresalientes, sin embargo, es necesario indicar que:

- No existe referencia explícita a los principios de estadísticas oficiales. Sin perjuicio de lo anterior, sí se establecen algunos de manera implícita, que tienen que ver con la regulación del secreto estadístico y los principios de confidencialidad y de finalidad estadística en el uso de los datos a los que se accede.
- No existe un catálogo de definiciones o conceptos, aunque es posible encontrar en el texto legal una definición respecto a lo que se entenderá por “actividad estadística” (art. 4).
- No están descritos los requisitos para acceder al puesto de director del INE o mantenerse en él. Tampoco se indica el plazo de duración del cargo.
- No existe norma alguna que permita el acceso del INE a los registros administrativos existentes en poder de otros órganos de la administración boliviana. La ley habla de “(...) promover el uso de los registros administrativos (...)” en el artículo 8 (inciso f) y establece la obligación de todas las personas naturales o jurídicas de entregar datos e información solicitados por el INE en el artículo 15; sin embargo, en la práctica, al tratarse de una norma que no hace referencia explícita al sector público, no existen herramientas para que este cumpla esa obligación.
- No existe una regulación pormenorizada de las reglas aplicables a las actividades censales, sin perjuicio de que en el artículo 8 (inciso d) se es-

tablece que es función exclusiva del INE levantar, procesar y publicar los censos oficiales de población, vivienda, agropecuarios y otros.

- No existen normas relativas a la actividad estadística subcontratada a terceros.
- La ley no ofrece herramientas sancionatorias en caso de negarse a informar o informar falsamente cuando se trata de personas naturales.
- Los integrantes del SEN han cambiado totalmente y muchos de ellos ya no existen.
- No existen herramientas para abordar la nueva forma administrativa del Estado Plurinacional.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - INE	
Identificación de la norma	Decreto Ley Nro. 14.100 de 1976, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística.
Naturaleza jurídica	Entidad descentralizada con autonomía administrativa y de gestión, dependiente del Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
Gobierno corporativo	Autoridad unipersonal. No se brindan más detalles sobre duración, nombramiento y remoción.
Consejo de estadística	Sí.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por su integración.
Objetivos del SEN	En virtud de la ley, se describen como objetivos del Sistema (art. 3): <ul style="list-style-type: none"> . Planificar, integrar, normar, coordinar y racionalizar las actividades estadísticas conforme al Plan de Desarrollo Socioeconómico del país. . Fomentar el desarrollo de la estadística y su correcta aplicación. . Mejorar y adecuar los métodos estadísticos. . Publicar y difundir la información estadística. . Capacitar al personal del Sistema. . Crear conciencia estadística en la población.
Acceso a RRAA	No. La ley solo dispone que se “promoverá” su uso.
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	No. La ley realiza un reenvío al Código Penal por las infracciones que se cometan y entrega al Consejo Nacional de Estadísticas las sanciones disciplinarias para los integrantes del SEN.

3. Brasil

Consideraciones preliminares¹⁴

Brasil es otro de los países que cuenta con una larga historia estadística, de la que dan cuenta varias investigaciones que la propia Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (de aquí en adelante, IBGE) se ha ocupado de promover (Senra, 2009).

En el grupo de países de América Latina, el IBGE cuenta con una destacada reputación, la que se sostiene, entre otros motivos, gracias a una amplia cobertura de servicios. En efecto, además de las labores propiamente estadísticas, sus funciones incluyen tareas en materia geográfica, cartográfica y geodésica, lo que influye en la configuración de gran parte de su estructura territorial. Otro aspecto destacable del IBGE, que lo distingue entre sus pares de América Latina, es el activo rol formador que asume a través de la oferta académica para la ciudadanía y otros funcionarios públicos.

Identificación de la norma

El IBGE fue instituido mediante el Decreto Ley Nro. 161 de 1967. Posteriormente, en 1968 se dictó la Ley Nro. 5.534, que establece la obligación de suministrar información estadística y otras medidas, mientras que en 1973 se dictó la Ley Nro. 5.878, que establece los objetivos y algunas áreas de acción del Instituto. En 2003, la regulación se complementó con el Decreto Nro. 4.740, que aprobó los Estatutos del IBGE, estableciendo normas relativas a su naturaleza, sede y finalidad, así como también competencias y normas respecto de su estructura orgánica.

Sistema Estadístico Nacional

Los estatutos de 2003 establecen en su artículo 2 que el IBGE tiene como misión retratar a Brasil, con informaciones necesarias para el co-

¹⁴ La descripción de la normativa obedece estrictamente a lo escrito en la ley vigente.

nocimiento de su realidad, y al ejercicio de la ciudadanía, por medio de la producción, el análisis, la investigación y la disseminación de información de naturaleza estadística –demográfica, socioeconómica, geocientífica–geográfica, cartográfica, geodésica y ambiental.

En cuanto al SEN, las normas de 1967 y posteriores y el Decreto de 2003 que aprueba los estatutos del IBGE no presentan una definición explícita del Sistema, sino que solo lo nombran, por ejemplo a través de las funciones de otras entidades. Tal es el caso de los estatutos, que en los artículos 3 y 18 hacen mención al Sistema Estadístico Nacional, en el ámbito de las funciones de coordinación que ejerce el IBGE.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

El artículo 1 de los estatutos definen al IBGE como una fundación pública, vinculada al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, instituida en virtud del Decreto Ley Nro. 161 de 1967, con duración indeterminada, cuya ciudad de asiento es Río de Janeiro.

El IBGE es una entidad que pertenece a la administración pública federal.

Autoridad estadística

De acuerdo con el artículo 6 de los estatutos, el IBGE es dirigido por su presidente y directores, nombrados de acuerdo con lo que establece la ley. A su vez, en su estructura organizacional contempla tres órganos colegiados de dirección superior (art. 5): Consejo Técnico, Consejo Curador y Consejo Directivo. Cada uno es presidido por el presidente del IBGE (arts. 9, 11 y 13) y está integrado por expertos según el ámbito que le corresponde a cada uno.

En particular, el Consejo Técnico está integrado por 10 consejeros de reconocida competencia técnica y profesional en la producción y el uso de información estadística y geocientífica, que son designados por el ministro de Planificación, Presupuesto y Gestión.¹⁵ El Consejo Curador, encar-

gado de la fiscalización continua de la gestión patrimonial, presupuestaria y financiera de la Fundación, está integrado por expertos en materia contable y financiera, nombrados también por el ministro de Planificación, Presupuesto y Gestión.¹⁶ Un aspecto interesante de este Consejo es que restringe la participación del presidente cuando se discuten y votan los balances y la rendición anual de cuentas, siendo la presidencia ejercida temporalmente por otro integrante del Consejo.

Por su parte, al Consejo Directivo lo integran –además del presidente del IBGE– los directores del IBGE, y los coordinadores generales del Centro de Documentación y Disseminación de informaciones del IBGE y de la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas. Entre las materias de su competencia, se incluyen, entre otras: i) someter al Consejo Técnico las propuestas del Programa Anual y Plurianual, con sus respectivos presupuestos; ii) presentar al Consejo Curador los balances y las rendiciones de cuenta, así como propuestas de otras cuestiones económico-financieras; iii) coordinar y evaluar el desempeño de los órganos del IBGE, y iv) definir y evaluar aspectos propios de la administración de la institución.

Las deliberaciones del Consejo Directivo se adoptan por mayoría simple de votos, y deben estar presentes por lo menos tres miembros, correspondiéndole a su presidente el voto dirimente. Pueden participar de las reuniones, sin derecho a voto, personas invitadas especialmente a propósito de temas específicos.

Secreto estadístico

La Ley Nro. 5.534 incluye normas relativas al secreto estadístico y establece explícitamente que esta información “no podrá usarse como evidencia, en un procedimiento, administrativo, fiscal o judicial” (artículo 1, párrafo único).

¹⁵ De los 10 consejeros, cuatro deben representar a los Ministerios de Planeación, Presupuesto y Gestión; Hacienda, Trabajo, y Defensa. Duran cuatro años en sus cargos y se reúnen al menos dos veces al año.

¹⁶ Entre los integrantes de este Consejo debe haber un representante del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; del Banco Central, y de la Secretaría del Tesoro Nacional, y dos representantes de los trabajadores del IBGE. Ejercen su cargo durante dos años y se reúnen al menos cuatro veces al año.

Régimen sancionatorio

Además de estipular la obligatoriedad de entregar información al IBGE para fines estadísticos, aplicable a toda persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, la Ley Nro. 5.534 establece un sistema de sanciones y multas para los informantes que se nieguen a entregar información o declaren falsamente, así como para los funcionarios que transgredan su deber de reserva (art. 2 y siguientes). Asimismo, establece que la aplicación de multas no exime de la obligación de entregar la información solicitada dentro de los plazos establecidos.

Otros aspectos de interés

Hay dos aspectos muy sobresalientes para resaltar:

- La norma estatutaria en su artículo 22 ofrece una interesante reglamentación relativa a la formación de capital humano en la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas, la cual, junto con gozar de libertad de cátedra, tiene como misión planificar, orientar, coordinar, controlar y ejecutar actividades de enseñanza e investigación en materia estadística y geográfica. Para ello, está facultada para implementar actividades relacionadas con entrenamiento, perfeccionamiento, formación e investigación de las diferentes áreas del IBGE, lo que le permite mantener cursos de grado, de posgrado y de especialización, tanto para funcionarios del IBGE como para el público en general, acorde con la legislación educativa vigente.
- La Ley Nro. 5.534 declara explícitamente que la información recogida con fines estadísticos no podrá ser objeto de certificados y, bajo ninguna circunstancia, servirá de prueba en procesos administrativos, fiscales o judiciales.

Brechas detectadas

- La ley no incluye referencias a un catálogo de principios ni tampoco algún listado de conceptos; sin perjuicio de ello, sí incluye normas a las que subyacen principios tales como independencia técnica, coordinación, finalidad estadística y confidencialidad.

- No hay una definición principal del SEN en la ley, aun cuando existen algunas referencias tangenciales a su concepto y una definición en los estatutos del IBGE.
- En relación con la autoridad máxima estadística, no se mencionan mecanismos de designación, ni de salida, ni tampoco el plazo de duración del mandato.
- No existen reglas explícitas para el desempeño de la actividad estadística en general ni para la realización de censos oficiales en particular, salvo la que indica que estos se financiarán con el presupuesto de la Nación.
- Si bien existen normas de difusión, estas no incorporan, por ejemplo, la necesidad de explicar cambios metodológicos con la debida anticipación.

INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA - IBGE	
Identificación de la norma	. Decreto Ley Nro. 161 de 1967, que autoriza al Poder Ejecutivo a instituir la “Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística” y otras medidas. . Ley Nro. 5.534 de 1968, que dispone sobre la obligatoriedad de proporcionar informaciones estadísticas y de otras medidas. . Ley Nro. 5.878 de 1973, que dispone sobre la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), y otras medidas. . Decreto Nro. 4.740 de 2003, que aprueba los Estatutos y el cuadro de cargos y funciones de la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), y otras medidas.
Naturaleza jurídica	Fundación pública, vinculada al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, que se rige por sus Estatutos aprobados por decreto, con duración indeterminada, cuya ciudad de asiento es Río de Janeiro.
Gobierno corporativo	Autoridad colegiada (Consejo Directivo) a cargo de un presidente que es subrogado por el director general. Cuenta además con tres órganos colegiados de dirección superior (Consejo Técnico, Curador y Directivo) y otros cuerpos colegiados de asistencia al presidente del Instituto (art. 5, Decreto 4.740).
Consejo de estadística	Sí, denominado Consejo Técnico.
Mención expresa al SEN	Sí, definido en sus estatutos (art. 3).

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación)

Objetivos del SEN	Los estatutos definen como tales: (Decreto Nro. 4.740, Anexo 1, art. 3) . Proponer una revisión periódica del Plan General de Informaciones Estadísticas y Geográficas, a realizarse al menos cada cinco años. . Trabajar en los Planes Geodésico Fundamental y Cartográfico Básico y en el Sistema Estadístico Nacional, a través de la producción de informaciones y la coordinación de las actividades técnicas, en consonancia con el Plan General de Informaciones Estadísticas y Geográficas. . Acompañar la elaboración de la propuesta presupuestaria de la Unión referente a lo previsto en el Plan General de Informaciones Estadísticas y Geográficas.
Acceso a RRAA	Sí. Se establece en la Ley Nro. 5.534 (art. 1).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

4. Chile

Consideraciones preliminares

Al igual que otros países de América Latina, Chile cuenta con una arraigada cultura estadística radicada principalmente en el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Esta trayectoria se documenta muy bien en la exposición de motivos del proyecto de ley de la nueva institucionalidad estadística del país, actualmente en tramitación en el Congreso.¹⁷

La ley estadística vigente se remonta al año 1970 y no ha sufrido modificaciones relevantes a la fecha. Sin embargo, con ocasión del ingreso de Chile a la OCDE en 2010, el país se comprometió a actualizar su marco normativo; a tal fin, a la fecha se han presentado dos proyectos de ley al Congreso, uno en 2012 y otro en 2015, con miras a establecer una nueva institucionalidad estadística. Mientras que el primero no fue discutido mayormente en el Congreso, el segundo aún se encuentra en tramitación (segundo trámite legislativo en el Senado).

¹⁷ Información disponible en el sitio web de la Cámara de Diputados de Chile (https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10795&prmBoletin=10372-03).

El INE de Chile ha tenido una trayectoria institucional de estabilidad relativa, con importantes avances metodológicos en línea con las recomendaciones internacionales, que ocurrieron con motivo del ingreso a la OCDE (2007-09) y en el periodo previo. Esta trayectoria se vio, sin embargo, interrumpida con ocasión del fallido levantamiento censal del año 2012, que derivó en la necesidad de realizar un nuevo operativo, que se materializó en 2017. Esta situación ayudó a reforzar las demandas de modernización y fortalecimiento institucional, incluida una nueva legislación estadística, visibilizadas con anterioridad por la OCDE (OCDE, 2009) y el FMI (FMI, 2007).

Identificación de la norma

La regulación estadística chilena se encuentra contenida en la Ley Nro. 17.374 del año 1970 sobre la Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Existe además el Decreto Supremo Nro. 1.062 de 1970, que reglamenta y profundiza algunos aspectos detallados en la ley, principalmente referidos a las atribuciones y deberes del director y los subdirectores, así como a las características de las funciones del personal del INE.

Sistema Estadístico Nacional

El marco regulatorio chileno es altamente descentralizado. El INE produce un número importante de estadísticas; sin embargo, las cuentas nacionales son responsabilidad del Banco Central, las cuentas ambientales son legalmente responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente, mientras que la medición de la pobreza actualmente se encuentra a cargo de la CEPAL (pobreza por ingresos), previo convenio con el Ministerio de Desarrollo Social, y de la Universidad de Oxford (pobreza multidimensional). En el proyecto de ley, que actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso, se asigna la función de medición de la pobreza al INE.

En este escenario de descentralización, que plantea la necesidad de un alto nivel de coordinación liderado por una entidad rectora, lo cierto es

que la ley vigente no contempla reglas explícitas que dispongan que la actividad se ordene bajo un Sistema Estadístico Nacional como tal. De hecho, la expresión SEN no existe explícitamente en la ley, aunque se hace mención a los “(...) organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado que elaboran estadísticas (...)” (art. 2), y también a algunas funciones que el INE puede ejercer sobre estos, principalmente de coordinación.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

En el artículo 1 de la ley, el INE se describe como “(...) un organismo técnico e independiente, es una persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizada y con patrimonio propio, encargada de las estadísticas y censos oficiales de la República, que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción”. Hoy en día, el Ministerio ha cambiado su denominación a “Ministerio de Economía, Fomento y Turismo”.

Autoridad estadística

En el caso del INE de Chile, su autoridad recae en un director nacional, el cual, según el artículo 3, tiene a su cargo “la Dirección Superior, Técnica y Administrativa del Instituto Nacional de Estadísticas”, y se describe como un “(...) funcionario de libre designación del Presidente de la República, quien será el representante legal del Instituto y que para todos los efectos legales tendrá la calidad de Jefe Superior del Servicio”. Sus atribuciones se encuentran expresamente reglamentadas en la ley (art. 4) y en el reglamento antes mencionado.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 39 de la ley establece que para el cargo “se deberá estar en posesión del título de ingeniero”.

Por otra parte, en Chile existe una Ley de Alta Dirección Pública (ADP), que norma el procedimiento bajo el cual se eligen las jefaturas superiores de los servicios públicos, y que se aplica en consecuencia al proceso de selección del director del INE. Si bien este proceso ADP involucra una

selección de candidatos sobre la base de un concurso público y un perfil detallado, la decisión final la ejerce el presidente de la República. Sin embargo, una reforma reciente (2016) de la Ley de ADP ha permitido definir a 12 de estos altos directivos a través de un mecanismo de libre designación por parte del presidente de la República, siendo el INE una institución elegible para este procedimiento.

Secreto estadístico

La norma chilena cuenta con reglamentación expresa en esta materia. En efecto, el artículo 29 establece una prohibición amplia para el INE, los organismos fiscales y semifiscales y las empresas del Estado, y cada uno de los respectivos funcionarios, referida a “divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas, de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades”. La misma norma estipula que el estricto cumplimiento de estas reservas constituye el “secreto estadístico” y que su infracción será sancionada como delito, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal.

Régimen sancionatorio

La Ley 17.374 establece la obligación de entregar información tanto para las personas naturales y jurídicas chilenas y las residentes o transeúntes, así como también para los funcionarios responsables de organismos o servicios fiscales y semifiscales, empresas del Estado, municipalidades y demás instituciones públicas que cuenten con información que pueda ser de utilidad para las estadísticas oficiales (arts. 20 y 21).

La misma norma establece que en caso de negativa, falseamiento o alteración de la información que ha sido solicitada, se aplicará una multa a beneficio fiscal por el monto que indica (arts. 22 y 26). Además, la obligación de informar no desaparece aun cuando sea aplicada la multa; de manera que, si el informante persiste en su negativa, la autoridad puede aplicar nuevamente la multa incrementando su monto hasta el doble.

Otros aspectos de interés

La ley estadística chilena tiene una variedad de aspectos interesantes, entre ellos:

- El texto de la ley contiene una definición bastante completa de las atribuciones del organismo, entre las que se encuentra expresamente señalada la de realizar censos oficiales, incluidos algunos de sus requerimientos para una debida implementación. En particular, la ley establece en forma clara la obligatoriedad de todos los funcionarios y el personal de los órganos de la administración del Estado de participar en las tareas censales que le sean encomendadas. Por otra parte, declara que será feriado nacional irrenunciable el día en que se realice el Censo de Población y Vivienda, quedando su fecha bajo la determinación del director nacional del INE. Esto último, si bien resulta de gran utilidad para los censos con modalidad *de hecho*, da cuenta no obstante de la obsolescencia de la ley estadística al no contemplar otras modalidades de levantamientos censales.

- Existe un organismo colegiado, denominado Comisión Nacional de Estadísticas (art. 5), que permite obtener retroalimentación de los usuarios y cuya integración es mixta; es decir, cuenta con representantes del sector público y privado. Si bien la ley establece que esta Comisión tiene integrantes remunerados y atribuciones resolutorias, tal como “aprobar el Plan Nacional de Recopilación Estadística, antes de su presentación al Presidente de la República” (art. 7), en la práctica ejerce como una entidad consultiva y con participación *ad honorem*.

- La Ley establece también la creación de un Comité Consultivo Técnico de Estadística, presidido por el director del INE, a cargo de la coordinación de labores de colección, clasificación y publicación de estadísticas de los órganos del Estado. Su composición es amplia, con representantes de la mayoría de los ministerios, el Banco Central, universidades y organismos internacionales (Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas, Centro Latinoamericano de Demografía, CEPAL, Instituto internacional de estadística, entre otros). Sin embargo, no existen registros de que haya sesionado alguna vez desde que se publicó la ley.

- Existe una habilitación legal para el acceso del INE a trabajos, planos, mapas, fotografías y, en general, cualquier información de otros organismos de Estado que pudieran ser de utilidad para cualquier estudio de carácter geográfico, estadístico o censal (arts. 17 y 18); no obstante, se cumple con alcance limitado.
- La ley establece expresamente normas relativas al perfil profesional del jefe superior del servicio (art. 39), así como de los subdirectores técnico, operativo y administrativo, y del fiscal del INE.

Brechas detectadas

- La ley no establece ninguna referencia explícita a los principios de estadísticas oficiales, sin perjuicio que implícitamente se consagra la confidencialidad y finalidad en el uso estadístico de la información que se recoge.
- No existen conceptos o definiciones asociados con la actividad estadística.
- No hay normas que hagan referencia explícita a un Sistema Estadístico Nacional.
- La ley estadística no contempla plazo de duración del periodo de ejercicio del director.¹⁸ Lo anterior da cuenta de la estrecha asociación de este nombramiento con el ciclo político en curso, tal como lo refrenda la misma ley al indicar que “será un funcionario de libre designación del Presidente”.
- No existen normas relativas a la seguridad de la información ni tampoco a la destrucción de información en poder de terceros que presten soporte a la actividad, luego de su utilización para los fines para los cuales fueron contratados.

¹⁸ De acuerdo con el sistema de Alta Dirección Pública, que aplica en general para los directores de servicio en Chile, cuando el cargo del director es elegido por concurso público, el periodo de ejercicio es de tres años, pudiendo ser ratificado para un máximo de dos periodos adicionales (de tres años cada uno). Sin embargo, si la designación del cargo es decisión directa del presidente de la República (lo que aplica para un máximo de 12 servicios públicos), la extensión del cargo dura mientras el director cuente con la confianza del presidente.

- La ley no dispone de reglas que permitan el acceso a investigadores, ni siquiera bajo estrictas reglas de resguardo de la confidencialidad.
- No hay normas que fijen estándares de calidad estadística ni mecanismos para su evaluación.
- No existen normas particulares sobre la manera en que el INE debe divulgar su información (calendario, periodicidad, universalidad, etc.), sin perjuicio de que en la práctica sí existe un calendario de publicaciones publicado con anticipación.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS - INE	
Identificación de la norma	. Ley Nro. 17.374 de 1970, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFL Nro. 313 de 1960, que aprobara la Ley Orgánica de Dirección Estadística y Censos, y crea el Instituto Nacional de Estadísticas. . Decreto Nro. 1.062 de 1970, que aprueba el Reglamento del Instituto Nacional de Estadísticas.
Naturaleza jurídica	Organismo técnico e independiente, persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizada, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (hoy, Economía, Fomento y Turismo).
Gobierno corporativo	Autoridad unipersonal.
Consejo de estadística	Sí, denominado Comisión Nacional de Estadística.
Mención expresa al SEN	No.
Objetivos del SEN	El SEN no aparece descrito como tal, pero en el INE recaen ciertas atribuciones que le son atribuibles a un rector de Sistema [art. 2, b) y e)], tales como: . Estudiar la coordinación de las labores de colección, clasificación y publicación de estadísticas que realicen los organismos fiscales y semifiscales y las empresas del Estado. . Visar, dándole carácter oficial, los datos estadísticos que recopilen los organismos fiscales y semifiscales y las empresas del Estado.
Acceso a RRAA	Sí. Se establece el acceso en los artículos 20 y 21 de la Ley.
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

5. Colombia

Consideraciones preliminares

Colombia ha sido caracterizado como uno de aquellos países donde es posible encontrar una creciente y significativa capacidad estadística a través del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Tal como se ha mencionado en estudios previos, este califica como una de las ONE que “(...) poseen un potencial propio de desarrollo de capacidad que las acercaría a las “islas de eficiencia” o instituciones con niveles técnicos y de autonomía superiores al promedio general del Estado” (Dargent *et al.*, 2018; pág. 21).

No obstante, con relación a su marco regulatorio, es posible constatar un pluralismo normativo que se expresa en una serie de normas que rigen la actividad estadística con mayor y menor especificidad en algunos aspectos. Esta característica afecta la claridad y la coherencia de su marco legal vigente.

Identificación de la norma

Como se señaló previamente, el marco jurídico se encuentra fuertemente disgregado en diversos cuerpos legales, entre los que se pueden mencionar:

- Ley Nro. 79 de 1993, que regula la realización de censos de población y vivienda en todo el territorio nacional.
- Ley Nro. 152 de 1994, que define el proceso del Plan Nacional de Desarrollo.
- Decreto Nro. 262 de 2004, que permite asegurar la producción estadística oficial.
- Decreto Nro. 4.178 de 2011, que establece las funciones de planificación, estandarización y certificación de las estadísticas del DANE.

¹⁹ Esta ley (aprobada en mayo de 2019) reemplaza a la Ley 1.753 de 2015, que previamente establecía el Plan Nacional de Desarrollo 2014-18, en cuyo artículo 160 se creaba el SEN en Colombia.

- Resolución Nro. 1.450 de 2011, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.
- Decreto Nro. 1.170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística, que consiste en una compilación de normas reglamentarias preexistentes en materia estadística de 1951 en adelante. Entre estas, se encuentran aquellas específicas a un sector determinado (por ejemplo, institucionalidad para las estadísticas del sector turismo, y lo mismo para las de servicios), así como otras referidas más bien a metodologías específicas (por ejemplo, elaboración de avalúos y determinación del valor comercial de un inmueble; procedimientos asociados a deslindes; cuestiones relacionadas al precio de venta, y sobretasas al consumo de cigarrillos y tabaco; entre otras).
- Ley Nro. 1.753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-18, cuyo artículo 160 crea el Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Colombia y describe sus integrantes, la rectoría del DANE y el acceso a registros administrativos, y establece además la conformación de un Consejo Asesor Nacional de Estadística (CANE).
- Decreto Nro. 1.743 de 2016, por el cual se reglamenta el artículo 160 de la Ley 1.753 de 2015 y se adiciona el título 3 a la parte 2 del libro 2 del Decreto 1.170 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.
- Ley Nro. 1.955¹⁹ de 2019, en virtud de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-22, cuyo artículo 155 modifica el artículo 160 de la Ley Nro. 1.753 de 2015 y establece la creación del SEN en Colombia y de un Consejo Asesor Técnico del SEN.

Sistema Estadístico Nacional

El SEN se encuentra reconocido en el artículo 155 de la Ley Nro. 1.955 de 2019, que establece el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-22: “el Sistema de Estadística Nacional estará integrado por las entidades

que produzcan y difundan estadísticas o sean responsables de registros administrativos”, entre las que se encuentran aquellas: “(...) 1. Pertenecientes a las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente; del orden nacional, departamental, municipal y distrital. 2. Los órganos, organismos o entidades estatales independientes o autónomos de control. 3. Las personas jurídicas, públicas o privadas, que presten servicios públicos. 4. Cualquier persona jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública. 5. Personas jurídicas que posean, produzcan o administren registros administrativos en el desarrollo de su objeto social, que sean insumos necesarios para la producción de estadísticas oficiales”.

Destaca el hecho de que esta definición incorpora a las entidades privadas, en la medida que presten servicios públicos o que posean, produzcan o administren registros de utilidad para la producción de estadísticas oficiales. Asimismo, queda establecido que “el Gobierno nacional reglamentará las demás disposiciones relacionadas con el Plan Estadístico Nacional y las condiciones que garanticen el intercambio de información y la calidad de las estadísticas de que trata este artículo, el cual será concertado con todos los integrantes del SEN”. En consecuencia, en esta última ley que define al SEN, no hay mayor indicación en términos de los derechos u obligaciones de sus integrantes con respecto al acceso a datos nominados, o de si hay diferencias de acceso entre los integrantes públicos y privados.

La misma norma dispone que el DANE será el órgano rector del Sistema, y que el objetivo del SEN “será suministrar al Estado y a la sociedad estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad”, además de optimizar el uso de los registros administrativos existentes.

Una particularidad de esta norma, por ser básicamente un Plan de Desarrollo del gobierno en ejercicio, es que cambia cada cuatro años, y con ello ha ido cambiando también la definición del Sistema Estadístico Nacional de Colombia y sus características establecidas por ley.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

El decreto estadístico Nro. 1.170 señala que se trata de un “Departamento administrativo” sin hacer referencia a su patrimonio, personalidad jurídica u otro antecedente relevante. El artículo 39 del Decreto Nro. 489 de 1998, relativo a la integración de la administración pública, establece que el DANE es uno de los siete departamentos que componen la administración pública colombiana, junto al presidente y los ministerios. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, varios de estos departamentos han experimentado cambios estructurales, por ejemplo, al ser anexados a diversos ministerios, quedando solo el DANE (y el Departamento Nacional de Planeación) bajo la figura original.

La OCDE ha señalado que podría entenderse que el director del DANE tiene el mismo rango que un ministro y se nombra directamente por el presidente de la República, al igual que los ministros (OCDE, 2015b; pág. 10). Un Departamento Administrativo es una entidad técnica, forma parte del Gobierno central junto con el presidente y los ministerios y, en consecuencia, tiene rango de ministerio, aunque no tiene la facultad de presentar iniciativas legislativas (en el caso del DANE, estas deben ser presentadas por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público).

El Decreto Nro. 262 de 2004 establece cuáles son sus objetivos y principales funciones. Se establece además que se trata de una oficina centralizada geográficamente pero desconcentrada para los efectos del trabajo de campo, el cual será analizado, procesado y consolidado por el DANE.

Autoridad estadística

El cargo que ejerce el director del DANE (director de Departamento Administrativo) corresponde a empleo público por libre nombramiento (art. 5, Clasificación de empleo; art. 23, Clases de nombramiento), según lo establecido en la Ley Nro. 909 de 2004, que establece normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y otras disposiciones.

No hay normas que establezcan reglas o principios sobre la independencia profesional del DANE o de su director. Sin perjuicio de lo anterior, el Código Colombiano de Buenas Prácticas Estadísticas (2011) sí hace referencia explícita a los principios de imparcialidad e independencia técnica.

Secreto estadístico

El mismo artículo 155 del mencionado Plan Nacional de Desarrollo 2018-22, establece en su párrafo 1 que “el DANE garantizará la reserva y confidencialidad de la información en concordancia con el artículo 5 de la Ley 79 de 1993. Los integrantes del SEN que incumplan u obstaculicen los requerimientos de información realizados por el DANE, asociados a la entrega de bases de datos de los registros administrativos, estarán sujetos a las sanciones y multas fijadas en el artículo 6 de la Ley 79 de 1993”.

El párrafo 2 y 5 de la misma ley establece otras referencias a la confidencialidad y reserva, indicando la necesidad de “salvaguardar la confidencialidad y reserva (...)” de la información, al realizar intercambios de datos por parte de los integrantes del SEN, o “preservar la reserva estadística” toda vez que se difundan los resultados.

Régimen sancionatorio

No se establecen, en los marcos normativos analizados, infracciones ni sanciones expresas para los informantes asociadas con el incumplimiento de estas normativas, así como tampoco para los funcionarios públicos que intervienen en el proceso estadístico por el incumplimiento de deberes de funcionarios.

La única referencia sancionatoria está dada por el artículo 5 de la Ley Nro. 79 de censos, que se ha intentado interpretar extensivamente para todo otro levantamiento estadístico, sin mayor éxito.

Otros aspectos de interés

Colombia goza de muy buena reputación en América Latina por su sistema de certificación de calidad de la estadística, lo que aparece bien resguardado en el texto del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, a diferencia de otros asuntos igualmente relevantes que tienen menos desarrollo normativo, como la obligación de informar, por ejemplo.

Brechas detectadas

La regulación estadística colombiana presenta las siguientes brechas que resulta relevante informar:

- Existe un elevado grupo de normas legales que tienen aplicación a la actividad estadística, haciéndose referencia recíproca entre ellas, lo que dificulta el acceso claro, coherente y expedito a la regulación.
- La ley no ofrece un catálogo de conceptos ni tampoco una definición explícita a los Principios de Estadísticas Oficiales. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 155 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-22 hace mención a algunos de estos principios, al indicar que el SEN contribuirá con “transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia” a las estadísticas del país, con un enfoque diferencial. En el mismo articulado hay referencias a la confidencialidad que debe guiar estos procesos.
- Las normas no establecen los requisitos para ser director del DANE, no establecen un plazo de duración del cargo, ni tampoco detallan los mecanismos para su nombramiento y remoción, siendo aspectos que repercuten directamente en su independencia técnica y política. En la práctica, el director es nombrado directamente por el presidente de la República.
- No existen normas particulares sobre la manera en que el DANE debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.).

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE	
Identificación de la norma	<ul style="list-style-type: none"> . Ley Nro. 152 de 1994, la cual establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. . Decreto Nro. 262 de 2004, el cual modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y dicta otras disposiciones. . Resolución Nro. 1.450 del 2011, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2011-14, “Prosperidad para todos”. . Decreto Nro. 4.178 de 2011, el cual reasigna funciones al DANE en relación con la planificación, estandarización y certificación de las estadísticas. . Decreto Nro. 1.170 de 2015, mediante el cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. . Ley Nro. 1.753 de 2015, mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-18, “Todos por un nuevo país”. . Decreto Nro. 1.743 de 2016, mediante el cual se reglamenta el artículo 160 de la Ley Nro. 1.753 de 2015 y se adiciona el título 3 a la parte 2 del libro 2 del Decreto Nro. 1.170 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. . Ley Nro. 1.955 de 2019, mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-22, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
Naturaleza jurídica	Departamento Administrativo, que se relaciona directamente con la presidencia de la República.
Gobierno corporativo	Autoridad unipersonal.
Consejo de estadística	Sí, denominado Consejo Asesor Técnico del SEN.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integración y objetivos.
Objetivos del SEN	<p>El artículo 155 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-22 establece como objetivos del SEN:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Suministrar a la sociedad y al Estado estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad. . Utilizar los lenguajes y procedimientos comunes, respetando los estándares estadísticos internacionales y los objetivos del código de buenas prácticas en materia estadística. . Optimizar el uso de los registros administrativos producidos por todas las entidades que lo conforman y contribuir con la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas del país, con un enfoque diferencial.
Acceso a RRAA	Sí. Se establece el acceso en la Ley Nro. 1.955 (art. 155).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	No se declara en los textos analizados, salvo para efectos censales.

6. Costa Rica

Consideraciones preliminares

La actividad estadística de Costa Rica se remonta a la época colonial y ha continuado de manera ininterrumpida, pasando por la independencia hasta la fecha. Su primera oficina estadística data de 1861 y desde entonces se ha tratado de mantener una tradición censal y un proceso de sostenida mejora en el resto de la producción estadística.²⁰

El 30 mayo de 2019, se reemplaza el texto legal vigente desde 1998, con ocasión de los requerimientos de adhesión del país a la OCDE, lo que convierte a Costa Rica en uno de los países con el marco regulatorio más moderno y completo en vigencia en América Latina.

Identificación de la norma

El marco regulatorio es la Ley Nro. 9.694 de 2019 sobre el Sistema de Estadística Nacional. Como se trata de una ley con una vigencia muy reciente, Costa Rica se encuentra en proceso de dictar nuevos reglamentos de orden orgánico que complementarán la aplicación de esta norma, lo que debe ocurrir dentro de los seis meses siguientes a su publicación.

Sistema Estadístico Nacional

La norma cuenta con una declaración expresa sobre el Sistema Estadístico Nacional en su artículo 1, al establecer el objeto de la ley: “(...) regular el SEN, las instituciones que lo componen, fijar las normas básicas para su adecuada coordinación y la obtención de información que permita el desarrollo estadístico de manera veraz y oportuna”.

Para ello, se crea el SEN (art. 4), conformado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), las instituciones de la administración pública

²⁰ Puede consultarse más información sobre la trayectoria institucional en el documento disponible en la siguiente página web:
https://unstats.un.org/unsd/dnss/statistics_day/Costa_Rica-Boletinver.pdf.

cuya actividad estadística sea relevante o que posean registros administrativos y las personas de derecho privado que soliciten su incorporación o sean aceptadas por el *Consejo Directivo del INEC* (CDINEC), en concordancia con lo que establezca el reglamento de la ley. La incorporación de estas últimas es “(...) siempre que sean responsables de producir y divulgar estadísticas oficiales o posean registros de información que sirvan de insumo para la elaboración de estas”.

En el artículo 6, se establece además que “el SEN sustentará sus actividades en una ENDE (Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico) decenal, que se ejecutará por medio de los PEN (Plan Estadístico Nacional) quinquenales, que serán formulados por el INEC en conjunto con todos los integrantes del SEN y aprobados por el CDINEC (...)”

En virtud del artículo 7 se crea una Comisión Interinstitucional de Estadística (CIE), conformada por los responsables de las unidades administrativas a cargo de los procesos estadísticos del SEN y presidida por el/la gerente del INEC.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

Se encuentra declarada en su artículo 31, y se define a la oficina como una “(...) institución autónoma, la cual tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de la misma autonomía funcional y administrativa consagrada en el art. 188 de la Constitución Política. Será el ente técnico rector de las estadísticas nacionales y coordinador del SEN (...)”.

Autoridad estadística

La autoridad estadística recae, según el artículo 39 en un cuerpo colegiado denominado “Consejo Directivo”, que “(...) es la autoridad máxima del INEC. Estará conformado por cinco personas; deben ser profesionales, académicos o investigadores en materia estadística, económica o social o en otro campo disciplinario en el que se dé una amplia utilización de las

estadísticas oficiales y cuya idoneidad garantice el debido funcionamiento del CDINEC. Las personas designadas deberán contar al menos con un grado universitario de licenciatura”.

En cuanto a su designación, una de ellas será designada por el Consejo de Gobierno; otra, por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas; otra, por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, mientras que dos, por el Consejo Nacional de Rectores. La ley establece también que se juramentarán ante la autoridad máxima del órgano que representan, y que ejercerán sus funciones por un periodo de seis años, pudiendo ser reelegidos por periodos iguales. Si bien su cargo es inamovible durante el periodo por el cual fueron designadas, la ley también establece causales de remoción, incluida la existencia de incompatibilidades, con un procedimiento que se establecerá por reglamento (art. 40).

La nueva ley también dispone que el CDINEC nombrará a un gerente, que ejercerá como superior administrativo del INEC, a un subgerente y a un auditor interno. Tanto el gerente como el subgerente podrán ser nombrados por periodos de seis años y podrán ser reelectos (art. 46). El artículo 47 establece los requisitos para ocupar dichos cargos.

Secreto estadístico

Las normas relativas al secreto estadístico se encuentran expresamente establecidas entre los artículos 20 a 23, pero además la regulación contempla de manera sistémica una presencia del principio de confidencialidad a lo largo de todo el cuerpo legal.

En tal sentido, el artículo 10 a) estipula: “Principio de confidencialidad estadística: garantiza la protección de los datos obtenidos por el SEN, para la elaboración de las estadísticas dentro del marco de esta ley. Se exceptúan de la aplicación de este principio los datos de carácter público que son de libre acceso para todos los ciudadanos”. En su artículo 22, la ley establece la obligatoriedad para los integrantes del SEN de establecer protocolos de seguridad para preservar este principio.

Posteriormente, se especifica la confidencialidad estadística (art. 20) como “(...) la prohibición que tiene el personal de las instituciones del SEN de revelar los datos que se refieran a personas físicas o jurídicas determinadas, de los que hayan tenido conocimiento de manera directa o indirecta en el desempeño de sus actividades”. Esta prohibición se extiende incluso una vez terminado el vínculo laboral con el organismo de que se trate. La ley es precisa, además, al establecer que queda prohibido el uso de los datos obtenidos de los informantes del SEN para propósitos fiscales, judiciales y de otra índole distinta a la estadística (art. 21). Asimismo, cuando se trate del intercambio de información entre integrantes del SEN y con fines únicamente estadísticos, la ley establece la obligatoriedad que recae en estos de disponer de los medios necesarios para resguardar la confidencialidad estadística.

Régimen sancionatorio

La norma costarricense es clara en esta materia, al efectuar una extensa y pormenorizada regulación en los artículos 58 a 62, estableciendo principios que rigen la potestad sancionatoria para los informantes que no cumplan con su obligación de informar, así como también para los funcionarios involucrados en las conductas prohibidas en esta ley. Se establece además que el derecho de aplicar sanciones prescribe en un plazo de cuatro años,²¹ contado desde el momento en que se cometió la infracción.

En los artículos 63 a 71, se hace un extenso despliegue del régimen sancionatorio y de las infracciones que tipifica (leves, graves, muy graves), abarcando íntegramente, como ya se ha señalado, a los informantes del sector público y privado. Se incluyen también situaciones en las que no se remite la información en los plazos establecidos o se entrega información falsa o inexacta, así como reincidencias.

Otros aspectos de interés

La norma cuenta con una regulación en su artículo 18 que establece la posible existencia de ciertos datos que son de entrega voluntaria por el

²¹ Este plazo se incrementa en dos años en comparación con la ley anterior.

informante, cuando ellos sean “(...) susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas, espirituales o filosóficas, la orientación sexual y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar la intimidad personal o familiar”.

Por otra parte, en su artículo 33 g) establece que es obligación del INEC “suministrar al público, de modo claro, oportuno, gratuito y en formato abierto, los resultados de la actividad estadística, así como las metodologías empleadas. El INEC publicará los datos estadísticos de conformidad con el calendario que disponga, el cual debe abarcar siempre los doce meses siguientes, y deberá ser publicado en la página web de la institución”.

Existe además un Consejo Nacional Consultivo de Estadísticas (arts. 26 a 30), definido como un “(...) órgano consultivo de los usuarios de las estadísticas. En él estarán representadas instituciones del sector público, organizaciones empresariales e instituciones sociales, económicas y académicas”. Entre sus funciones se encuentran: i) asesorar al INEC y retroalimentarlo sobre nuevas necesidades estadísticas; ii) rendir opinión sobre el anteproyecto de la ENDE y del PEN y sobre los respectivos planes y programas anuales, y iii) recomendar medidas para el mejoramiento de las publicaciones de los informes estadísticos y los métodos de divulgación a cargo de los integrantes del SEN.

Brechas detectadas

La regulación estadística costarricense prácticamente no tiene brechas que cerrar debido a la reciente actualización de su marco legal. Sin perjuicio de lo anterior, se previene sobre las atribuciones del presidente del Consejo Directivo y las competencias del gerente del Instituto, particularmente en cuanto a las competencias en la actividad estadística que posee este último y que podrían generar alguna inconsistencia en la gestión armónica de cada autoridad.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS - INEC	
Identificación de la norma	Ley Nro. 9.694 de 2019, Sistema de Estadística Nacional.
Naturaleza jurídica	Institución autónoma, la cual tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de la misma autonomía funcional y administrativa consagrada en el artículo 188 de la Constitución Política. ²² Será el ente técnico rector de las estadísticas nacionales y coordinador del SEN. El Instituto regirá sus actividades por lo dispuesto en esta ley y su reglamento (art. 31 de la Ley Nro. 9.694).
Gobierno corporativo	Colegiado, consiste en un Consejo Directivo.
Consejo de estadística	Sí.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integración, objetivos y funciones.
Objetivos del SEN	Se establecen a propósito de los principios que gobiernan al SEN, señalando que buscan (art. 11): . Aplicar un mismo sistema normalizado de conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos que posibiliten la comparación, la integración y el análisis de los datos y resultados obtenidos. . Documentar y resguardar las bases de datos que se obtengan de las operaciones estadísticas que realicen. . Emitir, en el caso particular del INEC, las normativas técnicas correspondientes, fundamentadas en los principios de buenas prácticas estadísticas reconocidas internacionalmente y aceptadas por Costa Rica.
Acceso a RRAA	Sí (art. 16 de la ley).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí, para informantes del sector público y privado.

²² El artículo 188 de la Constitución de Costa Rica señala “las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión”.

7. Ecuador

Consideraciones preliminares

La historia estadística ecuatoriana ha mostrado una consolidación a partir de que se dictó su ley en 1976.²³ Desde entonces, se ha fortalecido la institucionalidad estadística, viéndose beneficiada por periodos de bonanza económica y de fuerte apoyo político, aunque al mismo tiempo este último le ha significado en ocasiones cierto grado de vulnerabilidad, toda vez que el discurso político siempre tiende a esperar estadísticas que lo avalen.

Cabe mencionar que la aspiración a modernizar su legislación estadística se ha manifestado desde principios de la década presente, con anteproyectos de ley presentados en la Asamblea Nacional –el último es de 2012–, aunque no lograran ser aprobados. Mientras tanto, han surgido una serie de normas referidas a diversos cambios institucionales en el país (por ejemplo, la creación y supresión de ministerios), algunas de las cuales han ido asignando atribuciones especiales al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Ecuador. Esto ha generado una alta dispersión de normas que ciertamente afectan la actividad estadística.

Identificación de la norma

La legislación estadística se encuentra principalmente recogida en el Decreto Supremo Nro. 323 de 1976, la Ley de Estadística, el Decreto Nro. 77 de 2013 y el Decreto Nro. 215 de 2017.

El Decreto Nro. 77 de 2013 introduce cambios significativos a la ley anterior, al incorporar una reorganización del INEC, asignándole funciones adicionales, tales como oficiar de rectoría y coordinación del Sistema Estadístico Nacional, redefinir el Consejo Nacional de Estadística y Censos, brindar rango de Viceministro a la autoridad máxima del INEC, fortalecer el acceso del INEC a los registros administrativos en poder de los organismos públicos de Ecuador, entre otras.

²³ <http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web-inec/Institucion/Historia.pdf>.

A su vez, el Decreto Nro. 215 de 2017 aborda la necesidad de redefinir nuevamente el Consejo Nacional de Estadística y Censos debido a la eliminación de los ministerios sectoriales (Decreto Nro. 7 de 2017), los cuales conformaban el Consejo de acuerdo con el Decreto Nro. 77 de 2013.

Si bien ambos decretos actualizan considerablemente la Ley de 1976 y son una respuesta a los cambios institucionales que se han ido sucediendo en Ecuador, el hecho de que sean decretos (y no leyes) genera un grado de incertidumbre y/o vulnerabilidad en cuanto a su continuidad a través de diferentes gobiernos.

Sistema Estadístico Nacional

En el artículo 1 (arts. 1 a 4), la ley se refiere expresamente al Sistema Estadístico Nacional, indicando su objeto y los organismos que lo componen. En particular, define como órganos del Sistema al Consejo Nacional de Estadística y Censos y al INEC (art. 4), especificando además que “todos los organismos o instituciones del sector público que realicen labores de carácter estadístico se sujetarán al Sistema Estadístico Nacional”.

Por su parte, el Decreto Nro. 77 de 2013 reorganiza el Consejo, integrándolo con “(...) 1. El titular encargado de la planificación nacional o su delegado permanente, quien lo presidirá; 2. Los titulares de los Ministerios Coordinadores o sus delegados permanentes; 3. El titular del Instituto Nacional de Estadística y Censos”.

Tal como se indicó previamente, este decreto introduce importantes funciones al INEC, que le permiten ejercer con mayor fuerza la rectoría y coordinación del SEN, entre las que se cuentan: i) planificar la producción estadística nacional y su correspondiente monitoreo y evaluación; ii) establecer normas, estándares, protocolos y lineamientos aplicables a las instituciones integrantes del SEN, y iii) establecer un sistema de certificación del cumplimiento de la normativa de la producción estadística para los integrantes del SEN.

Posteriormente, el decreto Nro. 215 de 2017 redefine el Consejo (art. 5), que pasa a estar integrado por “(...) 1. La máxima autoridad de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado/a permanente, quien lo presidirá (...) y 2. El/la responsable de la articulación de cada uno de los Consejos Sectoriales o sus respectivos delegados/as permanentes”. En esta nueva definición, se establece que el INEC ejerce la secretaría del Consejo, con derecho a voz pero no a voto. Por otra parte, este decreto no se pronuncia sobre las funciones otorgadas previamente al INEC mediante el Decreto Nro. 77.

Tal como se podrá apreciar, los continuos cambios normativos a la integración del SEN generan un nivel de incertidumbre jurídica que sin duda afecta la actividad estadística del Sistema en su conjunto.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

La naturaleza jurídica del INEC aparece descrita tanto en la Ley Nro. 323 como en el Decreto Nro. 77, y ambas la definen como una entidad de derecho público, con personería jurídica. El Decreto Nro. 77 establece además que es una entidad con “(...) patrimonio propio, dotada de autonomía técnica, presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (...)”.

Con respecto a su adscripción, cabe indicar que en mayo de 2019, el Decreto Nro. 732 suprimió la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, traspasando sus entidades adscritas hacia otras reparticiones públicas. En el caso del INEC, se estableció una adscripción en forma transitoria a la presidencia de la República.

Autoridad estadística

El esquema ecuatoriano es complejo. Por un lado, en virtud de la Ley Nro. 323, cuenta con un Consejo Nacional de Estadística y Censos integrado por autoridades políticas en su mayoría, aunque desde 2013 también

integrado por el titular del INEC (art. 5 del Decreto Nro. 77). De acuerdo con la ley, este cuerpo colegiado tiene atribuciones resolutorias sobre aspectos trascendentales de la labor estadística, que lo convierten eventualmente en un verdadero superior jerárquico del INEC, debido a que, como estipula el artículo 7, puede: “(...) a) supervisar el funcionamiento del Instituto Nacional de Estadística; b) dictaminar sobre el Programa Nacional de Estadística que debe ser presentado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos; c) disponer la realización de censos nacionales y aprobar los planes y presupuestos correspondientes (...)”, entre otras funciones vinculantes.

Por otro lado, el Decreto Nro. 77 establece para el INEC que el “Director Ejecutivo será la máxima autoridad del Instituto Nacional de Estadística y Censos, quien ejercerá su representación legal, tendrá el rango de Viceministro y será nombrado por el Presidente de la República, de una terna presentada por el titular del organismo encargado de la planificación nacional”.

En la práctica, el Consejo no ha operado mayormente luego de la entrada en vigencia de la Ley Nro. 323, pero sí tuvo un cierto grado de aplicabilidad después del Decreto Nro. 77, aunque con funciones acotadas. Por la misma razón, es el Decreto Nro. 77 el que prima en lo que refiere a la autoridad superior de la institución. Sin embargo, la existencia de la ley y su jerarquía por sobre el decreto constituyen de forma permanente una potencial vulnerabilidad para las funciones de la autoridad superior del INEC.

Por otra parte, en la práctica, el nombramiento de la máxima autoridad del INEC lo efectúa directamente el presidente de la República, y la normativa estadística no indica plazos de ejercicio en el cargo, ni condiciones de selección ni de remoción de la autoridad superior del INEC.

Una complejidad adicional viene dada por la promulgación del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (2017), denominado Código Ingenio, el cual establece los Institutos Públicos de Investigación, siendo el INEC el instituto en el ámbito de la

estadística. Este código define que la máxima autoridad de tales institutos deberá cumplir con una serie de características, entre ellas contar con publicaciones indexadas o patentes y poseer un grado académico de PhD. Si bien esta norma no se ha aplicado aún al INEC, genera un nivel importante de incertidumbre en cuanto a la elegibilidad de la actual autoridad superior de este.

Secreto estadístico

El Decreto Nro. 323 establece en su artículo 21 una norma expresa relativa a la confidencialidad que debe guiar este tipo de actuaciones, señalando que “los datos individuales que se obtengan para efecto de estadística y censos son de carácter reservado; en consecuencia, no podrán darse a conocer informaciones individuales de ninguna especie, ni podrán ser utilizados para otros fines como de tributación o conscripción, investigaciones judiciales y, en general, para cualquier objeto distinto del propiamente estadístico o censal”.

Régimen sancionatorio

El marco regulatorio ecuatoriano contempla normas que tipifican las infracciones que pueden cometer los informantes (falsear o denegar la información solicitada), estableciendo multas en caso de verificarse dicha situación (arts. 22 a 25). Indica además que “el cumplimiento de la pena no libera de la obligación de proporcionar los datos estadísticos solicitados y que la sanción se aplicará tantas veces cuantas se negare a proporcionar la información requerida” (art. 24).

En la práctica, sin embargo, el nivel de multas establecido en la ley no ejerce una presión relevante para hacer valer esa obligatoriedad, en particular con las personas jurídicas.

Otros aspectos de interés

El Decreto Nro. 77 actualiza la conformación del Consejo Nacional de Estadística y Censos, estableciendo en este caso una verdadera red de ejecutivos públicos al incorporar “los titulares de los Ministerios Coordinadores o sus delegados permanentes”, ampliando con ello la cobertura del sistema estadístico significativamente. Si bien funcionó en forma acorde en los años posteriores a su entrada en vigencia, con el cambio de gobierno –en 2017– se ha generado una serie de modificaciones en la estructura gubernamental, incluidas fusiones de ministerios, que han alterado la composición y el funcionamiento del consejo.

Por otra parte, el Decreto Nro. 77 en su artículo 3 (inciso 3), establece como función del INEC “implementar un sistema de certificación de cumplimiento de la normativa de producción estadística para entidades sujetas al Sistema Estadístico Nacional, previo a otorgar el carácter de información estadística oficial”. Sin embargo, en la práctica, el procedimiento está en una fase muy inicial.

Brechas detectadas

La regulación estadística ecuatoriana presenta las siguientes brechas que resulta relevante informar:

- No existe un cuerpo único que regule estas materias, sino una serie de normas que dificulta el entendimiento de cómo funciona el SEN y afecta la actividad estadística.
- El marco normativo no establece ninguna referencia explícita a los Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales. Sin perjuicio de lo anterior, es posible advertir algunos elementos que se desprenden de ellos; por ejemplo, el artículo 3 del Decreto Nro. 77 establece las nuevas funciones del INEC.
- La ley no ofrece un catálogo de conceptos y/o definiciones, lo cual afecta la interpretación y eficiencia del sistema estadístico nacional.

- La regulación estadística no establece los requisitos para ser director del INEC, no se establece un plazo de duración del cargo, ni se detallan los mecanismos para su nombramiento y remoción, siendo aspectos que repercuten directamente en su independencia técnica y política. Esto se agrava con la existencia de otras normas (por ejemplo, el Código Ingenio antes mencionado) que establecen otros requisitos para el ejercicio del cargo.

- No existen normas relativas a la seguridad de la información en poder del INEC, ni tampoco sobre cesión o destrucción de formatos con información.

- No existen reglas para la prestación de servicios de terceros en la actividad estadística.

- La ley no dispone de reglas que permitan el acceso privilegiado a investigadores.

- La ley no contiene normas que fijen estándares de calidad estadística ni mecanismos para su evaluación; lo anterior, sin perjuicio de la obligación declarada por la oficina de dictar normas metodológicas y la función de certificación establecida en el Decreto Nro. 77.

- No existen normas particulares sobre la manera en que la oficina estadística debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS - INEC	
Identificación de la norma	<ul style="list-style-type: none"> . Ley de Estadística; Decreto Supremo Nro. 323 de 1976. . Decreto Ejecutivo Nro. 77 de 2013. . Decreto Ejecutivo Nro. 215 de 2017. . Decreto Ejecutivo Nro. 732 de 2019.
Naturaleza jurídica	Entidad de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación (en la actualidad y en forma transitoria, desde mayo de 2019, adscrita a la presidencia de la República).
Gobierno corporativo	Autoridad unipersonal, con estatus de viceministro.
Consejo de estadística	Sí.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integración y objetivos.
Objetivos del SEN	La ley (art. 2) estipula que el Sistema Estadístico Nacional estará orientado a: <ul style="list-style-type: none"> . Investigar, estudiar, planificar, producir, publicar y distribuir las estadísticas nacionales que faciliten el análisis económico-social, para los programas de desarrollo, de acuerdo con la realidad nacional.
Acceso a RRAA	Sí. Se establece en el Decreto Nro. 77 (art. 4).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí, aunque parcial, solo para informantes.

8. El Salvador

Consideraciones preliminares

El Salvador presenta la segunda ley estadística más antigua –data de 1955– del grupo de países analizados en este estudio.²⁴ Si bien en su legislación declara un importante número de productos de cargo de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), lo cierto es que los ministerios realizan sus propios levantamientos sectoriales. Además, el Banco Central de Reserva de El Salvador es un importante productor –también financista– de estadísticas en varias áreas y, a su vez, elabora las cuentas nacionales.

La literatura ha documentado cierta debilidad institucional de la DIGESTYC (Dargent *et al.*, 2018; pág. 51), donde, a pesar de que existe consenso sobre la necesidad de actualizar el marco normativo, no se ha podido concretar la agenda de reformas, debido en parte a la tensión y prioridad política. Desde 2014, existe un borrador para una ley estadística pero no ha podido avanzar hacia una fase más concreta.

Identificación de la norma

El marco jurídico estadístico se encuentra recogido en el Decreto Nro. 1.784 de 1955. Se trata de una norma descrita como “decreto” pero denominada “Ley orgánica”.

Sistema Estadístico Nacional

La normativa salvadoreña hace una referencia expresa al “Servicio Estadístico Nacional”, que debe entenderse referido al Sistema Estadístico Nacional. En el artículo 1, se dispone que está “constituido por todos los organismos públicos y privados que elaboren estadísticas, inclusive el servicio exterior de la República. Dicho servicio, es uno e indivisible y de utilidad general”, lo cual da cuenta de una visión pionera para la época de la que data la ley.

²⁴ La más antigua es la de Paraguay, en vigencia desde 1942.

El artículo 2 describe sus objetivos y el artículo 3 señala a la DIGESTYC como su “supremo organismo de coordinación”, que ejercerá dicha función a través de la creación de Comités Permanentes de Trabajo, integrados por organismos interesados en cada rama.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

La Dirección General de Estadística y Censos consiste en un organismo dependiente del Ministerio de Economía, según lo declara el art. 5 de la respectiva ley estadística.

Autoridad estadística

En cuanto a la autoridad de la DIGESTYC, la ley menciona en el mismo artículo 5 que se trata de una autoridad unipersonal, denominada “director general”. Además, se contempla un subdirector y un secretario general. En cuanto al estatus de la autoridad, es posible colegir, a raíz de la falta de reglas explícitas en la ley y la declaración de dependencia con un ministerio, que se trata de un funcionario de confianza política del Poder Ejecutivo.

El marco normativo hace algunas referencias a la estructura orgánica del organismo, particularmente en el artículo 7, al indicar la existencia de departamentos y secciones, y grupos y subgrupos de trabajo.

En el artículo 9, se describe una serie de atribuciones, algunas propias de la dirección de la oficina, otras propias de la responsabilidad de coordinar un Sistema Estadístico. Con respecto a esto último, destaca la función de rectoría que se le asigna al director general al establecer la función de “dictar resoluciones acerca de los métodos y sistemas técnicos que deban aplicarse a las diversas investigaciones estadísticas y censales que se realicen en el país” (inciso d).

Secreto estadístico

Las reglas sobre confidencialidad están recogidas en el artículo 18 y, en general, se ajustan bastante bien al estándar promovido en la materia. Di-

cho artículo no provee excepciones legales que permitan una apertura del secreto estadístico y además es explícito al indicar que “(...) los datos que recopile la Dirección general son absolutamente reservados. No podrán utilizarse para fines de tributación fiscal o investigaciones judiciales (...)”.

Sin embargo, el artículo 19 establece una norma bastante inusual, que podría generar vulnerabilidades en escenarios de presión debido a una mayor apertura del dato agregado, por ejemplo promovidos por la legislación de transparencia. La razón es que en el caso de que los resúmenes numéricos de que dispone la DIGESTYC correspondan a menos de tres informantes “(...) se podrán publicar siempre que dichos resúmenes constituyan a juicio de la Dirección General elementos esenciales para el estudio de importantes problemas de la vida nacional”.

Régimen sancionatorio

En este sentido, la norma en cuestión cuenta con varias reglas expresas. El artículo 15 describe la infracción en la que incurren los informantes (organismos públicos y personas naturales y jurídicas) al no entregar información cuando les sea requerida con fines estadísticos o al entregar información falsa, estableciendo escalas en los montos de las multas en cada caso. Por su parte, el artículo 26 establece las infracciones en las que incurren los funcionarios por un desempeño desleal en su función; es decir, cuando quieran acceder a información no contenida en los formularios o divulguen información amparada en el secreto estadístico. La sanción por estas infracciones está dada en la legislación salvadoreña por la destitución inmediata y agravada con una multa, sin perjuicio de la responsabilidad penal.

En la práctica, sin embargo, la oficina informa que el monto de las multas aplicables a los informantes es tan bajo que las personas o entidades sancionadas prefieren pagarlo antes que entregar la información.

Otros aspectos de interés

Hay tres aspectos interesantes en la regulación revisada. El primero de ellos hace referencia a la obligación del director general contenida en el

artículo 9 (inciso j) referido a “promover la educación y entrenamiento profesional del personal estadístico para lo cual gestionará cada año el otorgamiento de un mínimo de tres becas en Institutos, Universidades u organismos especializados dentro o fuera del país”.

El segundo se refiere a la facultad de la dirección de informar, aun cuando el número de informantes sea inferior a tres. Si bien esta decisión quedaría a discreción del director según su análisis profesional del caso, eventualmente podría también constituir una vulnerabilidad frente a presiones políticas que lo indujeran a informar.

El tercero está vinculado con el artículo 23 y la competencia exclusiva de la dirección para “la publicación de cifras acerca de los Censos y de Estadísticas continuas. En consecuencia, ninguna oficina pública, Municipal ni privada, ni tampoco persona particular alguna, podrán publicar tales datos sin autorización previa y escrita de dicha Dirección General”.

Se incluyen normas relativas a calidad aunque en términos muy generales, expresadas como “(...) normas y métodos a que deben sujetarse diversos organismos en el desarrollo de sus trabajos estadísticos” (art. 8 d)) y divulgación estadística (arts. 9 e) y e i), y 20), también en forma genérica.

Brechas detectadas

Existen varios aspectos esenciales que no contemplan regulación o cuya regulación es deficiente, entre ellos:

- No hay referencias expresas a los principios de estadísticas oficiales, sin perjuicio de algunas referencias implícitas en el articulado del decreto revisado. Como se ha señalado con anterioridad, la antigüedad de esta norma permite entender la falta de estas previsiones.
- No existe un catálogo de conceptos que faciliten el entendimiento de la regulación.

- No hay un ente colegiado que asesore o resuelva sobre los aspectos más esenciales del sistema estadístico, recayendo toda esta responsabilidad en el director de la DIGESTYC. Sin perjuicio de lo anterior, la ley contempla la generación de Comités Permanentes de Trabajo, definidos para discusiones temáticas que de alguna manera compensarían esta ausencia de consejo general.

- La autoridad superior de la DIGESTYC es un funcionario de confianza política, para quien no se establece un plazo de duración en el cargo ni causales legales o tasadas para la expiración del mismo.

- La solicitud de autorización (al Ministerio de Economía) requerida para contratar al personal de la DIGESTYC (art. 9) da cuenta de las restricciones en cuanto a su autonomía.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS - DIGESTYC	
Identificación de la norma	Decreto Nro. 1.784 de 1955, Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional.
Naturaleza jurídica	Organismo dependiente del Ministerio de Economía.
Gobierno corporativo	Autoridad unipersonal, a cargo de un director general.
Consejo de estadística	No.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integración.
Objetivos del SEN	La ley (art. 2) estipula que son objetivos del SEN: . Investigar y perfeccionar los métodos del planeamiento, recolección, compilación, tabulación, análisis, publicación y distribución de los datos estadísticos y censales del país.
Acceso a RRAA	Sí (art. 14 de la ley).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

9. Guatemala

Consideraciones preliminares²⁵

La Oficina Nacional Estadística se denomina Instituto Nacional de Estadística (INE) y diversos estudios consideran que cuenta con una capacidad estadística limitada, atribuible a la falta de decisión de las autoridades para impulsar reformas y a la falta de presupuesto (Dargent *et al.*, 2018; págs. 54 a 58).

Identificación de la norma

El marco normativo se encuentra recogido en la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística contenida en el Decreto Nro. 3-85 de 1985.

Sistema Estadístico Nacional

El artículo 6 de la norma declara que “es el complejo orgánico de todas las dependencias del Estado, y entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas y de las municipalidades que tengan dentro de sus funciones cualquier actividad que se refiera a la elaboración, recolección, análisis y publicación de la información estadística”. El artículo 7 estipula que entre las obligaciones de las entidades y dependencias que integran el SEN se cuentan: i) acatar las instrucciones del INE; ii) aplicar los métodos, procedimientos, definiciones y normas técnicas que se emitan por el INE, y iii) someter al INE, para su aprobación, los datos e informes estadísticos que se elaboren, previamente a su publicación con carácter oficial. Estas funciones, junto con aquellas asignadas al INE, dan cuenta del rol rector que la ley establece que debe ejercer el INE dentro del SEN.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

Según lo consigna el artículo 1, el INE es una entidad estatal descentralizada, semiautónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena

²⁵ La descripción de su normativa obedece estrictamente a lo escrito en la ley vigente.

capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Se encuentra adscrita al Ministerio de Economía. Esta última vinculación, sin embargo, ha sido criticada pese a lo establecido en la legislación estadística, pues no se percibe una verdadera independencia de la actividad política.

El artículo 2 estipula que dentro de sus funciones está “formular y realizar la política estadística nacional, así como planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Sistema Estadístico Nacional”.

Autoridad estadística

El artículo 8 y los siguientes señalan la existencia de una Junta Directiva como la autoridad máxima de la institución, presidida por el ministro de Economía (art. 9). La Junta está integrada por nueve personas: cuatro ministros de Estado (ministros de Economía; Finanzas; Agricultura, Ganadería y Alimentación, y Energía y Minas); el secretario general del Consejo de Planificación Económica, y un representante del Banco de Guatemala, dos de instituciones académicas y uno de sectores económicos. La Junta sesiona una vez al mes o en forma extraordinaria cuando sea necesario.

Existe un gerente que funge como jefe de servicio, quien debe tener competencias en relación con las estadísticas y acreditar esa experiencia profesional; su nombramiento y remoción corresponde al jefe de Estado (arts. 14 y 15).

La ley declara que existe una Comisión Nacional de Estadística (art. 20) que es un “organismo técnico y consultivo”, presidida por el gerente del INE y compuesta por nueve representantes de las mismas instituciones que componen la Junta. Funciona de forma similar a la Junta, con sesiones una vez al mes o extraordinarias según se requiera.

Secreto estadístico

Guatemala cuenta con normas expresas en la materia, específicamente en los artículos 25 y 26, donde se estipula que “salvo disposición legal en contrario o autorización expresada concedida por los informantes, los datos que

de acuerdo con esta ley obtengan las entidades y dependencias que integran el Sistema Estadístico Nacional son confidenciales; en consecuencia, no hacen fe en juicio, ni pueden utilizarse para fines tributarios, investigaciones judiciales o cualquier otro propósito que no sea de carácter estadístico”.

La norma también se hace extensible a otros funcionarios del sistema que sean “responsables de los daños y perjuicios que se causen por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus cargos, con motivo de la aplicación de esta ley. Incurren también en responsabilidad quienes, sin estar autorizados, divulguen información sobre los asuntos que conozcan por razón de su cargo, o que aprovechen dicha calidad para fines personales en perjuicio del país, de la institución o de terceros”.

Régimen sancionatorio

Esta norma cuenta con un régimen sancionatorio delineado para los funcionarios en caso de infracción a las obligaciones que les asisten, así como para los informantes por el atraso, negligencia, negativa o falsedad en la entrega de la información solicitada (arts. 36 a 41).

Es de las pocas legislaciones estadísticas que incorporan las categorías de infracciones simples y graves, con sus respectivas multas diferenciadas. Mientras que las primeras se refieren al atraso, negligencia, negativa y/o adulteración por parte del informante en la entrega de datos, las segundas se aplican a las reincidencias, las infracciones cometidas por funcionarios públicos, el uso de medios violentos para impedir la información solicitada y la violación a las garantías de confidencialidad.

Las multas son en beneficio del INE.

Otros aspectos de interés

El capítulo VII de la ley se denomina “Investigación Estadística” y entre los principales aspectos resulta interesante destacar que “se declara de utilidad y necesidad pública, la realización de los estudios e investigaciones que, con fines estadísticos, lleve a cabo el Sistema Estadístico Nacio-

nal, de conformidad con las normas de esta ley y los convenios internacionales ratificados por Guatemala”.

Brechas detectadas

La regulación estadística de Guatemala presenta vacíos que resulta relevante informar, entre los que figuran:

- La ley no establece ninguna referencia explícita a los Principios de Estadísticas Oficiales.
- La ley no ofrece un catálogo de conceptos ni definiciones, carencia que sin duda afecta la coherencia y eficiencia del sistema estadístico nacional.
- La gobernanza de la institución está permanentemente sometida al ciclo político desde el momento que su Junta Directiva está integrada por ministros, donde quien preside es el ministro de Economía. El gerente que se desempeña como jefe de servicio es nombrado y removido por el jefe de Estado (art. 14).
- La ley no dispone de mecanismos de participación ciudadana explícita y comités técnicos o *ad hoc* para el fortalecimiento y la actualización de la actividad estadística. Sin perjuicio de esta evaluación, cabe destacar que la Comisión Nacional de Estadística incluye entre sus miembros a un representante proveniente de una universidad y a otros provenientes de diversos sectores productivos.
- No hay normas relativas a la seguridad de la información en poder del INE, ni tampoco sobre cesión o destrucción de formatos con información.
- No existen reglas para la prestación de servicios de terceros en la actividad estadística.
- No hay normas que fijen estándares de calidad estadística ni mecanismos para su evaluación.
- No existen normas particulares sobre la manera en que el INE debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - INE	
Identificación de la norma	Decreto Nro. 3-85 de 1985, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística.
Naturaleza jurídica	Entidad estatal descentralizada, semiautónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones que tiendan al desarrollo de sus fines. Se encuentra adscrita al Ministerio de Economía.
Gobierno corporativo	Colegiado, a cargo de una Junta Directiva integrada por nueve personas -de las cuales cuatro son ministros de Estado- que entrega sus instrucciones a un gerente que es el jefe superior de las unidades administrativas.
Consejo de estadística	Sí, cuenta con una Comisión Nacional de Estadísticas.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integración y funciones.
Objetivos del SEN	La ley estipula (art. 7) que quienes integren el SEN deben: <ul style="list-style-type: none"> . Cumplir con lo preceptuado por la presente ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales que le sean aplicables. . Acatar las normas y disposiciones que, en ejercicio de sus funciones, emita el INE. . Ejecutar las labores de recolección, elaboración, análisis, aprovechamiento y divulgación que correspondan conforme a sus propias leyes y reglamentos, y las que les sean asignadas dentro del plan nacional de estadística. . Aplicar métodos, procedimientos, definiciones y normas técnicas que se emitan por el INE, para la ejecución de los programas estadísticos a su cargo. . Someter al INE, para su aprobación, los datos e informes estadísticos que elaboren, previamente a su publicación con carácter oficial.
Acceso a RRAA	Sí (art. 24 de la ley).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

10. Honduras

Consideraciones preliminares

De acuerdo con estudios previos, se ha detectado que la actividad estadística en Honduras no cumple con la condición de ofrecer estadísticas oportunas, confiables y de alta calidad, lo que en parte se explica “(...) en la existencia de una limitada oferta estadística nacional, en la débil calidad de la información producida, en el poco acceso a la estadística elaborada, en la falta de integración del SEN, y particularmente en la falta de una cultura estadística que no retroalimenta a las actividades de generación de datos” (Instituto Nacional de Estadística de Honduras, 2006; pág. 15).

Identificación de la norma

El marco normativo se encuentra recogido en la Ley del Instituto Nacional de Estadística contenida en el Decreto Nro. 86-2000.

Sistema Estadístico Nacional

El artículo 2 del mencionado decreto declara que “el Instituto Nacional de Estadística (INE), tiene como finalidad la de coordinar el Sistema Estadístico Nacional (SEN), asegurando que las actividades estadísticas oficiales se efectúen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normativa común”.

En su inciso segundo establece que “para efectos de esta Ley se entiende por Sistema Estadístico Nacional (SEN) el complejo orgánico de todas las dependencias del Estado, entidades desconcentradas, descentralizadas, autónomas, semiautónomas y municipalidades que tengan dentro de sus funciones cualquier actividad que se refiera a la colaboración, recolección, análisis y publicación de información estadística”.

En el mismo sentido, el artículo 5 (inciso 3) establece que el INE tiene atribuciones para “normar los métodos, procedimientos y técnicas utilizadas por los órganos del Sistema Estadístico Nacional (SEN), a fin de que las estadísticas oficiales sean producidas con calidad y oportunidad”.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

Según lo consigna el artículo 1, el INE es un “(...) órgano técnico, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”. El artículo 2 estipula que su finalidad es coordinar el SEN, sujeto a condiciones previamente mencionadas.

Autoridad estadística

La autoridad del INE de Honduras es colegiada, aunque en base a un modelo complejo. Está estructurado a través del siguiente esquema, según lo dispone el artículo 6: “el Consejo Directivo, la Comisión del Sistema Estadístico Nacional, la Dirección Ejecutiva, las Unidades Técnicas, Administrativas y Financieras que fueran necesarias, y las Unidades Operativas Regionales”.

La complejidad se materializa en que la ley dispone que el Consejo Directivo es la máxima autoridad del instituto (art. 7) y es presidido por el secretario de Estado en el Despacho Presidencial; además, está integrado por ocho personas, seis de las cuales comparten la calidad de secretarios de Estado.

Más adelante, el artículo 16 estipula que el director ejecutivo del INE es el “jefe superior de las Unidades Administrativas y Técnicas del Instituto Nacional de Estadística, está supeditado a la autoridad del Consejo Directivo y es responsable ante el mismo por el correcto y eficaz funcionamiento de la Institución”. El artículo 17 establece que el “Director(a) Ejecutivo(a) es de libre nombramiento y remoción por el señor presidente de la República”.

En el contexto revisado, este modelo de doble autoridad se da en más de un país²⁶ y genera algún grado de tensión en torno a la verdadera independencia de las decisiones técnicas.

Secreto estadístico

Se encuentra expresamente regulado en el artículo 31, al establecer que “las dependencias y entidades que conforman el Sistema Estadístico Nacional (SEN) recopilarán y manejarán los datos obtenidos según esta Ley, de manera estrictamente confidencial y no podrán ser suministrados ni publicados en forma individual, sino como parte de cifras agregadas de acuerdo a criterios y categorías de interés público. Los datos en forma individual solo podrán ser suministrados a aquellas Instituciones del sector público que por naturaleza de los cálculos estadísticos así lo requieran”.

En el artículo 26 también se hace referencia al secreto, en relación con la obligación que recae sobre las autoridades, al señalar que “en todo caso, las autoridades del Instituto estarán obligadas a respetar el principio de confidencialidad de los datos estadísticos y a observar las demás reservas que como derecho u obligación establezca esta y otras leyes (...)”.

Régimen sancionatorio

La norma cuenta con un régimen de infracciones y sanciones bastante completo, que se describe en los artículos 32 a 34. Dentro de las infracciones, se incluyen, entre otras: i) la negativa a proporcionar datos en los plazos definidos; ii) el suministro de datos falsos, incompletos o incongruentes; iii) la oposición a las visitas de los censores durante el levantamiento censal, así como la participación deliberada en actos y omisiones que entorpezcan el desarrollo del levantamiento censal o los procesos de generación de información; iv) el uso de medios violentos para impedir la información solicitada, y v) la violación a las disposiciones de garantía de confidencialidad. En particular, tratándose de funcionarios, entre las

²⁶ Es similar a los casos de Brasil y Guatemala, donde hay un órgano colegiado que ejerce una “autoridad superior”, en muchos casos a través de un presidente y otra figura administrativa, pero con ejercicio de poder (por ejemplo, un gerente), que es reconocido como “jefe superior de la organización”.

infracciones se cuentan: i) la revelación de datos estadísticos definidos como confidenciales; ii) el impedimento sin justificación del libre ejercicio de los derechos en el proceso de rectificación de datos, y iii) la obtención de la información mediante procedimientos fraudulentos o cualquier otro medio ilícito.

En cuanto a las sanciones, el INE está facultado para aplicar sanciones administrativas que consisten en multas, las cuales se duplican en caso de reincidencia.

Además, en el artículo 27 se establece que “las fuentes de información que se nieguen a suministrar datos, los falsifiquen o no los proporcionen en los plazos establecidos, serán sujetas a las sanciones que establezca esta Ley, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que hubiere lugar”.

Otros aspectos de interés

Resulta interesante poner en relieve la regulación del artículo 5 (inciso 14), que establece la posibilidad de “contratar a entidades del sector público y privado, nacional e internacional, para la ejecución de actividades del Instituto Nacional de Estadística (INE), cuando se considere necesario”.

Un segundo aspecto que destaca es el artículo 11, que establece una regla relativa al conflicto de interés al señalar que “ningún Miembro del Consejo Directivo podrá por sí ni en representación de otras personas, celebrar contratos con el Instituto Nacional de Estadística (INE), ni asistir a una sesión en que haya de conocerse algún asunto en el que tenga interés personal o lo tengan sus parientes, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, su adoptante o adoptado o una persona jurídica con la cual esté vinculada como socio o empleado”.

Brechas detectadas

La regulación estadística de Honduras presenta los siguientes vacíos que resulta relevante informar:

- La ley no establece ninguna referencia explícita a los Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales, aun cuando hace mención al principio de confidencialidad y reserva (arts. 5, 26 y 30).
- La ley no ofrece un catálogo de conceptos ni definiciones.
- La gobernanza de la organización está, de forma constante, fuertemente sometida al ciclo político ya que su Consejo Directivo está integrado por secretarios de Estado. El hecho de que el Consejo esté presidido por el secretario de Estado del Despacho Presidencial, quien a su vez es la autoridad superior del INE, expone directamente al Instituto al ciclo político. A lo anterior, se suma el hecho de que existe un director ejecutivo como jefe superior de las unidades administrativas, lo que expone a la organización a una situación bicéfala.
- No existen normas relativas a la seguridad de la información en poder del INE, ni tampoco sobre cesión o destrucción de formatos con información.
- No hay normas que fijen mecanismos para la evaluación de la calidad de las estadísticas. Lo anterior, sin perjuicio de la atribución del INE de normar los métodos, procedimientos o técnicas utilizados por los órganos del SEN, a fin de que las estadísticas oficiales se produzcan con calidad y oportunidad, tal como lo indica el artículo 5 (inciso 4).
- No existen normas particulares sobre la manera en que el INE debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - INE	
Identificación de la norma	Ley del Instituto Nacional de Estadística, Decreto Nro. 86-2000.
Naturaleza jurídica	Órgano técnico, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
Gobierno corporativo	Colegiado, a cargo de un Consejo Directivo integrado por ocho personas, de las cuales seis son secretarios de Estado, que entrega sus instrucciones a un director ejecutivo que es el jefe superior de las unidades administrativas.
Consejo de estadística	Sí, cuenta con una Comisión del Sistema Estadístico Nacional.
Mención expresa al SEN	Sí.
Objetivos del SEN	La ley hace mención más bien a las funciones que el INE tiene sobre el SEN, siendo las siguientes funciones propias de una actividad rectora del SEN (arts. 2 y 5): . Coordinar el Sistema Estadístico Nacional (SEN), asegurando que las actividades estadísticas oficiales se efectúen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normativa común. . Normar los métodos, procedimientos y técnicas utilizadas por los órganos del SEN, a fin de que las estadísticas oficiales sean producidas con calidad y oportunidad. . Ejecutar o coordinar la producción de estadísticas básicas para la elaboración de los sistemas de cuentas nacionales, monetarias, fiscales, balanza de pagos, índices coyunturales de producción, empleo, salarios y precios.
Acceso a RRAA	Sí (art. 25 de la ley).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

11. México

Consideraciones preliminares

En 1994, México comenzó a desarrollar proyectos de modernización institucional para fortalecer diversos organismos públicos, entre los que se contaba el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Incluir al ente estadístico fue lo que más costó en términos de apoyo político, y no ocurrió sino hasta 2006, año en que se modificó la Constitución a tal efecto; posteriormente, en 2008, se promulgó la nueva ley, en virtud de la cual se otorgó carácter de autonomía constitucional al INEGI.

Identificación de la norma

Las reglas estadísticas mexicanas se encuentran contenidas en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de 2008.

Sistema Estadístico Nacional

La Constitución mexicana dispone expresamente que “el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y que la responsabilidad de normarlo y coordinarlo estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio”.

A su vez, la ley que regula el sistema nacional de información estadística y geográfica especifica detalladamente las características del SNIEG. Así, por ejemplo, el artículo 1 se refiere al ámbito de aplicación de la ley; el artículo 2 define, entre otros conceptos, qué es lo que debe entenderse por Sistema Nacional Estadístico y Geográfico (o Sistema), esto es, “al conjunto de Unidades organizadas a través de los Subsistemas, coordinadas por el Instituto y articuladas mediante la Red Nacional de Información, con el propósito de producir y difundir la Información de Interés Nacional”.

En los artículos 3 a 13, la ley explica su finalidad, su integración, su obligatoriedad, su regulación, los organismos a través de los cuales se expresan sus normas, su proyección, sus plazos y su utilidad para la formulación del plan nacional de desarrollo.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

La ley señala en su artículo 52 que “el Instituto es, conforme a lo dispuesto en el apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica”. Su objetivo prioritario según el artículo 53 será realizar “(...) las acciones tendientes a lograr que la Información de Interés Nacional se sujete a los principios enunciados en el artículo 3 (...)” de su ley.

Autoridad estadística

La autoridad estadística, según el artículo 66, recae en un órgano colegiado denominado Junta de Gobierno (en adelante “la Junta”) y en el presidente del Instituto. La Junta está integrada por cinco miembros “designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores”. A su vez, el artículo 67 establece que “de entre los miembros de la Junta, el Ejecutivo Federal nombrará al Presidente del Instituto, quien presidirá el citado órgano colegiado. El resto de los miembros de la Junta actuarán como vicepresidentes de la misma”.

Por su parte, el artículo 68 indica que “la Presidencia será el órgano superior ejecutivo del Instituto. El Presidente del Instituto durará en su cargo seis años y los vicepresidentes de la Junta ocho años. El periodo del Presidente del Instituto comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los vicepresidentes de la Junta serán escalonados, sucediénd-

dose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal (...)

La ley mexicana demanda, para la provisión de estos cargos, una serie de requisitos morales, de edad y de perfil técnico que se describen detalladamente en su artículo 69.

Secreto estadístico

La ley define en su artículo 47 que “los datos que proporcionen los Informantes del Sistema, serán confidenciales en términos de esta Ley y de las reglas generales que conforme a ella dicte el Instituto”. El mismo artículo señala una regla de valor trascendental para el ejercicio pleno de la actividad estadística, al indicar que “(...) la Información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la presente Ley”, estableciendo de esta manera una preeminencia de la ley estadística para el debido cumplimiento de las funciones. Posteriormente, la regla general en el párrafo final estipula que “sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el Instituto, respecto de la información correspondiente a su gestión administrativa, quedará sujeto a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.

Más adelante, es posible encontrar una serie de referencias a la confidencialidad en la Sección I, relativa a los derechos y obligaciones de los informantes del Sistema, donde se reitera, como por ejemplo en el artículo 37, que “los datos que proporcionen para fines estadísticos los Informantes del Sistema a las Unidades en términos de la presente Ley, serán estrictamente confidenciales y bajo ninguna circunstancia podrán utilizarse para otro fin que no sea el estadístico. El Instituto no deberá proporcionar a persona alguna, los datos a que se refiere este artículo para fines fiscales, judiciales, administrativos o de cualquier otra índole”. Esta norma es clave porque clausura cualquier duda acerca de alguna situación que podría buscar la apertura de la información.

Esta sección es importante, además, porque insiste en la necesidad de conservar la confidencialidad incluso en aquellos casos en que la información proviniera de los registros administrativos, al señalar en el artículo 38 que “los datos e informes que los Informantes del Sistema proporcionen para fines estadísticos y que provengan de registros administrativos, serán manejados observando los principios de confidencialidad y reserva, por lo que no podrán divulgarse en ningún caso en forma nominativa o individualizada, ni harán prueba ante autoridad judicial o administrativa, incluyendo la fiscal, en juicio o fuera de él”. Cuando se deba divulgar la información a que se refiere el párrafo anterior, ésta deberá estar agregada de tal manera que no se pueda identificar a los Informantes del Sistema y, en general, a las personas físicas o morales objeto de la información. El Instituto expedirá las normas que aseguren la correcta difusión y el acceso del público a la Información, con apego a lo dispuesto en este artículo”.

Régimen sancionatorio

El artículo 103 establece al menos cinco tipos de sanciones que pueden aplicarse a los informantes, entre ellas: i) la negativa a entregar datos, informes o exhibir documentos cuando deban hacerlo, en los plazos establecidos; ii) la falsedad, incompletitud o incongruencia de los datos suministrados; iii) la omisión de inscribirse en registros establecidos por la ley; iv) la oposición a las inspecciones de verificación en cumplimiento de la ley que realicen los inspectores, recolectores o censores, y v) el uso indebido de las denominaciones censo nacional o cuentas nacionales.

En particular, establece que el negarse a desempeñar funciones censales constituye también una infracción, así como “(...) los actos u omisiones en que incurran las personas morales que impidan el desarrollo normal de los levantamientos censales o de los procesos de generación de información”.

En forma específica y aplicable a los servidores públicos, los artículos 104 y 105 establecen infracciones que incluyen, entre otras: i) la revelación de datos confidenciales; ii) la inobservancia de la reserva en materia

de información, cuando por causas de seguridad nacional hubiese sido declarada de divulgación restringida; iii) la participación deliberada en cualquier acto u omisión que entorpezca el desarrollo normal de los levantamientos censales o de los procesos de generación de información, y iv) el impedimento, sin justificación, del libre ejercicio de los derechos de acceso y rectificación de datos, cuando estuvieren a cargo de los registros administrativos establecidos por ley.

Los montos y escalas de las multas se establecen en los artículos 106 a 109 de la ley.

Otros aspectos de interés

Esta ley ofrece muchos aspectos que resulta importante destacar. Quizás el primero y más evidente sea el hecho de que es la primera regulación en la región que se desprende desde la misma Constitución Política del Estado, siendo la primera institucionalidad estadística en el continente que tiene una regulación de esta jerarquía.

Otro aspecto sobresaliente es que la norma legal consagra principios (art. 3) y conceptos (art. 2) sobre la base de los cuales el sistema opera a cabalidad.

La ley mexicana establece una interesante regla que otorga supremacía a la información oficial, contemplada en el artículo 6, y que estipula que “la Información de Interés Nacional será oficial y de uso obligatorio para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”.

Por su parte, el artículo 10 establece una proyección estratégica a 24 años, mientras que el artículo 13 dispone que “el Instituto proporcionará a las autoridades competentes la Información de Interés Nacional que se requiera para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo”.

Al igual que otros institutos de la región, el INEGI ofrece la posibilidad de formar capital humano; de ello da cuenta el artículo 36 cuando estipula

que “a efecto de apoyar en la capacitación y actualización de los servidores públicos de las Unidades, así como en la investigación permanente en temas de producción y análisis de la Información, el Instituto podrá realizar las funciones siguientes: (...) realizar investigaciones sobre nuevas metodologías para la producción y difusión de Información (...)”.

Otro aspecto relevante es la norma costo efectiva que se consagra en el artículo 39: “el Instituto realizará las acciones tendientes a lograr que los Informantes del Sistema incurran en los menores costos posibles en la entrega de la información que les solicite”.

En los artículos 40 y 41 se consagran importantes normas relacionadas con el derecho a conocer para qué será utilizada la información, la confidencialidad que se ofrece, los derechos que le asisten a los informantes, así como la posibilidad de rectificar información cuando sea inexacta, incompleta o equívoca.

En el artículo 73, la ley consagra como una causal de remoción de un miembro de la Junta: “utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial o de otra naturaleza de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar tal información en términos distintos a los autorizados por esta Ley”, sancionando de esta forma el conflicto de interés.

Por último, en el artículo 87 se regula la existencia de un calendario de publicación, señalando que “el Instituto deberá dar a conocer a los Poderes de la Unión y al público en general el calendario anual de publicación aprobado por la Junta de Gobierno, mismo que podrá ser revisado en forma trimestral”.

Brechas detectadas

La regulación estadística mexicana es una de las más robustas de la región. En términos generales, se observa que contempla de manera satisfactoria los elementos esenciales que debe consagrar todo sistema estadístico. Con todo, la oficina de estadística reporta que el acceso a los registros administrativos sigue siendo una materia que en ocasiones resulta compleja de abordar.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA - INEGI	
Identificación de la norma	Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de 2008.
Naturaleza jurídica	Organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y realizar censos oficiales y cuentas nacionales.
Gobierno corporativo	Colegiado, a cargo de una Junta de Gobierno que es el órgano superior de dirección del Instituto, que estará integrada por cinco miembros designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores. De entre los miembros de la Junta de Gobierno, el Ejecutivo Federal nombrará al presidente del Instituto, quien presidirá el citado órgano colegiado. Los demás integrantes actúan como vicepresidentes.
Consejo de estadística	Sí, cuenta con un Consejo Consultivo Nacional.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integrantes, objetivos y funciones, principios rectores, etc.
Objetivos del SEN	La ley declara (art. 4) que sus objetivos son: <ul style="list-style-type: none"> . Producir información. . Difundir oportunamente la información a través de mecanismos que faciliten su consulta. . Promover el conocimiento y uso de la información. . Conservar la información.
Acceso a RRAA	Sí (arts. 22, 23, 25, 28 y 46 de la ley).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

12. Nicaragua

Consideraciones preliminares

La Oficina Nacional Estadística, al igual que otras dependencias administrativas del Estado nicaragüense, se encuentra vinculada a la autoridad del gobernante en ejercicio. En las últimas dos décadas, ha habido varios intentos por actualizar su normativa estadística, sin mayor éxito a la fecha. Existe una serie de diagnósticos, entre ellos la aplicación del instrumento de evaluación de capacidad estadística TASC (*Tool Assessment for Statistical Capacity*²⁷) del BID, que da cuenta de una debilidad institucional en el ámbito normativo.

Identificación de la norma

La normativa estadística de Nicaragua, denominada “Ley creadora del Sistema Estadístico Nacional y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos”, corresponde al Decreto Nro. 102 de 1979, reformado posteriormente a través del Decreto Nro. 888 de 1981. Este último, además de redefinir el SEN y el Comité Coordinador, modifica algunas denominaciones y principalmente incluye cláusulas referidas al secreto estadístico y al sistema sancionatorio, que estaban ausentes en el Decreto Nro. 102.

Posteriormente, la Ley Nro. 612 de 2007 –Ley de Reforma y Adición a la Ley Nro. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo– crea, en su artículo 8, el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE). Además, establece que “cuando cualquier Ley, Decreto, Reglamento, Disposición o Acto Administrativo diga Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, deberá entenderse que se refiere al Instituto Nacional de Información de Desarrollo, sucesor de este para todos los efectos. Las facultades, competencias y recursos otorgados al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, incluyendo los programas de

²⁷ Puede consultarse más información sobre el TASC en: <http://iadb.libguides.com/sistemasestadisticosnacionales/conocimientoeinnovacion>.

encuestas y series estadísticas, se transfieren al Instituto Nacional de Información de Desarrollo”.

En consecuencia, en el análisis que sigue, se denomina Instituto al INEC y al INIDE de forma indistinta.

Sistema Estadístico Nacional

La última definición del Sistema Estadístico Nacional de Nicaragua está dada por el Decreto Nro. 888 de 1981, que establece en su artículo 1 que los integrantes del SEN son: “(...) a) El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), que se crea en la presente Ley; b) Los servicios estadísticos de las siguientes entidades: 1. Ministerios de Estados y sus dependencias departamentales, 2. Corte Suprema de Justicia, 3. Entes Autónomos y servicios descentralizados, 4. Municipalidades, 5. Empresas Gubernamentales; c) Otras entidades productoras de estadísticas de interés nacional autorizadas por el INEC”.

El artículo 3 estipula que son fines del sistema: “a) Proporcionar información y elementos de juicios estadísticos para la formulación y ejecuciones de la política Nacional a corto, mediano y largo plazo; b) Realizar los trabajos de recopilar, elaborar, analizar y publicar la información estadística del país; c) Asegurar la comparabilidad de la información estadística mediante la unidad metodológica y técnica; d) Evitar la duplicidad de las tareas estadísticas; e) Proveer la información estadística oficial”.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

El artículo 4 del Decreto Nro. 888 estipula que se crea “el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua (INEC) que en esta Ley se denominará simplemente el Instituto, organismo técnico descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, se regirá conforme a las disposiciones de la presente Ley”.

La Ley Nro. 612 de 2007 en su artículo 8 crea el INIDE, que reemplaza al INEC y asume sus funciones, definiéndolo como un “(...) ente autónomo descentralizado que, adscrito a la Secretaría Técnica, actuará bajo la rectoría sectorial de la Presidencia de la República”.

Autoridad estadística

En lo que se refiere a la autoridad superior del Instituto, cabe indicar la existencia de una alta dispersión de normas que han ido redefiniendo este cargo a través del tiempo.

El primer lugar, el Decreto Nro. 888 menciona en el artículo 6 que el Instituto “estará a cargo de un Presidente nombrado por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, quien deberá ser nicaragüense, mayor de veinticinco años de edad y de reconocida capacidad en materia de estadística”.²⁸ Posteriormente, la Ley Nro. 612 de 2007 establece su vinculación con la Secretaría Técnica y lo coloca bajo la órbita de la rectoría sectorial de la presidencia de la República. No se hace mención a la duración de su nombramiento, ni a los mecanismos o requisitos para su designación o remoción.

A su vez, la Ley Nro. 476 de 2003 –Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa–, que regula los derechos y deberes de los servidores públicos e incorpora principios reguladores en el desempeño de la función pública, también establece excepciones no contempladas por la ley. Dentro de estas excepciones (art. 9), que se aplican a los servicios descentralizados como es el caso de INIDE, se indica que la máxima autoridad del Instituto será nombrada por el presidente de la República.

Por último, de acuerdo con la Ley Nro. 864 de 2014 –ley de reforma a la Ley Nro. 290 (“Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”)–, se ratifica que el INIDE es un ente descentralizado que estará bajo la rectoría sectorial del presidente de la República (art. 14), aunque se realiza un cambio en la gobernanza de la institución. Esta ley, en su artículo 58, establece que “la Dirección Superior del Instituto,

²⁸ Previamente, el decreto 102 (art. 6) establecía la misma cláusula para la máxima autoridad, solo que la denominaba “director general”.

estará integrada por codirectores o codirectoras en número de dos, por nombramiento del Presidente de la República, quienes ejercerán la representación legal, en lo relacionado al ámbito de su competencia, pudiendo otorgar, o sustituir mandatos sean generales o especiales, para la adecuada gestión y funcionamiento del Instituto”.

Al igual que con las normas previas que regulan sobre la autoridad superior del Instituto, no se hace mención al periodo en que se ejerce el cargo, por ser este de decisión presidencial. No obstante, el mismo artículo 58 hace referencia a requisitos generales²⁹ (nacionalidad nicaragüense, edad mayor a 25 años, y pleno goce de derechos políticos y civiles) y a condiciones de incompatibilidad e inhabilidad para ejercer el cargo.³⁰

De la secuencia de normas antes mencionadas, se evidencia la alta dispersión y variabilidad normativa para describir el cargo de autoridad superior del Instituto, quedando este finalmente con una gobernanza radicada en dos codirectores/as. En la actualidad, sin embargo, solo uno de ellos ha sido oficializado por decreto.

El marco normativo tampoco hace ninguna declaración acerca de la estructura orgánica del organismo ni se refiere a otros aspectos relativos al cuadro de mando.

Secreto estadístico

El Decreto Nro. 888, además de definir lo que son las fuentes de información estadística en el art. 8, incorpora también el concepto de “información reservada” y la prohibición de dar a conocer la información individual proveniente de estas fuentes de información estadística (art. 9).

²⁹ Estas cláusulas generales son aplicables a ministros/as, viceministros/as, directores/as y codirectores/as de entidades autónomas gubernamentales.

³⁰ Dentro de las incompatibilidades e inhabilidades, se describen: “(...) a) La persona que se encuentre en servicio activo en el Ejército de Nicaragua o la Policía Nacional, salvo las excepciones establecidas en el artículo 95 de la Constitución Política relacionadas con la comisión de servicio externo. b) La persona que desempeñe simultáneamente otro cargo en alguno de los Poderes del Estado. (...) d) La persona que hubiere recaudado o administrado fondos públicos o municipales, sin estar finiquitadas sus cuentas. e) La persona deudora morosa de la Hacienda Pública. f) La persona comprendida dentro de las prohibiciones de nombramiento vinculadas al parentesco, de conformidad al artículo 130 de la Constitución Política de la República de Nicaragua”.

Por otra parte, el Instituto ha elaborado una “Política de Acceso a Bases de Datos de Censos y Encuestas”, formalizada a través del Decreto Nro. 68 de 2011, que norma las condiciones para propiciar el acceso a estas bases de datos del INIDE. En el marco de esta política, se brinda acceso a usuarios en general y a investigadores encargados de decisiones en particular; se introducen ciertas definiciones, y se prohíbe copiar o distribuir las bases de datos con fines de lucro, así como entregarlas a terceros sin la autorización expresa del INIDE. Además, se indica, aunque en términos muy generales, el sigilo estadístico y el resguardo a la confidencialidad de los informantes con los que deben abordarse estas bases de datos.

Régimen sancionatorio

El Decreto Nro. 888, además de incorporar la obligatoriedad por parte de los informantes –ya sean estas instituciones estatales, mixtas, personas naturales o jurídicas– de entregar información al SEN (art. 10), también establece un sistema de sanciones por incumplimiento de entrega o por entregas tardías de información (art. 11). Asimismo, las sanciones incluyen aquellos casos en que se realizan investigaciones estadísticas sin la debida autorización del Instituto.

Este decreto establece multas diferenciadas para personas naturales y jurídicas, aumentando su valor en caso de reincidencia (personas naturales) y en caso de incumplimiento del plazo establecido para entregar la información (personas naturales y jurídicas). Por otra parte, cuando se trate de un funcionario público, que en el ejercicio de su cargo se niegue a entregar la información solicitada, la sanción se aplicará “(...) conforme el Régimen Disciplinario de la Administración Pública”.

En la práctica, sin embargo, el Instituto no ha implementado el sistema de sanciones y multas. Aun cuando la atribución para aplicarlas y los montos de las multas están claramente definidos en la normativa estadística, la falta de un reglamento que normara el procedimiento y la obsolescencia de estos montos en el tiempo los volvieron inaplicables.

Cabe señalar que el Decreto Nro. 888 también establece que las sanciones aplicadas por incumplimiento en la entrega de información no eximen

de la obligación de brindarla posteriormente y en los plazos establecidos para ello (art. 12).

Por otra parte, dentro del sistema sancionatorio, también se incorporan sanciones por incumplimiento del resguardo de confidencialidad, exigible a los funcionarios que en razón de su cargo tengan acceso a información confidencial y/o reservada (art. 14).

Otros aspectos de interés

No hay aspectos adicionales para destacar.

Brechas detectadas

La regulación estadística nicaragüense presenta vacíos que resulta relevante informar:

- La normativa estadística no establece ninguna referencia explícita a los Principios de Estadísticas Oficiales.
- La ley no ofrece un catálogo de conceptos, carencia que afecta la coherencia y eficiencia del sistema estadístico nacional.
- Las normas sobre el Instituto no establecen un plazo de duración del cargo de la autoridad superior, ya que se trata de una designación directa del presidente de la República y, en consecuencia, un cargo de confianza política.
- La normativa estadística no contempla atribuciones otorgadas a la autoridad superior del Instituto para la organización de su estructura interna.
- Si bien existen normas relativas a la existencia de un Comité Coordinador, en la práctica este se refiere más bien a aspectos internos del Instituto, por estar compuesto por directores internos. A su vez, la normativa establece la existencia de Comités por Sectores en el SEN, aunque su funcionamiento ha sido limitado.

- La normativa estadística no dispone de mecanismos de participación ciudadana explícita y comités técnicos o *ad hoc* para el fortalecimiento y la actualización de la actividad estadística, en particular con retroalimentación de los usuarios de estadísticas oficiales. No existe un Consejo con participación de usuarios, ni públicos ni privados. Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto cumple con el mandato de la Ley de Acceso a Información Pública, en términos de tener habilitada una oficina de acceso a la información pública y un centro de documentación, entre otros.

- La normativa estadística no declara la obligación de los informantes de suministrar información cuando se trate de fines estadísticos, no declara explícitamente el derecho del Instituto a acceder a la información contenida en registros administrativos ni la forma en que deben ser establecidos o mantenidos.

- La normativa estadística no cuenta con reglas explícitas sobre planificación, implementación y ejecución de censos. Solo hace una mención general a la obtención de presupuesto para censos y al hecho de que el Instituto es el encargado de los censos, al igual que de las estadísticas oficiales del país.

- La normativa estadística no declara el secreto estadístico como un límite a las reglas existentes en materia de acceso a la información pública. No menciona el concepto de secreto estadístico, sino que alude al concepto de información reservada (sin especificar si es reservada por un tiempo o si consiste en una reserva absoluta).

- No hay normas relativas a la seguridad de la información en poder del Instituto, ni tampoco sobre cesión o destrucción de formatos con información.

- No existen reglas para la prestación de servicios de terceros en la actividad estadística.

- No hay normas que fijen estándares de calidad estadística ni mecanismos para su evaluación.

- No existen normas particulares sobre la manera en que el Instituto debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.).

INSTITUTO NACIONAL DE INFORMACIÓN DE DESARROLLO - INIDE	
Identificación de la norma	<ul style="list-style-type: none"> . Decreto Nro. 102 de 1979, Ley creadora del sistema estadístico nacional y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. . Decreto Nro. 888 de 1981, Reforma a la ley creadora del Sistema Estadístico Nacional y del Instituto Nacional de Estadística. . Ley Nro. 612 de 2007, Ley de reforma y Adición a la Ley Nro. 290, Ley de Organización, Competencia y . Procedimientos del Poder Ejecutivo. . Decreto Nro. 68 de 2011, que oficializa la Política de Acceso a Bases de Datos de Censos y Encuestas del INIDE. . Ley Nro. 864 de 2014, Ley de Reforma a la Ley Nro. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.
Naturaleza jurídica	Organismo técnico descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Adscrito a la Secretaría Técnica, actuará bajo la rectoría sectorial de la presidencia de la República.
Gobierno corporativo	Codirectores o Codirectoras en número de dos, por nombramiento del presidente de la República, quienes ejercerán la representación legal en lo relativo al ámbito de su competencia.
Consejo de estadística	Sí, cuenta con un Comité Coordinador y con Comités por Sectores en el SEN.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integrantes y fines.
Objetivos del SEN	<p>Se definen como fines del SEN (artículo 3 del Decreto Nro. 888 y Nro. 102):</p> <ul style="list-style-type: none"> . Proporcionar información y elementos de juicios estadísticos para la formulación y ejecuciones de la política Nacional a corto, mediano y largo plazo. . Realizar los trabajos de recopilar, elaborar, analizar y publicar la información estadística del país. . Asegurar la comparabilidad de la información estadística mediante la unidad metodológica y técnica. . Evitar la duplicidad de las tareas estadísticas. . Proveer la información estadística oficial.
Acceso a RRAA	No.
Secreto estadístico	Sí, aunque definido como información reservada.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

13. Panamá

Consideraciones preliminares

La Oficina Nacional Estadística panameña presenta ciertas particularidades en relación con otras de la región; entre ellas, se puede mencionar, por ejemplo, que depende de la Contraloría General de la República y, a través de la independencia constitucional de esta última, declaran que cautelán los principios de independencia e imparcialidad requeridos para la actividad estadística.

Identificación de la norma

La regulación estadística se encuentra contenida en el artículo 280 de la Constitución, que establece como una de las obligaciones de la Contraloría General de República “(...) dirigir y formar las estadísticas de la Nación”. Luego, la ley Nro. 10 de 2009 moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo, el Consejo Nacional de Estadística y los Comités Técnicos Consultivos, y establece disposiciones sobre el Plan Estadístico Nacional.

Sistema Estadístico Nacional

La ley Nro. 10 presenta una declaración expresa del Sistema Estadístico Nacional en su título III, en los artículos 18 a 21, donde se indica que es dirigido y coordinado por la Contraloría General de la República a través del Instituto, estableciendo sus integrantes y las obligaciones que recaen sobre ellos.

Entre sus integrantes se cuentan las entidades del sector público que comprenden: “(...) 1. El Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial; 2. Las instituciones descentralizadas, los intermediarios financieros, las instituciones de instrucción, las empresas públicas, los munic-

pios y los organismos independientes; 3. Las entidades que surjan como resultado de los cambios estructurales que ocurran en la Administración Pública panameña”.

Se establece que estas entidades están obligadas a cumplir, entre otros, con los métodos, los procedimientos, las definiciones, las normas técnicas y las disposiciones que emita el Instituto en torno a la estadística nacional.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

El artículo 5 señala que “se crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo, en adelante el Instituto, en reemplazo de la Dirección Nacional de Estadística y Censo, como una dependencia adscrita a la Contraloría General de la República, con nivel de dirección nacional, para que ejerza las funciones de dirigir y formar la estadística nacional y desarrolle las actividades necesarias para dar cumplimiento a esta Ley”.

Cabe destacar que estamos ante una figura *sui generis* en el contexto de este análisis, ya que no hay otro órgano estadístico dentro del grupo de países revisados que tenga una dependencia de esta naturaleza. La dependencia del Instituto queda evidenciada en el artículo 9, cuando se dispone que “las decisiones, los acuerdos y las recomendaciones de carácter técnico relacionados con la estadística nacional que emanen de una consulta, reunión, conferencia internacional, entre otros, deberán consultarse a la Contraloría General de la República, antes de su aprobación por el Gobierno Nacional”.

Autoridad estadística

El artículo 12 señala que “el Instituto estará a cargo de un servidor público que se denominará director nacional, seleccionado mediante concurso y nombrado por el Contralor General de la República (...)”. La misma norma establece que este funcionario deberá: “(...) 1. ser panameño; 2. poseer

título universitario a nivel de licenciatura o superior, preferentemente en estadística o en otras disciplinas de las ciencias económicas o sociales de base cuantitativa; 3. contar con experiencia laboral comprobada en la elaboración y el análisis de estadísticas, y 4. tener aptitud ejecutiva para las funciones de administración”.

Entre las funciones más importantes del director, establecidas en el artículo 13, se cuentan la de rendir cuentas al contralor, la de coordinar el Sistema y la de dirigir la elaboración del Plan Estadístico Nacional.

Por otro lado, algunas de las funciones que ejerce se realizan únicamente en representación de la Contraloría, tal como indica el artículo 13 4): “Representar a la Contraloría General de la República ante las entidades del sector público y organizaciones privadas e internacionales, en los asuntos concernientes a las actividades relacionadas con la estadística nacional”. Asimismo, el personal del Instituto (art. 15): “(...) será nombrado por el Contralor General de la República, de acuerdo con los procedimientos establecidos para el reclutamiento y la selección del personal de la Contraloría General de la República”.

Secreto estadístico

El artículo 3 (inciso 4) define el secreto estadístico como la “prohibición de difundir, divulgar o comunicar datos individuales de personas naturales o jurídicas, en los que no se preserve el anonimato del dato individual al que está referida la información, así como la obligación de no actuar sobre la base de dicho conocimiento”.

Seguidamente, en los artículos 52 a 59 del Capítulo II, se presenta la regulación en la materia, estipulando entre sus aspectos más relevantes la obligación de los funcionarios de guardar secreto, el momento en que surge la información de reserva, el número mínimo de informantes que debe contener la información agrupada que se dé a conocer y las excepciones al secreto estadístico (datos de conocimiento público, directorios solo con

datos de identificación). En particular, se especifica que “(...) los datos individuales que se obtengan para formar la estadística nacional no harán fe en juicio ni podrán utilizarse para fines de tributación fiscal, para investigaciones judiciales ni para cualquier otro propósito que no sea de carácter estadístico”, así como la obligatoriedad de mantener el secreto de los datos estadísticos aún después de haber concluido el vínculo laboral.

Régimen sancionatorio

Las sanciones están recogidas en los artículos 60 a 67 del capítulo III, y establecen un sistema escalonado de infracciones ilícitas, leves, graves y muy graves, que pueden ser cometidas por informantes, así como por funcionarios a cargo de la actividad.

Otros aspectos de interés

La norma cuenta con un catálogo de conceptos (art. 3), que incluye actividad estadística, autonomía técnica, datos individuales y secreto estadístico. El artículo 4 hace mención, aunque sin definir, a los principios que rigen la actividad (secreto estadístico, independencia, imparcialidad, transparencia, pertinencia, precisión, coherencia, comparabilidad, accesibilidad, oportunidad y puntualidad).

El Instituto tiene la función de “promover la enseñanza de la estadística, a través de la capacitación técnica a las entidades que conforman el Sistema Estadístico Nacional, con la colaboración de organismos internacionales, públicos y privados” (art. 10, inciso 6). Asimismo, establece entre sus funciones el fomentar la cultura estadística (art. 10, inciso 7), y para ello estipula (art. 74): “para fomentar la cultura estadística en la población, el Instituto utilizará los medios que considere convenientes, y contará con el apoyo de las autoridades nacionales y de las entidades que formen el Sistema Estadístico Nacional”.

El artículo 54 establece que “la información estadística no puede ni debe vulnerar el derecho a la intimidad de las personas naturales o jurídicas. Solo se podrán difundir o suministrar datos que correspondan a la información agrupada de, por lo menos, tres personas naturales o jurídicas, salvo que se cuente con la autorización escrita de los informantes”.

Brechas detectadas

La regulación estadística panameña presenta vacíos que resulta relevante informar:

- No se asegura debidamente la independencia de la jefatura del Instituto al estar su nombramiento asociado al ciclo político y no contar con causales de remoción establecidas explícitamente en la ley.
- No hay en la ley normas específicas que entreguen atribuciones a la jefatura del Instituto para la organización de su estructura interna; es más, estas deben consultarse con la Contraloría, especialmente las referidas a la contratación de funcionarios (art. 15).
- No hay reglas para la prestación de servicios de terceros en la actividad estadística.
- La ley no dispone de reglas que permitan el acceso privilegiado a investigadores.
- No existen normas que fijen estándares de calidad estadística ni mecanismos para su evaluación. Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto incluye entre sus funciones el “evaluar la calidad técnica de los instrumentos estadísticos que se utilicen o vayan a utilizarse en las entidades que integran el Sistema Estadístico Nacional” (art. 7).
- No existen normas particulares sobre la manera en que el Instituto debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.), aunque sí se menciona la necesidad de publicar sus estadísticas de acuerdo con el plan de publicaciones y el calendario de difusión anual (art. 72).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO – INEC	
Identificación de la norma	Ley Nro. 10 de 2009, que moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo.
Naturaleza jurídica	Es una dependencia adscrita a la Contraloría General de la República, con nivel de Dirección Nacional, para que ejerza las funciones de dirigir y formar la estadística nacional y desarrolle las actividades necesarias para dar cumplimiento a la ley.
Gobierno corporativo	Unipersonal. El Instituto estará a cargo de un servidor público que se denominará director nacional, seleccionado mediante concurso y nombrado por el contralor general de la República.
Consejo de estadística	Sí.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integrantes y funciones.
Objetivos del SEN	La ley declara (art. 19) que el SEN debe: . Integrar, de manera eficiente, las actividades correspondientes a la estadística nacional, bajo una normativa común, con la finalidad de asegurar la eficiencia del proceso de producción estadística, garantizar su calidad, evitar la duplicidad de esfuerzos y optimizar el uso de los recursos.
Acceso a RRAA	Sí (art. 47 de la ley).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

14. Paraguay

Consideraciones preliminares

Paraguay cuenta con una ley vigente desde 1942; se trata del marco regulatorio más antiguo del grupo de países analizados. Además, dispone de un decreto presidencial del año 2015 que permite completar varios de los vacíos que tiene la ley vigente, entre ellos, el secreto estadístico (art. 8) y la naturaleza jurídica de la ONE.

Identificación de la norma

Existe una pluralidad de normas que regulan la actividad estadística. En primer lugar, se encuentra el Decreto Ley Nro. 11.126 de 1942, que crea la Dirección General de Estadística. Lo siguen un reglamento posterior (Decreto Nro. 15.415 de 1970), que crea un Consejo Consultivo *ad hoc*; la Ley Nro. 49 de 1989, que traslada la dependencia de la Dirección desde el Ministerio de Hacienda hacia la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y el Decreto Nro. 3.087 de 2015, que actualiza varios aspectos operativos y normativos.

Sistema Estadístico Nacional

En este sentido, se hace una referencia escueta e indirecta en el decreto de 1942 a “unidades estadísticas de las diversas reparticiones gubernamentales y municipales (...)” (art. 1); no obstante, no hay una sola regla que se encargue de definirlo o explicarlo. El Decreto Nro. 3.087 de 2015 hace algunas referencias a “los Servicios Estadísticos de la República”, pero no hay un desarrollo sustantivo de estos temas.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

La ley vigente contiene en su artículo 1 una referencia a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), sin profundizar acerca de su naturaleza jurídica; solo indica que estará a cargo de reorganizar y coordinar los servicios estadísticos de la República. Según el Decreto Nro. 3.087 de 2015, se trata de una subunidad de administración financiera que para el cumplimiento de sus funciones gozará de autonomía orgánica y funcional.

Autoridad estadística

El Decreto Nro. 3.087 de 2015 establece en su art. 2 que “la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos será administrada bajo la au-

toridad del Director General de Estadística, Encuestas y Censos, que tendrá a su cargo las actividades de sus atribuciones y competencia, dirigir y supervisar su estructura orgánica y funcional y las demás funciones de acuerdo a las normas legales vigentes de la materia de estadísticas, encuestas y censos dentro del territorio de la República del Paraguay, y las actividades asignadas por el Poder Ejecutivo”.

Secreto estadístico

En sus artículos 8 y 9, el Decreto Nro. 3.087 de 2015 establece reglas de secreto estadístico donde básicamente instituye la prohibición para los funcionarios que participen en el proceso estadístico de revelar la información a la que accedan.

Régimen sancionatorio

Hay una sutil referencia a sanciones y multas aplicables a los funcionarios y empleados públicos municipales que se nieguen a proporcionar datos a la Dirección o los adulteren intencionalmente (Ley Nro. 11.126, art. 9), así como a las empresas, establecimientos, sociedades o administraciones privadas y los particulares en general que se rehúsen, directa o indirectamente, a proporcionar los datos solicitados (Ley Nro. 11.126, art. 10). Sin embargo, no es posible aplicar las sanciones por estar expresadas en una moneda que ya no tiene curso legal.

Otros aspectos de interés

El artículo 9 del Decreto Nro. 3.087 establece que los datos “que posibiliten la identificación e individualización de las fuentes de información de la DGEEC estarán amparados por el secreto estadístico”. Esta norma, aunque reglamentaria, es de gran valor interpretativo, por cuanto reconoce la mera posibilidad de identificación para activar la protección jurídica derivada del secreto estadístico.

Brechas detectadas

La regulación estadística paraguaya presenta vacíos que resulta importante mencionar:

- El marco regulatorio paraguayo no establece ninguna referencia explícita a los Principios de Estadísticas Oficiales, lo que se justifica al tener en cuenta que es el más antiguo del grupo de países analizados.
- La ley no ofrece un catálogo de conceptos, lo que afecta la coherencia y eficiencia del SEN.
- Las normas sobre la DGEEC no establecen los requisitos para ser director, ni un plazo de duración del cargo, así como tampoco detallan los mecanismos para su nombramiento y/o su remoción, siendo aspectos que influyen directamente en el nivel de independencia profesional.
- El marco regulatorio vigente dispone de mecanismos de participación ciudadana explícita y comités técnicos o *ad hoc* para el fortalecimiento y la actualización de la actividad estadística; sin embargo, estos nunca han estado operativos.
- La ley no declara la obligación de suministrar información con fines estadísticos, ni estipula explícitamente el derecho de la DGEEC a acceder a la información contenida en registros administrativos o la forma como deben ser establecidos o mantenidos.
- La ley no cuenta con reglas sobre planificación, implementación y ejecución de los censos.
- No existen normas relativas a la seguridad de la información en poder de la DGEEC, ni tampoco sobre cesión o destrucción de formatos con información.
- No hay reglas para la prestación de servicios de terceros en la actividad estadística.

- La ley no dispone de reglas que permitan el acceso privilegiado a investigadores.
- No existen normas que fijen estándares de calidad estadística ni mecanismos para su evaluación.
- No existen normas particulares sobre la manera en que la DGEEC debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.).
- No existe ninguna tipificación para sancionar a los informantes o funcionarios que cumplan sus tareas de manera desleal.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS - DGEEC	
Identificación de la norma	. Decreto Ley Nro. 11.126 de 1942, que reorganiza y coordina los Servicios Estadísticos de la República. . Decreto Nro. 15.415 de 1970, por el cual se crea en carácter <i>ad hoc</i> un Consejo de Estadística dependiente de la Dirección General de Estadística y Censos. . Ley Nro. 49 de 1989, por la cual la Dirección de Estadísticas y Censos del Ministerio de Hacienda pasa a depender de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. . Decreto Nro. 3.087 de 2015, por el cual se reorganiza y se establecen las funciones, los objetivos y el ámbito de competencia de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la presidencia de la República.
Naturaleza jurídica	En virtud del Decreto Nro. 3.087, se trata de una subunidad de administración financiera.
Gobierno corporativo	Unipersonal y a cargo de un director general, según el Decreto Nro. 3.087.
Consejo de estadística	Cuenta con un Consejo creado en 1970 (pero que nunca ha sesionado).
Mención expresa al SEN	No.
Objetivos del SEN	No se indican.
Acceso a RRAA	No.
Secreto estadístico	Sí, lo menciona el Decreto Nro. 3.087.
Obligación de informar	No.
Régimen sancionatorio	No.

15. Perú

Consideraciones preliminares

La actividad estadística se encuentra encomendada por ley al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Sin embargo, aunque no ha mediado cambio legal, la rectoría para asuntos informáticos fue trasladada a una oficina dependiente de la presidencia de la Nación.

En la actualidad, el INEI declara que se encuentra trabajando en un documento para actualizar algunos aspectos de la legislación vigente.

Identificación de la norma

La ley peruana de estadística se encuentra contenida principalmente en el Decreto Legislativo Nro. 604 de 1990, que consagra la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Existe también el Decreto Supremo 043-2001-PCM, que aprueba el reglamento de organización y funciones del INEI y que introduce algunos aspectos no cubiertos por la ley, tales como definiciones, fuentes de información estadística, obligación de informar, sistema de sanciones, entre otros.

Sistema Estadístico Nacional

La ley declara expresamente la existencia de un Sistema Estadístico Nacional, junto con un Sistema Nacional de Informática, que se definen en su artículo 1 por su finalidad, señalando que ambos sistemas deben “(...) asegurar, en sus respectivos campos, que sus actividades se desarrollen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normatividad técnica común, contando para ello con autonomía técnica y de gestión”.

La norma del artículo 2 estipula cuáles serán los objetivos del SEN y el artículo 3, cuál será su ámbito de aplicación, ya que esta legislación distingue entre el sistema nacional de estadística y el sistema nacional de informática.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

El artículo 8 en sus incisos primero y segundo establece que “el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es un Organismo Público Descentralizado con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía técnica y de gestión, dependiente del Presidente del Consejo de Ministros”.

Es el organismo central y rector de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de estadística e informática oficiales del país”.

Autoridad estadística

En cuanto a la autoridad superior del INEI, la ley menciona en el mismo artículo 8 (inciso 3) que se trata de una autoridad unipersonal, al señalar que “el INEI tiene rango de Sistema Administrativo Central y su Jefe es la máxima autoridad de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática”. Sin embargo, no se indica la duración de su nombramiento, los mecanismos o los requisitos para su designación ni tampoco para su remoción. En cuanto a su estatus, de lo anterior y de la falta de normas legales, se desprende que se trata de un funcionario de confianza política del Poder Ejecutivo.

Secreto estadístico

El artículo 9 (inciso 17) del Decreto Nro. 604 reconoce como funciones del Instituto “cautelar la confidencialidad de la información, producida por los órganos de los sistemas”. La disposición primera complementaria agrega que “la definición y uso de los instrumentos, fuentes de información, sanciones, secreto estadístico, confidencialidad de la información y de la obligatoriedad del uso de la información oficial se normará por Decreto Supremo”.

En efecto, el Decreto Supremo Nro. 043-2001-PCM establece (título quinto, capítulo IV, art. 97) que “la información proporcionada por las fuentes, tiene carácter secreto, no podrá ser revelada en forma individualizada, aunque mediante orden administrativa o judicial. Sólo podrá ser divulgada o publicada en forma innominada. La información suministrada, tampoco podrá ser utilizada para fines tributarios o policiales. El intercambio de información, entre los Órganos del Sistema para cumplir con sus fines, no transgrede el secreto estadístico o confidencialidad de la información, tampoco la información utilizada en la elaboración de Directorios”.

Régimen sancionatorio

La disposición primera complementaria delega la regulación del régimen sancionatorio a un Decreto Supremo. El Decreto Nro. 043-2001-PCM establece la descripción de las fuentes de información, incluidos los registros administrativos, la obligatoriedad de informar aplicable a personas naturales y jurídicas, públicas como privadas (capítulo II, arts. 81 a 85) y el sistema de sanciones (capítulo III, arts. 87 a 95).

En la práctica, sin embargo, el sistema sancionatorio no se ejerce a cabalidad, y la actualización del Decreto Supremo que norma estas materias se encuentra pendiente.

Otros aspectos de interés

Al igual que otras ONE de la región, la norma declara un compromiso con la formación de capital humano especializado en materia estadística en los artículos 11 y 12. Para ello, se define la Escuela Nacional de Estadística e Informática, como órgano desconcentrado del Instituto, encargada de realizar actividades de capacitación especializada, orientada a elevar el nivel técnico profesional de los trabajadores de los órganos conformantes del Sistema Estadístico Regional, prioritariamente. Tiene la atribución además de celebrar convenios con universidades y otros centros

superiores. En la práctica, la escuela de capacitación del INEI forma a sus funcionarios, pero también a otros servicios públicos. Es una escuela de capacitación que se originó en el seno de la Comunidad Andina y que hoy ofrece cursos incluso a través de universidades peruanas en convenio con el INEI.

Brechas detectadas

La regulación peruana presenta vacíos que resulta relevante informar, tales como:

- El marco regulatorio no reconoce explícitamente los Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales, aunque sí se hace mención en disposiciones complementarias, por ejemplo, a la definición y uso de los instrumentos, fuentes de información, información estadística oficial, secreto estadístico y confidencialidad de la información que se norman en el Decreto Supremo 043-2001-PCM. Asimismo, el INEI cuenta con un Código de Buenas Prácticas Estadísticas aprobado por el Decreto Supremo Nro. 072-2012-PCM.

- La ley no ofrece un catálogo de conceptos.

- Las normas sobre el Instituto no establecen requisitos para ejercer la jefatura superior, ni se especifica el plazo de duración del cargo, así como tampoco se detallan los mecanismos para el nombramiento y la remoción, siendo aspectos que repercuten directamente en su independencia técnica y política. Sin perjuicio de lo anterior, es posible encontrar algunas normas sobre nombramiento de autoridades en otras normas de la legislación peruana.

- Aun cuando existe un decreto supremo que declara la obligación de los informantes de suministrar información con fines estadísticos, y estipula específicamente que los registros administrativos son fuentes de información, su aplicabilidad es limitada en la actualidad. El decreto no define además la forma en que deben establecerse o mantenerse los registros

administrativos, para potenciar su utilidad como fuentes de información estadística. Esta situación se ha resuelto parcialmente a través de la Ley de Presupuesto; el INEI ha logrado incorporar cláusulas que permiten el acceso a ciertos registros administrativos, enmarcadas en una línea de trabajo denominada “presupuesto por resultados”.

- La normativa estadística no declara el secreto estadístico como un límite a las reglas existentes en materia de acceso a la información pública.
- No hay normas relativas a la seguridad de la información en poder del Instituto, ni tampoco sobre cesión o destrucción de formatos con información.
- No hay reglas para la prestación de servicios de terceros en la actividad estadística.
- La normativa estadística no dispone de reglas que permitan el acceso privilegiado a investigadores.
- No hay normas que fijen estándares de calidad estadística ni mecanismos para su evaluación.
- No existen normas particulares sobre la manera en que el Instituto debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA - INEI	
Identificación de la norma	Decreto Legislativo Nro. 604 de 1990, Ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Decreto Supremo 043-2001-PCM, aprueba el reglamento de organización y funciones del INEI.
Naturaleza jurídica	El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es un Organismo Público Descentralizado con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía técnica y de gestión, dependiente del Presidente del Consejo de Ministros. Es el organismo central y rector de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de estadística e Informática oficiales del país.
Gobierno corporativo	Autoridad unipersonal.
Consejo de estadística	Sí.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integrantes y objetivos.
Objetivos del SEN	La ley establece que (arts. 1 y 2) los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática tienen por finalidad y objetivos: <ul style="list-style-type: none"> . Asegurar, en sus respectivos campos, que sus actividades se desarrollen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normatividad técnica común, contando para ello con autonomía técnica y de gestión. . Normar las actividades de estadística e informática oficial. . Coordinar, integrar y racionalizar las actividades de estadística e informática oficiales. . Promover la capacitación, investigación y desarrollo de las actividades de estadística e informática.
Acceso a RRAA	No.
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	No.

16. República Dominicana

Consideraciones preliminares

La oficina de estadística de República Dominicana cuenta con una ley vigente desde 1959, una de las más antiguas de la región.³¹ Sin perjuicio de lo anterior, una ley posterior le ha cambiado el nombre de Dirección General de Estadística (1959) a Oficina Nacional de Estadística (Ley Nro. 55 de 1965). En los últimos 10 años, se han presentado anteproyectos de ley al Congreso por parte de congresistas, en algunos casos incluso fusionando algunos anteproyectos previos. Sin embargo, no han llegado a tramitarse y, en consecuencia, no se ha dado una instancia de discusión pública donde todos los actores relevantes hayan podido manifestar su opinión.

Identificación de la norma

La ley dominicana de estadísticas es la Ley Nro. 5.096 sobre Estadísticas y Censos Nacionales de 1959; esta ley regula, genéricamente, la actividad que debe realizar la Oficina Nacional de Estadística.

Sistema Estadístico Nacional

No existe referencia a la existencia de un sistema estadístico nacional. Lo más cercano es la existencia de comisiones de estadística en cada municipio (art. 13 y siguientes), pero según lo informado por la ONE, su funcionamiento solo está asociado a la implementación de los censos, por lo que en la práctica su convocatoria resulta extremadamente esporádica.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

El artículo 1 de la Ley Nro. 5.096 estipula que “se establece un organismo técnico con el nombre de Dirección General de Estadística (DGE) a

³¹ Las otras son Paraguay, 1942, y El Salvador, 1955.

cuyo cargo estará la recolección, revisión, elaboración y publicación de las estadísticas nacionales en relación con las actividades económicas, agrícolas, comerciales, industriales, financieras, sociales, condiciones de la población, censos nacionales, así como la coordinación de los servicios estadísticos de la República”. Esta oficina está bajo el control y la dependencia del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

Autoridad estadística

La ONE está a cargo de un director general de estadística. No hay normas que regulen los requisitos de su nombramiento, plazo de duración en el cargo y causales de remoción, por lo que se colige que su nombramiento es de libre designación presidencial.

Secreto estadístico

La ley no menciona el concepto ni lo regula expresamente; sin embargo, el artículo 27 establece que “los funcionarios, empleados públicos y los auditores asignados por la Dirección General de Estadística, que divulguen datos o informes estadísticos de cualquiera naturaleza serán castigados con prisión de 5 a 30 días y multa de diez a cien pesos (...)”.

Régimen sancionatorio

La ley establece en su Capítulo VI, artículos 27 a 33, un drástico sistema sancionatorio. En efecto, la primera conducta tipificada es “relación con la violación del secreto estadístico” (aun cuando no se menciona explícitamente el concepto), que se encuentra sancionada con multa y privación de libertad.

La ley también establece la obligación de informar aplicable tanto al sector público como a los informantes privados, siendo estos últimos par-

ticulares y/o asociaciones, nacionales y/o extranjeros. En el primer caso, indica que “todos los funcionarios y empleados públicos, del Estado, como de los Municipios y de las Instituciones autónomas están obligados a suministrar los informes y datos concernientes a las estadísticas de sus ramos respectivos, en los casos previstos por esta ley o por los reglamentos correspondientes” (art. 7).

En el segundo caso, la ley establece que tienen la obligación de suministrar a la Dirección General “(...) informes y datos de carácter estadístico que esta les indique relativos a sus personas y a las que de ellos dependan, a sus propiedades, a las operaciones de sus oficinas, establecimientos o empresas establecidas en la República y al ejercicio de sus actividades” (art. 8). Incluso establece la obligatoriedad de dar acceso a los libros de contabilidad y documentos de cualquier naturaleza para permitir verificar los datos suministrados (art. 9). En consecuencia, el artículo 28 sanciona con multas a los informantes que nieguen o retrasen dicha entrega y con prisión en caso de que persistan en la negativa.

En la práctica, sin embargo, las sanciones nunca han sido aplicadas según reporta la Oficina Nacional de Estadística, pues los montos de las multas son irrisorios y la solicitud de encarcelamiento se encuentra fuertemente asociada al periodo de quiebre institucional, por lo que no se recurre a ella como método coercitivo.

Otros aspectos de interés

En los artículos 18 a 26, la ley estipula una regulación sobre los principales aspectos legales que la operación de un levantamiento censal requiere, especificando claramente la obligatoriedad para los funcionarios públicos de participar en lo que la Dirección General requiera, y la obligatoriedad de responder para la sociedad en su conjunto. Por otra parte, destaca el hecho de que la ley establece la inamovilidad de la población, para el día que se defina el operativo censal, lo que en todo caso es solo aplicable a la modalidad de un censo *de hecho*.

Brechas detectadas

La regulación estadística de República Dominicana presenta vacíos que resulta relevante informar:

- La ley no establece ninguna referencia explícita a los Principios de Estadísticas Oficiales, lo cual, al igual que en otros países, en parte se explica por la fecha de entrada en vigencia de la regulación. Sin perjuicio de lo anterior, hay implícitamente algunos indicios de coordinación, confidencialidad y finalidad estadística.
- No existe un catálogo de conceptos o definiciones que faciliten la interpretación de las normas.
- Las normas sobre la ONE no establecen los requisitos para ser director, ni plazo de duración del cargo; tampoco se detallan los mecanismos para el nombramiento y remoción.
- No hay normas relativas a la existencia de consejos estadísticos asesores y/o con participación de usuarios, técnicos o resolutivos. Esta ausencia de interacción afecta la creación de valor en la organización, al sustraerse de la posibilidad de adquirir una retroalimentación, insumo o aprendizaje pertinente proveniente de la diversidad o especialidad de estas entidades. Al mismo tiempo, al tener una gobernanza unipersonal, se traduce en una alta responsabilidad de materias metodológicas, por ejemplo.
- La ley no dispone de mecanismos explícitos de participación ciudadana y comités técnicos o *ad hoc* para el fortalecimiento y la actualización de la actividad estadística, sin perjuicio de los comités que se activan en época censal.
- La ley no declara, explícitamente, el secreto estadístico como un límite a las reglas existentes en materia de acceso a la información pública.
- No hay normas relativas a la seguridad de la información en poder de la ONE, ni tampoco sobre cesión o destrucción de formatos con información.

- No existen reglas para la prestación de servicios de terceros en la actividad estadística.
- La ley no dispone de reglas que permitan el acceso privilegiado a investigadores.
- No hay normas que fijen estándares de calidad estadística ni mecanismos para su evaluación.
- No existen normas particulares sobre la manera en que la ONE debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.).

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA – ONE	
Identificación de la norma	. Ley Nro. 5.096 de 1959 sobre Estadísticas y Censos Nacionales. . Ley Nro. 55 de 1965, que crea e integra el Consejo Nacional de Desarrollo (y cambia la denominación de Dirección a ONE).
Naturaleza jurídica	Organismo técnico adscrito al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
Gobierno corporativo	Unipersonal a cargo de un director general.
Consejo de estadística	No.
Mención expresa al SEN	No.
Objetivos del SEN	No se indican.
Acceso a RRAA	Sí (arts. 6 y 7 de la ley, aunque no se los denomina explícitamente como RRAA, sino que se establece “(...) la obligación de informar todos los informes y datos (...)”).
Secreto estadístico	No.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

17. Uruguay

Consideraciones preliminares

La legislación estadística de Uruguay data de 1994. Si bien es una ley bastante completa en comparación con el resto de la región, desde el organismo se reporta que han surgido inquietudes en el Sistema Estadístico respecto de actualizar el marco normativo. Esto se sustenta principalmente en la necesidad de acceder en forma estable a los registros administrativos, y no sobre la base de convenios de tiempo limitado o a través de incorporaciones anuales de cláusulas de acceso en la ley de presupuesto de la nación.

Identificación de la norma

La regulación estadística uruguaya se encuentra contenida en la Ley Nro. 16.616 de 1994, que crea el Sistema Estadístico Nacional (en adelante, “Sistema”).

Sistema Estadístico Nacional

El marco legal uruguayo declara expresamente, en los artículos 1 a 3, los principales aspectos sobre el funcionamiento del Sistema, especificando composición, funciones y definiciones que rigen la actividad estadística.

En particular, el SEN está integrado por “el Instituto Nacional de Estadística, las Oficinas de Estadística de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas, de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y de los Gobiernos Departamentales” (art. 1).

Luego, los principios o definiciones incorporados y definidos abarcan (art. 3): secreto estadístico, pertinencia, transparencia, rigurosidad, auto-

nomía, técnica, comparabilidad, eficiencia, centralización normativa, descentralización operativa, legalidad objetiva y motivación de la decisión.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) es el órgano rector del Sistema, según lo dispone el artículo 4.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

El marco legal ofrece información limitada sobre la naturaleza jurídica del INE.

Sin embargo, el artículo 4 es amplio al describir la rectoría, señalando que “el Instituto Nacional de Estadística es el órgano rector del Sistema Estadístico Nacional y conforme al principio de centralización normativa y en ejercicio de su autonomía técnica en las materias de su competencia, establecerá las normas sobre conceptos, definiciones, clasificaciones y metodologías estadísticas, a las que deben ajustarse las oficinas de estadística que constituyen el Sistema Estadístico Nacional, todo lo cual con sometimiento pleno al orden constitucional y legal”.

La producción estadística será asignada, conforme al principio de descentralización operativa, a las distintas oficinas de estadística según las áreas temáticas correspondientes.

El artículo 5 señala que el INE “(...) dependerá jerárquicamente de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, sin perjuicio de la autonomía técnica que se le otorga por la presente ley”, para luego describir sus principales atribuciones (art. 7). Se trata de una unidad ejecutora que depende presupuestariamente de la presidencia, según la información reportada por el Instituto.

Autoridad estadística

El marco regulatorio revisado no hace ninguna referencia a la autoridad que sirve este cargo ni a los requisitos de nombramiento, plazo o remoción. En la práctica, el nombramiento se realiza por confianza política y con requisitos técnicos, por parte del presidente de la República y con una duración de cinco años.

Secreto estadístico

La norma uruguaya se refiere al secreto estadístico en múltiples oportunidades. La primera, en el artículo 3 (inciso 2), donde señala que “el secreto estadístico obliga a tratar los datos individuales proporcionados por la fuente de información con la más absoluta confidencialidad, de forma tal de no revelar la identificación de dichas fuentes”. Más adelante, el artículo 16 remarca que “los datos individuales aportados con fines estadísticos no pueden ser utilizados con otros fines, ni aun mediando solicitud expresa del informante”. Por último, el artículo 30 establece una sanción en el caso de su vulneración.

Régimen sancionatorio

En los artículos 23 a 30, la ley dispone de sanciones respecto del informante, ya sea persona física o jurídica, privada o pública, que se niegue u omite subsanar inconsistencias, falsee o retrase la entrega de información, así como respecto del funcionario que vulnere el secreto estadístico. Se establece que las infracciones a los informantes serán sancionadas con multas, que tendrán en cuenta el perjuicio ocasionado y los antecedentes del infractor, entre otras cuestiones.

Destaca el hecho de que se crea un Registro de Infractores en el Instituto (art. 28), cuya finalidad es constatar los casos de reincidencia dentro del Sistema, para lo cual se faculta al Instituto para publicar la nómina de infractores y se establece un plazo para que los demás integrantes del Sistema informen al Instituto sobre sus infractores.

La ley establece además que “las personas que violen el Secreto Estadístico o utilicen los datos individuales en provecho propio o ajeno serán penalmente responsables por el delito tipificado por el artículo 301 del Código Penal “Revelación de documentos secretos”, sin perjuicio de las reparaciones de orden civil que correspondieren” (art. 30).

Otros aspectos de interés

La ley uruguaya contempla un concepto de estadística oficial, señalando que “se considera estadística oficial, la que se elabora por un integrante del Sistema Estadístico Nacional, de acuerdo con las normas dictadas por el Instituto Nacional de Estadística, y aprobadas por éste” (art. 21).

A su vez, aludiendo al principio de motivación definido en la ley, que exige fundamentar las decisiones que se adopten, establece que “por causa fundada, el Instituto Nacional de Estadística puede declarar que la o las estadísticas producidas no cumplen los requisitos para ser consideradas estadísticas oficiales” (art. 3).

Por otra parte, destaca la obligación que la ley estipula en el artículo 31, en cuanto a que “las publicaciones oficiales que incluyan datos estadísticos que no hayan sido elaborados por la respectiva oficina deben consignar en todos los casos la fuente correspondiente”.

Otro hecho que destaca es que la ley instituye (art. 33) el día 30 de septiembre de cada año como el “Día de la Estadística Nacional”, lo que ciertamente ayuda a visibilizar la actividad estadística.

Brechas detectadas

Si bien la norma es de 1994, contiene brechas que conviene visibilizar:

- No existe referencia a la persona que ejerce como jefe del Instituto, ni el plazo de duración de su nombramiento u otras características propias del ejercicio del cargo.

- No existen normas relativas a la seguridad de la información ni tampoco a la destrucción de la información en poder de terceros que presten apoyo a la actividad.
- La ley no dispone de reglas que permitan el acceso a investigadores.
- No hay normas que fijen estándares de calidad estadística ni mecanismos para su evaluación.
- No existen normas particulares sobre la manera en que el Instituto debe divulgar su información (periodicidad, universalidad, etc.).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - INE	
Identificación de la norma	Ley Nro. 16.616 de 1994, Sistema Estadístico Nacional.
Naturaleza jurídica	Oficina estadística que depende jerárquicamente de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto.
Gobierno corporativo	No se hace mención al respecto.
Consejo de estadística	No.
Mención expresa al SEN	Sí, definido por integrantes, objetivo, funciones, principios.
Objetivos del SEN	La ley (art. 2) estipula que el cometido disciplinar del SEN será la: . Planificación, elaboración y difusión de las estadísticas que realicen los organismos públicos que lo integran, con la finalidad de que las mismas se ajusten a criterios de integración, coordinación, racionalidad y veracidad.
Acceso a RRAA	Sí (art. 14 de la ley).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

18. Venezuela

Consideraciones preliminares

El análisis de la legislación estadística se basa en la lectura de la normativa vigente, por lo que se circunscribe a aquella disponible públicamente.

Identificación de la norma

El marco regulatorio venezolano se encuentra contenido en la Ley Nro. 6.675 de 2001, que crea la Función Pública Estadística.

Sistema Estadístico Nacional

La norma incluye una mención expresa del Sistema Estadístico Nacional en su Título II, artículo 5. El artículo 25 establece reglas para el intercambio de información dentro del Sistema.

El Título IV, en su artículo 31, establece la finalidad del Sistema y seguidamente, en el artículo 32, quiénes son los organismos que lo integran, incorporando entidades en el ámbito nacional, estatal y municipal, ya sean entidades públicas como aquellas con autonomía funcional, que ejerzan la función estadística. En particular, se incluyen, entre otros, al Ministerio de Planificación y Desarrollo, al Instituto Nacional de Estadística (INE), al Consejo Nacional de Estadística y a los Comités de Coordinación de Estadística Central. Por otra parte, se consideran órganos temporales del Sistema Estadístico Nacional a “(...) las personas naturales o jurídicas privadas y otros órganos del Estado, a los que por medio de la celebración de acuerdos, convenios o contratos se les haya encargado la elaboración de determinadas estadísticas, quienes quedarán sometidos a las disposiciones de esta Ley”.

Finalmente, en el artículo 33 se establece que “la función rectora del Sistema Estadístico Nacional le compete al Ministerio de Planificación y Desarrollo, quien la ejerce a través del Instituto Nacional de Estadística”.

Naturaleza jurídica de la Oficina Nacional Estadística

La naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Estadística se encuentra declarada en su artículo 49, señalando que corresponde a un “(...) Instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio distinto e independiente de la República, adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo”.

Autoridad estadística

La autoridad estadística se encuentra regulada en los artículos 55 y 56, y recae en un cuerpo colegiado. El artículo 56 estipula que “el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Estadística, está integrado por el Presidente o Presidenta del Instituto y por cuatro Consejeros o Consejeras, quienes serán designados por el Presidente o Presidenta de la República a propuesta del Ministro o Ministra de Planificación y Desarrollo, quienes serán de libre nombramiento y remoción por el Presidente o Presidenta de la República”.

Secreto estadístico

Las normas relativas al secreto estadístico se encuentran presentes de manera sistémica a lo largo de todo el cuerpo legal, y en los artículos 19 a 26 se regulan exhaustivamente una serie de situaciones. Entre ellas, se hace referencia a la intensidad, el objeto protegido, el momento en que nace la protección, los plazos para mantener el secreto, el sujeto obligado a mantener el secreto, la obligación de denunciar su vulneración, etc.

Régimen sancionatorio

La norma venezolana es clara en esta materia, estableciendo en el Título VI las infracciones y sus sanciones. A partir del artículo 64, se tipifican una serie de infracciones tanto para las personas naturales o jurídicas como para los funcionarios adscritos al SEN. Se tipifican las infracciones como leves, graves y muy graves, y a su vez tienen una sanción en una escala correlativa. La norma en esta parte es bastante completa pues presenta

un procedimiento detallado además de tipificar circunstancias atenuantes y agravantes de responsabilidad.

Otros aspectos de interés

El artículo 7 de la ley dispone que “los órganos del Sistema Estadístico Nacional podrán contratar u otorgar concesiones para desarrollar actividad estadística de interés público, pero sin ceder la regulación y el control de la misma”. Este tipo de normas resultan atípicas; no obstante, su consagración da buena cuenta de una posible realidad de la operación estadística, que se refiere a la necesidad de externalizar algunas etapas de la operación.

Otro aspecto interesante de los establecidos en esta ley está dado por el suministro voluntario de algunos datos establecidos en el artículo 9. Señala esa norma que “los datos referidos al origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones ideológicas, morales o religiosas y, en general, las referidas al honor y a la intimidad personal o familiar no son de suministro obligatorio y sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados”.

Brechas detectadas

La regulación estadística venezolana ofrece un marco bastante completo, aunque existen brechas que resulta relevante informar:

- No hay normas relativas al perfil técnico que deben tener los integrantes del órgano directivo. Todos los integrantes del cuerpo colegiado son nombrados y removidos por el presidente de la República.
- No hay reglas que brinden autonomía al INE, el que, atípicamente, ejerce la rectoría estadística delegada por el ministerio al cual está adscrito.
- No hay normas relativas a la seguridad de la información en poder del INE, ni tampoco sobre cesión o destrucción de formatos con información.
- La ley no dispone de reglas que establezcan las condiciones para acceder a investigadores.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - INE	
Identificación de la norma	Decreto Nro. 6.675 de 2001, que crea la Ley de la Función Pública Estadística.
Naturaleza jurídica	Instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio distinto e independiente de la República, adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo.
Gobierno corporativo	Colegiado, a cargo de un Consejo Directivo integrado por el presidente o presidenta del Instituto y por cuatro consejeros/as, quienes serán designados por el presidente/a de la República a propuesta del ministro/a de Planificación y Desarrollo, quienes serán de libre nombramiento y remoción por parte del presidente/a de la República.
Consejo de estadística	Sí.
Mención expresa al SEN	Sí.
Objetivos del SEN	La ley (art. 31) estipula que su finalidad es: . Coordinar e integrar eficientemente la estructura, los procesos y los recursos de la función estadística del Estado venezolano.
Acceso a RRAA	Sí (art. 10 de la ley).
Secreto estadístico	Sí.
Obligación de informar	Sí.
Régimen sancionatorio	Sí.

Análisis comparativo de legislaciones estadísticas

Esta sección comienza con una breve referencia al contexto legislativo que rige los sistemas de los países en estudio, a fin de indagar si existen guías o lineamientos o la implementación de consultas públicas que pudieran ser de utilidad para un país que decide actualizar su legislación estadística.

Seguidamente, se desarrolla una exposición conceptual y comparativa de determinados elementos previstos en el capítulo anterior, agrupándolos por ámbitos, entre ellos:

- Propósito y alcance de la legislación.
- Existencia de definiciones, principios y conceptos.
- Existencia y definición explícita del Sistema Estadístico Nacional (SEN).
- Naturaleza jurídica de las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE), dependencia y/o relacionamiento con el Poder Ejecutivo.
- Existencia del Consejo Nacional de Estadística o de otros Comités Consultivos.
- Nombramiento y funciones de la autoridad máxima de la ONE.
- Plan de trabajo, calendario de lanzamiento/divulgación, informe anual.

- Mandato para la función de recopilación de información y acceso a registros administrativos.
- Confidencialidad, sanciones por incumplimiento y divulgación de la información.
- Participación en actividades estadísticas internacionales.

Esta comparación permite destacar los elementos comunes que tiene la legislación estadística en los 18 países latinoamericanos incorporados en este estudio, así como ejemplos de buenas prácticas. En particular, en el ámbito de las buenas prácticas y teniendo también como insumo relevante las entrevistas y/o cuestionarios aplicados a los equipos directivos de las ONE, se busca aportar ejemplos de aquellas prácticas correlacionadas con el marco normativo o con otras fortalezas institucionales que han permitido un ejercicio virtuoso de la actividad estadística.

El análisis comparativo se complementa con un conjunto de cuadros, presentados en el anexo 2, que dan cuenta de las diferencias entre países en las diversas materias estadísticas que se describen a continuación.

1. Comprensión de los sistemas legales y los procesos legislativos, y existencia de guías generales para el trabajo legislativo

El grupo de países de América Latina en estudio, todos hispanohablantes salvo Brasil, comparten cierta tradición administrativa y jurídica heredada de su historia como colonias españolas /portuguesas. Los 18 países analizados corresponden a repúblicas democráticas, con regímenes de Estado presidencialistas. Esto resulta relevante por cuanto las principales iniciativas legislativas se encuentran reservadas por la Constitución al Poder Ejecutivo; entre estas, las que crean o modifican oficinas públicas y suponen mayores gastos en el presupuesto público.

En el grupo de países hay cuatro cuya forma jurídica de Estado es federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela), siendo el resto Estados uni-

tarios. En materia legislativa, la mitad cuenta con asambleas legislativas unicamerales (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela), la mayoría de ellos de Centroamérica; mientras que el resto son países con parlamentos bicamerales (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay).

Todos estos países tienen sistemas jurídicos que heredaron la tradición romanista de la colonización española; incluso Brasil, heredero de la misma tradición a través de la colonización portuguesa. Este régimen de ley civil se traduce básicamente en la existencia de códigos sustantivos y procesales y de leyes que siguen rigurosos procedimientos formales.

En materia de guías para el trabajo legislativo, en general no existen en la práctica legislativa latinoamericana. Sin perjuicio de lo anterior, merece la pena resaltar el caso mexicano, donde se aplican los procedimientos de la política regulatoria promovida por la OCDE, a raíz de su incorporación a la institución en 1994. Estos incluyen un pormenorizado proceso de evaluación ex ante que acompaña las propuestas de mejora regulatoria, lo que obliga a cada repartición pública que quiera promover una nueva ley a elaborar una “Manifestación de impacto regulatorio” (MIR). En el caso de Chile, miembro de la OCDE desde 2010, una obligación parecida existe solo para asuntos vinculados al medio ambiente, para normas reglamentarias aplicables a empresas de menor tamaño y para normas que impactan la productividad del país. En consecuencia, en general, para la modificación o implementación de cuerpos legales estadísticos, no existen este tipo de guías o prácticas en América Latina.

Con respecto al proceso de consulta ex ante para la promulgación de nuevas leyes, es importante tener en cuenta que la “cultura reguladora” de muchos países de América Latina en general no promueve prácticas que permitan acceder a un borrador del proyecto de ley para que la sociedad civil entregue sus comentarios antes de su presentación formal al cuerpo legislativo. Solo una vez que se ha iniciado el proceso legislativo de presentación y discusión (en el congreso), es posible realizar audiencias públicas donde se invita a expertos y la ciudadanía o sociedad civil a expresar su opinión.

“De la información obtenida directamente desde las Oficinas Nacionales de Estadística, se ha podido constatar que la mayoría de las veces en que han habido cambios o reformas a la legislación estadística (promovidos por el Poder Ejecutivo), estos han sido al menos consultados a las ONE”.

Con respecto a las leyes vigentes en materia estadística, Paraguay presenta la ley más antigua del grupo de países estudiados, aprobada en 1942. Ecuador (2013 y 2017) y Colombia (2015 y 2019) son ejemplos de casos de actualizaciones parciales más recientes, mientras que Costa Rica publicó su nueva legislación estadística recientemente (junio 2019), actualizando en forma significativa su ley anterior y convirtiéndose en uno de los países de la región con la más moderna y completa normativa estadística.

De la información obtenida directamente desde las Oficinas Nacionales de Estadística, se ha podido constatar que la mayoría de las veces en que han habido cambios o reformas a la legislación estadística (promovidos por el Poder Ejecutivo), estos han sido al menos consultados a las ONE. En el mejor de los casos, han sido estas últimas las que presentaron sus proyectos al ministerio del cual dependen o se relacionan (por ejemplo, Bolivia, Chile y Paraguay), y fue este último el que inició la reforma legal en el Parlamento. La mayoría de las veces, la responsabilidad de la tramitación legislativa ha estado radicada en el órgano político (ministerio o presidencia), siendo los profesionales de la ONE parte del personal de asesores que acompañan la tramitación y aclaran dudas propias de la actividad estadística.

En la mayoría de los casos estudiados, las ONE tienen atribuciones, definidas en sus leyes orgánicas, que les permiten dictar regulación subordinada (resoluciones, circulares, protocolos, instrucciones, recomendaciones, etc.), lo que de alguna manera les permite suplir algún aspecto operacional respecto de otros productores de estadística, que la regulación principal no ha resuelto o no ha descrito con detalle suficiente.

2. Lineamientos existentes específicos para leyes estadísticas

Como se señaló en el punto previo, en el amplio grupo de países analizados, no existen códigos ni guías que indiquen un “paso a paso” para la formulación de leyes estadísticas, que en general se someten a los procedimientos prelegislativos generales que tiene cada país.

Sin perjuicio de lo anterior, existe en América Latina un Código Regional de Buenas Prácticas Estadísticas³² del año 2011, elaborado por la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL, donde es posible encontrar algunos elementos orientadores para el caso de una modificación de estos cuerpos legales.

“... existe en América Latina un Código Regional de Buenas Prácticas Estadísticas del año 2011, elaborado por la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL, donde es posible encontrar algunos elementos orientadores para el caso de una modificación de estos cuerpos legales”.

El Código de Buenas Prácticas Estadísticas presenta una lista de 17 principios divididos en tres áreas:

- Entorno institucional y coordinación (Principios 1-8): independencia profesional; Coordinación del SEN; mandato estadístico para la recopilación de datos; confidencialidad estadística; adecuación de recursos; compromiso de calidad; imparcialidad y objetividad; cooperación y participación internacional.
- Procesos estadísticos (Principios 9-12): metodología sólida; procedimientos estadísticos adecuados; carga no excesiva para los encuestados; costo-efectividad.
- Producción estadística (Principios 13-17): relevancia, precisión y confiabilidad; oportunidad y puntualidad; coherencia y comparabilidad; accesibilidad y claridad.

³² <https://www.cepal.org/es/publicaciones/16422-codigo-regional-buenas-practicas-estadisticas-america-latina-caribe>

Por otra parte, los países de América Latina que son parte de la OCDE (México, Chile y Colombia) deben cumplir además con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas (2015),³³ siendo el primer instrumento normativo de la OCDE en lo que refiere al ámbito estadístico. Si bien las recomendaciones no son jurídicamente vinculantes, se considera que su adopción y práctica representa, tal como allí se indica, “(...) una gran fuerza moral como representación de la voluntad política por parte de los países miembros (...)”.

La directriz de la OCDE se divide en 12 recomendaciones, que a su vez abarcan cinco dimensiones:

- Los **requisitos institucionales, jurídicos y de recursos** para que funcionen los sistemas estadísticos (recomendaciones 1-5).
- Los **métodos, la calidad y los procesos** de producción estadística (recomendaciones 6-8).
- **Divulgación** (recomendación 9).
- **Coordinación y cooperación** (recomendaciones 10 y 11).
- **Innovación estadística** (recomendación 12).

Resulta importante señalar que, en muchos países de América Latina, el sistema estadístico, además de exhibir un alto grado de descentralización, se rige por una regulación estadística que se encuentra en diversos cuerpos legales (leyes, decretos, reglamentos), de manera que reagruparlos en uno solo trae costos políticos y de oportunidad en la agenda legislativa. En muchos casos, además, existe el temor de retroceder en algunas normas logradas a través del tiempo, que en el presente podrían entrar en conflicto con nuevos valores que las sociedades han abrazado; por ejemplo, una estricta regulación del secreto estadístico versus el derecho de acceso a la información pública.

³³ <https://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/>

3. Análisis comparado y casos destacados

Propósito y alcance de la legislación

La utilidad de definir clara y explícitamente el propósito y alcance de una legislación estadística en este caso radica en brindar certeza respecto a lo que cubre o no cubre la ley y, a su vez, facilitar un marco de condiciones que deben cumplir las estadísticas oficiales.

En el caso de los países analizados, destaca el hecho de que muy pocas de las leyes analizadas hacen mención al tópico “propósito” o “alcance” y, entre las que lo mencionan, se utilizan expresiones tales como “objeto”, “fin” o “misión” para referirse indistintamente a la ley estadística, al SEN o a la oficina estadística respectiva.

Los casos a destacar, por su claridad y/o la amplia descripción que presentan, son:

“La utilidad de definir clara y explícitamente el propósito y alcance de una legislación estadística en este caso radica en brindar certeza respecto a lo que cubre o no cubre la ley y, a su vez, facilitar un marco de condiciones que deben cumplir las estadísticas oficiales”.

- **Colombia:** el Decreto Nro. 1.170 de 2015 declara, en el Libro 2, Parte 1, Título 1, que se regula el “Objeto y Ámbito de Aplicación”, y define en el artículo 2.1.1.1. el objeto del decreto (compilar la normatividad estadística); seguidamente, en el 2.1.1.2 describe el ámbito de aplicación y señala que el decreto se aplica a todo el sector administrativo en el territorio nacional.

- **Panamá:** la ley Nro. 10 del 2009 establece en su artículo 1 cuáles son los objetivos de la ley, entre los que se describe: “(...) 1) establecer los principios y normas que deben regir la actividad estadística del sector público panameño; 2) crear el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Consejo Nacional de Estadísti-

cas, los comités técnicos consultivos, y establecer disposiciones sobre el Plan Estadístico Nacional con la finalidad de integrar las actividades correspondientes a la estadística nacional; 3) fijar las bases para coordinar la participación y colaboración que corresponda a las entidades públicas, para promover, cuando se requiera, la participación del sector privado y de la sociedad a efecto de mejorar el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional; 4) promover la integración y el desarrollo del Sistema Estadístico Nacional para que se suministren, en los términos de esta Ley, estadísticas que satisfagan el derecho de los ciudadanos a la Información pública”.

En el artículo 2, se declara que la ley: “(...) es de orden público y de interés social y sus disposiciones rigen la actividad estadística a nivel nacional en las entidades del sector público”.

- **México:** la ley del año 2008, que crea el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, establece su objeto en el artículo 1, estipulando que “(...) tiene por objeto regular el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, los derechos y obligaciones de los informantes del sistema, la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y las faltas administrativas y el medio de defensa administrativo frente a los actos o resoluciones del Instituto”.

Existencia de principios, conceptos o definiciones

La importancia de especificar principios, en línea con los Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas, es que permite distinguir claramente las estadísticas oficiales, elaboradas por productores de estadísticas oficiales, de aquellas que son elaboradas por cualquier otra institución: mientras las primeras deben cumplir con los principios enunciados, las segundas, no necesariamente, puesto que la captura del dato y posterior transformación o manejo no responden a objetivos estadísticos sino a aquellos que son propios de la institución que los captura.

En particular, al explicitar principios tales como la independencia profesional que deben tener los productores de las estadísticas oficiales, se pretende resguardar su actividad de cualquier presión y/o interferencia política que pudiera influir en la forma como se elaboran y difunden las estadísticas oficiales. Esto incluye la decisión de uso de fuentes de datos y/o insumos estadísticos, las definiciones metodológicas, las clasificaciones, y la oportunidad y contenido de las estadísticas difundidas, que son, en su totalidad, aspectos que deben decidirse sobre bases estrictamente profesionales. En la medida en que este principio de independencia se especifique y se consolide dentro del SEN, se sentarán las bases para la generación de estadísticas de calidad y de confianza, tanto por parte de los usuarios como de los informantes.

“En particular, al explicitar principios tales como la independencia profesional que deben tener los productores de las estadísticas oficiales, se pretende resguardar su actividad de cualquier presión y/o interferencia política que pudiera influir en la forma como se elaboran y difunden las estadísticas oficiales”.

Otros principios básicos que deben incorporarse en las legislaciones estadísticas parte de los cuales ya están contenidos en los Códigos de Buenas Prácticas mencionados en el punto anterior incluyen: i) imparcialidad y objetividad; ii) exactitud y fiabilidad; iii) coherencia y comparabilidad; iv) claridad y transparencia; iv) confidencialidad estadística; v) pertinencia, y vi) efectividad en términos de costos.

A su vez, la incorporación de definiciones o conceptos básicos en la legislación permite facilitar y homologar la discusión sobre materias estadísticas que, por lo general por su particularidad altamente técnica, es de un bajo nivel de conocimiento entre la ciudadanía en general. Conceptos tales como dato o unidad estadística, identificador, dato individual, registro administrativo, metadata y ano-

“Otros principios básicos que deben incorporarse en las legislaciones estadísticas parte de los cuales ya están contenidos en los Códigos de Buenas Prácticas mencionados en el punto anterior incluyen: i) imparcialidad y objetividad; ii) exactitud y fiabilidad; iii) coherencia y comparabilidad; iv) claridad y transparencia; v) confidencialidad estadística; v) pertinencia, y vi) efectividad en términos de costos”.

nimización son algunos de los que cumplen con esta función, a la vez que son de especial utilidad, por ejemplo, cuando se desea resguardar la confidencialidad estadística. Por su parte, adquiere alta relevancia la definición de estadística oficial, que no debe confundirse con estadística o dato público.

De la revisión de las legislaciones de los países en estudio, resulta muy poco frecuente encontrar referencias a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas. Esto está relacionado, en parte, con la antigüedad de las leyes estadísticas. Es más, si se revisan los ejemplos de los países destacados en el punto previo, los principios recogidos en sus respectivos textos legales tampoco coinciden entre ellos.

Entre los casos analizados, en lo que respecta a la incorporación de Principios, destacan:

- **Costa Rica:** los declara y define en su artículo 10 (confidencialidad estadística, transparencia, especialidad, proporcionalidad e independencia técnica).
- **México:** los enuncia en su artículo 3 (accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia), aunque no los define.
- **Panamá:** los declara en su artículo 4 (secreto estadístico, independencia, imparcialidad, transparencia, pertinencia, precisión, coherencia, comparabilidad, accesibilidad, oportunidad y puntualidad), aunque no los define.

- **Uruguay:** los declara y define en su artículo 3 (secreto estadístico, pertinencia, transparencia, rigurosidad, autonomía técnica, comparabilidad, eficiencia, centralización normativa, descentralización operativa, legalidad objetiva y motivación de la decisión).

Igualmente inusual es encontrar textos legales que entreguen un listado de conceptos que faciliten la comprensión de la actividad estadística. Al igual que con los principios, en el caso de aquellos países que sí incorporan algunos conceptos (Costa Rica, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela), no hay coincidencia respecto del conjunto mínimo de conceptos que se describen, ni tampoco de sus definiciones. En ocasiones, se hace referencia solo a uno o dos conceptos como máximo.

Entre los países que destacan en la incorporación de conceptos o definiciones, se encuentran:

- **Costa Rica:** de acuerdo con su reciente legislación estadística, es uno de los países con la más amplia lista de conceptos o definiciones, e incorpora, en su artículo 3, aquellos referidos a dato estadístico, base de datos innominada, directorio de unidades estadísticas institucionales, estrategia nacional de desarrollo estadístico (ENDE), estadísticas oficiales, independencia técnica, información cartográfica y geográfica, informante, información de carácter público, metadato estadístico, plan estadístico nacional (PEN), registro administrativo y usuario.

“De la revisión de las legislaciones de los países en estudio, resulta muy poco frecuente encontrar referencias a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas”.

- **México:** otro de los países sobresalientes de la región, ya que incluye en su artículo 2 un extenso catálogo de (15) conceptos, entre orgánicos y funcionales, a saber: actividades estadísticas y geográficas, consejo, información estadística, información geográfica, información de interés nacional, sistema nacional de información estadística y geográfica (Sistema), informantes del sistema, Junta de Gobierno, red geodésica nacional, red nacional de información, subsistemas nacionales de información y unidades del Estado, etc.

- **Panamá:** define en su artículo 3 los conceptos de actividad estadística, autonomía técnica, datos individuales y secreto estadístico.

- **Uruguay:** define, en el artículo 21, únicamente el concepto de Estadística Oficial, señalando que se trata de “(...) aquella dictada por un integrante del SEN de acuerdo a las normas dictadas por el Instituto Nacional de Estadística y aprobadas por éste”.

Existencia y definición explícita del SEN

De acuerdo con los lineamientos internacionales, el Sistema Estadístico Nacional (SEN) –en su definición más tradicional– se compone de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), la principal agencia productora de estadísticas oficiales, y de otros productores de estadísticas oficiales. Se rige por las normas establecidas en la legislación estadística, que deben incluir la función de rectoría del SEN ejercida por la ONE. En este rol, una de las principales funciones de la ONE radica en la coordinación y promoción de la colaboración entre los integrantes del SEN, de manera de asegurar la producción de estadísticas de calidad.

El conjunto de elementos básicos que se espera que contenga la definición de un SEN permitiría generar sinergias entre los productores de estadísticas oficiales, cuyos roles además deberían estar bien definidos, contribuyendo a fortalecer la capacidad estadística de un país y con ello dar respuesta a la creciente demanda de estadísticas cada vez más granulares que los países expresan.

Del análisis de las legislaciones de los 18 países, se desprende que la mayoría cuenta con alguna referencia normativa al SEN, aun cuando esta no sea su denominación explícita³⁴ o la definición del SEN no contenga todos los elementos necesarios para un adecuado funcionamiento.

³⁴ Por ejemplo, El Salvador utiliza la expresión “Servicio Estadístico Nacional”, pero en realidad se refiere a lo mismo. En el caso de Chile, cuya legislación estadística data de 1970, si bien no se menciona el concepto “SEN”, sí se describe el sistema en su artículo 2 (inciso b), cuando señala que “corresponderá al Instituto Nacional de Estadísticas: Estudiar la coordinación de las labores de colección, clasificación y publicación de estadísticas, que realicen los organismos fiscales, semifiscales y Empresas del Estado”.

“Del análisis de las legislaciones de los 18 países, se desprende que la mayoría cuenta con alguna referencia normativa al SEN, aun cuando esta no sea su denominación explícita o la definición del SEN no contenga todos los elementos necesarios para un adecuado funcionamiento”.

el Sistema Estadístico Nacional (SEN), el cual estará conformado por: a) El INEC, creado en el art. 31 de esta ley, como ente rector del SEN (...). Incorpora, además de a las instituciones de la administración pública, a las “(...) personas de derecho privado que soliciten su incorporación y sean aceptadas por el COINEC (*Consejo Directivo del INEC*) (...) siempre que sean responsables de producir y divulgar estadísticas oficiales o posean registros de información que sirvan de insumo para la elaboración de estas”.

Por otra parte, indica que el “(...) SEN sustentará sus actividades en una ENDE decenal, que se ejercerá por medio de los PEN quinquenales (...)” (art. 6), y define un conjunto de principios que rigen el SEN y una serie de otras características aplicables a todo el sistema.

- **México:** define al SEN en su artículo 2 (inciso XIII), señalando que se trata del “(...) conjunto de unidades organizadas a través de los subsistemas, coordinadas por el Instituto y articuladas mediante la red nacional

En general, los artículos que se refieren al SEN establecen al menos las instituciones que lo integran, siendo este, en consecuencia, el criterio que predomina. Un segundo elemento utilizado para definirlo o caracterizarlo, presente en las legislaciones revisadas, es indicar objetivos o funciones, como la planificación y coordinación de la actividad estadística, por ejemplo. En casos muy particulares, las legislaciones estadísticas declaran expresamente que la coordinación y rectoría del SEN se encuentran radicadas en la ONE. Este es el caso de Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.

Entre los países estudiados, destacan:

- **Costa Rica:** en su artículo 4, declara: “(...) con el propósito de racionalizar y coordinar la actividad estadística, se crea

de información, con el propósito de producir y difundir la información de interés nacional”. Dado que en México el INEGI también abarca entre sus funciones la elaboración de información geográfica, en estricto rigor, esta definición corresponde al “Sistema Nacional Estadístico y Geográfico”.

- **Uruguay:** establece en sus artículos 1 a 4 el reconocimiento expreso del SEN, los organismos que lo integran, los principios que se le aplican a todos ellos, su cometido asociado principalmente a labores de planificación y el reconocimiento al Instituto Nacional de Estadística como entidad rectora del SEN. Es decir, Uruguay reconoce y define al SEN con un verdadero enfoque sistémico.

Naturaleza jurídica de las ONE, dependencia y relacionamiento con el Poder Ejecutivo

Todos los países analizados cuentan con Oficinas Nacionales de Estadística, que adoptan diversas denominaciones (Oficina, Instituto, Departamento o Dirección) aunque comparten en su definición la característica de ser organismos públicos de naturaleza técnica, financiados con cargo al presupuesto fiscal. La gama abarca desde oficinas con altos grados de dependencia y jerarquía hasta otras con altos niveles de autonomía administrativa y política. Dentro del primer grupo, se tiene por ejemplo a la oficina de **Panamá**, que depende de la Contraloría y que ejerce la rectoría del SEN por delegación de esta última. En el otro extremo, **México** y recientemente **Costa Rica** cuentan con autonomía constitucional. En el grupo intermedio, se encuentran aquellas oficinas adscritas o que se relacionan con los Ministerios de Desarrollo o Planificación (Brasil, Paraguay y Venezuela) o con los Ministerios de Economía, Presupuesto o Finanzas (Argentina, Chile, El Salvador y Guatemala). En ocasiones, el relacionamiento es en forma directa con la presidencia (Colombia, Nicaragua y actualmente Ecuador).

En todos los marcos legales estudiados existen normas que describen las funciones de las ONE, que en general incorporan –directa o indirectamente– aquellas de rectoría y coordinación del SEN. En algunos casos, se

“En todos los marcos legales estudiados existen normas que describen las funciones de las ONE, que en general incorporan –directa o indirectamente– aquellas de rectoría y coordinación del SEN”.

describen incluso estadísticas específicas (sociales, laborales, económicas u otras) a elaborar, como es el caso de **Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá** y **Paraguay**. La mitad de los 18 países incluye además, en el mismo texto, normas generales referidas a la realización de censos oficiales.

En general, todas estas oficinas tienen atribuciones de planificación y coordinación generales, pues el fenómeno de descentralización estadística es común a todas ellas.

Existencia del Consejo Nacional de Estadística u otros Comités Consultivos

La gran mayoría de los países analizados cuenta con un Consejo Nacional en sus legislaciones, y si bien presenta una diversidad de atribuciones y alcances, se puede concluir que es un elemento estructural de los sistemas estadísticos.

Los países que no indican en sus normas que cuentan con un Consejo Estadístico son **El Salvador, República Dominicana** y **Uruguay**, lo que no implica necesariamente que en la práctica no puedan tener o haber convocado un consejo en algún momento. Asimismo, bien puede darse el caso de países que tienen un consejo definido en sus legislaciones, pero que este no haya sesionado o solo lo haya hecho esporádicamente.

La composición de los consejos tiende a ser pública (**Ecuador**, art. 5; **Honduras**, art. 13, y **México**, art. 14), aunque también hay ejemplos de composición privada (**Perú**, art. 14) y mixta (**Chile**, art. 6, y **Costa Rica**, art. 39).

En algunos países, estos consejos tienen un carácter netamente consultivo (**Chile**, art. 5; **Costa Rica**, art. 7 y **México**, art. 15), mientras que en

otros países cuentan con atribuciones resolutorias, que recaen principalmente en asuntos de orden técnico y metodológico (**Ecuador**, art. 7 del Decreto Nro. 323, y **Paraguay**, art. 1 del Decreto Nro. 15.415).

Por otra parte, además de la existencia de estos consejos, normalmente se establece la posibilidad de crear comités consultivos, que en general están vislumbrados para abordar materias temáticas. Entre ellos, destacan los siguientes casos:

- **Honduras:** en su artículo 5, establece como una atribución de la ONE: “(...) Nro. 12. Establecer canales de comunicación y consulta entre productores y usuarios, con el fin de cumplir con las necesidades mínimas de información del país, de acuerdo a los requerimientos de los usuarios, en coordinación con los organismos del SEN”. Esta especificación da cuenta de la posibilidad de hacer consultas, pero no entrega detalles más claros sobre la manera en que se formaliza.

- **México:** en el artículo 31 de su ley, contempla la existencia explícita de comités técnicos o *ad hoc*: “(...) los Comités Técnicos Especializados serán instancias colegiadas de participación y consulta creados por acuerdo de la Junta de Gobierno, integrados por representantes de las Unidades y del Instituto, quien promoverá la constitución y adecuado funcionamiento de los mismos sujetándose a las disposiciones siguientes: I. Podrán ser temáticos, regionales o especiales, permanentes o temporales. II. Se integrarán por las Unidades que, a propuesta del Presidente o del vicepresidente encargado del Subsistema Nacional de Información que corresponda, la Junta de Gobierno determine invitar a participar como miembros, y III. Podrán asistir a ellos como invitados, los representantes de las instituciones sociales y privadas que el propio Comité determine. El Instituto nombrará al servidor público -del propio Instituto- que fungirá como secretario técnico de los comités que se constituyan con base en este artículo. Los integrantes de los Comités Técnicos Especializados desempeñarán sus funciones en dichos órganos colegiados de manera honoraria”.

Nombramiento y funciones de la autoridad máxima de la Oficina Nacional de Estadística

En cuanto al jefe de la ONE, un poco más de la mitad de los países cuenta con una autoridad unipersonal (**Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Dominicana**), otro, con una co-dirección (**Nicaragua**), y el resto, con una dirección colegiada (**Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Venezuela**). En el caso de la dirección colegiada, **Brasil, Costa Rica y Honduras** declaran además la existencia de un director que representa a la organización, aunque comparte algunas tareas de dirección con el presidente del Consejo Superior. Esta situación presenta el riesgo de generar algún nivel de gobernanza bicéfala en la organización.

Al analizar aspectos asociados a su independencia profesional, casi no se observan procedimientos de nombramiento, siendo común la designación de libre disposición por parte del presidente de la República (**Argentina, Brasil, Chile** (excepcionalmente), **Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay**) o directamente por parte del ministro con el que se relacionan las ONE. Incluso en los casos de ONE con gobernanza colegiada, se da la situación de que un número importante de los integrantes del Consejo Directivo son ministros, que por definición ejercen cargos de confianza política del presidente de la República. Es el caso de Guatemala, donde cuatro de los nueve integrantes son ministros, y de Honduras, donde seis de los ocho integrantes son secretarios de Estado.

En lo que respecta a la definición de un perfil para ejercer el cargo, algunas normas establecen en forma muy general ciertos perfiles técnicos; es el caso de **Chile** (art. 39), **El Salvador** (art. 6), **Guatemala** (art. 15), **Honduras** (art. 18), **México** (art. 69), **Panamá** (art. 12) y **Brasil** (art. 9). A su vez, las leyes revisadas casi no mencionan plazo de duración del nombramiento. En consecuencia, se puede concluir que –en general– estos cargos son de exclusiva confianza política, y su duración máxima tiende a coincidir con el periodo del gobierno en ejercicio.

Las excepciones en este último punto están dadas por **Costa Rica**, que describe, en su artículo 39, el perfil requerido por los integrantes del Consejo Directivo para ejercer el cargo y la duración del mismo (seis años), y por **México**, que describe, en su artículo 69, los requisitos para desempeñarse como miembro de la Junta de Gobierno del INEGI y, en su artículo 68, la duración del cargo (seis años el presidente de la Junta y ocho el resto de los integrantes de la Junta de Gobierno).

En materia de destitución, solo **México** presenta un caso de regulación pormenorizada, en el artículo 73, donde establece las causales de remoción de un consejero:

“I. La incapacidad física o mental que impida el correcto ejercicio de sus funciones por más de tres meses; II. El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, en contravención a lo dispuesto en el artículo 70 de esta Ley; III. Dejar de reunir cualquiera de los requisitos señalados en el artículo 69 anterior; IV. Incumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones; V. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial o de otra naturaleza de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar tal información en términos distintos a los autorizados por esta Ley; VI. Someter a consideración de la Junta de Gobierno, a sabiendas, información falsa o alterada; VII. Participar en actos políticos, partidistas o religiosos con la representación del Instituto; VIII. No excusarse de participar en aquellas tomas de decisiones en las que sus intereses personales se encuentren en conflicto con los del Instituto, y IX. Ausentarse de sus labores por más de tres días consecutivos, o por cinco días no consecutivos en el lapso de un mes, sin autorización de la Junta de Gobierno o sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado”.

Este artículo es importante además porque contempla como causal de remoción el “conflicto de interés”.

Asimismo, un aspecto que resulta relevante en el ámbito de la independencia profesional y, a su vez, del desempeño de la autoridad máxima de la oficina estadística es el que se refiere a la rendición de cuentas. Si

“Si bien lo recomendable es que la autoridad estadística adopte sus decisiones sobre la base de consideraciones estrictamente profesionales, y sin intervención de ningún tipo de alguna autoridad política, ello debe ir acompañado de un adecuado mecanismo de rendición de cuentas o presentación de informes de resultados”.

bien lo recomendable es que la autoridad estadística adopte sus decisiones sobre la base de consideraciones estrictamente profesionales, y sin intervención de ningún tipo de alguna autoridad política, ello debe ir acompañado de un adecuado mecanismo de rendición de cuentas o presentación de informes de resultados.

En la normativa analizada para el conjunto de los países, en general no se detectaron normas explícitas relativas a la rendición de cuentas. La excepción nuevamente es **México**, cuya ley establece que los comités ejecutivos realizan una rendición de cuentas frente a la Junta de Gobierno del INEGI. Lo anterior, sin perjuicio de que en cada país existen normas especiales de rendición de cuentas asociadas a la regulación presupuestaria del sector público y que, como tal, se aplican a las oficinas de estadística.

Plan de trabajo, calendario de lanzamiento/divulgación e informe anual

Los planes o programas de trabajo, ya sean plurianuales o anuales, son considerados como las principales herramientas de coordinación del SEN, toda vez que deben incorporar, al menos, a los productores de estadísticas oficiales y los respectivos productos estadísticos –incluidas las fuentes de información– contemplados para realizarse en un periodo determinado. Esto implica planificar, diseñar, cuantificar y priorizar recursos, implementar y posteriormente monitorear la ejecución de aquellas estadísticas que los integrantes del SEN hayan acordado producir en base a las necesidades de información a nivel nacional y territorial.

Detrás de estos programas de trabajo, ciertamente debería haber una Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE), que permita orientar al Sistema Estadístico Nacional en su conjunto en términos de desafíos y desarrollo estratégico a largo plazo, con una hoja de ruta para abordarlos. Los programas deben ser vistos como la implementación de estas cuestiones, en diferentes horizontes de tiempo.

De la revisión de las legislaciones estadísticas en la región, el país que con más claridad ha regulado esta materia es **México**. Según declara su artículo 10, “el Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: I. Tendrá una proyección de al menos 24 años y deberá ser revisado y actualizado por la Junta de Gobierno cada seis años, al inicio del cuarto año del periodo correspondiente al Presidente de la República; II. Constituirá el instrumento rector para la integración

“Detrás de estos programas de trabajo, ciertamente debería haber una Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE), que permita orientar al Sistema Estadístico Nacional en su conjunto en términos de desafíos y desarrollo estratégico a largo plazo, con una hoja de ruta para abordarlos”.

y coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; III. Determinará y jerarquizará los objetivos y metas a alcanzar por el Sistema, definiendo las acciones generales necesarias para ello; IV. Definirá las políticas que deberán atender los Comités Ejecutivos de los Subsistemas en la realización de las Actividades Estadísticas y Geográficas, y V. Deberá considerar las líneas de acción y elementos que propongan las Unidades del Estado y tomará en cuenta la opinión de instituciones sociales y privadas”.

Por su parte, el artículo 11 estipula que “el programa nacional de estadística y geografía: I. Será elaborado cada seis años en congruencia con el Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y con el Plan Na-

cional de Desarrollo, una vez que éste se publique en el Diario Oficial de la Federación; debiendo evaluarse y actualizarse al final de cada ejercicio, o cuando se modifique el citado Programa Estratégico; II. Definirá el conjunto de actividades y proyectos a ser ejecutados durante cada sexenio presidencial por las Unidades del Estado, en congruencia con lo establecido en el Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y en el Plan Nacional de Desarrollo en lo relativo a las materias de Información correspondientes a los Subsistemas, y III. Se orientará a producir la información tendiente al mejor conocimiento del territorio y de la realidad económica, gobierno, seguridad pública e impartición de justicia. Así como, social y del medio ambiente del país”.

El artículo 12 establece que el Programa Anual de Estadística y Geografía deberá alinearse con los dos programas arriba mencionados. A su vez, el artículo 87 señala que “el Instituto deberá dar a conocer a los poderes de la unión y al público en general el calendario anual de publicación aprobado por la Junta de gobierno, mismo que podrá ser revisado en forma semestral”.

Por otra parte, **Costa Rica**, en su artículo 6, establece que “el Sistema Estadístico Nacional sustentará sus actividades en una Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico decenal, que se ejecutará por medio de los Planes Estadísticos Nacionales quinquenales, que serán formulados por el INEC en conjunto con todos los integrantes del SEN y aprobados por el CDINEC”. Además, el artículo 33 (inciso g) establece que “el INEC tendrá las siguientes atribuciones y funciones: “(...) suministrar al público, de modo claro, oportuno, gratuito y en formato abierto, los resultados de la actividad estadística, así como las metodologías empleadas. El INEC publicará los datos estadísticos de conformidad con el calendario que disponga, el cual debe abarcar siempre los doce meses siguientes, y deberá ser publicado en la página web de la institución”.

En el resto de los países, las menciones a estrategias, programas o planes -cuando existen- tienden a ser bastante genéricas.

“En lo que respecta al calendario de lanzamiento o divulgación de información, la recomendación internacional es que este se ponga a disposición de la comunidad con la suficiente anticipación, de manera que no quede condicionado a la agenda de alguna autoridad política ni mucho menos a su autorización”.

señalan el día pero no la hora, o solo la semana de publicación (Ecuador), mientras que algunas incorporan la mayoría de los indicadores y otras solo un conjunto limitado.

En lo que respecta al calendario de lanzamiento o divulgación de información, la recomendación internacional es que este se ponga a disposición de la comunidad con la suficiente anticipación, de manera que no quede condicionado a la agenda de alguna autoridad política ni mucho menos a su autorización. Del conjunto de países analizados, solo Costa Rica, México y Panamá mencionan dicho calendario en sus normativas estadísticas.

En la práctica, los países que adhieren a esta modalidad (aun cuando no esté en sus legislaciones) tienden a publicar sus calendarios cada diciembre del año previo a las publicaciones. Existen diferencias, sin embargo, en la precisión de este calendario, por cuanto hay oficinas estadísticas que definen el día y la hora exactos de publicación (Argentina, Chile, México); otras

Mandato para la función de recopilación de información y acceso a registros administrativos

Para una eficiente, pertinente y oportuna elaboración de estadísticas oficiales, resulta esencial tener las facultades legales para disponer de las fuentes de datos, primarias o secundarias, con la debida oportunidad, completitud y demás características que la elaboración de estas estadísticas requiere. Esto incluye tener atribuciones que aseguren una respuesta (oportuna y precisa) por parte de los informantes, cuando se trate de encuestas o censos como fuente primaria de información, o que provean de acceso a los registros administrativos u otras fuentes de datos secundarias por parte de las entidades que disponen de estas.

Todo esto facilita que los productores oficiales puedan elaborar sus estadísticas, en base a consideraciones estrictamente profesionales, tal como lo establecen los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas, y en virtud de lo estipulado por la legislación estadística. En especial, el intercambio de datos dentro del Sistema Estadístico Nacional –y en particular con la ONE dado su rol protagónico en el SEN– también resulta relevante para evitar duplicidades, tanto en la recopilación de datos como en la producción estadística; promover sinergias y eficiencias en la producción, y reducir la carga al informante. Todo lo anterior permite mejorar la calidad de las estadísticas.

En materia de recopilación de información, la revisión de las legislaciones estadísticas de los 18 países da cuenta de que el mandato es amplio y difuso a la vez, ya que mientras algunas legislaciones se refieren únicamente a la obligación de recopilar información, otras se refieren genéricamente a la planificación de esta recolección. Entre los ejemplos que ilustran esta observación, cabe mencionar:

- **Guatemala:** en su artículo 3, indica: “son funciones del INE: (...) Recolectar, elaborar y publicar las estadísticas oficiales, salvo las expresamente designadas a otras entidades o dependencias”.
- **Honduras:** en su artículo 8 (inciso 3), establece que “corresponde al Consejo Directivo: (...) Aprobar el plan nacional de estadística que contendrá programas, medidas y metas de corto, mediano y largo plazo (...)”.
- **Panamá:** en su artículo 13 (inciso 7), estipula que “el Director Nacional (...) tendrá las siguientes funciones: (...) Dirigir la elaboración del Plan Estadístico Nacional y garantizar su cumplimiento (...)”.
- **Uruguay:** en su artículo 12, estipula que “las unidades coordinadoras sectoriales presentarán ante el Instituto Nacional de Estadísticas, antes del 30 de junio de cada año, una memoria anual conteniendo una evaluación de las actividades estadísticas realizadas en el año anterior y una

propuesta de actividades estadísticas complementarias para el año siguiente, si correspondiere”.

Con respecto a la obligación de informar por parte de los informantes, la muestra de países entrega una buena cantidad de ejemplos, donde se describe con claridad y de manera expresa en el cuerpo legal (al menos en 10 países). Entre los ejemplos destacados, se pueden mencionar:

- **Chile:** el artículo 20 estipula que “todas las personas naturales o jurídicas chilenas y las residentes o transeúntes están obligadas a suministrar los datos, antecedentes o informaciones de carácter estadístico que el Instituto Nacional de Estadísticas les solicite por intermedio de sus funcionarios, delegados o comisionados, de palabra o por escrito, acerca de hechos que por su naturaleza y finalidad tengan relación con la formación de estadísticas oficiales”.

- **México:** su artículo 45 (incisos 1 y 2) estipula que “los Informantes del Sistema 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 prestarán apoyo a las mismas. La participación y colaboración de los habitantes de la República en el levantamiento de los censos, será obligatoria y gratuita en los términos señalados en el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)”.

- **Panamá:** en su artículo 47, dispone que “las entidades del sector público, las personas jurídicas domiciliadas en Panamá y las personas naturales que se encuentren en el territorio nacional tendrán la obligación de suministrar los datos y los informes que se le soliciten para la compilación de la estadística nacional, a no ser que estos sean confidenciales o de acceso restringido por motivo de seguridad nacional”.

- **Uruguay:** el artículo 14 estipula que “todas las personas físicas o jurídicas, las personas públicas no estatales y los organismos públicos, están obligados a aportar los datos que le sean requeridos, con fines estadís-

ticos por los integrantes del Sistema Estadístico Nacional y dentro del plazo que se les fije”.

Por otra parte, interesa conocer sobre el acceso a los registros administrativos que brindan o promueven las legislaciones estadísticas, por las razones antes descritas. En este sentido, más de la mitad de los países analizados cuentan con una reglamentación expresa en materia de acceso a la información en poder de otros órganos del Estado. Sin embargo, en la práctica, el acceso a los registros administrativos es en general un aspecto altamente sensible, en el que las dificultades de acceso representan un verdadero desafío para la operación estadística. El problema principal está dado porque, aun cuando las legislaciones estadísticas establecen el derecho (con diversos grados de especificidad) de acceder a esos datos, las leyes orgánicas de los servicios respectivos no reconocen la correlativa obligación para ellos. Esto se agrava cuando las leyes estadísticas en realidad corresponden a la figura de un decreto ley, cuya jerarquía jurídica se reconoce menor a la de las leyes orgánicas de las otras instituciones.

Por otra parte, muchas veces se origina una verdadera competencia para demostrar qué ley del servicio público ofrece más confidencialidad que la ley estadística, siendo el secreto tributario uno de los que más se confronta con el secreto estadístico.

Entre los casos sobresalientes, en términos de lo que su legislación estipula, se pueden mencionar:

- **Costa Rica:** la ley establece en su artículo 17 que “el INEC tendrá acceso irrestricto a los registros administrativos de las instituciones públicas y a la información que considere necesaria para la elaboración de las estadísticas y de los directorios poblacionales a su cargo, incluso respecto de aquellas instituciones cuya entrega de información se encuentre amparada por algún tipo de reserva. En este último caso, el personal del INEC que tenga conocimiento de dicha información estará sujeto, además del principio de confidencialidad estadística, a la misma norma legal o cons-

titucional que ampara la reserva. Las instituciones públicas deberán cumplir con lo solicitado según la presente ley y sus principios, dentro de los plazos que determine el INEC en cada caso; de lo contrario se procederá con las sanciones establecidas en la presente ley”.

- **Chile:** la ley estadística estipula en su artículo 21 “la obligación que establece el artículo anterior (*suministro de información*) se extiende a los funcionarios responsables de los organismos o servicios fiscales y semifiscales, las empresas del Estado, las municipalidades y las demás instituciones públicas que en razón de sus funciones tengan a su cargo datos que sean de interés para la elaboración de las estadísticas oficiales”.

- **Guatemala:** se reconoce como atribución del Instituto en el artículo 3 (inciso 13) que “tener acceso a todos los registros estadísticos de entidades y dependencias públicas para estudiar su funcionamiento, comprobar la veracidad de las informaciones estadísticas que le proporcionen, y obtener los datos pertinentes para el cumplimiento de su función”.

Por otra parte, cabe indicar al menos tres situaciones donde se documentan excepciones a la obligación de informar:

- **Costa Rica:** el artículo 18 establece una excepción sustantiva cuando señala que “en todo caso, serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, solo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados los datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas, espirituales o filosóficas, la orientación sexual y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar la intimidad personal o familiar”.

- **México:** el artículo 40 establece una excepción cuando el informante no ha sido informado correctamente sobre la finalidad de la encuesta y su carácter obligatorio o potestativo: “los Informantes del Sistema a quienes se les requieran datos estadísticos o geográficos, deberán ser enterados de: I. El carácter obligatorio o potestativo de sus respuestas, según corresponda; II. La obligación de proporcionar respuestas veraces, y de las

consecuencias de la falsedad en sus respuestas a los cuestionarios que se les apliquen; III. La posibilidad del ejercicio del derecho de rectificación; IV. La confidencialidad en la administración, manejo y difusión de sus datos; V. La forma en que será divulgada o suministrada la Información, y VI. El plazo para proporcionar los datos, el cual deberá fijarse conforme a la naturaleza y características de la información a rendir. Las anteriores previsiones deberán aparecer en los cuestionarios y documentos que se utilicen para recopilar datos estadísticos o geográficos”.

- **Venezuela:** el artículo 9 indica que “los datos referidos al origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones ideológicas, morales o religiosas y, en general, las referidas al honor y a la intimidad personal o familiar no son de suministro obligatorio y sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados”.

Confidencialidad, sanciones por incumplimiento y divulgación de la información

En el análisis realizado al grupo de países latinoamericanos, se puede constatar que solo un país (República Dominicana) no tiene reglas explícitas en su legislación sobre el secreto estadístico. Ello, sin embargo, no significa que no tenga incorporadas en sus prácticas de trabajo reglas de aseguramiento de la confidencialidad, según se pudo confirmar a través de la interacción con la ONE.

Entre los países analizados, destacan aquellos que logran estructurar un esquema balanceado entre la obligación funcionaria de guardar secreto respecto de la información a la que se accede y la obligación del informante de entregar dicha información. En caso de incumplimiento, ambas situaciones dan lugar a sanciones.

Por el lado de los funcionarios, existen sanciones administrativas –y en ocasiones, penales– de acuerdo con la gravedad de la infracción, mientras que para el caso del informante que, estando obligado por la ley y protegi-

“... el resguardo de la confidencialidad requiere definir explícitamente un concepto de secreto estadístico que no sea vulnerable bajo ninguna circunstancia, incluidas las resoluciones judiciales, tributarias o con fines investigativos”.

do por la garantía de confidencialidad, no accede a informar acerca de lo consultado por el organismo estadístico, existen sanciones que adoptan la forma de multas. El tipo de sanción que se aplique a los informantes dependerá, a su vez, de las razones y características del incumplimiento (denegación, retraso en la entrega, información incorrecta voluntaria o involuntariamente, reincidencia, entre otras).

Resulta importante destacar que el resguardo de la confidencialidad requiere definir explícitamente un concepto de secreto estadístico que no sea vulnerable bajo ninguna circunstancia, incluidas las resoluciones judiciales, tributarias o con fines investigativos.

A su vez, estos resguardos de confidencialidad deberían estar en estrecha relación con los protocolos de divulgación de información que adoptan las Oficinas Nacionales de Estadística y, en general, los productores de estadísticas oficiales. Dentro de estos, conceptos tales como “indeterminación” y “anonimización” resultan relevantes y exigen una definición clara en la ley que permita posteriormente su implementación de la manera más rigurosa posible.

De la revisión de las legislaciones, entre los casos más sobresalientes, destacan:

- **Argentina:** el artículo 13 de la ley Nro. 17.622 establece que “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”.

- **Chile:** en su artículo 29 dispone que “el Instituto Nacional de Estadísticas, los organismos fiscales, semifiscales y Empresas del Estado, y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Su infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación, hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal”.

- **Ecuador:** el artículo 21 de su Decreto Supremo Nro. 323 declara que “los datos individuales que se obtengan para efecto de estadística y censos son de carácter reservado; en consecuencia, no podrán darse a conocer informaciones individuales de ninguna especie, ni podrán ser utilizados para otros fines como de tributación o conscripción, investigaciones judiciales y, en general, para cualquier objeto distinto del propiamente estadístico o censal”.

- **El Salvador:** el artículo 18 estipula que “los datos que recopile la Dirección General de Estadística y Censos son absolutamente reservados. No podrán utilizarse para fines de tributación fiscal o investigaciones judiciales, y sólo se publicarán los resúmenes numéricos que contribuyan de manera absolutamente impersonal, a la mejor información y a la solución de los distintos problemas de orden económico-social que confronten el Estado y los particulares. A fin de garantizar el secreto estadístico, se prohíbe a la Dirección General de Estadística y Censos suministrar o proporcionar datos en contravención a lo preceptuado en el inciso anterior. La infracción a lo dispuesto en este artículo será castigada conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV del Código Penal”.

- **México:** el artículo 37 de su ley estipula que “los datos que proporcionen para fines estadísticos los Informantes del Sistema a las Unidades en términos de la presente Ley, serán estrictamente confidenciales y bajo ninguna circunstancia podrán utilizarse para otro fin que no sea el estadístico. El Instituto no deberá proporcionar a persona alguna, los datos a

que se refiere este artículo para fines fiscales, judiciales, administrativos o de cualquier otra índole”.

Reafirma lo anterior la regla contenida en el artículo 38, al señalar que “los datos e informes que los Informantes del Sistema proporcionen para fines estadísticos y que provengan de registros administrativos, serán manejados observando los principios de confidencialidad y reserva, por lo que no podrán divulgarse en ningún caso en forma nominativa o individualizada, ni harán prueba ante autoridad judicial o administrativa, incluyendo la fiscal, en juicio o fuera de él. Cuando se deba divulgar la información a que se refiere el párrafo anterior, ésta deberá estar agregada de tal manera que no se pueda identificar a los Informantes del Sistema y, en general, a las personas físicas o morales objeto de la información. El Instituto expedirá las normas que aseguren la correcta difusión y el acceso del público a la Información, con apego a lo dispuesto en este artículo”.

Por otra parte, el análisis del grupo de países también permite encontrar algunas regulaciones que ofrecen ciertas particularidades. Es el caso de El Salvador, que en su artículo 19 admite una apertura del secreto cuando la muestra tiene menos de tres informantes, a saber: “cuando los resúmenes numéricos obtenidos por la Dirección General de Estadística y Censos correspondan a un número de personas naturales o jurídicas menor de tres, se podrán publicar siempre que dichos resúmenes constituyan a juicio de la Dirección General, elementos esenciales para el estudio de importantes problemas de la vida nacional”.

Participación en actividades estadísticas internacionales

El conjunto de países analizados da cuenta de una regulación muy variada en este aspecto. Así, por ejemplo, hay normas que reconocen plena capacidad o autonomía de la oficina estadística para firmar acuerdos con otros países, así como con organismos internacionales. Existen otras normas que reconocen a las oficinas estadísticas la exclusividad en la representación internacional del país en asuntos estadísticos.

Entre los ejemplos destacados, se pueden citar:

- **Chile:** el artículo 4 (inciso h) estipula que “son atribuciones y deberes del director: Representar al Gobierno de Chile en las reuniones de comités, seminarios, centros de estudios, conferencias y congresos, nacionales o internacionales, que versen sobre asuntos de estadística, y en los cuales el Estado chileno, o sus organismos, participan como organizadores, integrantes, observadores o de cualquier otro modo”.

- **Guatemala:** según su artículo 3 (inciso 12), “son funciones del INE: (...) Participar en reuniones, seminarios, congresos, conferencias o cualesquiera otros eventos de similar naturaleza, nacionales e internacionales, relacionados con la materia estadística”.

- **Perú:** su artículo 9 (inciso 16) estipula que “son funciones del Instituto: representar al Instituto ante organismos internacionales y participar en certámenes relativos a la actividad estadística y/o informática”.

Otro aspecto muy vinculado con el anterior es el logro de la comparabilidad internacional de la actividad estadística interna; en este sentido, se reconoce en general en las legislaciones estadísticas cierta promoción y adopción de estándares que promuevan dicha homologación.

Por otra parte, **Uruguay** provee una definición de lo que entiende por “Comparabilidad a Nivel Internacional”, señalando en su artículo 3 (inciso 7) que “(...) es el adaptar en lo pertinente a las definiciones, clasificaciones y procedimientos recomendados por los organismos internacionales especializados en estadísticas y las prácticas más extendidas en la materia”.

Entre los ejemplos encontrados que mencionan la comparabilidad internacional, destacan:

- **Colombia:** el artículo 2.2.1.10.1 del decreto Nro. 1.170 de 2015 establece que “las estadísticas del sector turístico que genere el DANE garantizarán la comparabilidad internacional y para el efecto adoptarán las mejores

prácticas, lineamientos técnicos, conceptuales, y metodológicos presentados por la Organización de Naciones Unidas, particularmente la Organización Mundial de Turismo, la Comunidad Andina, entre otros organismos y acuerdos multilaterales”.

- **Panamá:** en su artículo 8 estipula que “el Instituto utilizará y/o adaptará, en sus estadísticas, las clasificaciones y nomenclaturas recomendadas por organismos y conferencias internacionales con fines de consistencia y comparabilidad, siempre que no sean contrarias al interés y a las necesidades nacionales”.

Otros cuerpos normativos de relevancia para la legislación estadística

Junto con la revisión de la legislación estadística de cada país, este estudio incorpora un análisis de coherencia entre la normativa estadística vigente y los aspectos seleccionados de las leyes de Protección de Datos Personales y de Acceso a Información Pública (denominada comúnmente como ley de transparencia). En particular, lo que se indaga en cada una de estas legislaciones es lo siguiente:

- **Ley de acceso a la información pública:** considerando que existen aspectos donde lo perseguido por esta regulación puede tensionar o colisionar con las funciones de la ONE, se visibilizan estos aspectos y se indica la conveniencia de abordarlos para un funcionamiento armónico entre ambas leyes. Específicamente, se analizan aspectos de la ley de transparencia cuya interpretación podría significar el acceso a variables que comprometan o desconozcan el secreto estadístico, y también a aspectos de la ley que pudieran obligar a la ONE a entregar estadísticas que no cumplen con la condición de oficialidad, ya sea por razones de calidad técnica u otras.

- **Ley de protección de datos personales:** resulta primordial para la operación exitosa del Sistema Estadístico la complementariedad de esta norma con la ley estadística, por cuanto de la primera (protección de datos) resulta el marco supletorio de la segunda (estadística). Entre los aspectos analizados, se señalan las excepciones (explícitas) a la aplicación de la

ley de protección de datos cuando se trate de asuntos estadísticos; la aplicación acotada de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (denominados también derechos ARCO³⁵), y la habilitación expresa para que organismos públicos puedan acceder a los registros administrativos sin solicitar nuevamente consentimiento al titular cuando ello sea para fines estadísticos.

Del análisis comparativo de los 18 países en estudio, se detectan ciertos aspectos generales que se indican a continuación.

En cuanto a la ley de acceso a la información pública, la existencia de normas relativas al derecho de acceso a la información pública y su interacción y coherencia con el marco estadístico son quizás el aspecto más crítico en la disputa de aquello que es público y aquello protegido por el secreto estadístico. En los países que han incorporado reglas de transparencia (salvo Venezuela, todos los países analizados cuentan con ellas), se evidencian situaciones variadas. Por un lado, se encuentran aquellos países que, aún teniendo ley vigente, no cuentan con autoridades que hagan forzosamente exigible su cumplimiento. En este escenario, el reporte de las oficinas estadísticas consultadas apunta a una gestión más bien armónica de ambos ordenamientos jurídicos. Por otro lado, se encuentran las legislaciones que cuentan con una autoridad que hace exigible el cumplimiento de la ley (*enforcement*); en estos casos, la operación estadística se ha complejizado en ocasiones a niveles críticos.

El problema descrito es muy similar en todos los países. Las ONE cuentan con reglas vigentes con anterioridad a las leyes de acceso a la información pública y se trata de leyes que en su mayoría contemplan el secreto estadístico. A su vez, las legislaciones de acceso a la información pública

³⁵ Los derechos ARCO son derechos personales en el sentido de que solo puede ejercerlos el titular de los datos. El derecho de acceso se refiere al derecho del titular a obtener información respecto de si sus propios datos están siendo objeto de tratamiento, así como de la finalidad del tratamiento, el origen de los datos y las comunicaciones previstas. El derecho de rectificación es el derecho del titular a que se modifiquen los datos que resulten ser inexactos o incompletos. El de cancelación implica que se supriman los datos que resulten ser inadecuados o excesivos (dando lugar al denominado “derecho al olvido”), y el de oposición es el derecho del titular a que no se proceda con el tratamiento de sus datos de carácter personal (<https://ayudaleyprotecciondatos.es/2016/06/18/los-derechos-arco-acceso-rectificacion-cancelacion-y-oposicion/>).

“Sin embargo, el problema se ha suscitado por el hecho de que algunas agencias de acceso a la información han desconocido lo estipulado por las leyes, tanto estadísticas como de acceso a la información, definiendo en su propio foro cuando algo es público y cuando es secreto”.

tienden a reconocer excepciones al ejercicio de ese derecho, siendo una de ellas, la existencia de secretos reconocidos por la legislación. Sin embargo, el problema se ha suscitado por el hecho de que algunas agencias de acceso a la información han desconocido lo estipulado por las leyes, tanto estadísticas como de acceso a la información, definiendo en su propio foro cuando algo es público y cuando es secreto. Esta tensión ha llegado a su grado máximo, por ejemplo, en los casos de Chile y México,³⁶ donde ambas oficinas estadísticas han debido litigar contra las respectivas agencias de acceso a la información pública en las Cortes Constitucionales de cada país. En ambos casos, lo discutido se relaciona con la entrega o revelación de variables que eliminan la indeterminación de porcentajes importantes de alguna muestra.

En cuanto a la ley de protección de datos personales, se observan dos panoramas. El primero incluye casos en que la ley se implementó en completa armonía con la actividad estadística, ya que dentro de las excepciones a las reglas de tratamiento de datos se reconocen las relativas a la actividad estadística (Argentina, Colombia, Costa Rica). Por otro lado están aquellas legislaciones que reconocen que no se necesita una (nueva) autorización del titular para hacer tratamiento estadístico de los datos personales cuando estos son capturados por un servicio público para otros fines establecidos por la ley. El segundo panorama no habilita completamente al servicio receptor de la información para que la entregue libremente a la oficina estadística, lo que resulta un tanto problemático para la actividad estadística.

³⁶ En el caso de Chile, la información puede ser consultada con el Rol Nro. 4402-18 y se encuentra disponible en el sitio web del Tribunal Constitucional (<https://www.tribunalconstitucional.cl>). En el caso de México, los casos aún se encuentran pendientes de resolución.

A continuación, se presenta un análisis individual de los 18 países en estudio, referido a estas dos normas y a su interacción con la legislación estadística en los ámbitos de interés arriba señalados.

1. Argentina

Derecho de acceso a la información pública

La Ley Nro. 27.275 de 2016 reconoce el derecho de acceso a la información pública. Esta norma, como la mayoría de las reglas de esta naturaleza, contempla un listado de situaciones que son excepciones al régimen general de acceso. El listado, contemplado en el artículo 8 del capítulo II, establece una serie de escenarios donde ninguno es totalmente aplicable a la actividad estadística. Por ejemplo, entre las excepciones se cuentan:

- “c) Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado”. El secreto estadístico bien podría calificar como un secreto científico o técnico, pues obedece a la práctica de la ciencia estadística; sin embargo, parece forzado realizar una interpretación de esta naturaleza.

- “d) Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial”. Esta causal implícitamente consagraría el secreto estadístico respecto de personas naturales pues, en efecto, mucha información estadística es de carácter personal e incluso en algunos casos, sensible. Justamente, la información se obtiene con el compromiso de que no será divulgada.

- “h) Información protegida por el secreto profesional”. El secreto estadístico es un secreto profesional, se configura en virtud del acceso a la información que esa persona tiene con ocasión del ejercicio de una profesión.

- “i) Información que contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que se cumpla con las

condiciones de licitud previstas en la Ley 25.326 de protección de datos personales y sus modificatorias”. La actividad estadística supone la entrega de datos disociados pero la mayoría de las solicitudes de acceso tienden a debilitar algún componente de la indeterminación de los datos, lo que hace que esta causal tampoco sea completamente idónea para asegurar el secreto estadístico.

En la práctica, en cuanto al acceso a la información pública, la División Jurídica del INDEC informa que ha habido pocas denegaciones al derecho de acceso (tres en total), y que la relación con la ciudadanía en este aspecto es, en general, muy buena. Cuando se han producido denegaciones y las resoluciones han sido reclamadas ante el órgano de transparencia (agencia a cargo de un secretario), se ha fallado –hasta el momento– a favor del INDEC. Estas resoluciones no se han judicializado. A su vez, se informa que no han tenido inconvenientes con la oficialidad del dato; hasta el momento, se respeta aquella información que entrega el INDEC en el carácter de tal.

Derecho a la protección de datos personales

La Ley Nro. 25.326 de protección de datos personales del año 2000 establece con bastante armonía el marco supletorio en materia de tratamiento de datos. Son particularmente relevantes las reglas contenidas en el artículo 8, que explícitamente habilitan el tratamiento de datos sensibles con fines estadísticos, y en el artículo 28, que excluyen del ámbito de aplicación de esta ley aquellos tratamientos que signifiquen la disociación de datos.

2. Bolivia

Derecho de acceso a la información pública

La Ley Nro. 28.168 de 2005 establece las normas sobre la Transparencia en la Gestión Pública del Poder Ejecutivo, aunque tiene el problema de

ser “preconstitucional”, lo cual genera ciertos cuestionamientos relativos a su legitimidad.

El artículo 15 de esta ley establece expresamente que se contempla la posibilidad de negar la información solicitada cuando ella se fundamente en el “secreto, reserva o confidencialidad establecida de manera expresa en leyes vigentes, salvo caso de levantamiento de esta calidad por autoridad competente, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente”. Sin embargo, la excepción contemplada en este artículo genera una posible tensión que involucra la apertura del secreto no contemplada en la propia ley estadística, toda vez que, por ejemplo, una resolución judicial podría atentar contra el secreto estadístico.

Desde el Instituto Nacional de Estadística (INE) se informa que circunstancialmente llegan requerimientos de información, que se resuelven de la mejor manera posible; a la fecha, este marco legal vigente no ha representado un problema.

Derecho a la protección de datos personales

Bolivia no cuenta con una ley de protección de datos personales. Sin perjuicio de lo anterior, contempla en su ley de transparencia la acción de *habeas data*³⁷ por parte de un individuo en contra del Poder Ejecutivo para solicitar a “la autoridad encargada de los archivos o registros la actualización, complementación, eliminación o rectificación de sus datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético o informático, relativos a sus derechos fundamentales a la identidad, intimidad, imagen y privacidad” (art. 19).

A su vez, en la actualidad existe un anteproyecto del Ejecutivo que se está comenzando a discutir entre algunos organismos públicos –entre ellos el INE– a fin de elaborar una propuesta legislativa coordinada.

³⁷ Acción jurisdiccional propia del derecho, normalmente constitucional, que confirma el derecho de cualquier persona física o jurídica a solicitar y obtener la información existente sobre su persona, y a solicitar su eliminación o corrección si fuera falsa o estuviera desactualizada.

3. Brasil

Derecho de acceso a la información pública

En Brasil, la Ley Nro. 9.507 de 1997 regula el derecho de acceso a la información pública y establece el procedimiento para la presentación del recurso de *habeas data*. La norma en cuestión no contempla reglas explícitas relativas a la existencia de información cubierta o resguardada por reglas de confidencialidad específica, como sería el caso del secreto estadístico.

Derecho a la protección de datos personales

Recientemente, Brasil ha dictado la Ley Nro. 13.709 de agosto de 2018 (con una entrada en vigencia diferida en 18 meses), una norma estrechamente inspirada en el reglamento general de protección de datos de la Unión Europea. Sin perjuicio de esta vinculación, cabe mencionar que este marco normativo fue objeto de un veto presidencial que eliminó la parte orgánica de la normativa en su totalidad, comprometiéndose el Ejecutivo a enviar un nuevo proyecto de ley para subsanar esa parte.

La referida ley estipula, en su Capítulo IV, una serie de normas que regulan el tratamiento de los datos personales por parte del “poder público” y que lo autorizan a dicho tratamiento con el objetivo de “ejecutar las competencias legales o cumplir las atribuciones legales del servicio público” (art. 23).

Considerando que el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) debería utilizar datos en poder de otros organismos públicos, el artículo 26 establece una norma habilitante para tales fines al disponer que “(...) el uso compartido de datos personales por el Poder Público debe atender a fines específicos de ejecución de políticas públicas y de atribución legal por los órganos y por las entidades públicas, respetando los principios de protección de datos personales enumerados en el art. 6 de esta Ley”. En ese sentido, dado que la ley estadística cumple con los principios de protección de datos, no debería haber impedimento para acceder a la información en poder de otros organismos públicos.

Sin perjuicio de lo anterior, la ley de protección no hace una referencia explícita a las excepciones históricas, estadísticas y científicas que por regla general se mencionan como excepciones al tratamiento de los datos personales.

4. Chile

Derecho de acceso a la información pública

La Ley Nro. 20.285 de 2008 sobre el acceso a la información pública –aplicable a todos los servicios que forman parte de la administración del Estado– establece una serie de normas con impacto en la actividad estadística. Por ejemplo, el artículo 5 establece que “en virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas”. El secreto estadístico, en tanto secreto, es una excepción de aquellas reconocidas expresamente, para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública.

Más adelante, en el artículo 21, se establecen las causales expresas que tuvo en vista el legislador para restringir este acceso. Entre las que interesan a los fines estadísticos, se cuentan los siguientes numerales: “1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido. 2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico; y 5. Cuando se

trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8 de la Constitución Política”.

La ley chilena, sin embargo, establece una desventaja procesal si lo que se invoca es el numeral 1 (que es el efecto propio de acceder al secreto estadístico), pues no se puede apelar a ninguna instancia sobre la opinión del órgano de transparencia (Consejo para la Transparencia, CPLT, encargado del cumplimiento de la ley) en caso de que este ordene el acceso. En el caso del numeral 2, se debe explicar de manera presente y específica la afectación a esos derechos, cuestión que es particularmente difícil pues el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) no acciona en representación de los titulares de los datos. En el tercer numeral, como la ley estadística es del año 1970 y anterior a la ley de acceso a la información pública, el legislador entendió que todas las leyes anteriores serían consideradas de quórum calificado. Sin embargo, la jurisprudencia del órgano de transparencia ha desconocido sistemáticamente esta causal, afectando gravemente la oferta de secreto que el INE entrega a sus informantes.

En consecuencia, aun cuando las causales que autorizan la denegación deberían despejar cualquier duda, lo cierto es que en la práctica se han originado tensiones entre la ley estadística y la de protección de datos personales, lo cual ha terminado en la solicitud del pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Al respecto, en marzo de 2019, se zanjó a favor del INE en sede constitucional un conflicto con el Consejo para la Transparencia, donde este último desconocía esta excepción y pretendía obligar al órgano estadístico a entregar información que dejaba en calidad de determinable a un tercio de la muestra de la encuesta de presupuesto familiar.

Derecho a la protección de datos personales

Chile cuenta con regulación en la materia desde el año 1999, producto de la Ley Nro. 19.628 sobre protección de datos personales; sin embargo, ha sido una regulación con escaso impacto, ya que no cuenta con sanciones

ni con una autoridad que persiga su cumplimiento. La norma contempla algunas regulaciones relativas al tratamiento de datos en el sector público, pero no genera un marco general para todos ellos. La norma vigente establece el concepto de dato estadístico, señalando que es aquel que, en su origen o como consecuencia de su tratamiento, no puede asociarse a un titular identificado o identificable.

Actualmente, se encuentra en tramitación un proyecto de ley que configura una nueva institucionalidad en materia de protección de datos personales, donde se establece una importante regulación para los servicios públicos con la perspectiva de autorizar el flujo de datos entre ellos. La norma en tramitación establece que se aplica en un rol supletorio –es decir, en los casos en que no existan reglas expresas para regular un determinado tratamiento de datos– y que se faculta el traspaso de información entre entidades públicas, sin autorización de los titulares de los datos, cuando se realice para tratamientos de datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

5. Colombia

Derecho de acceso a la información pública

Colombia cuenta con la Ley Nro. 1.712 de Acceso a la Información Pública, vigente desde 2014. Si bien la norma no tiene una referencia expresa a la excepción en el acceso a la información que produce el secreto estadístico, varias de sus normas permiten concluir que la actividad estadística se encuentra implícitamente exceptuada.

Entre las normas, se pueden mencionar el artículo 3 y su mandato para usar con responsabilidad la información a la que se accede; el artículo 6 (inciso d), que presenta el concepto de información pública reservada (aquella que estando en custodia del sujeto obligado es exceptuada del acceso por el perjuicio que pudiera producir su divulgación), y las recogidas en los artículos 18 en adelante –probablemente las más importantes– sobre excepciones al acceso a la información.

Sin embargo, al tener una escasa formulación conceptual de lo que se entiende por secreto o reserva en el futuro podría presentarse alguna situación que tensione ambos ordenamientos.

Derecho a la protección de datos personales

Colombia cuenta con la Ley Nro. 1.581, que dicta disposiciones generales para la protección de datos personales, vigente desde 2012. En su artículo 10, incorpora una norma de mucho valor para la actividad estadística, al señalar que no se necesita consentimiento del titular de los datos para realizar tratamientos sobre ellos cuando se trate de: “a) Información requerida por una autoridad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial, y (...) d) Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos”.

6. Costa Rica

Derecho de acceso a la información pública

No se dispone de un marco regulatorio sobre el derecho de acceso a la información. Sin embargo, se encuentra en actual tramitación el expediente Nro. 16.198, que establece las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información pública. En cuanto a este expediente, corresponde destacar su artículo 12, que establece la regla general y la excepción en la materia, y señala que “las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial”.

Más adelante, el artículo 23, refiriéndose justamente a las excepciones al ejercicio del derecho a acceso, estipula que no podrá ser ejercido cuando “por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial”.

Este último caso salvaguarda con bastantes garantías el debido funcionamiento de la oficina estadística, por lo que se recomienda hacer un seguimiento de esta tramitación a fin de asegurar la correcta armonía con la nueva ley estadística, aprobada recientemente.

Derecho a la protección de datos personales

Desde 2011, Costa Rica cuenta con la Ley Nro. 8.968 sobre protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales. Esta ley, en su artículo 8 (inciso d), incluye una norma de armonización con la actividad estadística y dispone que “los principios, los derechos y las garantías aquí establecidos podrán ser limitados de manera justa, razonable y acorde con el principio de transparencia administrativa, cuando se persigan los siguientes fines: “el funcionamiento de bases de datos que se utilicen con fines estadísticos, históricos o de investigación científica, cuando no exista riesgo de que las personas sean identificadas”.

7. Ecuador

Derecho de acceso a la información pública

Desde 2004, se encuentra vigente la Ley Nro. 24, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En su artículo 1, contiene la regla general y la excepción al acceso declarado, señalando que “toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), están sometidas

das al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley”.

Asimismo, el artículo 5 define qué se entiende por información pública y el artículo 6, por información confidencial. Más adelante, en su artículo 17, establece qué tipo de información se entiende como reservada y confidencial; en ese sentido, resulta especialmente importante para los fines de este análisis el artículo 17 (inciso b), que estipula que son reservadas “las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes”. Este sería el caso de la reserva estadística establecida en la ley.

Derecho a la protección de datos personales

Ecuador cuenta con regulación constitucional en términos de la protección de datos personales en su artículo 66 (inciso 19); a su vez, regula de manera constitucional una acción de *habeas data* en el artículo 92. Sin perjuicio de lo anterior, cabe mencionar que Ecuador no tiene un marco normativo de jerarquía legal que regule en detalle los diversos aspectos que abarca esta materia.

8. El Salvador

Derecho de acceso a la información pública

El Decreto Nro. 534 de 2010 establece la Ley de Acceso a la Información Pública. El artículo 6 (inciso c) define la información pública, señalando una serie de aspectos que describen la información e indicando que se excluye aquella de naturaleza confidencial. El mismo artículo, pero en su inciso f, estipula que la “información confidencial es aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido”.

Por su parte, el artículo 19 establece las causales de reserva de la información, no siendo ninguna de ellas completamente aplicable a la acti-

vidad estadística, lo que genera un riesgo de vulneración o de apertura indebida del secreto estadístico.

Derecho a la protección de datos personales

El Salvador no cuenta con leyes vigentes que regulen la materia.

9. Guatemala

Derecho de acceso a la información pública

Guatemala cuenta con una ley sobre acceso a la información pública (el Decreto Nro. 57 de 2008). En su artículo 6 (último inciso) establece que en los casos en que leyes específicas establezcan reservas o garantías de confidencialidad deberán observarse para la aplicación de esta ley.

El artículo 9 (inciso 4) define el recurso de *habeas data*, el cual expresamente excluye de su ámbito de aplicación “(...) los datos impersonales no identificables, como aquellos de carácter demográfico recolectados para mantener estadísticas, no se sujetarán al régimen de *habeas data* o protección de datos personales de la presente ley”. El inciso 5 del mismo artículo define qué debe entenderse por “información confidencial”, señalando que “(...) es toda información en poder de los sujetos obligados que por mandato constitucional o por disposición expresa de la ley, tenga acceso restringido o hay sido entregada por personas naturales o jurídicas bajo garantía de confidencialidad”.

Por su parte, el artículo 22 (inciso 6) regula los límites del derecho a la información pública señalando nuevamente aquella “información de particulares recibida por el sujeto obligado bajo garantía de confidencia”.

Derecho a la protección de datos personales

Guatemala no cuenta con legislación en materia de protección de datos personales.

10. Honduras

Derecho de acceso a la información pública

Honduras cuenta con normativa de acceso a la información pública. El Decreto 170 de 2006 define en su artículo 3 (inciso 5) qué se entiende por información pública, y dispone que “(...) todo archivo, registro, dato o comunicación contenida en cualquier medio, documento, registro impreso, óptico o electrónico u otro que no haya sido clasificado como reservado, se encuentre en poder de las Instituciones Obligadas, que no haya sido previamente clasificada como reservada, y que pueda ser reproducida. Dicha información incluirá la contenida en los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, decretos, acuerdos, directrices, estadísticas, licencias de todo tipo, personalidades jurídicas, presupuestos, liquidaciones presupuestarias, financiamientos, donaciones, adquisiciones de bienes, suministros y servicios, y todo registro que documente el ejercicio de facultades, derechos y obligaciones de las Instituciones Obligadas sin importar su fuente o fecha de elaboración”.

El mismo artículo, en su inciso 6, define “información reservada” como “la información pública clasificada como tal por esta Ley, la clasificada como de acceso restringido por otras leyes y por resoluciones particulares de las instituciones del sector público”.

El artículo 3 (inciso 9) presenta la definición de “Información confidencial” como “(...) la información entregada al Estado por particulares a la que la ley le atribuya carácter confidencial, incluyendo las ofertas selladas en concursos y licitaciones antes de la fecha señalada para su apertura”.

El artículo 16 (inciso 1) establece que “el ejercicio del derecho de acceso a la información pública estará restringido cuando: “1) (...) lo establezca la Constitución, las leyes, los tratados o sea declarada como reservada con sujeción a lo dispuesto en los artículos 17º y 18º de esta Ley”.

La ley establece la posibilidad de que algunas materias sean clasificadas como reservadas por la propia autoridad, de manera que el catálogo no

está definido solamente por la ley. Por otra parte, en su artículo 19, la ley establece que “la información clasificada como reservada tendrá este carácter mientras subsista la causa que dio origen a la reserva, fuera de esta circunstancia, la desclasificación de la reserva solo tendrá lugar, una vez que se haya cumplido un término de diez (10) años, contados a partir de la declaratoria de reserva (...)”.

Derecho a la protección de datos personales

Honduras no cuenta con una ley de protección de datos personales; sin embargo, la Constitución establece en el artículo 182 la garantía constitucional de *habeas data*, y dispone que “el Estado reconoce la garantía de Hábeas Corpus o Exhibición Personal, y de Hábeas Data. En consecuencia (...) en el Hábeas Data únicamente puede promoverla la persona cuyos datos personales o familiares consten en los archivos, registros públicos o privados (...)”.

Al no contar con una ley de protección de datos personales, debería aplicarse la legislación estadística vigente a los efectos de que la autoridad estadística pueda acceder a los RRAA.

11. México

Derecho de acceso a la información pública

México cuenta con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002. En su artículo 3, la ley define a la “información reservada” como aquella que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los artículos 13 y 14 de la ley. En particular, el artículo 13 establece que “como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: (...) V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la

justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado”. A su vez, el artículo 14 indica que “también podrá considerarse información reservada a: II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal”.

Sin perjuicio de estas normas, cabe indicar que la ley que regula el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) estipula expresamente en su artículo 47 que la información estadística no queda sujeta a esta ley de transparencia, sino que “(...) se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la presente Ley”.

A pesar del panorama normativo descrito en los párrafos anteriores, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha reportado que la relación con el INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos de México), organismo que cuenta también con autonomía constitucional, se ha tornado conflictiva, al punto que hoy ambas instituciones se encuentran en el Tribunal Constitucional debatiendo sobre una solicitud de acceso a la información respecto de variables que, en opinión del ente estadístico, vulneran las bases sobre las que opera el secreto estadístico. Entre los principales argumentos del INAI, se señala que pese a que la ley de estadística contiene una norma expresa que excluye la aplicación de la ley de transparencia, esta última sería posterior y por lo tanto prevalecería sobre la legislación estadística.

Derecho a la protección de datos personales

México tiene vigente desde 2010 la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, y desde 2017, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Este último cuerpo legal es el aplicable al sector público y, en lo relevante a este análisis, destaca el artículo 22, que establece que “el responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el trata-

miento de sus datos personales en los siguientes casos: (...) ix) Cuando los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación”. Esto se traduce en que no habría restricciones al acceso cuando se trata de solicitudes de datos para fines estadísticos.

En la práctica, sin embargo, el acceso a RRAA por parte del INEGI no siempre es todo lo fluido que la normativa hace suponer.

12. Nicaragua

Derecho de acceso a la información pública

Desde 2007, Nicaragua cuenta con la Ley Nro. 621 de Acceso a la Información Pública. El artículo 15 (inciso c) dispone que se entenderá como “información pública reservada” “cuando se trate de sigilo bancario, secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad de terceros o del Estado, propiedad intelectual o información industrial, comercial o reservada que la administración haya recibido en cumplimiento de un requisito, trámite o gestión, sin perjuicio de la publicidad del Registro de Propiedad Intelectual, establecido en las leyes de la materia”. A su vez, el inciso siguiente (d) agrega: “cuando se trate de información cuya divulgación ponga en riesgo las relaciones internacionales, los litigios ante Tribunales Internacionales o la estrategia de negociación de acuerdos comerciales o convenios de integración, sin perjuicio del derecho de participación ciudadana durante los procesos de negociación y, toda información que por disposición o normas expresas del Derecho Internacional que en materia de defensa colectiva y seguridad ciudadana, el Estado Nicaragüense esté obligado a proteger”.

La ley no incluye más normas que preserven el ejercicio de la actividad estadística.

Derecho a la protección de datos personales

La Ley Nro. 787 de protección de datos personales es del año 2012, y según el artículo 2 sus reglas se aplican tanto al sector público como al privado. Por su parte, el artículo 6 estipula que no será necesario el consentimiento del titular de los datos cuando “(...) los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación”. Esta es la referencia más cercana relativa a la actividad estadística y al debido funcionamiento del organismo.

13. Panamá

Derecho de acceso a la información pública

Panamá cuenta con la Ley Nro. 6 de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, y establece la acción de *habeas data* y otras disposiciones.

La única norma realmente relevante para los efectos estadísticos está dada por el artículo 1 (inciso 5), que define lo que debe entenderse por “información confidencial” como “(...) todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médicos y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades maritales u orientación sexual, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad. Para efectos de esta Ley, también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios”.

En artículos subsiguientes se hace referencia a algunas situaciones que representan excepciones al derecho de acceso a la información, pero ninguna aplica de manera clara a la actividad estadística o al funcionamiento debido de los organismos públicos.

Derecho a la protección de datos personales

Panamá no cuenta con una ley de protección de datos personales.

14. Paraguay

Derecho de acceso a la información pública

En Paraguay tiene vigencia desde 2014 la Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.

El artículo 2 (inciso 2) define a la “información pública” como “aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes”.

El artículo 22, por su parte, define lo que debe entenderse por “información reservada”, a saber: “la información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley”.

Lamentablemente, la regulación estadística paraguaya no ha determinado expresamente en su ley que su actividad se cimienta sobre la base de reglas de secreto estadístico, por lo que no es posible aplicarle esas excepciones de manera clara.

Derecho a la protección de datos personales

Paraguay no cuenta con una ley de protección de datos personales.

15. Perú

Derecho de acceso a la información pública

La Ley Nro. 27.806 de 2002 reconoce el derecho de acceso a la información pública. Esta norma, como la mayoría de las reglas de esta naturaleza, contempla un listado de situaciones que constituyen una excepción al régimen general de acceso. El listado, contemplado en el artículo 15, establece una serie de escenarios, aunque ninguno es totalmente aplicable a la actividad estadística. Las hipótesis más próximas son las establecidas en los siguientes incisos: “h) La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal”, e “i) Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución, o por una Ley aprobada por el Congreso de la República”.

Derecho a la protección de datos personales

La Ley Nro. 29.733 de 2011 de Protección de Datos Personales establece en su artículo 3 que se aplica tanto al sector público como privado, para luego declarar que sus disposiciones no se aplicarán a los datos personales “(...) contenidos o destinados a ser contenidos en bancos de datos de administración pública, solo en tanto su tratamiento resulte necesario para el estricto cumplimiento de las competencias asignadas por ley a las respectivas entidades públicas, para la defensa nacional, seguridad pública, y para el desarrollo de actividades en materia penal para la investigación y represión del delito”.

Seguidamente, en el artículo 14 se especifica que “no se requiere el consentimiento del titular de datos personales, para los efectos de su tratamiento, en los siguientes casos: 1. Cuando los datos personales se recopilen o transfieran para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas en el ámbito de sus competencias (...)”. Esto último, en principio, facultaría al

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a acceder a los RRAA de otras entidades públicas para elaborar su función estadística.

16. República Dominicana

Derecho de acceso a la información pública

La ley general de libre acceso a la información pública es la Ley Nro. 200 de 2004. Esta norma, en su artículo 17, considera un conjunto de situaciones que son excepciones al régimen general de acceso. Establecen una serie de escenarios, destacando dos particularmente vinculados con la actividad estadística, a saber: “j) Información sobre la cual no se pueda vulnerar el secreto impuesto por leyes o decisiones judiciales o administrativas en casos particulares”, y “k) Información cuya divulgación pueda dañar o afectar el derecho a la intimidad de las personas o poner en riesgo su vida o su seguridad”.

Derecho a la protección de datos personales

La Ley Nro. 172 de protección de datos personales del año 2013 establece con bastante armonía el marco supletorio en materia de tratamiento de datos. Es particularmente relevante la regla contenida en el artículo 27, que excluye la necesidad de solicitar consentimiento del titular cuando el intercambio “se realice entre dependencias de los órganos del Estado en forma directa, en la medida del cumplimiento de sus respectivas competencias”.

17. Uruguay

Derecho de acceso a la información pública

La Ley Nro. 18.381 de 2008 sobre acceso a la información pública es aplicable a todos los servicios que forman parte de la organización del Estado. El artículo 1 establece que “se considera información pública toda

la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público sea o no estatal, salvo las excepciones establecidas por la ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”.

Lo anterior es importante por cuanto el secreto estadístico es una excepción para las reglas generales de acceso a la información pública. Por su parte, el artículo 8 establece las excepciones a la información pública que comprenden a aquellas declaradas secretas por una ley. La legislación estadística sería uno de estos casos.

Derecho a la protección de datos personales

Uruguay cuenta con regulación en la materia desde 2008, en virtud de la Ley Nro. 18.331 sobre Protección de Datos Personales. Dicha ley se aplica respecto del tratamiento tanto en el sector público como en el privado, según lo dispone el artículo 3. El artículo 9, por su parte, estipula que no se consignará el consentimiento del titular del dato si este se recaba “para el ejercicio de funciones propias de los poderes del Estado o en virtud de una obligación legal”.

18. Venezuela

Derecho de acceso a la información pública

Venezuela no cuenta con una ley de acceso a la información pública.

Derecho a la protección de datos personales

Venezuela no cuenta con una ley de protección de datos personales.

Iniciativas legislativas y legislación estadística genérica para América Latina

Este capítulo presenta dos secciones. En la primera, se plantea una serie de consideraciones o lo que podría constituir una hoja de ruta, que podrán tomar en cuenta los países que vislumbren reformar su legislación estadística. La segunda presenta un modelo genérico de ley estadística, que incorpora los elementos esenciales mencionados en las secciones anteriores. Este modelo, que constituye una adaptación para América Latina de la “Generic Law of Official Statistics”, elaborado originalmente por UNECE (2016) para los países de Europa del Este, Caucaso y Asia Central, es el resultado de un trabajo conjunto entre el BID y la División de Estadística de la CEPAL –esta última en su rol de coordinador del Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional (GTFI) de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA)–, que contó con la participación de las oficinas nacionales estadísticas de varios países de la región. Este documento fue presentado y aprobado en la X Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas realizada en Santiago, Chile, entre los días 19 y 21 de noviembre de 2019.

Se espera que este modelo referencial de ley estadística sirva como punto de partida para las oficinas estadísticas, tanto al realizar el diagnóstico de su legislación vigente y la identificación de sus brechas y oportunidades, como al elaborar una propuesta de actualización de su regulación estadística.

1. Orientaciones estratégicas para considerar antes de actualizar la legislación estadística

Actualizar los marcos jurídicos estadísticos es un esfuerzo indudable de creación de valor público (Moore, 1995). Su beneficio repercute en todos los habitantes de un país, de las maneras más diversas y probablemente en todos los ámbitos de su vida. Un sistema estadístico nacional moderno, actualizado, con flexibilidad regulatoria para planificar y coordinar la medición de los cambios que la sociedad experimenta, sin necesidad de revisión en el corto plazo, es un elemento indispensable para los usuarios de estadísticas, que podrán contar con un sistema confiable de estadísticas oficiales, perdurable y de calidad.

El valor que conlleva un nuevo marco regulatorio estadístico es que los profesionales a cargo de tomar decisiones tienen a su disposición un conjunto de herramientas jurídicas que le permiten acceder a la información y a sus fuentes y que, a su vez, le reconozcan mecanismos para poder cumplir sus mandatos.

Por lo tanto, esta sección sugiere un conjunto de consideraciones que quienes promueven una reforma de la normativa estadística deben tener en cuenta antes de iniciarla.

El punto de partida ciertamente es el diagnóstico de la legislación estadística vigente, con sus fortalezas y debilidades, que incluya la comparación entre lo que estipula la ley y lo que ocurre en la práctica. En caso de haber divergencias entre legislación y práctica, el diagnóstico también debería incluir las explicaciones del caso.

Con esta información disponible, se toma la decisión de iniciar o no las labores hacia una reforma legislativa, de mayor o menor envergadura, dependiendo de las evaluaciones adicionales que se realicen. Estas evaluaciones deberían considerar al menos los siguientes aspectos, que no necesariamente siguen un orden secuencial:

a) Identificar y visibilizar los resultados esperados de la reforma. Visibilizar los resultados esperados permite dar una respuesta a la inquietud sobre las brechas que se quiere cerrar, al tiempo que releva la posición institucional de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) dentro del Estado, así como también las capacidades personales de los responsables que movilizarán el cambio.

Con todo, para visibilizar resultados primero se debe diagnosticar, una tarea que tiene ciertas complejidades que los responsables de este tipo de reformas también deben tener en cuenta, entre ellas:

- Por regla general, el entorno es dinámico y tiene las complejidades propias de cada contexto. Es posible, dada la función de las ONE, que existan variables que no se hayan considerado (descartado) o que ni siquiera se sabía que existían. Esto apela a la necesidad de plantearse diversos escenarios.
- Hay condiciones que, si bien en un principio eran inocuas, pueden transformarse en una amenaza para el éxito de este tipo de proyectos, de manera que en esta etapa es importante tener un equipo de personas capaces de capturar a tiempo esa información.
- Como la reforma estadística conlleva romper el *statu quo* existente –ya sea porque supone la disputa por recursos que serán probablemente reasignados de otras partidas presupuestarias o competencias que otros organismos desarrollaban, o porque traslada la toma de decisiones o el control de ellas a otro centro de poder–, las energías deberán concentrarse estratégicamente para persuadir sobre la mejor asignación de esos recursos, la mejor *performance* de ciertas atribuciones u otros espacios operacionales.

b) Identificar los obstáculos a la reforma legislativa. Una vez que se toma la decisión de llevar adelante una reforma a la legislación estadística, se deben identificar muy bien los obstáculos que implica la tarea, pues se trata de un desafío al *statu quo* donde la primera gran tarea es comprometer a los pares.

Para ello, es esencial que el responsable del proyecto de reforma tenga plena conciencia de cuáles son sus activos disponibles (formación profesional, credenciales académicas, relaciones políticas, relaciones personales, etc.) a fin de movilizar el entorno existente y lograr un compromiso con la reforma.

A su vez, la idea del cambio normativo debe convencer a toda la organización, que debe ver en este esfuerzo la oportunidad de corregir problemas de operación (sin que esto se perciba como una amenaza a su gestión), de obtener nuevos recursos financieros a través del reconocimiento de nuevas tareas, de modernizar procesos, de elevar los niveles de autonomía en la toma de decisiones profesionales, entre otros.

Toda esta tarea debe ir fuertemente apalancada con argumentación y evidencia de la necesidad que se propone satisfacer y de los medios idóneos para lograrlo. Esta primera etapa, como resulta evidente, requiere mucho razonamiento del cambio que se quiere realizar y de las expectativas o resultados deseados con la modificación normativa.

“Una vez que se toma la decisión de llevar adelante una reforma a la legislación estadística, se deben identificar muy bien los obstáculos que implica la tarea, pues se trata de un desafío al *statu quo* donde la primera gran tarea es comprometer a los pares”.

c) Buscar un aliado estratégico o patrocinador. Una de las primeras tareas para promover una iniciativa legislativa consiste en involucrar a los encargados de tomar decisiones dentro del Estado, particularmente a las oficinas de presupuesto y/o los organismos cercanos al Poder Ejecutivo. Muchas veces, la última palabra dentro del Estado es resorte de estas organizaciones y, en consecuencia, debe realizarse una labor importante de persuasión en esas instancias.

Convencer a estas autoridades de los beneficios de contar con un sistema es-

tadístico robusto supone desplegar un verdadero esfuerzo que va más allá de explicar que las estadísticas sirven para planificar, implementar y monitorear las políticas públicas. Entre los argumentos que resultan útiles se encuentran, por ejemplo, los casos concretos de necesidades de información con el objeto de definir la continuidad y/o reforzamiento de programas de gobierno o de alimentar los informes financieros que deben acompañar las propuestas legislativas.

A su vez, una reforma de la normativa estadística supone la generación de mayores eficiencias a nivel del SEN, ya sea porque se reducen las duplicidades o porque se maximiza la utilidad derivada de los productos estadísticos. Tener una estimación cuantitativa de estos beneficios, aunque sea preliminar, resulta también una herramienta de persuasión efectiva, en particular, con los Ministerios de Hacienda y sus oficinas de presupuesto.

d) Definir capacidades y alianzas estratégicas para impulsar la iniciativa legislativa. El diagnóstico permite conocer con claridad los elementos favorables y desfavorables; en este último caso, la recomendación es encontrar los medios, mecanismos o personas que puedan contribuir a minimizar aquellas circunstancias desfavorables identificadas.

Una vez definida la factibilidad de actualizar la legislación y asumiendo que existan recursos (humanos, materiales y políticos) para llevarla adelante, es necesario trazar la hoja de ruta que indique qué operaciones se deben realizar, cuánto se necesitará para producirlas, a quiénes se deberá incluir y cuál es la legitimidad o apoyo social para sustentarla, entre otras cuestiones.

La capacidad y el apoyo para llevar adelante el proyecto son elementos esenciales para asegurar el proceso de reforma estadística. Una buena idea, pero sin capacidad de ejecución, se transforma en un fracaso rotundo de la iniciativa. Mucha capacidad técnica (como suele ocurrir en las oficinas estadísticas) sin alianzas estratégicas (patrocinadores del ámbito público, tales como parlamentarios, autoridades políticas u oficinas de presupuestos, o del mundo privado, tales como empresas, gremios, medios de comunicación, academia, personas naturales) que promuevan y legitimen esta iniciativa le-

“La capacidad y el apoyo para llevar adelante el proyecto son elementos esenciales para asegurar el proceso de reforma estadística”.

gislativa puede también significar quedar a mitad camino.

Este análisis permite ir descubriendo circunstancias propias del entorno, que de otra manera podrían haber pasado desapercibidas, así como describir a los actores que potencian el proyecto de reforma y visibilizar a aquellos que desalientan los esfuerzos. El ejercicio también permite sopesar el poder del responsable del proyecto de reforma, ya sea que se trate de personas que ocupan posiciones políticas o de altos ejecutivos en instituciones públicas.

Además de lo anterior, están las alianzas estratégicas con un grupo particular de usuarios, como es la academia o investigadores, que desean acceder a los datos en poder de la ONE para fines de su labor académica. Generalmente, sus opiniones se ven recogidas en entrevistas o en columnas de opinión; en ocasiones, su posición en la sociedad los vuelve considerablemente influyentes en el derrotero de este tipo de proyectos.

e) Vincular la reforma estadística con la agenda de modernización del Estado. Una vez que se han trabajado consistentemente las razones para llevar a cabo un cambio normativo, es necesario materializar la propuesta de manera coherente con el panorama político institucional existente. Esto incluye, entre otros aspectos, visibilizar la posibilidad de vincular una iniciativa legislativa en el ámbito estadístico con la agenda de modernización del Estado, que normalmente apunta a fortalecer el desarrollo de políticas públicas incentivando la toma de decisiones sobre la base de evidencia.

f) Materializar la iniciativa de reforma legislativa. Suponiendo que se han alineado todos los intereses, se cuenta con el apoyo necesario y se han elaborado los diagnósticos integrales, corresponde comenzar a trabajar en concreto en los cambios que se quieren introducir con la reforma estadística.

“Suponiendo que se han alineado todos los intereses, se cuenta con el apoyo necesario y se han elaborado los diagnósticos integrales, corresponde comenzar a trabajar en concreto en los cambios que se quieren introducir con la reforma estadística”.

En esta etapa, corresponde definir el estado actual de los problemas que se quieren resolver y determinar la envergadura de la solución; es decir, si abarcará solo a la ONE y/o al SEN, o en su defecto, si deberá incluir otro tipo de reparticiones públicas. En materia estadística, por regla general, se incluyen a otros servicios públicos a los efectos de la planificación y coordinación. Es bastante común que en las leyes estadísticas existan atribuciones que enfrenten grandes resistencias cada vez que se desea ejercerlas en otros servicios públicos; por lo tanto, no es trivial realizar estos análisis, pues en buena parte de las reformas estadísticas se deberán incluir ajustes a otros cuerpos normativos que permitan el pleno ejercicio de las atribuciones de la ONE.

Es necesario también aclarar cuánto es el gasto público que significará un proyecto como el planteado, de manera que para saber si la inversión es alta, también resulta necesario cuantificar el efecto en ahorros que significará la reforma.

En esta fase de materialización de la iniciativa, retoma importancia el afianzamiento de las alianzas estratégicas, de manera de asegurar apoyos en las fases posteriores de la iniciativa legislativa. Especial atención merecen los acuerdos a nivel interinstitucional dentro del gobierno, que permitan promover y legitimar la reforma legislativa en todas las etapas.

A partir de estas recomendaciones, se espera que la tramitación legislativa de las reformas transcurra con normalidad y no tenga que enfrentar más desafíos que la aclaración de ciertos tópicos, acompañados de una

sólida argumentación que dé cuenta de por qué una determinada opción se ha estimado como la solución más conveniente al problema que se pretende resolver.

2. Propuesta de ley genérica sobre estadísticas oficiales para América Latina

En esta sección, se incluye una propuesta marco sobre una nueva legislación estadística, con el objeto de que constituya una referencia base para aquellos países que deseen iniciar una actualización legislativa. Esta propuesta de legislación tiene a su vez como base dos documentos emanados de grupos de trabajo especializados de UNECE: i) “Generic Law on Official Statistics” (GLOS) de 2016, y ii) “Guidance on Common Elements of Statistical Legislation” (marzo de 2018).

De alguna manera, siendo la GLOS un documento elaborado originalmente para los países de Europa del Este, Caucaso y Asia Central, el modelo de ley que se presenta en esta sección constituye una adaptación de la GLOS para América Latina. Como ya se mencionó, el trabajo para elaborar esta adaptación se realiza en colaboración con la División de Estadísticas de la CEPAL y se enmarca también en el programa de trabajo del Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional (GTFI) de la Comisión Estadística de las Américas (CEA). El documento se presentó y fue aprobado durante la X Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas.³⁸

El articulado de la propuesta de referencia para una legislación estadística se presenta en el anexo 4. Básicamente, esta propuesta se distribuye en 14 capítulos y 38 artículos, a saber:

- El capítulo I se refiere al objetivo y el ámbito de aplicación de la ley, incluida una definición de las estadísticas oficiales, del Sistema Estadístico Nacional (SEN) en base a sus integrantes, y del resto de sujetos a quienes se les aplica la ley (informantes, proveedores de registros administrativos, usuarios de estadísticas oficiales y Consejo Estadístico).

³⁸ <https://cea.cepal.org/10/es/documentos/propuesta-ley-generica-estadisticas-oficiales-america-latina>

- El capítulo II introduce un conjunto de principios, correspondiente a los principios fundamentales de las estadísticas oficiales, basados en los lineamientos de Naciones Unidas: independencia profesional; imparcialidad y objetividad; exactitud y fiabilidad; coherencia y comparabilidad; claridad y transparencia; confidencialidad estadística y uso exclusivo con fines estadísticos; pertinencia, y relación costo-eficacia. Asimismo, presenta un extenso listado de definiciones, que como se explicó en secciones previas facilitan el entendimiento de la actividad estadística y promueven la adopción de lineamientos homologados a nivel del SEN. Estos conceptos definidos, que se usan ampliamente en el resto de los artículos, incluyen: uso para fines estadísticos; encuesta estadística; registro administrativo; dato estadístico; unidad estadística; datos individuales; identificador; difusión; divulgación; producción; elaboración; metadatos, y coordinación de actividades estadísticas.

- El capítulo III aborda la organización del SEN, partiendo por definir las atribuciones y funciones de la ONE, y enfatizando su independencia técnica y su rol rector del SEN. Más adelante, establece las características del director o autoridad superior de la ONE (mecanismo de selección, duración del cargo, causales de remoción e incompatibilidades), sus funciones y sus atribuciones. Luego, define también a los “otros productores de estadísticas oficiales” pertenecientes al SEN, junto con sus responsabilidades, entre ellas, el irrestricto cumplimiento de la ley estadística.

- El capítulo IV se refiere a la descripción del Consejo Estadístico y otros órganos consultivos, siendo el primero el principal órgano consultivo del gobierno y de la autoridad máxima de la ONE sobre cuestiones de importancia estratégica para las estadísticas oficiales, y cuya composición incluye principalmente diferentes categorías de usuarios. También se incorpora la existencia de un Comité de Coordinación Estadística, en este caso, compuesto principalmente por productores de estadísticas oficiales, siendo uno de sus objetivos la implementación de prácticas comunes en todo el SEN. Asimismo, se deja abierta la posibilidad de establecer otros órganos consultivos o resolutivos, en áreas temáticas y según las necesidades del SEN.

- El capítulo V detalla aspectos de coordinación del SEN, relevando el papel que cumplen los programas estadísticos –plurianual y anual– como principales herramientas de gestión y coordinación de las actividades estratégicas y operativas del SEN. Se establecen las responsabilidades de los integrantes del SEN en cuanto a la elaboración de tales programas estadísticos, así como los objetivos y contenidos de estos últimos.

- El capítulo VI incorpora elementos asociados a la recopilación de datos, tales como el mandato para la recolección de datos con que cuentan los productores de estadísticas oficiales y, en particular, su acceso a registros administrativos, y las obligaciones de los informantes, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. También se establecen algunos aspectos generales asociados a los censos y a los registros estadísticos.

- El capítulo VII aborda aspectos asociados a la confidencialidad estadística y al uso exclusivo de los datos solicitados por parte de los productores de estadísticas oficiales para fines estadísticos, siendo explícito en la prohibición de su uso, incluso para fines judiciales, investigativos, de fiscalización, administrativos u otros. También se establecen las obligaciones aplicables a los productores de estadísticas oficiales referidas al procesamiento y almacenamientos de datos en condiciones de seguridad, al acceso a datos individuales del SEN y a datos confidenciales con fines de investigación académica, entre otros. Por último, el capítulo ahonda en la importancia de los compromisos de confidencialidad y en la posibilidad de subcontratación de actividades, bajo ciertas condiciones.

- El capítulo VIII aborda consideraciones referidas a la calidad de las estadísticas oficiales, incluidos los compromisos con la calidad por parte de los productores de estadísticas oficiales, y la evaluación, mejoramiento y resguardo continuo de esta calidad. Esto incluye la implementación de normas comunes y métodos armonizados por parte de los integrantes del SEN, con respecto al alcance, conceptos, definiciones, unidades y clasificaciones de las estadísticas oficiales. Asimismo, la evaluación propiamente tal incorpora como elemento clave la opinión y/o satisfacción de los usuarios de estadísticas oficiales.

- El capítulo IX introduce elementos propios de una política transparente y rigurosa de difusión de estadísticas oficiales, estableciendo las diferencias entre los conceptos de divulgación y de difusión, y enfatizando aspectos tales como la protección de confidencialidad estadística y la garantía de igualdad y el acceso simultáneo a las estadísticas oficiales, de acuerdo con el principio de imparcialidad establecido en la misma ley.

- El capítulo X se refiere a la prestación de servicios, tanto de procesamiento estadístico como de recolección de datos, que pueden ejercer los productores de estadísticas oficiales del SEN, siempre que no pongan en riesgo la producción y calidad de las estadísticas oficiales ni la credibilidad del SEN. Aborda también aspectos asociados al financiamiento, la difusión y la transparencia de los servicios, al igual que consideraciones sobre el resguardo de confidencialidad de los datos procesados y/o elaborados y sobre la calidad.

- El capítulo XI establece el papel que desempeña la ONE en cuanto a su participación en la cooperación internacional y como coordinador de la transmisión de datos entre el SEN y las organizaciones y/o agencias internacionales.

- El capítulo XII aborda el sistema sancionatorio, estableciendo la existencia de infracciones, tanto por violaciones al secreto estadístico por parte de cualquier persona o entidad con acceso a los datos confidenciales, como por incumplimiento de la obligación de proporcionar datos por parte de los informantes, estableciendo además un sistema de gradualidad en sus respectivas sanciones. Del mismo modo, se incorpora la sanción a quien induce, a través de cualquier medio, a un empleado público a entregar información resguardada por el secreto estadístico.

- El capítulo XIII se refieren a la relación de la legislación estadística con otras leyes que hagan referencia a la actividad estadística, estableciendo la primacía de la ley estadística por sobre estas últimas. En particular, se establece explícitamente que el secreto estadístico regulado en la ley

estadística constituye una excepción al derecho de acceso a información pública, regulado en otras leyes, y que los datos personales recopilados para fines estadísticos se exceptúan de la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales.

- El capítulo XIV se refiere a la entrada en vigor de la ley estadística.

Consideraciones finales

En este capítulo, se presenta un conjunto de observaciones derivadas del estudio de las legislaciones estadísticas de los países de la región, que se complementa con las interacciones con las Oficinas Nacionales de Estadísticas (ONE) y otros integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de cada uno de los países analizados. Algunas de las temáticas expuestas obedecen al análisis presentado en secciones anteriores, mientras que otras provienen de la experiencia práctica de la actividad estadística en cada uno de estos países.

Cabe recordar que este estudio abarca un grupo de 18 países de América Latina, cuyas leyes estadísticas en su mayoría son de larga data, siendo la más antigua la de Paraguay, vigente desde 1942. Le sigue un grupo significativo de regulaciones dictadas mayoritariamente entre las décadas de 1950 y 1980, y otro más pequeño cuyas legislaciones fueron actualizadas a partir de la década de 2000. Lo anterior da cuenta de las amplias posibilidades de mejora y actualización que ofrece el panorama general.

La mitad de las oficinas nacionales de estadística se encuentran adscritas y/o son directamente dependientes de los Ministerios de Planificación y Desarrollo o de los Ministerios de Economía o Hacienda; le sigue un número importante de oficinas que se vincula directa o indirectamente con la presidencia de la República. Existe un caso con características de dependencia *sui generis*, mientras que en otros dos casos las oficinas nacionales de estadística tienen autonomía constitucional.

Si bien estos aspectos han sido puntos de referencia objetivos para el análisis, del examen legal y de las reuniones con los equipos directivos de las oficinas nacionales de estadística también han emergido otros aspectos que dan cuenta de la identidad institucional que comparten los países que abarca este estudio. En este sentido, destacan como elementos comunes los siguientes:

- **Independencia de la jerarquía política:** de las interacciones con los profesionales estadísticos, se manifiesta casi de manera transversal una autopercepción de independencia institucional sin razones objetivas. Muchas ONE son absolutamente dependientes de las autoridades políticas, en su nombramiento, remoción, plazo de duración, generalmente coincidente con el ciclo político (algunas con más de un jefe de oficina por ciclo). No obstante la débil situación legal de la ONE en este aspecto, declaran que ejercen su actividad con autonomía e independencia.

- **Jerarquía entre pares:** otro aspecto que emerge con fuerza en el análisis es la existencia de una brecha a nivel jerárquico entre las ONE y otros organismos públicos, por ejemplo, las agencias de transparencia, de protección de datos personales o de recaudación tributaria. En general, la falta de jerarquía jurídica de la ONE ha hecho que se dificulte su acceso a los registros administrativos, pues muchos servicios con mejor estatura institucional cuestionan las medidas de confidencialidad aplicadas por la ONE y amparadas en su legislación estadística.

Estos otros organismos públicos tienen leyes que regulan de mejor manera su actividad y frente a la menor divergencia o conflicto con la ONE termina prevaleciendo su cuerpo legal sobre el estadístico, teniendo este último, en la mayoría de los casos, menor jerarquía (por ejemplo, decretos) o una regulación parcial de los fenómenos que aborda, o no siendo demasiado claro en ciertos cuerpos legales, lo que dificulta su interpretación orgánica. Este aspecto resulta urgente de abordar, toda vez que estas tensiones en ocasiones terminan judicializándose con la consecuente pérdida de recursos y credibilidad, y resulta clave para el empoderamiento de la ONE que se visibilice y corrija en los países en que ocurre.

- **Modificaciones en otros cuerpos legales, no solo el estadístico:** muchos países se ven enfrentados a una dificultad imprevista. Si bien, en ocasiones, la norma estadística establece ciertas atribuciones –por ejemplo, referidas al acceso a los registros administrativos en poder de otros órganos públicos–, esos otros organismos no reconocen ese acceso. Entre las razones que estos comúnmente expresan están, por ejemplo, el hecho de que su ley orgánica no mencione esa autorización que permite el acceso estadístico, o que la ley orgánica del servicio es posterior a la normativa estadística y, por lo tanto, esta última no se les aplica. En consecuencia, resulta necesario que las modificaciones a la legislación estadística generen regulaciones espejo en las leyes de los organismos públicos más importantes dentro y fuera del SEN, con el objeto de reducir al mínimo esas interpretaciones más bien arraigadas en una burocracia temerosa de obrar sin una habilitación expresa.

- **El desafío de la coordinación – La participación en la elaboración normativa:** existe la percepción de que la independencia técnica supone que la coordinación dentro del SEN se reduzca en realidad a una acción unidireccional y que lo contrario podría suponer un compromiso con la independencia de las ONE. Sin embargo, la paradoja es que los países que cuentan con altos niveles de participación de las entidades involucradas en las decisiones estadísticas estratégicas, por ejemplo, son los que muestran los mejores niveles de coordinación sectorial. En otras palabras, mientras mayor ha sido el diálogo y el consenso entre la ONE, los otros integrantes del SEN y los informantes, mejor ha sido el nivel de respuesta y coordinación para la aplicación de normativa estadística.

- **Dependencia de las relaciones personales:** la mayoría de las ONE señala que parte del éxito de la coordinación estadística se encuentra anclado a las relaciones personales con sus contrapartes en otros organismos públicos que realizan estadísticas, lo que genera que la coordinación fluya exitosamente cuando las relaciones personales son buenas, o que se ralentice en aquellos casos en que se producen cambios de personal o tensiones de otro orden.

Esta situación revela que la falta de estabilidad laboral del personal estadístico de la ONE o de otras dependencias fuera de la ONE repercute en la generación estable y coordinada de estadísticas. También da cuenta de la falta de independencia del funcionario estadístico de esas otras instituciones, pues en su mayoría siguen instrucciones de su jefe de servicio en materia estadística, desacoplándose eventualmente de las instrucciones y rectorías del ente estadístico.

- **Rotación de personal:** en general, las ONE documentan una rotación de personal que se relaciona con las modalidades contractuales que utilizan. Por ejemplo, se observa una baja rotación del personal cuando se trata de la dotación o de personal de planta (el grupo más estable en el escalafón público), mientras que el resto de las modalidades (tiempo definido, aunque se renueve periódicamente) exhiben una mayor rotación de personal. Por otra parte, al estar la autoridad superior de la ONE vinculada a los cambios del ciclo político, se produce una rotación más importante en el nivel directivo, que puede ser más o menos profesional dependiendo del perfil técnico de la nueva jefatura. Esto último genera un nivel de incertidumbre para los equipos técnicos, que redundan inevitablemente en la continuidad de los productos estadísticos.

- **Judicialización entre órganos públicos:** un fenómeno reciente y que intenta documentar este análisis es la judicialización por la defensa de la actividad estadística. Esta medida, de última instancia y promovida en general desde las ONE, da cuenta del fracaso del diálogo y la disputa por espacios que experimentan los nuevos servicios públicos. Los casos documentados en este estudio abarcan asuntos vinculados al derecho de acceso a la información pública, donde particularmente Chile y México han presentado recursos en los respectivos tribunales constitucionales, buscando defender elementos esenciales para la conservación del secreto estadístico. Existen otros casos donde la institucionalidad de protección de datos ha accionado en contra de la ONE, en virtud de recursos de *habeas data*, sin comprender del todo que la ley estadística es un tipo de ley que también protege los datos de las personas naturales que ha recolectado.

- **Formación de capital humano necesario para transmitir prácticas:** a lo largo de la revisión, ha sido posible constatar que un número importante de legislaciones contiene atribuciones relativas a la formación y capacitación de capital humano en materia estadística. Se trata de atribuciones que no deben ser olvidadas en las nuevas regulaciones y que no deben caer en desuso en las ONE que las consagran, por cuanto son un instrumento que permite transmitir y explicar al resto de la sociedad cómo opera la actividad estadística y cuáles son los lineamientos que aplica, en particular para su interpretación. En este sentido, son una manifestación práctica de la vinculación con el medio que ejercen las ONE, así como de transparencia pública.

- **Secreto estadístico, el más intenso de la legislación:** un relato transversal a las ONE tiene que ver con la falta de conciencia o entendimiento respecto del secreto estadístico, y sus características o fundamentos, por parte de otras entidades. Muchas de las ONE analizadas dan cuenta de diálogos con otros servicios públicos donde se discute cuál norma de confidencialidad es más intensa (por ejemplo, secreto estadístico vs. secreto tributario), y aunque las otras normas tengan un sinnúmero de excepciones que autoricen su apertura, el secreto estadístico no logra generar la suficiente persuasión para acceder a la información en poder de otros organismos públicos, tales como sus registros administrativos. En este sentido, el trabajo para las ONE es claro en términos de “evangelizar” sobre la potencia y características de este secreto, el que se encuentra, en el caso de las personas naturales, arraigado inequívocamente en el derecho fundamental a tener una vida privada y proteger la intimidad, y en el caso de las personas jurídicas, a la propiedad sobre su información. El secreto estadístico, por regla general, no admite excepciones (ni judiciales ni administrativas, como la mayoría de las otras reglas de confidencialidad presentes en las legislaciones nacionales) y es este compromiso de secreto que recibe el informante lo que constituye la piedra angular de toda la actividad estadística.

La cautela en cuanto al secreto no se circunscribe solamente a la negativa de vincular la persona del informante a la información específica

entregada, sino que se extiende a todo aspecto que pudiera vulnerar los cimientos de este secreto. En este sentido, la denegación de acceso a una variable o a un formato específico de entrega de información que pudieran socavar los pilares de innominación e indeterminación de datos, es también una manifestación de la obligación de procurar la integridad del secreto ofrecido a los informantes. Otra manifestación de protección del secreto estadístico se encuentra en aquellos casos en que existe un número tan pequeño de informantes que la entrega aún innominada podría generar el efecto práctico de revelar la identidad de sus informantes (Duncan, Elliot y Salazar González, 2001).

- **Acceso a Registros Administrativos (RRAA):** si bien las legislaciones estadísticas en general hacen mención de forma directa o indirecta a tal acceso para fines netamente estadísticos, estas adolecen de especificidad en cuanto al tipo de acceso (por ejemplo, dato nominado vs. innominado), la frecuencia del acceso y el tipo de instituciones. Al mismo tiempo, las diferentes jerarquías de las normas (leyes vs. decretos leyes) y su año de entrada en vigencia dificultan la interpretación de las leyes estadísticas referidas a este acceso. Por lo tanto, lo que es necesario explicitar en las legislaciones estadísticas es un acceso irrestricto a los RRAA existentes en las instituciones públicas del país. Esto significa dejar establecido en la ley estadística la obligatoriedad de parte de este tipo de instituciones de permitir a los productores de estadísticas oficiales el acceso a sus RRAA, con el nivel de detalle necesario (por ejemplo, formato y periodicidad) para la producción de estadísticas oficiales. A su vez, debe especificarse la prohibición de invocar disposiciones de confidencialidad o de secretos de otras legislaciones con el objetivo de denegar el acceso.

- **Agendas de modernización e iniciativas de gobierno electrónico:** estas agendas existen en todos los países que son parte de este estudio. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la actividad estadística no se encuentra incluida en ninguna de esas iniciativas, ni a nivel legal ni administrativo. En este sentido, resulta indispensable transmitir a la autoridad política la importancia de complementar ambas modernizaciones, en particular si la gestión pública pretende basarse en resultados, para lo cual

se requieren estadísticas oficiales oportunas y de calidad. Por otra parte, si se considera que la digitalización de trámites –un elemento común a todos los programas de modernización del Estado– tiene un importante componente de homologación de registros administrativos, que a su vez pueden ser insumos relevantes de la producción estadística, puede significar un salto cualitativo en términos presupuestarios y para la actividad estadística de un país. En el mismo sentido, cualquier iniciativa que busque modernizar un sector debe poder contar con herramientas que le permitan implementar políticas y/o programas sobre la base de evidencia; es decir, diseñar, medir y monitorear esos avances, para poder juzgar con objetividad e imparcialidad el éxito o fracaso de las medidas y ofrecer mecanismos de ajuste o corrección a tiempo.

- **Operación fuertemente vinculada a la cooperación internacional:** en muchas de las interacciones realizadas con los equipos técnicos y los directivos de las ONE fue posible constatar que hay un significativo porcentaje de operaciones críticas altamente dependientes de la cooperación financiera internacional. Esta situación da cuenta de la fragilidad financiera que experimentan las oficinas nacionales estadísticas de la región, así como también del inestable compromiso financiero de algunos Estados para asumir el costo de ciertas encuestas esenciales para la toma responsable de decisiones, llegando a idear en algunos casos soluciones que se alejan de lo que generalmente se estima como buenas prácticas financieras.

La garantía de un financiamiento adecuado para la actividad estadística resulta ser un elemento esencial que debe incluirse en cualquier actualización de legislación estadística, por cuanto difícilmente se puede hablar de autonomía o independencia de una ONE cuando no se cuenta con los mínimos recursos necesarios para ejercer las funciones que la propia ley asigna.

Por último, existe una serie de nuevas provisiones o atribuciones que cada vez más empiezan a ser parte de la discusión de las ONE, asociadas a los nuevos temas que deben incorporarse en la actividad estadística y, en ocasiones, en su respectiva legislación. En esta materia, lo primero que cabe destacar es que, dada la heterogeneidad de las legislaciones

estadísticas entre países, lo que es una nueva provisión para un país no necesariamente lo es para otro. Sin perjuicio de lo anterior, entre los aspectos a considerar como elementos comunes, se encuentran los puntos 13 a 16, a saber:

- **Elaboración de grandes repositorios de RRAA:** esto permite cumplir con la premisa de “no pedir al informante la información que el Estado ya tiene en su poder” (conocida como la política de “*ask once, use many times*”). Hoy en día, frente a la necesidad creciente de diseñar e implementar políticas públicas, sobre la base de una gestión por indicadores y resultados, se percibe también una necesidad creciente de analizar la información de los sujetos de derecho de tales políticas en forma integral. Ello supone analizar en forma relacional las bases de datos de tales sujetos de derecho, y en consecuencia contar con un repositorio de dicha información.

Esta situación ha abierto la discusión en varios países respecto a cuál o qué tipo de institución debería encargarse de crear y administrar tal repositorio, siendo las ONE una de las alternativas normalmente mencionada. Esta posibilidad, sin embargo, abre espacio a una tensión con el secreto estadístico, puesto que el tipo de acceso al repositorio que requeriría un formulador de políticas (acceso a datos nominados) es diferente al que puede entregar una ONE (acceso anonimizado).

- **Acceso a nuevas fuentes de información (públicas, privadas) y su uso para fines estadísticos:** se trata de una de las provisiones más recientes que deben tenerse en cuenta, dado, además, que muy pocas legislaciones hacen mención a “otras fuentes”. Con la irrupción del Big Data e información disponible de fuentes no tradicionales –por ejemplo, de imágenes satelitales y redes sociales–, hoy en día se producen una multiplicidad de indicadores alternativos a los oficiales, de muy variada calidad estadística, aunque en general de mayor oportunidad que las estadísticas oficiales, y que influyen en la toma de decisiones. Frente a esta situación, las ONE se enfrentan a la oportunidad de ampliar sus fuentes de información para diversos usos (experimentales, como medios de contrastes, indicadores líderes, entre otros), aunque sujeto al resguardo de la calidad de las estadís-

ticas oficiales. Esto requerirá, a su vez, un marco normativo que las faculte para incursionar con estas nuevas fuentes de información y que asegure un nivel de presupuesto adecuado para el trabajo de investigación estadística requerido con anterioridad al uso oficial de las bases de datos.

- **Redefinición y/o fortalecimiento del SEN como un sistema propiamente dicho:** esto sería posible evaluando la incorporación eventual de actores privados. Si bien todas las leyes incorporan alguna definición del SEN, existe heterogeneidad en la descripción de los elementos que componen el sistema como tal. En algunos países (la mayoría), la definición se focaliza en los integrantes; en otros, se agregan sus objetivos y/o mecanismos de coordinación, y solo en unos pocos se especifica la función rectora de la ONE. En casos excepcionales, se incluye el sector privado dentro del SEN, aunque no se mencionan aspectos tales como sus derechos (por ejemplo, ¿tendría acceso a los RRAA de las instituciones públicas?) y obligaciones (por ejemplo, preservar el secreto estadístico y el uso de datos a los que acceden para fines estrictamente estadísticos). Esto hace más imperante la necesidad de especificar claramente los diferentes componentes del SEN, como un sistema propiamente dicho, definiendo, entre otros aspectos, el espacio que ocuparía la participación del sector privado.

- **Mayor granularidad en las estadísticas oficiales:** al considerar la gran demanda de nuevos indicadores estadísticos que hoy en día enfrenta la gran mayoría de las ONE, promovida por la Agenda 2030 y por las propias políticas internas de los países, resulta necesario dotarlas no solo de las atribuciones para coordinar el SEN de forma eficiente y responder a esa demanda, sino ciertamente de los recursos necesarios a tal fin. Lo anterior debe considerar que no basta con estadísticas agregadas a nivel nacional o regional/estadual, sino que la mayor demanda de información se produce para un mayor nivel de desagregación territorial, distinguiendo además por grupos específicos de la población (por ejemplo, mujeres, personas en situación de discapacidad, pueblos originarios, migrantes, etc.). Una vez más, el acceso irrestricto a los RRAA por parte de las ONE y los productores de estadísticas oficiales en general surge como una de

las medidas que facilitaría la respuesta a esta mayor granularidad en las estadísticas oficiales.

En síntesis, el conjunto de materias previamente analizadas, que provienen tanto del análisis individual como de la comparación de los marcos legislativos de los países de América Latina, así como de su implementación, resulta clave en el abordaje de toda iniciativa de actualización y fortalecimiento que pretenda, desde un punto de vista normativo, generar las bases para mejorar la capacidad estadística del país en su conjunto.

Referencias bibliográficas

CEPAL. 2012. Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para América Latina y el Caribe. Disponible en:
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/16422-codigo-regional-buenas-practicas-estadisticas-america-latina-caribe>

Dargent, E., G. Lotta, J. A. Mejía y G. Moncada. 2018. ¿A quién le importa saber? La economía política de la capacidad estadística en América Latina. División de Innovación para Servir al Ciudadano (BID). Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Duncan, G. T., M. Elliot y J. J. Salazar González. 2011. Statistical Confidentiality. Principles and Practice. Springer Science + Business Media.

FMI. 2007. Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)—Data Module.

Instituto Nacional de Estadística de Honduras. 2006. Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico de Honduras ENDEH, 2006-2010. Disponible en:
<https://paris21.org/sites/default/files/honduras-ende-2006-10.pdf>

Moore, M. 1995. Creating Public Value. Strategic Management in Government. Harvard University Press.

- OCDE. 2009. Accession Review of Chile. Disponible en:
<https://www.oecd.org/chile/chilesaccessiontotheoecd.htm>
- OCDE. 2015a. Recommendation of the OECD Council on Good Statistical Practice. Disponible en:
<https://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/>
- OCDE. 2015b. Assessment of Statistical System and Key Statistics of Colombia. Disponible en:
<http://www.oecd.org/sdd/OECD-Assessment-of-the-Statistical-System-and-Key-Statistics-of-Colombia.pdf>
- Senra, N. 2009. História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002). Rio de Janeiro: IBGE.
- UNECE. 2016 Generic Law on Official Statistics. Disponible en:
<http://www.unece.org/index.php?id=45114>
- UNECE. 2018. Guidance on Common Elements of Statistical Legislation. Conference of European Statistician, Sixty-Six Plenary Session. Disponible en:
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2018/CES_6_Common_elements_of_statistical_legislation_Guidance_for_consultation_for_upload.pdf

Anexo 1. Sitios web y vínculos a normas estadísticas por país

ARGENTINA (REPÚBLICA ARGENTINA)	
Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC
Sitio web	http://www.indec.gob.ar/
Legislación estadística	https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-QuienesSomos

BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA)	
Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística - INE
Sitio web	https://www.ine.gob.bo/
Legislación estadística	https://www.ine.gob.bo/index.php/institucion/marco-normativo/category/14-marco-normativo

BRASIL (REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL)	
Nombre de la ONE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE
Sitio web	https://www.ibge.gov.br/
Legislación estadística	https://www.ibge.gov.br/institucional/estatuto-ibge.html

CHILE (REPÚBLICA DE CHILE)	
Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadísticas - INE
Sitio web	https://www.ine.cl
Legislación estadística	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28960&buscar=17374

COLOMBIA (REPÚBLICA DE COLOMBIA)	
Nombre de la ONE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE
Sitio web	http://www.dane.gov.co/
Legislación estadística	https://www.dane.gov.co/index.php/acerca-del-dane/informacion-institucional/normatividad/leyes

COSTA RICA (REPÚBLICA DE COSTA RICA)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC
Sitio web	http://www.inec.go.cr/
Legislación estadística	http://www.inec.cr/acerca-inec

ECUADOR (REPÚBLICA DEL ECUADOR)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC
Sitio web	https://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/home/
Legislación estadística	http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Censo_poblacion_y_vivienda/DIJU_Ley%2Bde%2Bestadistica.pdf . http://www.ecuadorencifras.gob.ec/LOTAIP/2015/DIJU/junio/LA2_ABR_DIJU_Decreto77.pdf

EL SALVADOR (REPÚBLICA DE EL SALVADOR)

Nombre de la ONE	Dirección General de Estadística y Censos - DIGESTYC
Sitio web	http://www.digestyc.gob.sv/
Legislación estadística	http://www.digestyc.gob.sv/index.php/institucion/marco-institucional/ley-organica-del-servicio-estadistioo.html

GUATEMALA (REPÚBLICA DE GUATEMALA)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística - INE
Sitio web	https://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas
Legislación estadística	https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2013/10/22/7L3s4lnwzJllwK-PuuFX8UY3ccNmljQ51.pdf

HONDURAS (REPÚBLICA DE HONDURAS)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística - INE
Sitio web	http://www.ine.gob.hn/
Legislación estadística	http://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/ley%20y%20reglamento%20ine/ley%20ine.pdf

MÉXICO (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI
Sitio web	http://www.inegi.org.mx/
Legislación estadística	http://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/Lmj2_SNIEG.pdf

NICARAGUA (REPÚBLICA DE NICARAGUA)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo - INIDE
Sitio web	http://www.inide.gob.ni/
Legislación estadística	http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87d-ac762406257265005d21f7/7a18bab9dcd5e596062570ba00738182?OpenDocument

PANAMÁ (REPÚBLICA DE PANAMÁ)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC
Sitio web	https://www.contraloria.gob.pa/inec/acerca/Default.aspx
Legislación estadística	https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/Ley10.pdf

PARAGUAY (REPÚBLICA DEL PARAGUAY)

Nombre de la ONE	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC
Sitio web	http://www.dgeec.gov.py/
Legislación estadística	http://www.dgeec.gov.py/institucion/marcolegal.php

PERÚ (REPÚBLICA DEL PERÚ)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI
Sitio web	https://www.inei.gob.pe/
Legislación estadística	https://www.inei.gob.pe/media/archivos/5073_1.pdf

REPÚBLICA DOMINICANA (REPÚBLICA DOMINICANA)

Nombre de la ONE	Oficina Nacional de Estadística - ONE
Sitio web	https://www.one.gob.do/
Legislación estadística	https://es.scribd.com/document/17196925/Ley-No-5096-Sobre-Estadisticas-y-Censos-Nacionales

URUGUAY (REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística - INE
Sitio web	http://www.ine.gub.uy/
Legislación estadística	http://www.ine.gub.uy/documents/10181/404012/Ley-16616.pdf/2cb23adf-7cd1-4478-b3e2-9baf17dabb27

VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA)

Nombre de la ONE	Instituto Nacional de Estadística - INE
Sitio web	http://www.ine.gov.ve/
Legislación estadística	http://www.conatel.gob.ve/wp-content/uploads/2015/02/Ley-de-la-Funci%C3%B3n-P%C3%ABlica-Estad%C3%ADstica.pdf

Anexo 2. Cuadros comparativos de elementos clave de la legislación estadística

La información de los siguientes cuadros refleja lo escrito en las leyes citadas.

Cuadro 1. Dispersión del marco regulatorio en estadística

Países	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica
Leyes/ Decretos	Ley N° 17.622 de 1968 Decreto N° 3.110 de 1970 Decreto N° 1.831 de 1993 Disposición N° 176 de 1999 Decreto N° 181 de 2015 Decreto N° 55 de 2016 Resolución N° 1 de 2019	Decreto Ley N° 14.100 de 1976	Decreto Ley N° 161 de 1967. Ley N° 5.534 de 1968. Ley N° 5.878 de 1973 Decreto N° 4.740 de 2003	Ley N° 17.374 de 1970	“Ley N° 152 de 1994 Decreto N° 262 de 2004 Resolución N° 1.450 del 2011 Decreto N° 4.178 de 2011 Decreto N° 1.170 de 2015 Ley N° 1.753 de 2015 Decreto N° 1.743 de 2016 Ley N° 1.955 de 2019	Ley N° 9.694 de 2019
Países	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua
Leyes/ Decretos	Decreto Supremo N° 323 de 1976 Decreto N° 77° de 2013 Decreto N° 215 de 2017	Decreto N° 1.784 de 1955	Decreto N° 3-85 de 1985. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística	Decreto N° 80-2000, Ley del Instituto Nacional de Estadística	Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de 2008	Decreto N° 102 de 1979 Decreto N° 888 de 1981 Ley N° 612 de 2007 Decreto N° 68 de 2011 Ley N° 864 de 2014
Países	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Leyes/ Decretos	Ley N° 10 de 2009	Decreto Ley N° 11.126 de 1942 Decreto N° 15.415 de 1970 Ley N° 49 de 1989 Decreto N° 3.087 de 2015	Decreto Legislativo N° 604 de 1990 Decreto Supremo 043-2001-PCM de 2001	Ley N° 5.096 de 1959 Ley N° 55 de 1965	Ley N° 5.096 de 1959 Ley N° 55 de 1965	Decreto N° 6.675 de 2001

Cuadro 2. Objetivo, principios, conceptos y definición del Sistema Estadístico Nacional (SEN)

Países	Dispersión de normas	Define alcance u objetivo (ppal norma)	Incluye principios (UN-FPOS)	Incluye conceptos o definiciones	Define al SEN	Criterio definición SEN (integrantes, funciones, otros)	Criterio definición SEN (integrantes, funciones, otros)
Argentina	Alta	Ámbito	NO	NO	SI	Integrantes	Implícito
Bolivia	Baja	Finalidad del SEN	NO	NO	SI	Integrantes, objetivos	Implícito
Brasil	Alta	Objeto	NO	NO	SI	Objetivos	Implícito
Chile	Baja	No indica	NO	NO	NO	Implícito	Implícito
Colombia	Alta	Objeto, ámbito	NO	NO	SI	Integrantes, objetivos	SI
Costa Rica	Baja	Objeto, ámbito	SI	SI	SI	Integrantes, objetivos, funciones	SI
Ecuador	Media	No indica	NO	NO	SI	Integrantes, objetivos	Implícito
El Salvador	Baja	No indica	NO	NO	SI	Integrantes	Implícito
Guatemala	Baja	No indica	NO	NO	SI	Integrantes, funciones	Implícito
Honduras	Baja	No indica	NO	NO	SI	Integrantes, objetivos	Implícito
México	Baja	Objeto	SI	SI	SI	Integrantes, objetivos, funciones, principios	SI
Nicaragua	Alta	Objeto, ámbito	NO	NO	SI	Integrantes, fines	Implícito
Panamá	Baja	Objeto, ámbito	SI	SI	SI	Integrantes, funciones	Solo por delegación de la Contraloría
Paraguay	Alta	No indica	NO	NO	NO	---	NO
Perú	Media	No indica	NO	SI	SI	Integrantes, objetivos	SI
Rep. Dominicana	Media	No indica	NO	NO	NO	---	Implícito
Uruguay	Baja	No indica	SI	SI	SI	Integrantes, objetivos, principios	SI
Venezuela	Baja	Objeto, ámbito, principios	SI	SI	SI	Integrantes, objetivos	SI, por delegación del Ministerio de Desarrollo y Planificación

Notas: dispersión de normas= baja (1 norma); media (hasta 3 normas); alta (más de 3 normas).

Cuadro 3. Naturaleza jurídica y dependencia o adscripción de la Oficina Nacional de Estadística (ONE)

Países	ONE Nombre	Naturaleza Jurídica	Dependencia/ adscripción/ relaciona con...
Argentina	INDEC	Servicio público de carácter técnico, administración desconcentrada	Ministerio de Hacienda
Bolivia	INE	Entidad descentralizada con autonomía administrativa y de gestión	Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
Brasil	IBGE	Fundación pública	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión
Chile	INE	Persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizada	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Colombia	DANE	Departamento Administrativo	Presidencia de la República
Costa Rica	INEC	Institución autónoma constitucional	Autónomo Constitucional
Ecuador	INEC	Entidad de derecho público	Presidencia de la República (transitoriamente)
El Salvador	DIGESTYC	Entidad pública	Ministerio de Economía
Guatemala	INE	Entidad estatal descentralizada	Ministerio de Economía
Honduras	INE	Organo técnico, autónomo con personalidad jurídica	Presidencia de la República
México	INEGI	Organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.	Autónomo Constitucional
Nicaragua	INIDE	Organismo técnico descentralizado	Presidencia de la República
Panamá	INEC	Dependencia adscrita a la Contraloría General de la República	Contraloría General de la República
Paraguay	DGEEC	Sub-unidad de administración financiera.	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Perú	INEI	Organismo Público Descentralizado con personería jurídica de derecho público interno	Presidente del Consejo de Ministros
Rep. Dominicana	ONE	Organismo técnico	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
Uruguay	INE	Oficina Estadística	Comisión de Planeamiento y Presupuesto.
Venezuela	INE	Instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Cuadro 4. Autoridad superior de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y reglas de nombramiento y remoción

Países	Gobernanza	Autoridad superior	Reglas o procedimiento de Nombramiento (o quien nombra)	Reglas o causales de Remoción	Plazo de ejercicio del cargo	Descripción perfil para el cargo
Argentina	Unipersonal	Director/a, rango de Secretario de Estado	Presidente de la República	No explícita	No explícita	No explícita
Bolivia	Unipersonal	Director/a	Ministro de Planeamiento y Coordinación	No explícita	No explícita	SI
Brasil	Colegiada	Consejo Directivo, cuyo Presidente/a es presidente además de la Fundación IBGE	Presidente de la República	No explícita	No explícita	No explícita
Chile	Unipersonal	Director/a Nacional	Presidente de la República	No explícita	No explícita	SI
Colombia	Unipersonal	Director/a, rango de Ministro	Presidente de la República	No explícita	No explícita	NO
Costa Rica	Colegiada	Consejo Directivo y existe un Gerente de INEC	SI, incluye Consejo de Gobierno y representantes de órganos colegiados	SI	SI	SI
Ecuador	Unipersonal	Director/a, rango de Viceministro	Presidente de la República	No explícita	No explícita	SI
El Salvador	Unipersonal	Director/a General	Ministro de Economía	No explícita	No explícita	SI
Guatemala	Colegiado	Junta Directiva (9 personas), preside Ministro/a de Economía y existe un Gerente	SI, 4 de los 9 integrantes son Ministros (definidos en la ley)	No explícita	No explícita	SI
Honduras	Colegiado	Consejo Directivo (8 personas), presidido por Secretario/a de Estado en el Despacho Presidencial y existe un Director/a ejecutivo/a	SI, 6 de los 8 integrantes son Secretarios de Estado (definidos en la ley)	No explícita	No explícita	SI
México	Colegiado	Junta de Gobierno (5 personas), cuyo presidente es también el Presidente del Instituto	SI, 5 integrantes designadas por Presidente de la República y ratificadas por el Congreso	SI	SI	SI
Nicaragua	Bipersonal	Co-directores/as (definición de política a nivel nacional)	Presidente de la República	No explícita	No explícita	SI
Panamá	Unipersonal	Director/a Nacional	SI, vía concurso y seleccionado por Contralor	No explícita	No explícita	SI
Paraguay	Unipersonal	Director/a General	Presidente de la República	No explícita	No explícita	SI
Perú	Unipersonal	Jefe/a del INEI (status de jefe de Org. Central, Viceministro)	Presidente del Consejo de Ministros (propone)	No explícita	No explícita	No explícita
Rep. Dominicana	Unipersonal	Director/a General	Presidente de la República	No explícita	No explícita	No explícita
Uruguay	Unipersonal	Director/a General (aunque no se explicita en la ley)	Presidente de la República	No explícita	No explícita	No explícita
Venezuela	Colegiado	Consejo Directivo (Presidente/a y 4 Consejeros/as)	SI, designados por el Presidente/a de la República a propuesta del Ministro/a de Planificación y Desarrollo.	No explícita	No explícita	SI

Cuadro 5. Secreto estadístico, obligación de informar, sanciones y acceso a RRAA

Países	Secreto Estadístico /Definición	Existen- cia de Excep- ciones al secreto	Sancio- nes por incumpli- miento de funciona- rios	Tipo de sanciones a funcionarios	Obliga- ción de informar - informantes	Sanciones por incumpli- miento a informantes	Tipo de sancio- nes a informantes	Obliga- ción de informar - sector público	Acceso a RRAA
Argentina	SI	NO	SI	Admin / penales	SI	SI	Multas	SI	SI
Bolivia	SI	NO	SI	Disciplinarias	SI	NO	---	NO	NO
Brasil	SI	NO	SI	Multas	SI	SI	Multas	SI	SI
Chile	SI	NO	SI	Penales	SI	SI	Multas	SI	SI
Colombia	SI	NO	NO	---	SI	NO	---	SI	SI
Costa Rica	SI	NO	SI	Penales y Multas	SI	SI	Multas	SI	SI
Ecuador	SI	NO	NO	---	SI	SI	Multas	NO	SI
El Salvador	SI	NO	SI	Destitución y multa	SI	SI	Multas	SI	SI
Guatemala	SI	NO	SI	Multas	SI	SI	Multas	NO	SI
Honduras	SI	NO	SI	Multas	SI	SI	Multas	NO	SI
México	SI	NO	SI	Administrati- vas, multas	SI	SI	Multas	SI	SI
Nicaragua	SI	NO	SI	Penales	SI	SI	Multas	SI	NO
Panamá	SI	SI	SI	Destitución y penales	SI	SI	Multas	SI	SI
Paraguay	SI	NO	NO	---	NO	NO	---	NO	NO
Perú	SI	NO	SI	Disciplinarias	SI	NO	---	SI	NO
Rep. Dominicana	NO	NO	SI	Penales y multas	SI	SI	Multas	SI	SI
Uruguay	SI	NO	SI	Penales	SI	SI	Multas	SI	SI
Venezuela	SI	SI	SI	Penales, ad- ministrativas	SI	SI	Multas	SI	SI

Cuadro 6. Consejo de Estadística y sus características, programas y calendario de publicación

La información del siguiente cuadro refleja lo establecido en los marcos legales de cada país, no su cumplimiento.

Países	Existe Consejo de Estadística / Comité	Nombre del Consejo / Comité (principal)	Atribuciones (vinculantes/consultivas)	Participación de usuarios en el Consejo	Calendario de publicación	Otras normas de divulgación	Programas estadísticos	Programa Plurianual/ Anual	Nombre del Programa o Plan
Argentina	SI	Consejo Consultivo Honorario	Consultivas	No explícita	NO	NO	SI	Anual	Programa Anual de Estadística
Bolivia	SI	Consejo Nacional de Estadística	Vinculantes	No explícita	NO	NO	SI	Anual	Plan Nacional de obtención de estadística
Brasil	SI	Consejo Técnico	Consultivo	SI	NO	Algunas	SI	Plurianual y anual	Plan general de informaciones estadísticas y geográficas
Chile	SI	Comisión Nacional de Estadística	Consultivas	SI	NO	NO	SI	Anual	Plan Nacional de Recopilación Estadística
Colombia	SI	Consejo Asesor Técnico del SEN	Consultivas	SI	NO	NO	SI	Anual	Plan estadístico sectorial
Costa Rica	SI	Consejo Nacional Consultivo de Estadística	Consultivas	SI	SI	SI	SI	Plurianual y anual	Plan Estadístico Nacional
Ecuador	SI	Consejo Nacional de Estadística y Censos	Vinculantes	NO	NO	NO	SI	Anual	Programa Nacional de Estadística
El Salvador	NO	---	---	---	NO	NO	NO	---	---
Guatemala	SI	Comisión Nacional de Estadística	Consultivas	SI	NO	NO	SI	Plurianual y anual	Plan Nacional de Estadística
Honduras	SI	Comisión del Sistema Estadístico Nacional	Consultivas	NO	NO	NO	SI	Plurianual y anual	Plan Nacional de Estadística
México	SI	Consejo Consultivo Nacional	Consultivas	SI	SI	SI	SI	Plurianual y anual	Programa Anual de Información Estadística y Geografía
Nicaragua	SI	Comité por Sectores en el SEN	Vinculantes	NO	NO	NO	SI	Anual	Plan Nacional de Estadística
Panamá	SI	Consejo Nacional de Estadística	Consultivas	SI	SI	SI	SI	Plurianual y anual	Plan Estadístico Nacional
Paraguay	SI	Consejo	Consultivas	SI	NO	NO	SI	Anual	Plan Nacional de Estadística
Perú	SI	Consejo Consultivo Nacional de Estadística e Informática	Consultivas	SI	NO	NO	SI	Anual	Plan Nacional de Estadística
Rep. Dominicana	NO	---	---	---	NO	NO	NO	---	---
Uruguay	NO	---	---	---	NO	NO	SI	Anual	Plan Estadístico Nacional
Venezuela	SI	Consejo Nacional de Estadística	Consultivas	SI	NO	NO	SI	Anual	Plan Estadístico Nacional

Cuadro 7. Brechas de las legislaciones estadísticas de América Latina respecto a lineamientos internacionales, ámbitos generales

Este cuadro resume la alineación de las legislaciones estadísticas de los 18 países estudiados en 10 dimensiones principales, evaluando en cada ámbito si cumplen, cumplen parcialmente o no cumplen con los lineamientos internacionales.

Análisis de cumplimiento en 10 principales ámbitos seleccionados (1 = cumple, 2= cumple solo algunas condiciones, 3 = no cumple)											
Países	Dispersión de normas	Principios de Estadísticas Oficiales, definiciones y/o conceptos	Define explícitamente al Sistema Estadístico Nacional (SEN)	Se explicita rec-toría de la ONE en el SEN	Normativa asegu-rra Independencia profesional	Programas es-tadísticos como herramientas de coordinación	Consejos Es-tadísticos con participación de usuarios	Acceso Irrestricto a registros admi-nistrativos	Resguardo de confidencialidad y uso solo para fines estadísticos	Existencia de mar-co sancionatorio (secreto estadísti-co + obligación de informar)	Existencia de po-lítica de difusión
Argentina	3	3	1	2	3	1	2	2	1	2	3
Bolivia	1	3	1	2	3	2	2	3	1	3	3
Brasil	3	3	1	2	3	2	1	2	1	2	2
Chile	1	3	3	2	3	2	1	2	1	2	3
Colombia	3	3	1	1	3	2	1	2	2	3	3
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Ecuador	2	3	1	2	3	2	2	2	2	3	3
El Salvador	1	3	1	2	3	3	3	2	1	2	3
Guatemala	1	3	1	2	3	2	1	3	1	2	3
Honduras	1	3	1	2	3	2	2	3	1	2	3
México	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Nicaragua	3	3	1	2	3	2	2	3	1	2	3
Panamá	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	1
Paraguay	3	3	3	3	3	2	1	3	2	3	3
Perú	2	2	1	1	3	2	1	3	1	2	3
Rep. Dominicana	2	3	3	2	3	3	3	2	2	2	3
Uruguay	1	1	1	1	3	2	3	2	1	2	3
Venezuela	1	1	1	2	3	2	1	2	2	2	3

Anexo 3. Ley genérica sobre estadísticas oficiales para América Latina

La propuesta de Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina fue presentada y aprobada en la 10.ª Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas, realizada en Santiago, Chile, del 19 al 21 de noviembre del 2019.

El texto completo puede encontrarse en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45253-ley-generica-estadisticas-america-latina>.

