

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Tratamiento de los registros administrativos.

Mariano Hermida.

Cita:

Mariano Hermida (2009). *Tratamiento de los registros administrativos. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1156>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Tratamiento de los registros administrativos¹

Mariano Hermida

Introducción

El presente documento es un extracto del trabajo general que el Sistema de Información de Estadística Local (SIEL) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha realizado en el tratamiento metodológico de los registros administrativos. De esta forma sólo se han expuesto las etapas de dicho tratamiento, obviando el largo análisis de fuente bibliográficas y antecedentes documentales que el SIEL llevó adelante en el último período.

Cabe destacar que el programa intenta articular la información proveniente de los registros administrativos de índole sectorial a nivel de los gobiernos locales (principalmente en las temáticas de salud y educación), la información de registros propios de las administraciones públicas locales, y finalmente datos producidos en el INDEC.

¹ Este documento es producto del trabajo conjunto de los siguientes integrantes del SIEL: Verónica Budich, Marcelo Cucca, Javier Domench, Analía Gaber, Mariano Hermida, María del Carmen Otero y Fabián Oshiro, con la coordinación de María Laura Elizalde.

Para ello se han designado coordinadores provinciales dentro de cada Dirección Provincial de Estadística (DPE) que voluntariamente se integró al programa. La tarea de dichos coordinadores será la de articular el Sistema de Estadístico Provincial (SEP), como una ampliación del Sistema Estadístico Nacional (SEN), pero de carácter optativo.

Antes de adentrarse en nuestro caso particular, vale destacar la generalizada complejidad del escenario donde se lleva a cabo la explotación de los registros administrativos locales, pues esta tarea no está dissociada de las estructuras institucionales específicas que —en muchos casos— no facilitan el flujo intra e interinstitucional de la información existente. Por lo tanto, es muy frecuente la necesidad de construir paralelamente las relaciones institucionales adecuadas para generar los circuitos que requiere la circulación de información pública en tiempo y forma.

Abordar el tratamiento de los registros administrativos (en este caso, locales) requiere no sólo un cambio progresivo en la cultura institucional formal e informal, sino también un arduo trabajo de sensibilización respecto al valor de la información estadística como *bien público*. Se hace necesario también, la construcción de redes entre actores que dé una base sólida para disponer de datos actualizados de manera continua como insumo para el diseño, gestión, ejecución y evaluación de políticas públicas locales. En el marco de este panorama general, el SIEL se propone avanzar paulatinamente en la esfera del tratamiento estadístico de los registros administrativos locales.

1. Fuentes de datos para la información estadística

En el taller Inicial del SIEL se hizo un primer abordaje de los registros administrativos como parte de las fuentes de la información estadística; ahora se trata de profundizar en ella. Retomando entonces aquellos términos, sabemos que existen tres grandes fuentes para obtener información estadística: censos, encuestas y registros administrativos.

Por lo tanto, cuando hay un tema o un problema que es necesario investigar, las preguntas que comúnmente aparecen son: ¿Cómo lo abordamos? ¿Desde dónde? ¿Con qué instrumentos?

En este sentido y avanzando entonces un paso más, podemos decir que las tres fuentes mencionadas responden a dos grandes estrategias de obtención de datos que difieren en sus fines, en sus lógicas y en la organización del proceso de trabajo.

Por un lado, los censos y las encuestas configuran lo que hemos dado en denominar *proceso de producción estadística de datos primarios (PPEDP)* y hacen uso de procedimientos e instrumentos (formularios, cuestionarios) de recolección de información basados en objetivos estadísticos y en fundamentos conceptuales y metodológicos explícitos. A grandes rasgos, sus etapas son: la

formulación conceptual, metodológica y operativa del problema a medir, el diseño del instrumento de relevamiento, la captación de los datos, el control de calidad, el ingreso y procesamiento informático de los datos, la evaluación de resultados, el análisis e interpretación de la información y su difusión.

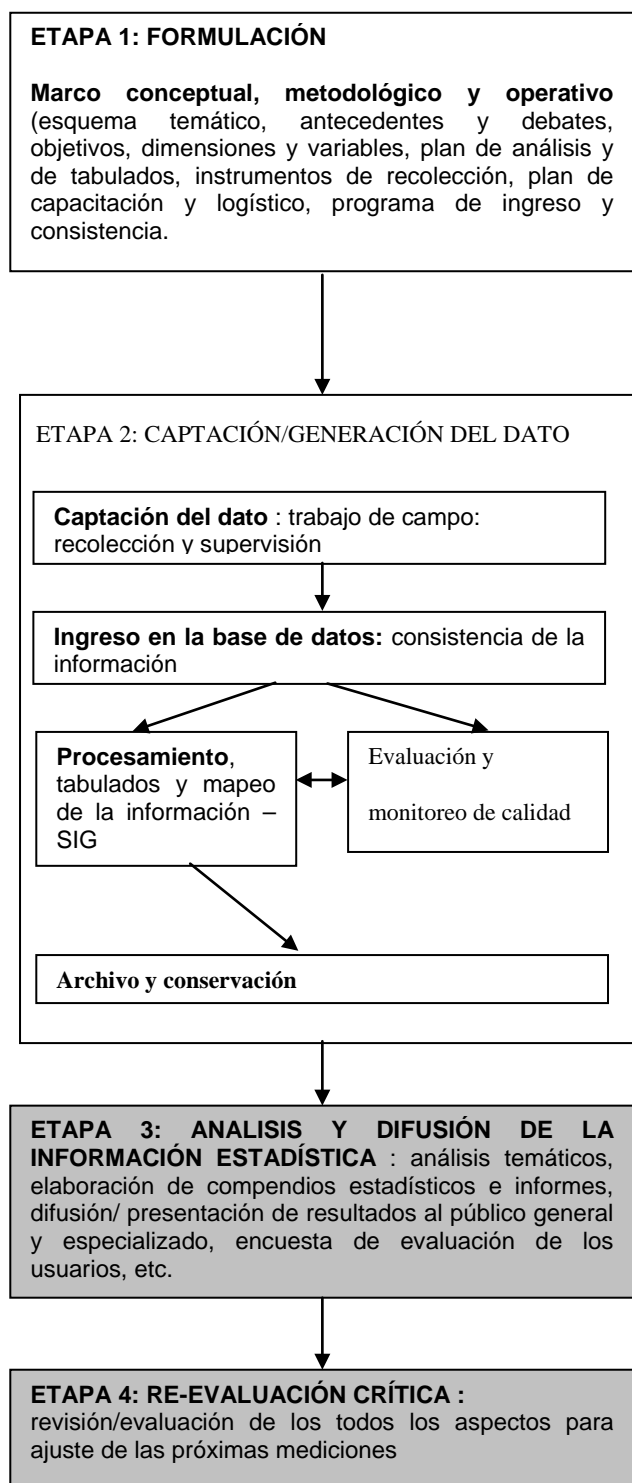
La otra estrategia es la generación de información estadística que utiliza datos secundarios provistos por los registros administrativos; a esta alternativa la denominamos *proceso de conversión estadística de los registros administrativos (PCERA)*. En general, los registros administrativos se caracterizan por ser:

Procesos de captación permanente de datos sobre personas, hechos, procesos y competencias propias de la gestión, que utilizan instrumentos (formularios, fichas, expedientes, etc.) adecuados a estos fines, donde los datos se archivan en distintos formatos, se totalizan periódicamente y se difunden a las autoridades institucionales como insumo de la gestión.

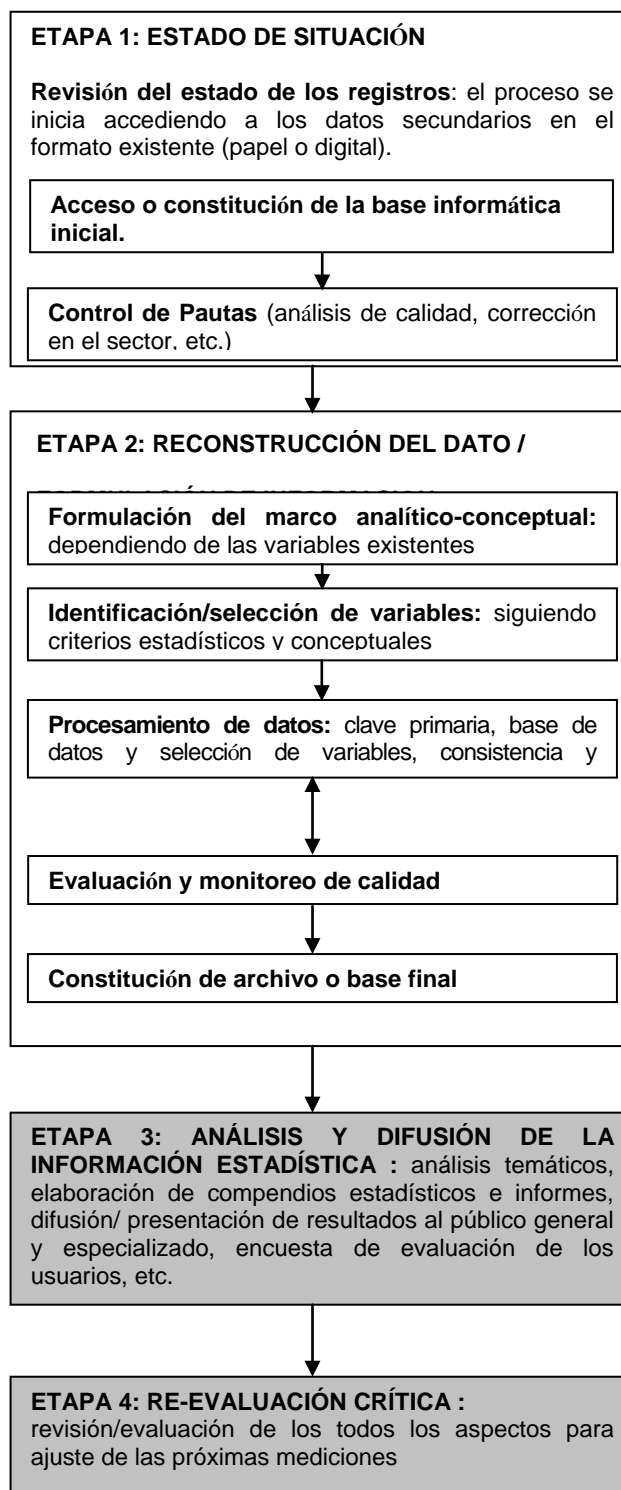
La utilización como insumo estadístico de datos provenientes de registros administrativos generados por otra entidad u organización o personas, demanda la aplicación de ciertos controles que aseguren la utilidad y calidad de los datos, ya que los propósitos, variables, recolección, archivo y tratamiento, son ajenos a los fines estadísticos. De esa manera, es posible otorgar a los datos la confiabilidad requerida para la producción estadística oficial. Este conjunto de procedimientos serán abordados paulatinamente en sucesivas etapas en base a la capacitación y asistencia técnica continua por parte del SIEL. Por el momento, resulta útil una mirada a los dos procesos fundamentales de obtención de información estadística.

ESQUEMAS COMPARADOS

Esquema de las etapas del PPEDP



Esquema de las etapas del PCERA:



Esta mirada global indica que estos procesos se diferencian en el orden (y a veces el contenido) de las primeras etapas, pero coinciden en las últimas. Las primeras etapas están signadas por los necesarios recaudos que hacen al proceso de uso estadístico de los registros administrativos que — por la diversidad de los mismos— lo tornan un proceso complejo y delicado. Sin embargo dicha complejidad se ve retribuida ampliamente por el alto caudal de información utilizable, por la continuidad y cobertura que proveen y porque al ser susceptibles de normación e informatización, significan un gran avance para su aprovechamiento por los más diversos usuarios. La coincidencia en las últimas etapas (análisis y difusión de la información, evaluación crítica del proceso en su conjunto y de sus resultados) es el elemento común en la obtención de información estadística.

Por su parte, las diferencias más sustantivas serían las siguientes:

- mientras el *proceso de producción estadística de datos primarios* (PPEDP) comienza por el diseño del marco conceptual, metodológico y operativo que sustenta la recopilación de los datos, el *proceso de conversión estadística de los registros administrativos* (PCERA) se inicia con una revisión de los datos que ya fueron obtenidos con diferentes instrumentos administrativos de captación.
- del mismo modo, mientras que en el PPEDP existe una selección de indicadores y variables a indagar en el origen del proceso, en el PCERA esta actividad se ubica en una segunda etapa y está restringida a la información disponible.
- esa selección de variables derivadas de los registros, requiere de un respaldo conceptual que es necesario formular a posteriori y explicitando las razones metodológicas y analíticas de su selección.

2. El proceso de conversión estadística de los registros administrativos (PCERA)²

Hasta aquí hemos recorrido diversos temas que dan el necesario marco a la tarea concreta que se abordará desde los escenarios locales para lograr construir información estadística a partir de los registros administrativos. Como su consecución es el resultado de una tarea de largo plazo, el abordaje será progresivo.

Tomando como referencia la diversa procedencia institucional de los registros administrativos locales señalada en el punto anterior, la primera etapa abarcará el tratamiento de los registros procedentes de la administración pública local. Gradualmente, se abordará el tratamiento de los

² El enfoque metodológico/operativo, sus instrumentos y procesos fueron diseñados por el equipo SIEL.

registros provenientes de instituciones públicas³, así como las provenientes de instituciones privadas o mixtas.

El denominado *proceso de conversión estadística de los registros administrativos* (PCERA), consta de varias etapas regidas por pautas generales de trabajo, que se desarrollan a continuación. Es de destacar que el llenado del formulario de organismos (F1) y el formulario que resume la información existente en cada uno de los organismos locales relevados (F2), constituye el “momento 0” del mencionado proceso.

Antes de iniciar su desarrollo es necesario advertir que en este primer taller no se cubrirán todos los pasos que figuran en el esquema inicial, sino que se avanza hasta el paso previo a la tabulación de los datos. Las etapas y fases posteriores del tratamiento estadístico de los registros administrativos, serán abordados en un segundo taller, una vez afianzada en campo esta primera parte. (Recomendamos seguir el siguiente texto observando el esquema de la página 5).

Etapas 1. Estado de situación: reconocimiento del estado inicial de los registros

La primera etapa es conocer y evaluar el estado del registro. En ocasiones los registros administrativos se presentan simplemente en papel bajo distintas formas: listados, formularios, cuadernos, matrices manuales, expedientes, etc.; es decir que en estos casos no se cuenta con una base informática que contenga la información del registro en cuestión. Esta situación complica la utilización del registro, ya sea por la presentación, el formato o diagramación, la secuencia de los datos, etc. Para acceder a un análisis adecuado de la información existente, se hace inevitable la informatización de esos datos.

Frente a esta situación se presentan potencialmente tres posibilidades:

- la carga completa en el sector de procedencia
- la carga completa del formulario en el ámbito de la OME,
- la selección y carga por parte de la OME de algunas de variables seleccionadas

La primera opción es la más sólida y la más recomendable a largo plazo, porque implica impulsar desde el sistema estadístico local, la paulatina informatización de los registros administrativos locales, hecho de especial significación no sólo a los fines estadísticos sino de gestión local en sí misma. Sin embargo, por diversos motivos se puede presentar cierta resistencia inicial del sector

³ Excepto las que forman parte de los sistemas sectoriales de estadística sostenidos por las OSE.

productor del dato, que en general se conjugan en la falta de reconocimiento de la necesidad e importancia de la informatización de sus registros.

La segunda opción supone una ardua tarea para la OME, pero puede ser una solución de compromiso entre ella y el sector específico para dar inicio y apoyo a la informatización del registro en cuestión. Se puede ofrecer una primera carga en manos del responsable local de estadística y la capacitación posterior del personal municipal responsable del registro.

La tercera opción es la más riesgosa, porque supone una selección inicial de variables por parte del responsable de la OME que —sin la asistencia técnica específica suficiente— en momentos posteriores resulte poco adecuada y requiera de ajustes, dificultando y duplicando la tarea de carga. Por estos motivos se considera altamente recomendable que los datos de origen se encuentren en una base informatizada para comenzar nuestra tarea. De no ser así, se aplicaran las alternativas mencionadas a fin de contar con un archivo de origen o matriz inicial. A partir de esto se tomarán algunos recaudos para evaluar su calidad de acuerdo a pautas de consistencia elaboradas en conjunto con el sector productor de los registros. Esas pautas se traducirán en un proceso informatizado de control inicial de calidad, complementada en ciertos casos por análisis de contenido.

Etapas 2. Reconstrucción del dato/ formulación de la información estadística.

Esta etapa está compuesta por varias fases:

Fase 2.1: formulación del marco analítico-conceptual y Fase 2.2: identificación de las variables

Si bien aparecen separadas, se desarrollan casi simultáneamente pues mientras se seleccionan las variables siguiendo un criterio estadístico, se las enmarca conceptualmente.

Aunque se trata de un proceso dinámico, se pueden señalar ciertos rasgos propios de cada una de ellas:

- la construcción del marco analítico-conceptual (MAC) implica una serie de conocimientos previos, consultas bibliográficas, aportes temáticos y metodológicos de especialistas que son los que permiten la identificación y selección de variables
- las variables que sean susceptibles de uso estadístico dentro del conjunto, serán las que puedan ser utilizadas para la confección de indicadores sustantivos que se relacionen o formen parte de un marco de indicadores estadísticos existentes en el INDEC o en el SEN.

Los fundamentos conceptuales de los indicadores aportarán al sustento de la selección de las variables aptas para la elaboración de dichos indicadores. Es decir, el MAC guiará durante todo el proceso al responsable analítico en la identificación de las variables.

En el caso de que se identifiquen variables que resulten significativas en tanto expresan fenómenos locales o regionales específicos que no formen parte del sistema de indicadores del INDEC, se formulará un marco provisorio adecuado para su valoración posterior dentro de los sistemas provinciales.

Fase 2.3: Procesamiento de la base de datos.

Esta fase consta de una serie de pasos, en su mayoría de tipo informáticos, que permiten preparar la base de datos inicial para su análisis y explotación: incorporación de clave primaria, generación de base de datos a partir de las variables seleccionadas, codificación de las respuestas a preguntas abiertas⁴, el corrimiento de pautas o consistencias y la tabulación.

**** Incorporación de clave primaria***

Una vez que esté disponible la base de datos completa del registro en cuestión, se le incorpora una “clave primaria”, es decir, un campo que permite identificar de forma unívoca un registro. Además se deberá generar un diccionario de datos en donde se especifique:

- 1) los campos a usar
- 2) los nombres de los campos
- 3) el tipo de dato que acepten los campos (numérico, alfanumérico, etc.)
- 4) definición de las variables que componen la base.

**** Generación de base de datos***

La base se construirá a partir de las variables seleccionadas y de la codificación de aquellas que lo requieran. Es decir que las variables de interés estadístico serán procesadas en un formato de base de datos en cada OME y se aplicarán las pautas de calidad previstas para el caso.

Como este es el momento de codificar las variables que así lo requieran, es oportuno aclarar que codificar es transformar —mediante las reglas específicas— un mensaje en un sistema de signos (por ejemplo: varón = 1; mujer = 2), En las llamadas “variables abiertas”, que describen actividades o hechos, asignarles una nomenclatura numérica o alfa numérica que permita su correcta y unívoca identificación (por ejemplo: frigorífico, faena de ganado vacuno = D15111). La codificación de un dato se puede realizar tanto en el área productora del registro como en la de procesamiento estadístico, sin embargo en cualquiera que ocurra, el clasificador a utilizar deberá ser el mismo.

En el marco de las estadísticas oficiales existe en el INDEC, el *Sistema Nacional de Nomenclaturas* (SiNN), cuyo el objetivo es el de brindar un lenguaje de uso uniforme en la producción de todas las

⁴Se denomina pregunta abierta a la que no presenta opciones de respuesta preestablecidas

oficinas de estadísticas. El SiNN contiene un conjunto de nomencladores o clasificadores homologados⁵ que tienen origen en disposiciones legales nacionales y pautas internacionales (Naciones Unidas, OIT, OMS). Su uso generalizado permiten relevar, procesar y difundir los datos comparables al conjunto del SEN.

**** Corrimiento de pautas de consistencias y tabulación de los datos***

Cumplidos estos pasos, se realiza un procesamiento para el control de los datos a partir de la aplicación de las pautas de consistencias. El corrimiento de las pautas de consistencia es de fundamental importancia ya que muestra de manera exhaustiva y a partir de un proceso informático, la existencia de datos incorrectos y/o que no responden a la lógica de la información contenida en la estructura del registro elegido. Las inconsistencias que arrojará esta aplicación se pueden agrupar en tres categorías, de grado de complejidad creciente:

- las de inmediata resolución: se resuelven directamente aplicando pautas lógicas
- las que requieren de un chequeo y/o consulta con el registro original: requieren de la intervención del área a la cual pertenece el registro.
- las que requieren de una consulta con el respondente y/o titular del registro: implican la comunicación con la persona que generó la existencia del registro para rearmar el contenido del mismo.

Esta tarea nos irá arrojando como resultado bases de datos consistidas intermedias que confluirán en una base final depurada a partir de la cual se procederá a realizar los tabulados. Las sucesivas correcciones a la base original deberán quedar documentadas por dos motivos:

- registrar los pasos operativos de la tarea
- dejar constancia del motivo por el cual se realizaron los cambios y que puedan obedecer a criterios aplicables en los futuros corrimientos de pautas ayudando de esta manera a que la tarea pueda ser realizada y entendida independientemente de la persona que la haga.

Se deberá tener sumo cuidado y arbitrar la forma de no perder la base de datos original y, a su vez, generar una nueva con las modificaciones producidas a partir de la aplicación de las pautas de consistencia. Es necesario advertir que todas las etapas del proceso PCERA a realiz0ar por las OME, contarán con la asistencia técnica del SIEL y la DPE.

El primer taller avanza hasta el paso previo a la tabulación. Esto último y las posteriores fases del PCERA y las demás etapas del tratamiento estadístico de los registros administrativos serán

⁵ Código de Gobiernos Locales (CGL), Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CLANAE) entre otras

abordadas en un segundo Taller, una vez afianzada en la práctica esta primera parte. Los pasos restantes serían:

Fase 2.4: formulación de indicadores y procesamiento de la información

Etapa 3: análisis de resultados y difusión de la información

Etapa 4: re-evaluación crítica y ajustes al proceso

Se puede prever también que, con el conjunto de datos estadísticos provenientes de los registros administrativos, se podrá configurar en cada OME una base de datos local (BDL) para el tratamiento informatizado de las variables/indicadores seleccionados, con formatos y pautas comunes en el ámbito provincial y nacional, que serán aportadas por el SIEL y las DPE. Las BDL permitirán conformar por parte de la DPE una base de datos unificada a nivel provincial (BDPU) y al SIEL-INDEC una base nacional unificada de información estadística local (BDNU) a partir de los avances de las DPE y OME.

Bibliografía utilizada y consultada

- ECHEGOYEN, G. (compiladora). (2003). *Registros administrativos, calidad de los datos y credibilidad pública: presentación y debate de los temas sustantivos de la segunda reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL*. División de Estadística y Proyecciones Económicas SERIE 21. Estudios estadísticos y prospectivos. Santiago de Chile.
- COMUNIDAD ANDINA. (2005). *Informe. Primera Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Registros Administrativos, Directorios de Empresas y Marcos Muestrales en la Comunidad Andina*. Quito, Ecuador.
- MARCOS GARCÍA, C. (coord.) (2005). *El papel de los registros administrativos en relación con el análisis social y económico y el desarrollo del Sistema Estadístico Nacional*. Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría de Estado de Seguridad Social. Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Madrid, España.
- FERREIRA, M. (2003) *El Catastro territorial en la República Argentina*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- SEVILLA ESCRIBANO, M. (2006) *Utilización de los registros administrativos con fines estadísticos. Una experiencia en la Seguridad Social (Muestra anónima continua de vidas laborales)*. MTAS. Gerencia de informática de la Seguridad Social. Registros Administrativos y Directorios. INE, España.
- Molina, J. (y otros) (2005) "Inventario de fuentes de información administrativa de Andalucía" en *Jornadas de Estadística de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda, Córdoba.
- CTEIGDRUS. (2002) Información Estadística generada por registros Administrativos para el Desarrollo Rural Sustentable. Comité Técnico de Estadística y de Información geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable (CTEIGDRUS). Aguas Calientes, México.
- ZACHARIAS, M. (2003) Catastros Estadísticos de Empresas contruidos a partir de Registros Administrativos. Segunda Reunião da Conferência de Estatística das Américas da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, IBGE, Santiago, Chile.
- BERMEJO AGUÑA, A. (2006). *La Estadística Municipal y su esperanza en el aprove-chamiento de los registros administrativos*. Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Madrid, España.
- RAFAEL FRUTOS VIVAR (2006). *La estadística económica de base administrativa: ¿para cuándo el gran salto adelante?* Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Madrid, España
- DE LAS HERAS, A., MURILLO, C., RODRÍGUEZ-POO, J. M^a (2006). *Registros Fiscales, Regionales, Provinciales y Municipales sobre la tributación efectiva del impuesto a las ganancias de personas físicas agrupada por tramos de base imponible media: su utilización en el análisis económico*. Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Madrid, España