

**INFORME TECNICO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
(UBA) CON RELACION A LA SITUACION DEL INDEC**

JULIO 2010

INFORME TECNICO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA) CON RELACION A LA SITUACION DEL INDEC

INTRODUCCIÓN	3
1. ACERCA DE LA CREACIÓN E HISTORIA DEL CAES Y LA PARTICIPACIÓN DE LA UBA	5
2. SITUACIÓN INSTITUCIONAL DEL INDEC	8
3. NOTAS TÉCNICAS SOBRE LAS ESTADÍSTICAS PRODUCIDAS POR EL INDEC	10
3.1 CONSIDERACIONES GENERALES.....	10
3.2 ANÁLISIS DEL IPC	12
3.2.1 Comparación del IPC con otros índices de precios	12
3.2.2 Sobre los argumentos en torno a los cambios metodológicos en el IPC	14
3.2.3. Sobre los comportamientos de ciertas variables económicas que se derivarían de utilizar al IPC como deflactor.....	18
3.3 CENSO DE POBLACIÓN.....	23
4. PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA.....	26
4.1 HACIA UN MARCO REGULATORIO GLOBAL DE LAS ESTADÍSTICAS PÚBLICAS	26
4.1.1. Principios fundamentales de las estadísticas públicas	27
4.1.2. Códigos de Buenas Prácticas	28
4.1.3. El marco jurídico para el desarrollo, elaboración y difusión de estadísticas europeas	31
4.2. NECESIDAD DE UN MARCO NACIONAL PARA LA GESTIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD	33
4.2.1. Los instrumentos normativos disponibles.....	33
4.2.2. Instrumentos normativos de carácter genérico	34
4.2.3. Instrumentos normativos de carácter específico	35
4.2.4. Instrumentos nacionales de referencia.....	36
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	37
APÉNDICE I. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES	43
APÉNDICE II. CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS	45
APÉNDICE III. INSTRUMENTOS NORMATIVOS	53

Introducción

Como es de público conocimiento, desde hace algunos años la credibilidad de las estadísticas producidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha sido puesta en cuestión por amplios sectores de la sociedad. Esta situación llevó al gobierno nacional a crear, en el mes de julio de 2009, un Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento (CAES) del INDEC, del cual la Universidad de Buenos Aires (UBA) fue invitada a formar parte, junto con las Universidades de Mar del Plata, Rosario, Tres de Febrero y Tucumán.

Ha transcurrido casi un año desde la creación del CAES. Durante este período el Consejo solicitó en distintas ocasiones información al INDEC. El Instituto respondió de forma insatisfactoria a estos pedidos, situación reflejada en informes y comunicados difundidos oportunamente por el CAES. Sólo en el mes de marzo de este año, y ante los pedidos reiterados del CAES (incluyendo declaraciones de sus miembros respecto de que entregarían un informe con o sin la información del INDEC), las autoridades del Instituto entregaron información relevante que pudo ser evaluada por el CAES.

En el contexto de las demoras antes mencionadas, el 21 de diciembre de 2009, en una reunión de los representantes de las Facultades de la UBA convocadas a participar de este proceso (Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales y Derecho) y el Rector de la UBA, se acuerda en la necesidad de redactar un documento de la Universidad como culminación de su labor en el CAES.

Esta decisión se tomó considerando que el tiempo transcurrido desde la creación del CAES era suficiente como para expresar un pronunciamiento sobre lo transcurrido a lo largo de ese proceso y sobre la situación del INDEC, tanto desde el punto de vista de las estadísticas que produce el Instituto como acerca de su situación institucional. Asimismo, la decisión también reflejaba el convencimiento de que la incertidumbre acerca de la credibilidad de estadísticas socio-económicas cruciales, como las relativas a índices de precios, por ejemplo, no podía prolongarse de manera indefinida sin afectar gravemente no sólo el análisis académico sino también, de manera mucho más importante, la toma de decisiones y los comportamientos de los distintos grupos y agentes que forman parte de nuestra sociedad.

Es importante recordar, en este sentido, que el 30/9/09 el Sr. Rector de la UBA había puesto en conocimiento de las autoridades y de la sociedad la opinión de los miembros de su grupo asesor para el tema INDEC respecto de la tarea iniciada en el CAES por medio de un documento público (ver <http://www.uba.ar/download/institucional/Cartarector2.pdf>). Allí se señalaba que dicha convocatoria se enmarcaba en un estado de escepticismo generalizado respecto de la validez y confiabilidad de la información elaborada y publicada por el INDEC, y en particular sobre las fuentes y modalidades utilizadas para la confección de determinadas estadísticas económicas y sociales. Asimismo, se criticó el progresivo desplazamiento de personal del Instituto, que incluyó a muchos docentes e investigadores de la propia Universidad, señalando que ambas cuestiones eran de estado público, e incluso judicial.

La acción sugerida en aquel momento priorizaba un esfuerzo de recuperación del INDEC, orientado a asegurar la autonomía de su conducción y la calidad de sus productos, que debía comenzar de manera inmediata. En dicho marco conceptual y de acción se supeditó la tarea a desarrollar por la UBA, salvaguardando la autonomía universitaria y la libertad intelectual de sus profesores, y en tanto estuviera garantizada la verificación de condiciones mínimas indispensables para que dicha participación permitiera el desenvolvimiento de una tarea

rigurosa desde un punto de vista académico.

Asimismo, la UBA señaló que su asistencia al Consejo Académico a fin de conocer la información que proveyera el INDEC no implicaba en modo alguno el aval a las estadísticas producidas ni a las decisiones sobre nombramientos y funcionamiento interno, hasta tanto estuvieran satisfechas las condiciones descriptas en el documento citado. Finalmente, y como aporte a los segmentos de la sociedad involucrados y/o interesados en el tema, se propuso elaborar un documento con un análisis de la situación del INDEC y propuestas orientadas a resolver la actual situación y a generar consensos para la tarea de reconstrucción del Instituto.

Este informe viene a cumplimentar el compromiso asumido en aquel momento. Antes de describir su contenido, sin embargo, es necesario resaltar que, desde que comenzó el funcionamiento del CAES, no se han encarado las acciones señaladas en el mencionado documento de la UBA. Esto es, en lo esencial se mantienen las mismas circunstancias que, en el entendimiento de la UBA, dieron lugar al progresivo deterioro del INDEC.

Asimismo, tal como se afirmaba en dicho documento, *“ninguna estadística es mejor que la información primaria empleada en su cálculo...la discusión analítica sobre el diseño metodológico de las estadísticas sólo puede tener lugar si se han satisfecho estas condiciones básicas en la operación cotidiana de los mecanismos de búsqueda, carga y procesamiento de datos. La verificación del cumplimiento de este requisito está fuera del alcance de cuerpos académicos asesores, y sería motivo de involucramiento de organismos auditores y de contralor....”*. Teniendo en cuenta que esta verificación por parte de organismos auditores no se ha materializado, este informe se basa en información emitida por el INDEC, quedando pendiente la realización de las auditorías arriba mencionadas.

Finalmente, resulta relevante remarcar que la UBA ha estado muy lejos de avalar o convalidar la actual situación del INDEC, tanto en lo que hace a la confiabilidad de los datos y estimaciones que produce, como en cuanto a las cuestiones vinculadas a la estructura institucional y la administración del personal que allí trabaja. Asimismo, la UBA reafirma la necesidad de definir una propuesta de reestructuración del Instituto, a fin de que a futuro quede a salvo de cualquier sospecha de posible manipulación política, principal resguardo para que el INDEC pueda cumplir adecuadamente su misión de proveer estadísticas confiables para el uso de toda la sociedad. Como aspecto complementario, pero no por ello menos importante, se ratifica la importante preocupación de la UBA porque *“el alejamiento involuntario y el desplazamiento de profesionales y técnicos ha implicado, a más del deterioro personal y profesional de los mismos, una pérdida en cuanto a experiencia e idoneidad, que contribuye al deterioro del Instituto”* (ver <http://www.uba.ar/download/institucional/Cartarector2.pdf>).

La primera parte de este informe relata de manera sucinta el proceso a través del cual se creó el CAES, la posición sostenida por la UBA ante la invitación a participar del mismo, y la posterior evolución de la relación del CAES y la UBA con el INDEC. La segunda parte del documento incluye un breve diagnóstico de algunas cuestiones institucionales relativas al funcionamiento del INDEC. A continuación, se presentan una serie de notas técnicas sobre las estadísticas económicas del INDEC, tomando como ejemplo el Índice de Precios al Consumidor en el Gran Buenos Aires (IPC-GBA)¹, así como sobre el Censo de Población y Vivienda 2010. Luego se presentan algunas consideraciones respecto de aspectos institucionales y de buenas prácticas en materia de producción de estadísticas públicas. La

¹ De ahora en más, para abreviar, nos referiremos al IPC-GBA como IPC.

parte final incluye las conclusiones y algunas líneas de acción acerca de la necesaria reestructuración institucional del INDEC.

1. Acerca de la creación e historia del CAES y la participación de la UBA

El 21 de Julio de 2009 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) emitió el decreto 927/2009 que señala:

Art. 4º — Créase el Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento de los diversos programas de trabajo que elabora el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS, integrado por representantes de por lo menos TRES (3) Universidades Públicas Nacionales que el MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS invite.

Art. 5º — Dicho Consejo tendrá como misión prioritaria evaluar la elaboración, aplicación y pertinencia de la llamada Metodología Nº 13 y su actualización, que se utiliza para la confección del Índice de Precios al Consumidor desde el año 1999 a la fecha, todo ello sin perjuicio de la calidad y consistencia de la información, integridad (robustez de los datos), oportunidad, periodicidad y publicidad de la estadística producida por el INDEC. Del resultado de tal tarea se dará conocimiento al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION observando las previsiones de la Ley Nº 17.622 y normativa complementaria en materia de secreto estadístico y de la Ley Nº 25.188 de Etica en el ejercicio de la Función Pública.

El Consejo podrá además asistir, evaluar y proponer al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (INDEC) las metodologías de recolección, procesamiento y presentación de información estadística, diseño de muestras, diseño de construcción de índices y definición de indicadores y, en su caso, emitir recomendaciones técnicas.

El Director Técnico del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (INDEC), deberá suministrar a los integrantes del referido Consejo la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Luego de conocido este decreto, en el contexto de los hechos de público conocimiento relativos a la situación del INDEC, y frente a las noticias referidas a la posible participación de la UBA en el CAES, se suscitaron una serie de consultas en el seno de las Facultades de Ciencias Económicas, Ciencias Exactas y Ciencias Sociales, en referencia a la conveniencia de dicha participación y acerca del carácter que podría asumir la misma.

En tanto, a partir de la convocatoria individual formulada por el Sr. Ministro de Economía y Finanzas Públicas, Sr. Amado Boudou, a cada Universidad y previo a la reunión constitutiva del CAES, se realizó en el Rectorado de la UBA una reunión preparatoria de los Rectores de las Universidades invitadas, en la que participaron también los representantes propuestos para integrar el Consejo. Por la UBA sólo participó el Señor Rector Rubén Hallú.

En esa reunión se ratificó la voluntad de las Universidades de participar en esta convocatoria con el objeto de promover y/o ejecutar las acciones que estuvieran a su alcance para fortalecer al INDEC, tanto en lo que respecta a los aspectos normativo/institucionales como a los específicamente técnicos, de modo de asegurar la transparencia de los procedimientos y la calidad y confiabilidad de los datos, garantizando que el acceso a la información veraz y oportuna para todos sea una política de estado.

En este marco, se acordó que las decisiones a adoptar por parte del CAES respecto a las funciones de su competencia serían adoptadas por consenso. Asimismo, se dispuso que en el

caso de no haber acuerdo entre los representantes de cada universidad se debería efectuar la consulta a los Rectores antes de producir dictamen sobre el tema en cuestión.

Luego de esta reunión, y con el propósito de obtener asesoramiento con relación a la convocatoria del PEN, el Sr. Rector Rubén Hallú convocó a una reunión para el día 20 de Agosto. A esa cita asistieron los Decanos de las Facultades de Ciencias Económicas, Ciencias Sociales y Ciencias Exactas y Naturales, así como autoridades y profesores del Departamento y la Carrera de Economía de Ciencias Económicas, dos profesores de Ciencias Sociales, dos de Ciencias Exactas y un representante de la Facultad de Derecho.

Allí hubo consenso respecto de que no era conveniente que la UBA participara en una discusión estrictamente metodológica sin que se resolviera la cuestión institucional del INDEC. Entonces, se planteó la idea de elaborar un documento escrito en el que se fijara esta perspectiva, incluso aconsejando al PEN acerca de los pasos que, en la visión de la UBA, deberían darse para resolver de manera satisfactoria este problema.

El Rector Hallú señaló que la participación de la UBA en el CAES era necesaria, ya que entre sus misiones se encuentra la de colaborar con las instituciones estatales toda vez que ellas requieran su concurso a fin de lograr asesoramiento y opinión relevante para el desarrollo de sus tareas. Asimismo, el Rector informó que el representante de la UBA en el Consejo sería él mismo y que los profesores presentes en la reunión constituirían su grupo asesor a efectos de la participación en el CAES. Luego de algunos intercambios entre los asistentes, se acordó que, más allá de la participación en el CAES, la UBA presentaría un documento público fijando posición sobre la convocatoria del PEN y la situación del INDEC.

La primera reunión formal del CAES y el Ministerio de Economía se realizó el 28 de agosto. En la misma se solicitó al INDEC información referida al IPC y a la situación institucional del organismo y, además, se acordó que el INDEC pusiera nuevamente en disponibilidad la información emergente de la Encuesta Permanente de Hogares y del IPC cuya publicación había sido discontinuada. En este marco de acción el INDEC también se comprometió a dar a publicidad la metodología actual para la estimación del IPC, sin que esto significara la aceptación de la misma por parte del Consejo. Los resultados de la primera reunión fueron difundidos a través de un Comunicado de Prensa emitido el 4 de septiembre de 2009.

El Rector de la UBA convocó una reunión para el 1 de Septiembre, a la cual asistieron los representantes de las facultades integrantes del grupo asesor, quienes expresaron sus inquietudes frente al modo en que la Universidad había respondido a la convocatoria del PEN. Ante esta situación, el Rector Hallú expresó que el 3 de septiembre aclararía públicamente que la UBA no avalaba las estadísticas del INDEC y tampoco las últimas designaciones registradas en el Instituto (inmediatamente después de la reunión del CAES). Asimismo, se comprometió a gestionar la firma de un documento conjunto con las otras universidades integrantes del Consejo Académico, en donde se expresasen claramente las limitaciones de la tarea que las universidades podían realizar en aquel contexto. De allí surgió el primer comunicado del CAES antes mencionado.

Más adelante el Sr. Rector nombró como representante de la UBA en el CAES al Dr Enrique Zuleta Puceiro, de la Facultad de Derecho y designó a dos representantes de las facultades mencionadas como asesores técnicos para que asistan a las reuniones del CAES.

El 16 de Septiembre se realizó una reunión del CAES con el Ministerio de Economía, en la cual el INDEC entrega un primer informe. El 18 de septiembre tuvo lugar una nueva reunión

del Rector con los representantes de las Facultades de la UBA. En el curso de la misma se suministró copia del informe entregado por el INDEC y se discutieron criterios para su análisis y cursos de acción a seguir en el futuro.

La segunda reunión del Consejo Académico con el Ministerio de Economía tuvo lugar el 1 de octubre. Allí se expuso el informe elaborado por el CAES referido al contenido de la documentación presentada por el INDEC. Este informe se centró en el análisis del contenido de los archivos recibidos y la pertinencia de los mismos respecto a las demandas formuladas en el 1er Informe del Consejo, identificando los vacíos de información y los aspectos que debían ser ampliados y/o complementados a los fines de poder dar cumplimiento a los objetivos propuestos por el Consejo.

Atento a los resultados de esta primera evaluación, en particular los referidos a la situación institucional (estructura orgánico- funcional y recursos humanos disponibles) y del IPC, se acordó asignar a ambos temas la misma prioridad y por consiguiente efectuar el abordaje en forma simultánea. También se incorporó el Censo Nacional de Población del Bicentenario como tema de interés prioritario habida cuenta de la proximidad de la fecha de ejecución y el desconocimiento del grado de avance de las tareas precensales desarrolladas, hasta aquella fecha, por el INDEC. Los resultados de esta segunda reunión fueron difundidos a través de un Comunicado de Prensa emitido por el CAES en octubre de 2009.

Durante el mes de noviembre se recibe el segundo informe producido por el INDEC. Dado que éste no satisfacía los requerimientos planteados por el CAES, se solicitó con carácter de urgente una entrevista a las autoridades del Ministerio de Economía, la que fue acompañada por un primer avance de la evaluación realizada. Esta reunión se realizó el 14 de diciembre, estando presentes el Sr. Ministro de Economía y su Jefe del Gabinete de Asesores. Allí, ante la falta de suministro de la información solicitada, se acordó elaborar un documento en donde en forma esquemática se identificara la información considerada por el Consejo como estratégica, para poder efectivamente efectuar un avance sobre los temas básicos que hacen a su función.

El 16 de diciembre se lleva a cabo otra reunión de los miembros del CAES en donde se termina de redactar el 2º Informe del Consejo y se realiza el punteo de información a requerir al INDEC, el cual se envía al Ministerio de Economía el día 17 del mismo mes. Poco más tarde, el 21 de diciembre se produce una reunión entre el Rector y los representantes de las Facultades, acordándose allí, tal como se señaló en la introducción de este documento, redactar un informe de la UBA como culminación de su labor en el CAES. Finalmente, el 29 de diciembre hay una nueva reunión de los miembros del CAES y se presenta un nuevo comunicado de prensa del Consejo.

El 17 de febrero se realiza una reunión del CAES en la cual se decide elaborar un documento final, el cuál se haría contando o no con la información solicitada al INDEC. En una reunión posterior (22 de febrero) entre el CAES y el Ministerio de Economía se acuerda una visita de los miembros del CAES al INDEC. La misma, realizada el 4 de marzo, se centró en los aspectos que afectaron el acceso y la disponibilidad de la información básica necesaria para el cumplimiento de las tareas del CAES. Allí además se hizo entrega a las autoridades de una copia del documento generado en diciembre de 2009, al cual se le agregó un pedido de información complementaria. Cabe destacar que en esta reunión las autoridades del Instituto alegaron que nunca les habían llegado desde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas los pedidos de información que no habían sido respondidos. En respuesta a esta reunión, el

INDEC envió, entre el 16 y 26 de marzo, información sobre el IPC, el Censo de Población y la misión de las autoridades del Instituto a EEUU.

Finalmente, el 22 de marzo los miembros del CAES reafirman la decisión de avanzar en un documento final, la cual es ratificada en reunión entre el Sr. Rector y los representantes de las facultades de la UBA.

2. Situación institucional del INDEC

Desde la conformación del CAES se consideró que los aspectos institucionales resultaban de primordial relevancia tanto para el diagnóstico de la actual situación del INDEC como para formular recomendaciones tendientes a mejorar el desempeño del Instituto. En el Documento ya citado de la UBA se afirma: *“Para que dicha recuperación (la del INDEC) sea posible debe ser objeto de análisis y consideración el propio contexto institucional de producción de la información y no sólo las metodologías de elaboración de datos... ya que básicamente la actual situación del INDEC no se resuelve solamente con cambios metodológicos, sino con medidas que reviertan el contexto institucional generado a partir del año 2007”*. Asimismo en el Segundo Informe del CAES se dice que: *“Es imprescindible que se generen reformas institucionales de forma tal de recrear la confianza en el Organismo y en las estadísticas que produce, a partir de un accionar independiente y con solvencia técnica”*.

En consonancia con este parecer, ya en la primera reunión del CAES-Ministerio de Economía se solicitó información relativa a estos aspectos: organigrama del Instituto, misiones y funciones de las Direcciones –Nacionales y Simples-, planes anuales, presupuestos correspondientes a ellos y composición del personal.

La información brindada en el primer informe del INDEC al CAES, pone en evidencia la criticidad de la situación institucional. Por ejemplo, poco más de una cuarta parte de los cargos (Direcciones Nacionales y Simples) revistan en situación normal (cargo ocupado de acuerdo a lo que establece la normativa), más de un tercio del total de los cargos están vacantes y los restantes (algo más de un tercio) cubiertos de manera transitoria. Esta situación se agrava sensiblemente en el nivel de las Direcciones Nacionales donde dos de cada tres cargos se encuentran vacantes. El número de los cargos directivos vacantes y cubiertos en forma transitoria y las áreas que se encuentran en esta situación muestran una marcada debilidad institucional del INDEC.

En particular debe remarcarse la ausencia de conducción en la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población² y la Dirección de Estadísticas Poblacionales, de rol primordial en el Censo Nacional de Población del 2010. Asimismo, se encuentra vacante la Dirección Nacional de Estadísticas de Condiciones de Vida de la que depende la Dirección de Índices de Precios de Consumo (este último cargo se encuentra con designación transitoria).

² En su segundo informe al CAES (30-10-09) el INDEC informa que se dispuso poner a cargo del despacho de la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población a una persona con trayectoria en diversas áreas del organismo.

Estado de cobertura de los dos niveles más altos de conducción

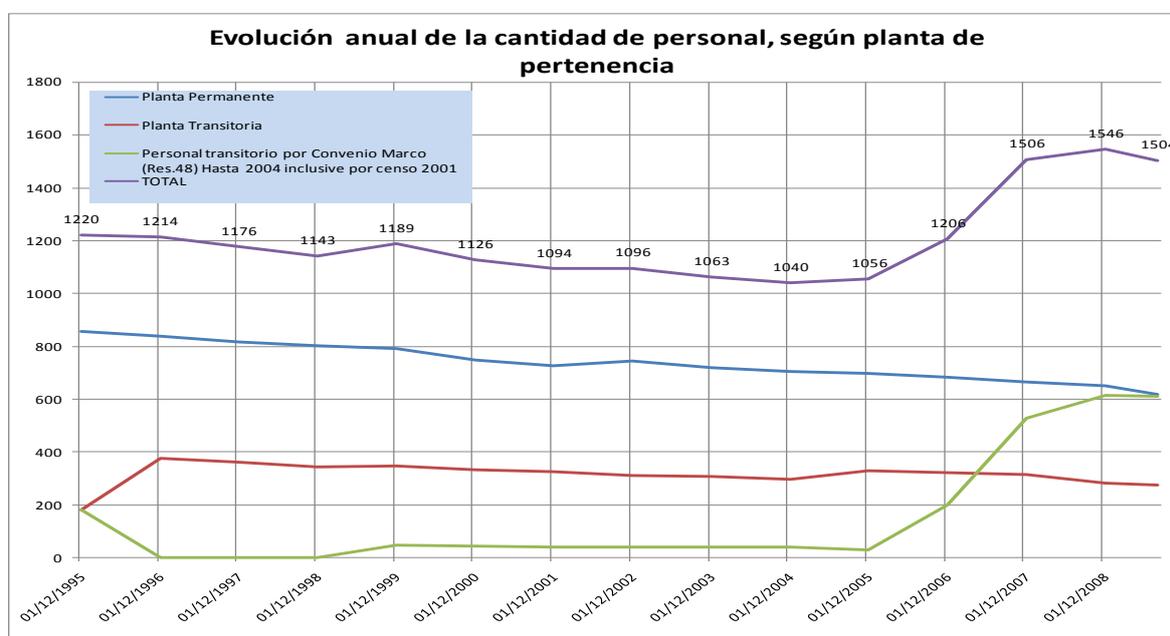
Nivel del Cargo	Cobertura del Cargo			
	TOTAL	Normal	Transitorio (1)	Vacante
TOTAL	36	10	13	13
Dirección Nacional	9	1	2	6
Dirección / Coordinación	27	9	11	7

(1) Incluye: Designación Transitoria, Designación transitoria en trámite y a cargo de despacho

Fuente: primer informe del CAES sobre el INDEC (los datos se supone corresponden a la fecha de dicho informe).

En relación al personal del Instituto, se puede observar la paulatina disminución del personal de la Planta Permanente (que debiera ingresar por concurso) y Transitoria y el notorio incremento –durante 2006, 2007 y algo menos en 2008- de los contratados, que alcanzan a representar más del 40% del total. Debe llamar la atención este último particular, siendo que la cantidad de contratados se incrementó en 172 personas (de 28 pasaron a 200) y en 325 (de 200 a 525) en los años 2006 y 2007 respectivamente.

Evolución de la cantidad de personal 1995 / 2009 según planta de pertenencia



Fuente: primer informe del CAES sobre el INDEC.

También refleja una situación que no puede pasar inadvertida la información referida a la caracterización del personal en términos de nivel de estudios, antigüedad y situación de revista. Se destacan el alto porcentaje de personal contratado (en particular en las Direcciones

de Cuentas Nacionales, de Índice de Precios al Consumidor, de Estadísticas del Sector Terciario y Precios, de Encuesta Permanente de Hogares y de Estadísticas de Ingreso y Gastos de los Hogares, donde dicho porcentaje oscila entre un 68 y un 75 por ciento) y el relativamente bajo porcentaje de personal con estudios terciarios/universitarios y más que alcanza al 40 por ciento en el total del Instituto -dicho porcentaje es aún más bajo en las Direcciones antes mencionadas (con excepción de Cuentas Nacionales) y a ellas debe agregarse la Dirección de Metodología Estadística. Finalmente, en cuanto a la antigüedad, y relacionado con el notorio incremento de personal contratado en los últimos años, la información suministrada permite ver que casi un tercio del personal tiene una antigüedad de 3 años o menos en la institución.

Frente a esta situación, los informes producidos por el INDEC y los comentarios realizados en respuesta a los informes elaborados por el CAES permiten apreciar una actitud de firme defensa de los cambios acaecidos en la institución y de las formas organizativas desarrolladas en los últimos años, minimizando y desatendiendo las observaciones realizadas por el CAES. Así el Director Técnico manifiesta en respuesta a dichas observaciones: *“En ese sentido más allá del somero análisis que el CAES hace acerca de la cobertura de los cargos de los niveles más altos de conducción del INDEC, lejos de perjudicar el desempeño de las actividades del Instituto, los cambios introducidos mejoraron sustancialmente dicho accionar”*, sin especificar cuáles fueron los cambios aludidos ni precisar las mejoras ni explicar por qué se produjeron las mismas.

Como fuera dicho en el segundo informe del CAES: *“Recrear confianza en una institución no es una tarea sencilla. Revertir la pérdida de credibilidad implica una tarea ardua, sistemática y de largo plazo. Como primera medida es imprescindible aceptar el deterioro de forma tal de poder encarar las tareas correctivas necesarias”*. Sin esta predisposición previa, las reformas institucionales en pos de *“recrear la confianza en el Organismo y en las estadísticas que produce, a partir de un accionar independiente y con solvencia técnica”* se verán dificultadas en su avance.

3. Notas técnicas sobre las estadísticas producidas por el INDEC

3.1 Consideraciones generales

Al publicar, a través de sus organismos de estadísticas, diferentes indicadores económicos y sociales los gobiernos proveen un bien público esencial. Se trata de la distribución gratuita de un producto costoso cuya elaboración demanda importantes cantidades de recursos y que busca garantizar el derecho de la sociedad a la información. Tales estadísticas proveen, al mismo tiempo, una guía insustituible a los agentes económicos (empresarios, trabajadores, consumidores) en la formulación de sus planes y compromisos y a las propias autoridades, en la confección de sus iniciativas de política. Esos indicadores son, asimismo, un insumo clave del análisis de diversos procesos económicos y sociales por parte de los profesionales y científicos dedicados a tal tarea.

Tal como ocurre en el caso de otros bienes públicos, su eventual provisión por parte del sector privado adolece de grandes dificultades y limitaciones. En tales circunstancias, no existen sustitutos rigurosamente aceptables a la información que debe generar un sistema coherente de estadísticas públicas cuya provisión es, por tanto, una obligación indelegable del Estado.

Desde enero de 2007 la credibilidad pública en las estadísticas elaboradas por el INDEC se ha visto disminuida. Inicialmente, las dudas e interrogantes afectaron a la confección del IPC, aunque luego se extendieron a varios de los otros indicadores económicos y sociales

generados por el organismo. Este estado de incredulidad pública fue, de hecho, admitido por las propias autoridades económicas nacionales al convocar al CAES. En ese marco pueden efectuarse diversas consideraciones sobre la consistencia metodológica de algunos de esos indicadores y, fundamentalmente, analizar su significación económica y social.

Las estadísticas pueden y deben ser interpretadas por sus diferentes y variados usuarios, quienes en cada circunstancia juzgan la plausibilidad y relevancia de los resultados económicos y sociales que dichos indicadores exhiben. En condiciones normales, la información provista por los indicadores oficiales tiene, como se dijo, el carácter de un bien público que, además de informar debidamente a la ciudadanía, facilita las transacciones económicas. Esto promueve su amplia utilización por parte del público. Asimismo, ello permite su utilización como insumos críticos en la interpretación de los fenómenos económicos y sociales.

Sin embargo, podrían llegar a concebirse instancias en las que los usuarios considerasen que, en lugar de brindar información adecuada y representativa de su situación, las estadísticas públicas son sesgadas o incorrectas y que las mismas contribuyen, de algún modo, a distorsionar la realidad. Situaciones de este tipo podrían, en determinadas circunstancias, inducir a estos agentes a descartar en bloque el contenido informativo de las estadísticas públicas, especialmente si es que consideran que su utilización puede conducirlos a cometer errores de pronóstico y a formular planes y compromisos que se revelen equivocados a posteriori. Esa percepción también puede limitar su uso como insumos válidos en el entendimiento de la realidad económica y social.

Eso es lo que ha venido sucediendo en los últimos años en la economía argentina: la referencia a numerosos indicadores de precios y cantidades elaborados por el INDEC ha sido crecientemente abandonada en la formulación de planes, expectativas y arreglos contractuales por parte de los agentes económicos. A tal punto que, al juzgar el conjunto de información crítica que el público considera al formular sus decisiones económicas, esos indicadores parecen actualmente irrelevantes. Un ejemplo prominente, pero por cierto no el único, se refiere a las negociaciones salariales mantenidas en los últimos años por trabajadores y empresarios, en las que fue evidente la ausencia de toda referencia a las variaciones de precios que reflejan las estadísticas oficiales.

Los analistas e investigadores académicos están sometidos a similares limitaciones y se ven obligados, en muchas circunstancias, a utilizar sustitutos - reconocidamente incompletos e imperfectos- en su quehacer cotidiano. En paralelo, a menudo descartan a varios de los indicadores oficiales como insumos en el trabajo de comprensión de la realidad económica y social de nuestro país y en el análisis de iniciativas de política destinadas a incidir sobre la misma.

La calidad de los análisis, teorías y conjeturas científicas y sus diversas implicaciones empíricas se ven irremediadamente afectados por la necesidad de recurrir a indicadores distintos de los oficiales. Pero la información que proveen varios de los indicadores elaborados por el INDEC es metodológicamente imprecisa y muestra comportamientos de dudosa interpretación y consistencia a la vista de una amplia evidencia empírica existente tanto a nivel nacional como internacional. Hay dos opciones: o los fenómenos que describirían los indicadores oficiales refutan conocimientos económicos y observaciones empíricas firmemente establecidas, o, más plausiblemente, el problema no radica en el análisis existente, sino que esos presuntos fenómenos deben ser considerados inverosímiles.

Aunque, como se dijo, los interrogantes sobre la validez y confiabilidad de la información producida y difundida por el INDEC alcanzaron a varios de los indicadores elaborados por el Instituto, el caso más prominente es, por cierto, lo ocurrido con el IPC. Por ello, la sección que sigue se concentra exclusivamente en dicho indicador, sin perjuicio de reconocer que el sistema de estadísticas es un todo coherente e integrado y que, en consecuencia, problemas en una de sus partes integrantes pueden traducirse en dificultades de estimación en el resto de los componentes del sistema.

En este análisis se consideran brevemente tres cuestiones. Primero, la divergencia, a partir de inicios de 2007, del comportamiento exhibido por el IPC respecto de otros indicadores de precios con los que, hasta dicho período, evidenciaba una estrecha asociación. Segundo, algunos argumentos que han presentado las autoridades del INDEC para explicar por qué ello podría ser así y fundamentar los cambios aparentemente practicados en los procedimientos de captación de datos y en la metodología de cálculo del IPC. Tercero, algunos comportamientos de ciertas variables económicas sugeridos por la información que provee la evolución del IPC tal como es calculado actualmente.

3.2 Análisis del IPC

3.2.1 Comparación del IPC con otros índices de precios

De acuerdo a los datos oficiales la tasa de aumento del nivel general de precios minoristas captada por el IPC mostró una disminución a partir del 2007. Fue ése el momento a partir del cual se verificó la intervención del organismo oficial y ocurrieron cambios en la metodología de recolección de datos y de cómputo del indicador, que sólo fueron comunicados públicamente en forma incompleta y poco precisa a partir de mediados de 2008.

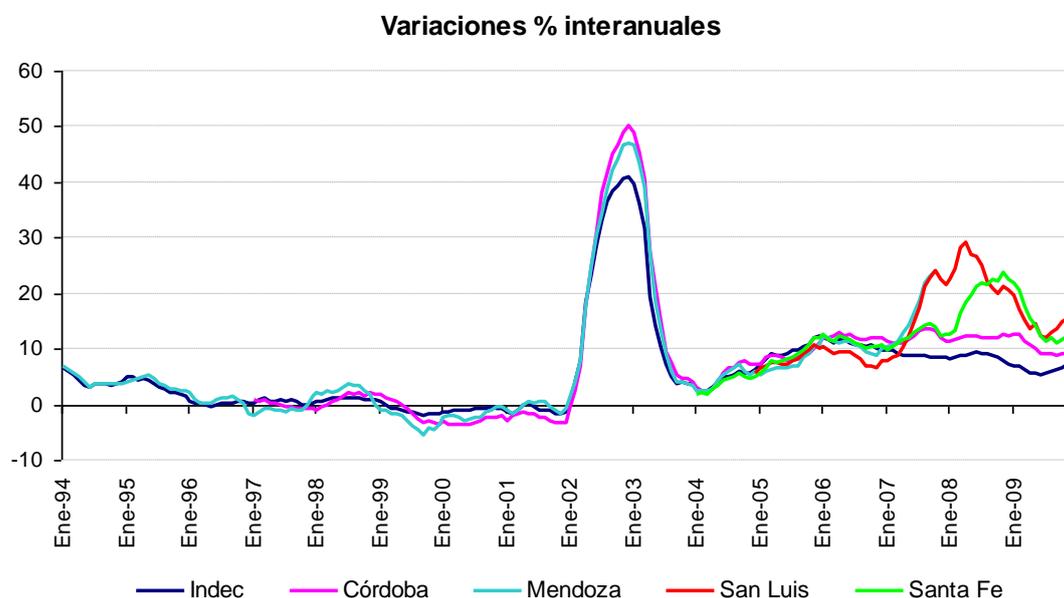
Según el índice oficial la tasa de aumento de precios minoristas fue de 9,8% en 2006, 8,5% en 2007, 7,2% en 2008 y 7,7% en 2009. La evolución señalada contrasta –a partir de 2007- con la que muestran varios índices de precios minoristas provinciales con los que el IPC mantenía, hasta fines de 2006, una estrecha asociación estadística. El gráfico 1 ilustra el comportamiento del IPC y de los índices de precios minoristas de algunas provincias argentinas desde 1994 hasta la actualidad. Estos índices de precios son calculados por las direcciones de estadísticas provinciales y sus niveles están disponibles públicamente desde 1993 en el caso de Mendoza, desde 1996 en el de Córdoba, desde 2003 en el de Santa Fe y desde 2004 en el caso de la provincia de San Luis.

Tal como se observa en el gráfico 1 (que muestra la evolución mensual de las tasas de variación interanual), el comportamiento de los índices es muy similar hasta inicios de 2007, período a partir del cual comienza a observarse una discrepancia considerable entre las diferentes series. En particular, se advierte que a partir de esa fecha las tasas de variación interanual registradas por el IPC se ubican en forma sistemática por debajo de las captadas por el resto de las series. El disímil comportamiento entre el IPC y los índices de precios provinciales exhibe así una discrepancia que no tiende a revertirse y que acumula una fuerte diferencia en el breve lapso considerado (para el período diciembre de 2006/febrero de 2010 en el IPC hay un incremento acumulado de 28,2%, mientras que el indicador elaborado por Córdoba muestra un aumento de 43,2%, el de Santa Fé uno de 67,1%. y el de la provincia de San Luis uno de 85,2%)³. Estas son diferencias en órdenes de magnitud que difícilmente se

³ En el caso de Mendoza se observa un comportamiento particular, donde una apreciable divergencia con las cifras del INDEC se convierte a partir de octubre de 2007 en un alineamiento. Este hecho se produjo tras públicas discrepancias entre las autoridades de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones (DEIE) de la provincia y el INDEC respecto de las

puedan atribuir a detalles finos de las metodologías empleadas, o a diferencias en los productos captados.

Gráfico 1. Comparación de la evolución del IPC INDEC con algunos indicadores de precios provinciales⁴



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y direcciones provinciales de estadísticas.

Lógicamente, no debiera esperarse que el comportamiento, período a período, de las diferentes series sea idéntico porque las canastas de consumo sobre las cuales éstas están estimadas son distintas. Pero, en ningún caso, la diferencia de canastas puede explicar, sin más, signos definidos y sistemáticos de los desvíos y, en particular, la acumulación de diferencias de varias decenas de puntos de variación en pocos años, como las recién mencionadas. De hecho, en el período previo a 2007 es exactamente eso lo que ocurre: las diferencias en la evolución de unos y otros tipos de índices tienden a compensarse en lapsos de tiempo no muy largos y los movimientos no discrepan de modo sistemático, aún en períodos de amplia variación de precios relativos.

Con el propósito de estudiar si el cambio observado en la relación entre las series a partir de enero de 2007 es estadísticamente significativo se ajustó un modelo de regresión a las tasas de variación mensual. Se consideró como variable dependiente la tasa de variación del IPC INDEC y como explicativas las tasas de variación de las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe. Se analizaron los datos del período enero de 2004 a febrero de 2010, para el cual se contaba con información de todas estas series. No se incluyó Mendoza por las razones antes expuestas en nota al pie. Se observó que hay un cambio significativo en los coeficientes del modelo de regresión a partir de enero de 2007 ($p < 0,0001$). Es decir que el modelo que vincula las series en el periodo enero 2007 a febrero 2010 es diferente del que las relaciona en

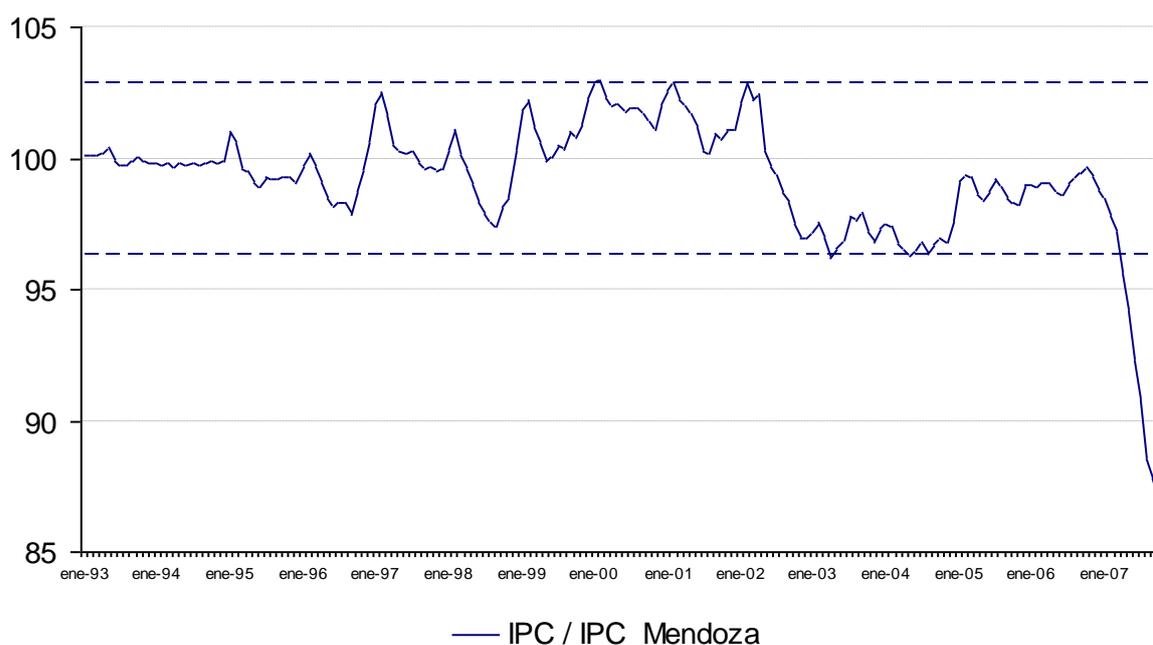
estimaciones referidas a las variaciones de precios al consumidor en Mendoza, que posteriormente llevaron a que la provincia dejara de publicar sus propias estimaciones y aceptara las generadas por el INDEC *pari passu* la materialización de cambios en los niveles de conducción de la DEIE (diciembre de 2007). Por estas razones, a partir de noviembre de 2007 los datos correspondientes al índice de precios al consumidor en Mendoza se consideran sujetos a similares dudas que aquellas que le caben a los del INDEC.

⁴ La serie de Mendoza se discontinúa en el gráfico a partir del mes de octubre de 2007 por las razones citadas.

el periodo previo. El poder predictivo de las variables explicativas es menor en el segundo período (el coeficiente R^2 baja de 0,67 a 0,35).

Otra forma de ilustrar el cambio en la relación entre el IPC y otros índices provinciales a partir de enero de 2007, es observando en forma más detallada el comportamiento del IPC y el del índice de precios minoristas de Mendoza, que es la serie provincial para la que se cuenta con mayores observaciones (por las razones antes mencionadas, el análisis se efectúa hasta octubre de 2007). Una forma de ver si ambas series exhiben o no un comportamiento similar es construir el cociente entre ambos índices de precios (IPC/IPC Mendoza), tal como aparece en el gráfico 2. Antes de efectuar el cociente ambas series se llevaron a base 100=1993. Las fluctuaciones de precios relativos provocan movimientos diferentes entre ambos tipos de canastas pero los cocientes se mantienen, hasta diciembre de 2006, en el intervalo definido por la media +/- dos desvíos estándar (calculados con las observaciones del periodo 1993/2006). A partir de enero de 2007 y hasta octubre de dicho año se observa, sin embargo, un cambio ostensible en este comportamiento y el cociente entre ambos índices se desvía, en menos de un año, hasta 13% respecto de la media de las observaciones. Este comportamiento equivale a ocho desvíos estándar respecto de esa referencia, un evento con muy baja probabilidad de ocurrencia dada la evolución previa de las series.

Gráfico 2 Evolución del cociente entre el IPC INDEC y el IPC Mendoza



Nota: ---- = media +/- 2 desvíos estándar

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza.

3.2.2 Sobre los argumentos en torno a los cambios metodológicos en el IPC

Las autoridades del INDEC parecen, sin embargo, considerar que las referidas discrepancias eran esperables, precisamente, como consecuencia de la reformulación metodológica practicada sobre el IPC. Según tales argumentos, el cambio en la metodología del IPC habría intentado corregir varios sesgos y defectos que presentaría la versión anterior del indicador. La falta de actualización de i) la estructura de ponderaciones, ii) los tipos de locales, y iii) las

áreas territoriales bajo estudio, habría llevado presuntamente a un corrimiento de la representatividad del IPC antes del 2007 hacia consumos propios de los sectores sociales de mayor poder adquisitivo debido a los grandes cambios económicos y sociales que se produjeron desde la salida de la Convertibilidad. Adicionalmente, las autoridades del INDEC señalaron que el tratamiento anterior de los cambios de calidad y la estacionalidad de ciertos consumos, por ejemplo, habrían tendido a sobrestimar las tasas de variación de los precios.

Sin embargo, como se advierte a continuación, el tratamiento apropiado de estos temas no debería llevar a cambios del signo y/o la magnitud tales que harían creíbles a las estimaciones del INDEC. De ahí que esas estimaciones no parezcan aptas para su utilización, sea como medidas del costo de mantener cierto nivel de bienestar, sea como indicadores del nivel general de precios, o como deflatores a efectos del cálculo de ciertos precios relativos (e.g. salario real, tipo de cambio).

i) Estructura de ponderaciones del índice

La actualización más o menos frecuente de las canastas sobre las cuales se estima un índice de precios es una cuestión de buena práctica con vistas a afinar la precisión de las mediciones. Por otra parte, es perfectamente posible (y probablemente deseable) efectuar análisis de sensibilidad ante cambios en los pesos de distintos bienes. De hecho, algunos organismos estadísticos (el INSEE francés, por ejemplo) permiten a los usuarios estimar *on line* un índice de precios "personalizado" con las ponderaciones que se elija ingresar a efectos del cálculo. En todo caso, dentro del conjunto de canastas que representen consumos plausibles para grandes segmentos de hogares, no hay razones para asignarle a priori un signo definido y sistemático a los desvíos que resultarían de utilizar un juego de ponderaciones y no otro, ni tampoco para esperar diferencias acumuladas de varias decenas de puntos de variación en pocos años.

En efecto, el sesgo de sobreestimación del aumento del costo de mantener cierto nivel de bienestar derivado de la utilización de un índice de precios Laspeyres como el IPC, que no contempla el "efecto sustitución", sólo se da cuando el cambio en los precios relativos se origina en desplazamientos de las curvas de oferta de los bienes. Sería claramente incorrecto reducir la ponderación de los productos o variedades que se encarecieron relativamente más cuando las variaciones de los precios relativos se deban a desplazamientos de las curvas de demanda, ya sea por cambios en las preferencias o modificaciones de los niveles y la distribución de los ingresos.

La actualización de la estructura de ponderaciones requiere de la información recabada por las encuestas nacionales de gastos de los hogares (ENGH). La última ENGH se realizó en el período diciembre 2004-diciembre 2005. La primera y única información publicada y disponible de la ENGH 2004/2005, corresponde al comunicado fechado el 26 de diciembre de 2006. Según el punto 10 de 16 del último informe enviado por el INDEC al CAES, las ponderaciones de las variedades del IPC-GBA base abril 2008=100 se calcularon ajustando las ponderaciones de las variedades de la ENGH 2004/2005 del GBA por las variaciones de los precios promedio entre diciembre 2004-diciembre 2005 y abril 2007-abril 2008. Como las bases de la última ENGH aun no se encuentran disponibles, resulta imposible replicar el cálculo anterior. Sin embargo, un cálculo semejante a nivel de los capítulos genera una estructura de ponderaciones significativamente distinta de la aplicada en el IPC-GBA base abril 2008=100. Por ejemplo, mientras que la ponderación de alimentos y bebidas de la ENGH 2004/2005 en GBA, ajustada por la variación de los precios entre los períodos mencionados, es de 32,3%, su ponderación en el nuevo IPC-GBA es del 37,9%.

Esta diferencia podría deberse, entre otros factores, a que en la definición de la nueva estructura de ponderaciones, según informa el INDEC en su última presentación al CAES, se han utilizado, además de la ENGH 2004/2005, otras fuentes internas y externas de información. Cabe destacar que no se aclara de qué manera esta información proveniente de diferentes fuentes fue combinada para dar por resultado las nuevas ponderaciones, ni tampoco cuáles son dichas fuentes. Sin esta aclaración es imposible reconstruir a partir de la información básica el conjunto final de ponderadores.

ii) Localización de puntos de captación de precios y tipos de locales

Los niveles de precios de un determinado bien pueden ser marcadamente distintos en diferentes locales de venta, pero no resulta razonable presumir la existencia de grandes diferencias acumulativas en las tasas de variación de tales precios, dado que generalmente existen factores comunes que influyen sobre esos movimientos, y debido a los comportamientos de sustitución que se generarían ante grandes cambios de precios relativos entre locales. Que haya variaciones de nivel, de ninguna manera significa que existan diferencias sistemáticas en los ritmos de incremento. Por lo tanto, los efectos de localización de los precios captados no tienen por qué incidir apreciable y persistentemente sobre la estimación de la tasa agregada de incremento de los precios. El mismo razonamiento vale para el argumento esgrimido sobre los tipos de locales. La presunta falta de representatividad de los locales de baja gama en la muestra del IPC antes de 2007 no puede introducir sesgos de sobreestimación de las variaciones de precios por los movimientos de arbitraje que deberían darse en caso de divergencias crecientes en los precios relativos de bienes similares entre distintos tipos de locales. Si bien el informe del INDEC sostiene que el IPC antes de 2007 habría registrado un corrimiento hacia locales de alta gama y áreas de altos consumos, no ofrece ninguna evidencia que lo corrobore.

iii) Cambios de calidad

En las economías desarrolladas se han discutido los efectos de cambios de calidad sobre las mediciones de agregados de precios, con diferentes opiniones sobre el tratamiento que debería darse al tema. En todo caso, las diferencias entre los índices calculados según distintos criterios son muy pequeñas en comparación con los órdenes de magnitud de las discrepancias que son motivo de debate en el país.

iv) Estacionalidades

La utilización de canastas estacionales puede influir sobre la estimación de los cambios mes a mes de los índices de precios, pero no tendría que afectar las variaciones interanuales ni tampoco generar “sesgos aberrantes” como los que señala el INDEC en el último informe del INDEC al CAES. Sin embargo, el nuevo tratamiento de los precios con canasta estacional introduce un sesgo bien definido según se advierte de la lectura del documento “IPC-GBA base Abril 2008=100. Actualización Metodológica” publicado en octubre de 2008. En efecto, la nueva fórmula introducida para los productos con canasta estacional (frutas frescas, verduras frescas, ropa exterior, ropa interior y calzado), además de no corresponder a la fórmula de Rothwell⁵ (pese a lo expresado en el texto) estima el índice de la canasta estacional de cada mes como un promedio móvil de los últimos 12 meses, sesgando hacia abajo la estimación del IPC en situaciones de aceleración de los precios y viceversa.

⁵ Véase NACIONES UNIDAS, OIT, FMI, OCDE Y BANCO MUNDIAL: Manual del índice de precios al consumidor: Teoría y práctica. Página 480, 2006.

Por otro lado, se manifiesta que la información de la ENGH 2004/2005 fue complementada con información de los canales de venta y mercados concentradores para la definición de la ponderación mensual de cada variedad, pero no se aclara de qué forma se combinó la información de todas estas fuentes de diverso origen y carácter, ni se menciona documentación que describa la metodología aplicada.

En el caso particular de las frutas y las verduras el problema metodológico es aún mayor ya que se afirma que “*las canastas de frutas y verduras correspondientes a cada mes presentan el mismo nivel calórico*” y que este cálculo se basa en un estudio realizado por nutricionistas. Sin embargo, como es bien sabido, las ponderaciones utilizadas para estimar un índice de precios se deben basar en consumos observados y no en consumos ideales desde el punto de vista nutricional.

v) Tratamiento de valores extremos (outliers)

El último informe del INDEC afirma que la presunta falta de tratamiento de los valores extremos en el IPC antes de 2007 podría afectar la estimación del índice de precios al consumidor. En rigor, la falta de filtración de valores extremos no introduce un sesgo definido en la estimación del índice; en todo caso, le daría más volatilidad al cálculo mensual.

Por otra parte, la identificación de rangos para definir valores extremos es una cuestión no trivial. El informe del INDEC afirma que prácticamente todos los países utilizan alguna metodología de detección y tratamiento de outliers (lo que se define en el documento como valores aberrantes de la medición) y que en el IPC GBA base 1999=100 existió desde su inicio un procedimiento informático aplicable a dicho objetivo pero que nunca fue puesto en práctica. Posteriormente se describe, a modo de ejemplo, un método al que en el informe entregado por el INDEC al CAES se denomina *lnprez*, aunque no se aclara aquí ni en la Actualización Metodológica si éste u otro método de tratamiento de valores extremos es aplicado en el nuevo IPC base 2008=100. Tampoco se aclara al describir el método qué se hace con los outliers una vez detectados, es decir cómo se tratan.

Suponiendo, de todos modos, que este método es aplicado actualmente, cabe hacer varias consideraciones. El método *lnprez* se aplica al logaritmo del precio y declara outlier a cualquier valor que se encuentra fuera del intervalo centrado en el promedio de los logaritmos y de semiamplitud dada por la desviación estándar de los mismos, o sea, declara outlier a cualquier valor fuera del intervalo:

$$(\text{promedio}(\ln(P_i)) - \text{desv. estándar}(\ln(P_i)), \text{promedio}(\ln(P_i)) + \text{desv. estándar}(\ln(P_i)))$$

En primer lugar, utilizar como método de detección de outliers éste u otro método basado en promedios y desvíos estándar no es lo más adecuado, ya que tanto el promedio como el desvío estándar son medidas sumamente afectadas por los outliers y por lo tanto podría quedar enmascarada la presencia de los mismos. Otras medidas más resistentes, como por ejemplo medidas basadas en medianas y cuantiles serían más apropiadas para esta función de detección.

En segundo lugar, aún en ausencia de outliers, suponiendo que el logaritmo del precio se distribuye normalmente, la regla sugerida declararía outliers aproximadamente al 32% de las observaciones. Esto implicaría imputar innecesariamente un porcentaje muy elevado de

observaciones que reflejarían con mayor exactitud los precios a los cuáles efectivamente se realizan las transacciones en el mercado.

Por último, sugerimos reemplazar la codificación utilizada actualmente en la columna “Imputado”: Si y No del archivo de precios (tipo: “9-PUNTO 3 de 16”), por una codificación que detalle las razones de la imputación, por ejemplo “0: No imputado, 1: outlier, 2: dato faltante, etc.”. Esto permitirá a futuro un análisis en mayor profundidad de la información básica.

vi) Fuentes de relevamientos de precios

Un punto preocupante del último informe del INDEC se refiere al reconocimiento explícito y defensa de la utilización de precios estimados fuera del INDEC por Ministerios y Secretarías de Estado como la Secretaría de Turismo y el Ministerio de Salud, calculados con procedimientos no especificados.

A modo de ejemplo, tomemos el caso de la medicina prepaga. En el mencionado informe del INDEC se dice que para la variedad “Afilación a sistema de salud” en enero de 2007 se reemplazó la forma habitual de relevamiento de precios, que era un relevamiento telefónico, por información brindada por la Superintendencia de Servicios de Salud. Se explica que este cambio se debió a que durante ese mes de enero de 2007, los aumentos que las empresas de medicina prepaga aplicaron no habían sido autorizados por las autoridades. Pero no se explica cómo se procedió en febrero de 2007 y los meses subsiguientes. ¿Se pudo volver y a partir de qué mes a relevar los datos de precios de la canasta en las bocas de expendio, como es el procedimiento estándar?

Si bien no es posible hacer el seguimiento mensual de estos precios ya que el INDEC, a solicitud del CAES, envió solamente los precios de los meses de diciembre (archivo “9-PUNTO 3 de 16”), de todos modos es posible hacer algunas consideraciones en base a los datos recibidos. Así, se observa en ese archivo que hay 55 precios registrados de la variedad “Afilación a sistema de salud” en diciembre de 2006, pero que 7 de dichos planes fueron eliminados en diciembre de 2007. No se puede conocer cuáles fueron eliminados, ya que no hay una identificación de los distintos precios dentro de cada variedad, pero seguramente entre los eliminados está el plan de salud de precio más elevado del 2006 (\$ 1273), ya que el máximo observado en 2007 (\$ 1161,58) es menor que dicho máximo. Por otro lado, las medias geométricas de los precios registrados son \$ 560,31 para diciembre de 2006 y \$ 620,02 para diciembre de 2007, con una variación anual del 10,66%.

Otros casos peculiares son los de turismo y servicio doméstico (en donde han sido públicas algunas críticas de las autoridades del INDEC a los métodos de relevamiento previamente utilizados). En la comparación entre diciembre de 2006 y diciembre de 2007, según datos del INDEC, la variación de precios en el sector turismo habría sido negativa en un 10,4%, mientras que la del servicio doméstico también habría tenido signo negativo, en este caso de un 1,5%. En este último caso, resulta útil comparar dicha variación con las observadas para el mismo período en los rubros salario formal (20%) y salario informal (24,1%), en ambos casos con signos positivos.

3.2.3. Sobre los comportamientos de ciertas variables económicas que se derivarían de utilizar al IPC como deflactor

La evidencia que presentan las propias estadísticas oficiales parece apuntar en la dirección contraria a los argumentos por los cuales los efectos de sustitución en los bienes consumidos

podrían explicar las discrepancias entre la evolución del IPC y de otros índices que buscan medir conceptos similares.

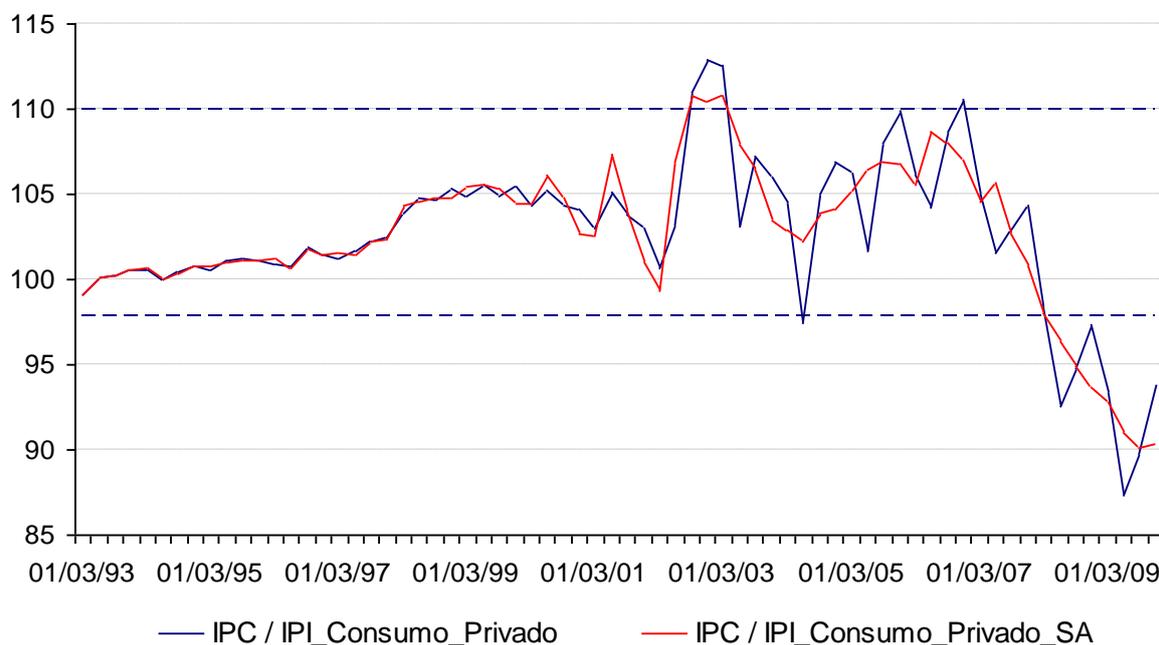
Para considerar este punto, resulta interesante comparar, por ejemplo, la evolución del IPC con la del deflactor de precios implícitos (IPI) del consumo privado de las cuentas nacionales. Como se sabe, este último índice –que también es calculado por el INDEC y utiliza datos del IPC como parte de sus insumos- resulta del cociente entre los valores del consumo privado a precios corrientes y esa misma variable expresada a precios constantes. Por construcción, a diferencia de lo que ocurre con el IPC, este índice de precios es de tipo Paasche. Vale decir que la canasta de bienes y servicios de consumo cuya evolución de precios capta, varía período a período en función de las cambiantes decisiones de los consumidores. Por otra parte, la canasta abarcada en el cálculo es, en el caso del deflactor del consumo privado, más amplia que la cubierta por el IPC en tanto la primera representa todas las transacciones registradas de consumo privado mientras la última sólo contempla los gastos efectuados por un subconjunto de consumidores.

Dadas las diferencias metodológicas de cálculo, nunca estos índices deberían comportarse de modo idéntico y es comprensible que así sea. Por ejemplo, en un índice de canasta variable los efectos sustitución que eventualmente efectúan los consumidores deberían tender a predominar y ser más relevantes que los contenidos en un índice tipo Laspeyres de canasta fija como el IPC, pese a que, según las autoridades, a partir de 2007 el IPC habría incorporado una mayor incidencia de estas conductas de sustitución. De allí cabría esperar que, en períodos de alzas relativamente generalizadas de precios, las variaciones de ambos tipos de índices difieran en forma importante como consecuencia de las respuestas sustitutivas de los consumidores. Sin embargo, tal como se discutió previamente, no se sigue de ello que quepa esperar un sesgo definido y sistemático en la evolución de un índice respecto de otro. Y, en todo caso, cabría conjeturar un sesgo a favor de variaciones más pronunciadas del índice de canasta fija (Laspeyres) respecto del índice de canasta móvil (Paasche), especialmente en contextos de mayores alzas de precios. No es esto, sin embargo, lo que ocurre.

En el gráfico 3 se busca comparar la evolución de ambos índices de precios (con datos trimestrales). Para ello se calcula el cociente del IPC al deflactor del consumo privado para el período 1993/2009. Debido a la marcada estacionalidad que caracteriza típicamente al deflactor del consumo privado, en el gráfico se presentan dos series: una que refleja el cociente directo del IPC al deflactor del consumo privado (IPC/IPI Consumo Privado) y una segunda, suavizada, en la que el cociente se efectúa entre el IPC y el deflactor del consumo privado desestacionalizado (IPC/IPI Consumo Privado SA). El comportamiento descrito es, lógicamente, similar aunque en el último caso -al depurarse la estacionalidad- los movimientos del cociente son menos irregulares.

Nótese que hasta inicios de 2007 ambas series mostraban un comportamiento relativamente similar, manteniéndose su cociente en el intervalo media +/- dos desvíos estándar. El único momento en el cual ello no ocurre es en un contexto de salto en la tasa de inflación y de intensos cambios en los precios relativos macroeconómicos, esto es, en el semestre comprendido entre septiembre de 2002 y marzo de 2003.

Gráfico 3. Comparación de la evolución del IPC INDEC y el deflactor de precios implícitos



Nota: ---- = media +/- 2 desvíos estándar

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

Ese patrón de comportamiento de las series de precios se ve alterado en forma significativa a partir del primer trimestre de 2008. Sin embargo, contra lo que cabría esperar, a partir de dicho período el índice de canasta fija (el IPC) evoluciona con tasas de aumento muy inferiores al índice de canasta variable (el deflactor de precios del consumo privado), al punto que el cociente entre ambos índices se desvía sistemáticamente de la media para situarse 13% por debajo del promedio del período (4,5 desvíos estándar respecto de la media del cociente en todo el período). Nuevamente, la probabilidad de ocurrencia de estas observaciones según el patrón estadístico observado hasta 2007 sería muy pequeña.

Por otro lado, la evolución del nivel general de precios captado por el IPC sugiere comportamientos macroeconómicos contrapuestos con otros que resultan claramente observables desde un punto de vista empírico. En particular, resulta difícil compatibilizar la evolución del nivel general de precios captado por el IPC reformulado con la evolución de otras variables nominales calculadas por el mismo Instituto o por otros organismos públicos.

Tómese, por caso, la evolución del salario nominal de los trabajadores formalizados del sector privado. Como se mencionó previamente, la pérdida de credibilidad de los indicadores oficiales de precios llevó al abandono de cualquier referencia a ellos en las discusiones salariales. Los salarios nominales crecieron muy por encima de la evolución del IPC informado por el INDEC, sin que ni trabajadores ni empresarios parezcan juzgar que se trató de un agudo incremento en el poder de compra de las remuneraciones.

La serie de salarios nominales de los trabajadores formales es calculada regularmente en forma mensual por el INDEC desde octubre de 2001. De acuerdo a dicho índice, la evolución del salario nominal se incrementó a un ritmo de 20% en 2007 y de 18,6% y 17,3% en 2008 y

2009, respectivamente⁶. Considerando estos datos, la evolución del salario real deflactado con el IPC del INDEC (véase gráfico 4) habría exhibido un patrón de comportamiento anómalo.

En efecto, desde 2003 y luego de una breve desaceleración durante 2005, el salario real computado con la información oficial habría estado expandiéndose en forma ininterrumpida a un ritmo de alrededor de 10% anual, sin verse influido por los impactos macroeconómicos que generaron un considerable freno al nivel de actividad entre el segundo trimestre de 2008 e igual período de 2009⁷.

La Argentina habría constituido así, sin mediar motivos bien definidos, una excepción peculiar al comportamiento observado genéricamente en las economías alcanzadas por las crisis internacionales, y a la propia historia de la economía local, donde no se observan experiencias de crecimiento importante de los salarios reales en las fases cíclicas de baja del nivel de actividad.

Un comportamiento aún más anómalo puede detectarse para el poder de compra de los ingresos percibidos por los trabajadores del sector informal de la economía, utilizando datos del INDEC sobre remuneraciones y precios.

La evolución real de dichos ingresos (gráfico 4) habría experimentado una fortísima aceleración desde inicios de 2008 y hasta bien entrado 2009 (con crecimientos de hasta 30% interanual en algunos meses). Vale decir, en un contexto de caída del nivel de actividad y aumento del desempleo (tal como registran las propias estadísticas oficiales), los trabajadores informales habrían incrementado en forma extraordinaria el poder de compra de sus ingresos.

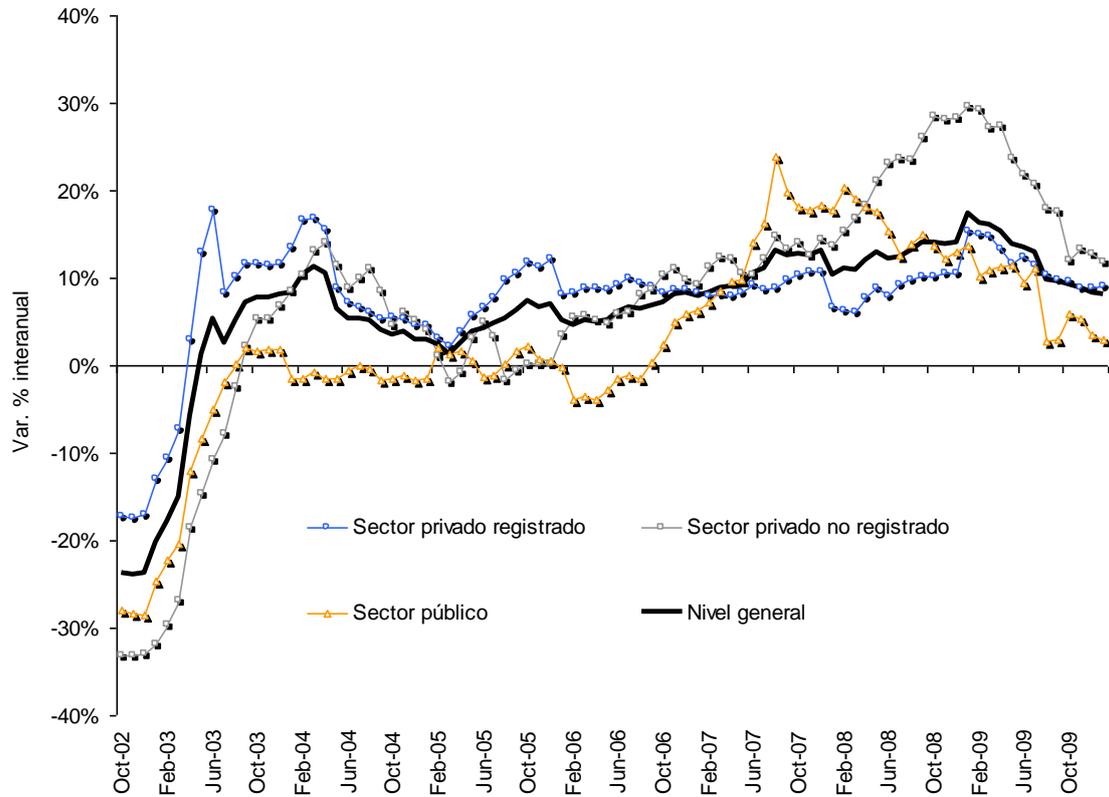
Esta evolución es incompatible con un hecho suficientemente establecido: en contextos de debilidad de la demanda laboral, son los segmentos del mercado de trabajo cuya inserción es más precaria (vgr. los trabajadores informales) sobre quienes recae en mayor medida la presión del ajuste a las nuevas condiciones, a través de recortes en los niveles de empleo y/o en los salarios nominales. Aunque algo más atenuados, similares interrogantes se plantean al intentar explicar la evolución del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores del sector público.

Una manera alternativa de ver el mismo fenómeno es la siguiente (gráfico 5). La serie Índice de Salarios (IS) del INDEC se inicia en octubre de 2001. Si dividimos el IS por el IPC del INDEC observamos una fuerte caída post-devaluación que alcanza al 23,6% en octubre de 2002. Luego la serie empieza a recuperarse. En marzo de 2007 vuelve al nivel de octubre de 2001, con aumento acumulado de 30,9% entre octubre de 2002 y marzo de 2007. Pero según el INDEC, entre marzo de 2007 y abril de 2010, el crecimiento salarial se acelera y acumula un 40% en un período en el cual entre otros acontecimientos se desató una crisis internacional sistémica. Dicho de otra manera, entre marzo de 2007 y abril de 2010 se registra un aumento del salario nominal del 80%, contra un aumento de precios, según los datos del IPC, de 28%.

⁶ Existen otras fuentes oficiales, como aquellas del sistema de seguridad social, que arrojan resultados similares o sensiblemente superiores (2008) en la evolución de las remuneraciones formales (21% en 2007, 29,2% en 2008 y 20,4% en 2009).

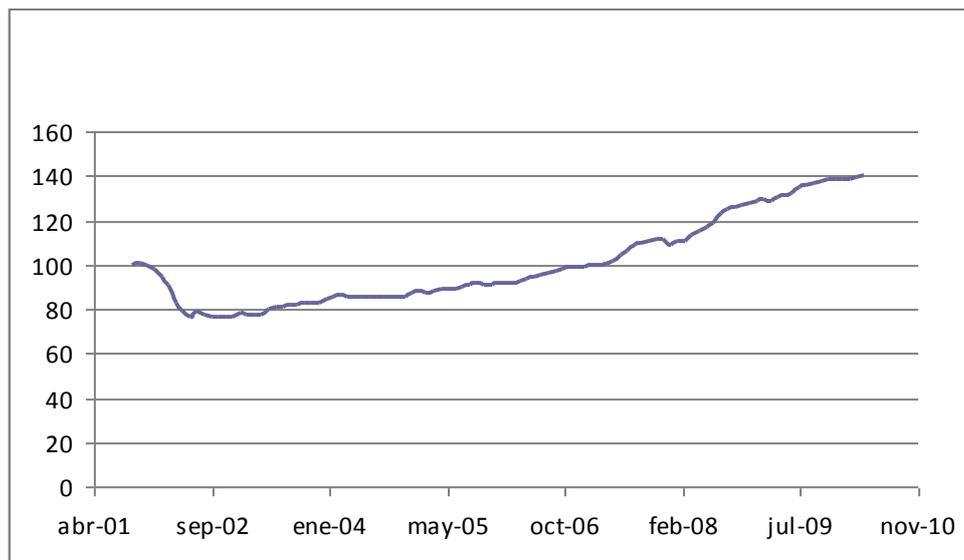
⁷ Cabe señalar que, al menos desde el tercer trimestre de 2008, las dudas e interrogantes existentes sobre el IPC y otros indicadores calculados por el INDEC se extendieron también al cómputo de las cifras del PIB, calculadas por el área de cuentas nacionales del organismo oficial. Esta situación condujo al surgimiento de indicadores alternativos de la evolución del nivel de actividad provistos por el sector privado, los que han sido crecientemente utilizados en sustitución (imperfecta) de las cifras oficiales. Aún así, las cifras oficiales registran un freno del nivel de actividad hasta la última parte de 2009.

Gráfico 4. Evolución del salario real para las distintas categorías de trabajadores



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

Gráfico 5. Evolución del salario real deflactado según el IPC INDEC



Fuente: INDEC (Índice de Salarios, Nivel General, y serie Histórica del Índice de Precios al Consumidor en el Gran Buenos Aires, Nivel General)

Por otro lado, de haberse verificado, la evolución del salario real del sector privado (formal e informal) que surge de los cálculos basados en el IPC del INDEC debería haber estado asociada con efectos importantes en otras variables económicas. El aludido aumento sistemático del salario real debería haberse correspondido con: 1) fuertes aumentos en la evolución de la productividad laboral y/o 2) cambios significativos en la distribución funcional (primaria) del ingreso.

Respecto de los aumentos de productividad, las propias cifras oficiales no reflejan un fenómeno de esa naturaleza⁸. Con relación al segundo efecto, resulta inverosímil la hipótesis de una fuerte compresión de los márgenes unitarios brutos de las firmas en la magnitud necesaria para dar cuenta de la presunta suba de los salarios reales. Cabe mencionar además que el propio índice de precios mayoristas del INDEC ha aumentado desde 2007 en forma bastante más intensa que el IPC. La conjunción de grandes aumentos salariales y mayores costos de los bienes puestos en venta, con precios que hubieran evolucionado según el IPC, debería haber dado lugar a fuertes dificultades en el funcionamiento de actividades de comercio minorista que no resultan de ninguna manera observables en la práctica. La imagen que sugieren los datos del INDEC es de una masiva redistribución de ingresos y una reducción de márgenes comerciales que no tienen un correlato empírico ni se corresponden con la evidencia macroeconómica. Los datos generados en el IPC no resultan indicadores fiables a efectos del análisis.

3.3 Censo de Población

Teniendo en cuenta la proximidad de la fecha de ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010 y ante el desconocimiento acerca del grado de avance de las tareas precensales desarrolladas -hasta ese momento- por el INDEC, el tema fue tratado en una de las reuniones del CAES con el Ministerio de Economía -llevada a cabo el 1-10-09-, e incorporado como cuestión de interés. A partir de esa decisión, se comenzó a solicitar información relativa al operativo mencionado.

La publicación del decreto sobre el Censo (en enero de 2010) disipó las dudas formales sobre su realización, pero planteó interrogantes acerca de la posibilidad de llevar adelante en tiempo y forma las tareas precensales que, según cronograma enviado, se realizarán en un período muy breve, particularmente en comparación con las experiencias de censos anteriores. Por otra parte y según el informe que el INDEC enviara al CAES, cinco provincias contaban (al 15 de marzo de 2010) con decreto de adhesión al Censo Nacional y en el sitio de Internet de INDEC (ingreso del 20-5-2010) se informa que catorce jurisdicciones contaban con el decreto provincial de adhesión. En algunos casos esta situación podría haber tenido algún impacto en la realización de las tareas precensales. Actualmente la totalidad de las jurisdicciones cuentan con dicha norma.

Más allá de esta situación, en la introducción del informe del INDEC al CAES (15-3-2010) se hace referencia a una continuidad institucional (“... a diferencia de lo que puede observarse en otros países existe una marcada estabilidad y permanencia de los equipos técnicos”) que no parece evidenciarse a partir de la información suministrada, ya que tanto en la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población (con cobertura “a cargo de las tareas de despacho” desde octubre de 2009) como en la Dirección de Estadísticas Poblacionales (vacante) -que son las que deben programar, organizar e implementar los Censos de Población- han ocurrido desplazamientos, reemplazos y retiro de personal. Esto implicaría pérdida de experiencia y capacidad técnico-profesional de las mencionadas Direcciones.

⁸ Del orden de 4% anual en el período 2007-2008, para el que se cuenta con datos de la encuesta industrial del INDEC.

También con relación al equipo de diseño conceptual, de la descripción de las tareas desarrolladas actualmente por algunos de sus integrantes, se desprende que no todos los mencionados en el informe están participando de las tareas relativas al censo.

Asimismo, se menciona que el desarrollo del diseño conceptual incluyó reuniones con instancias académicas (universidades y centros de investigación), aunque no se informa cuáles fueron las instancias e instituciones que participaron. En otra parte de la respuesta brindada al CAES por el INDEC se dice que “*diversas personas que integran los equipos técnicos del Censo integran también estos ámbitos y en tal sentido vuelcan o han volcado a través de sus aportes el producto de tal pertenencia*”. De ello se puede colegir que no se realizaron reuniones formales con las instancias institucionales antes referidas, como fuera práctica habitual en censos anteriores.

En cuanto a la última ronda de consultas que el INDEC realizó con diversos organismos (Dirección Nacional de Población-Ministerio del Interior; Dirección de Estadística e Información-Ministerio de Salud; Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa-Ministerio de Educación; Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo; Ministerio de Desarrollo Social, entre otros), no queda claro qué tratamiento se le ha dado a las respuestas/observaciones/sugerencias realizadas por los mismos. Sin embargo, analizando los cuestionarios del Censo (publicados en la página web del INDEC), se constata que algunas de las observaciones realizadas por los organismos mencionados no han sido incorporadas en la elaboración de los cuestionarios. Así ocurre por ejemplo en la pregunta referida a cobertura de salud, ya que en el cuestionario se indica al censista que marque la cobertura que el entrevistado usa más frecuentemente, lo que lleva a confundir el tipo de cobertura con que se cuenta y la utilización más frecuente; en la no inclusión de una pregunta sobre cobertura de la Asignación Universal por Hijo; en la no indagación de título universitario obtenido; en la no inclusión de alternativas de respuesta en la pregunta sobre pertenencia a pueblos aborígenes; en la redacción de la pregunta sobre procedencia del agua, por la no especificación que se refiere al agua que se usa “para beber y cocinar”⁹ y, finalmente, en la no inclusión de otros elementos en la pregunta sobre equipamiento del hogar. Tampoco han sido tenidas en cuenta algunas observaciones realizadas luego de la prueba piloto del cuestionario y del censo experimental.

Respecto de la ventaja de apelar a una muestra para el cuestionario ampliado, debe tenerse en cuenta la particular situación de la medición de variables que, a priori, no se distribuyen de manera homogénea en la población ni en el territorio; esto puede introducir errores en las estimaciones (en particular las referidas a las temáticas de pueblos originarios, afrodescendientes, limitaciones permanentes, migraciones -en particular internas- y cobertura de salud). Esta consideración parece ser reafirmada en lo manifestado en el documento “Evaluación de calidad: variables de indígenas y afrodescendientes” generado por el propio INDEC y en algunos comentarios realizados en los documentos sobre evaluación de calidad referidos a otras temáticas. Adicionalmente, no se realiza ninguna precisión acerca de cuál es el nivel de desagregación con el que podrá trabajarse de manera directa con los datos así recabados, más allá de la mención de “dominios con al menos 50.000 personas”

En varias partes del documento metodológico preliminar¹⁰, se hace mención a encuestas post-censales pero no se hace ninguna precisión acerca de cuáles serían ni sobre su realización. Por

⁹ Así formulada y probada en la Prueba Piloto de Cuestionario pero no en el Censo Experimental

¹⁰ INDEC: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Documento Metodológico Preliminar. Buenos Aires, S.F.

otra parte no está prevista ninguna encuesta post-censal de cobertura, la cual permitiría estimar el nivel de omisión.

i. Sobre la prueba piloto del cuestionario

A partir de los documentos que el INDEC proporcionara sobre la prueba piloto del cuestionario, se observa que el análisis de calidad cuali-cuantitativo sobre diferentes variables y temáticas parece insuficiente dado que la prueba de cuestionario se realizó (excepto la de migraciones internacionales) en tres áreas seleccionadas de la CABA. No se especifica el tamaño de las áreas ni sus características, aunque en algunos documentos de evaluación de la prueba se hace referencia a que ciertas características de las zonas de la prueba incidirían en las observaciones realizadas: por ejemplo en uno de los documentos se expresa -refiriéndose a un elevado porcentaje de hogares sin cocina- *“situación que podría estar asociada a la presencia de hogares en viviendas de tipo hotel/pensión, que al ser muy pequeña la muestra se visualizan con una gran incidencia”*. En otras variables no se ha verificado esta situación, aunque en el documento de análisis de las características ocupacionales hay un comentario en el mismo sentido (particularidad del universo indagado).

En el análisis de algunas de las variables (fecundidad y mortalidad; características económicas) se menciona la relatividad de las conclusiones dado el insuficiente –en términos de cantidad- universo analizado.

En el caso de las Observaciones No Participantes (ONP), una primera situación observada es el elevado porcentaje de entrevistas no efectivas, rechazos u omisiones (27% para las ONP correspondientes al formulario ampliado, aunque en el formulario básico ese porcentaje se reduce al 6%). A ello debe adicionarse el porcentaje de ONP correspondientes a la categoría “en blanco” de los cuadros presentados (es decir que según el propio documento no se indica si no hubo problemas, si no se realizaron anotaciones o si no correspondía la realización de la pregunta). Ese porcentaje oscila, según las distintas preguntas analizadas, entre un 15% y un 65% (siendo frecuente encontrar valores que varían entre un 25% y 50%).

Se observa asimismo imprecisión de la información que se presenta en los documentos mencionados en cuanto a la cantidad de ONP realizadas, la cual difiere en las distintas variables.

ii. Sobre el censo experimental

En los documentos sobre evaluación de calidad referidos al censo experimental no hay análisis alguno sobre el realizado en la localidad de Tolhuin y sólo se refiere al realizado en la ciudad de Chivilcoy¹¹.

En más de uno de esos documentos se advierte sobre la posibilidad de una alta carga para los censistas de cuestionario básico, situación que resultaría en el mayor nivel de error observado y mencionado respecto del cuestionario ampliado.

El documento referido a las variables básicas (sexo, edad y fecha de nacimiento) sugiere someter los resultados al análisis y evaluación de otros demógrafos y usuarios especializados.

¹¹ Excepto el análisis realizado para edad y fecha de nacimiento. En varios documentos no se explicita a qué universo se refiere el análisis, pero la comparación realizada con datos de la Provincia de Buenos Aires (variables educacionales, de migración y vivienda-hogar), permite suponer que se refiere al mencionado Partido; en los restantes se explicita que el análisis se refiere a Chivilcoy.

Nada se menciona respecto de la realización de estas consultas. Asimismo en el documento de análisis sobre variables referidas a la actividad económica se expresa que la pertinencia y características del contenido de las respuestas a las preguntas sobre rama y ocupación deben ser evaluadas en la instancia de codificación. Sin embargo, no se presenta esa evaluación.

Se observan niveles de error relativamente elevados (en referencia a los umbrales establecidos) en las preguntas referidas a tipo de establecimiento educativo, último grado aprobado, nivel educativo y completitud del mismo. En la pregunta sobre manejo de computadora el nivel de error es muy elevado y muy diferenciado según cuestionario¹². También es elevado el nivel de error en la pregunta *¿tuvo hijos nacidos vivos?* que condiciona la formulación de las siguientes preguntas de esta temática (que en sí mismas no presentan niveles de error relevantes) y en las preguntas orientadas a determinar la condición de actividad y a caracterizar a la ocupación.

La formulación de la pregunta sobre descendientes de pueblos aborígenes no respeta el principio, reconocido por la comunidad internacional y los organismos en la que se expresa, del autoreconocimiento. El informe respectivo manifiesta que no se cuenta con información sobre la pregunta abierta (referida a pueblo indígena de pertenencia) para poder evaluarla.

Respecto de la pregunta sobre afrodescendientes, no hubo casi captación (0,28% de personas) y sobre esta situación el documento de análisis sobre esta temática refiere que *“el porcentaje mayor de los afrodescendientes en Argentina depende de lugares donde hay mayor concentración...”* con lo que se estaría haciendo referencia a la heterogénea distribución de esta población en el territorio. También el documento expresa que *“no es posible realizar un análisis de calidad en profundidad de esta pregunta por la baja magnitud de casos en virtud del área con casi nula concentración de población afrodescendiente”*. Estas dos referencias refuerzan la inconveniencia de incorporar esta pregunta sólo en el cuestionario ampliado.

En relación a las ONP en algunos documentos (los relativos a variables básicas -sexo y edad- y fecundidad) no hay referencia alguna sobre las observaciones realizadas, mientras que en otros (variables educacionales, y preguntas sobre pueblos indígenas y afrodescendientes) hay referencias generales o imprecisas, y la cantidad de ONP reportadas difiere para algunas de las variables.

Los niveles de error mencionados y los referidos a errores de secuencia, por ejemplo hay respuesta en donde no debería haberla, sugieren poner especial énfasis sobre estos aspectos en la capacitación de los censistas.

4. Principios y orientaciones para el fortalecimiento institucional de la estadística pública

4.1 Hacia un marco regulatorio global de las estadísticas públicas

La organización de los sistemas nacionales de estadísticas es en todo el mundo materia de un vasto movimiento de convergencia liderado por la comunidad internacional, a través de diversos organismos supranacionales, pertenecientes al sistema de Naciones Unidas y a la Unión Europea.

En 1994, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas formuló un conjunto de directrices o *“fundamental principles”*, hoy ya universalmente consideradas como un marco

¹² 2,0% en el cuestionario A, 40,5% en el B y 32,8% para el total.

de referencia para el esfuerzo global hacia una comunidad internacional de principios, normas, procedimientos, estándares de calidad y criterios de organización de las estadísticas públicas.

Los principios fundamentales de Naciones Unidas inspiran así la mayor parte de los esfuerzos globales en la dirección indicada. Su signo definitorio es un compromiso con la calidad de los procedimientos y productos del sistema estadístico. Como bien indica un documento reciente¹³, si bien ninguno de los principios consagrados por Naciones Unidas en 1994 se refiere de modo explícito y directo a la calidad, todos ellos constituyen factores básicos de un sistema de gestión y aseguramiento y garantía de la calidad.

Más recientemente en el año 2005, el Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas de Naciones Unidas promulgó un conjunto de principios equivalentes para las organizaciones internacionales que compilan estadísticas. En esta misma línea, ya desde 1993, la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (EUROSTAT) había asumido la tarea de diseño e implementación de un marco de calidad referido a la totalidad de los países miembros de la Unión Europea. A partir de 1999, diversos grupos de expertos avanzaron con rapidez en la elaboración de recomendaciones y directrices.

En el año 2001, el Comité del programa aprobó una Declaración de Calidad del Sistema Estadístico Europeo, aprobada como pauta oficial para una gestión integral de la calidad de las estadísticas europeas. La declaración incluye diez principios basados en los principios fundamentales de las Naciones Unidas, aunque adaptados al contexto de la Unión Europea.

Esta ha sido la base del Código de Buenas Prácticas promulgado por la Comisión Europea en 2005. Si bien este Código de Buenas Prácticas compromete específicamente a EUROSTAT y a las oficinas nacionales de estadística de los Estados miembros de la Unión Europea en la tarea de desarrollar un enfoque y un sistema común de producción de estadísticas de alta calidad, lo cierto es que el Código es hoy un material normativo prácticamente universal, asumido por los diversos esfuerzos regionales y nacionales empeñados en idéntica dirección.

Ya en la actualidad, el nuevo reglamento (Reglamento (CE) núm. 223/2009) implica una legislación estadística común para los 27 países europeos. Este nuevo marco normativo, aprobado en marzo del 2009, sintetiza la evolución de los criterios relativos a la ética y la política de las estadísticas públicas, define la versión actual del Código de Buenas Prácticas y lo integra con nuevos criterios para la producción y difusión de estadísticas públicas.

4.1.1. Principios fundamentales de las estadísticas públicas

La información producida por las agencias nacionales encargadas de la producción y difusión de estadísticas públicas constituye un punto de partida indispensable para los procesos de desarrollo social. La estadística pública facilita la existencia y dinámica de los mercados, la inversión, el empleo y el desenvolvimiento de políticas públicas en el largo plazo. Constituye un bien público, que está crecientemente orientado por principios y regulaciones internacionales.

Los principios aprobados por Naciones Unidas constituyen un primer elemento normativo. Una suerte de norma básica del ordenamiento cada vez más global que orienta y rige la

13 STATISTICS CANADA: Marcos nacionales de garantía de calidad. Informe al Secretario General. Presentado a NACIONES UNIDAS: Comisión de Estadística. 41º período de sesiones 23-26 de febrero de 2010. Sesión referida a Desarrollo de unos marcos nacionales para Garantía de Calidad.

estadística pública. Definidos en 1994¹⁴, pueden ser considerados la norma fundamental del ordenamiento global de las estadísticas públicas, a nivel supranacional.

Estos principios, que se incorporan como Apéndice I, son la base de los marcos institucionales de la comunidad estadística internacional. Constituyen al mismo tiempo parte esencial de la misión que deben reconocer los procesos de planeamiento estratégico que todo sistema nacional de estadística debe desarrollar como presupuesto esencial de sus procesos de fortalecimiento institucional. En el caso de Argentina, dicho reconocimiento no puede limitarse al plano de las declaraciones de principios. Debe constituir una parte esencial del compromiso del sistema con la calidad de los procedimientos, resultados y procesos de elaboración y difusión de estadísticas públicas.

4.1.2. Códigos de Buenas Prácticas

Los códigos de buenas prácticas constituyen una herramienta de importancia creciente dentro de los marcos genéricos de gestión de la calidad. Proporcionan asimismo una pauta de referencia a la luz de la cual es posible la construcción de indicadores del avance o retroceso de los procesos evaluados.

En el ámbito de las estadísticas públicas, los códigos de buenas prácticas cumplen una función indispensable, a la hora de establecer y desarrollar procesos de gestión de calidad. La experiencia europea representa, en este sentido, una de las respuestas más completas e integrales a los principios generales expuestos en el apartado precedente y en el apéndice I. En el caso del sistema argentino y del INDEC en particular, la adopción de un código de buenas prácticas de extendido prestigio como el europeo, constituye una recomendación de primer orden.

Desde el punto de vista normativo, la experiencia europea se apoya en los principios fundamentales de la estadística oficial, adoptados a nivel mundial por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas el 15 de abril de 1992 y por la División Estadística de las Naciones Unidas el 14 de abril de 1994.

Ya en el plano de las instituciones europeas, los principios inspiradores del desarrollo institucional y metodológico del Sistema Europeo de Estadística (SEE) se encuentran sistematizados en un documento básico también de extensa influencia sobre las políticas y prácticas internacionales: el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, aprobado por la Comisión y cristalizado en su Comunicación de 22 de diciembre del 2004 al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada “Hacia una estrategia europea de gobernanza en materia de estadísticas fiscales”. La Comunicación se refiere a la creación de un marco legislativo, los criterios para una mejora de los servicios estadísticos y el establecimiento de normas a nivel europeo sobre la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad. El 17 de febrero del 2005, el Consejo aprobó la estrategia global y promulgó en marzo del mismo año el Código Europeo de Buenas Prácticas en materia de estadística pública y su texto adjunto, integrado por quince principios articulados y sus principales indicadores, orientados a facilitar la tarea permanente de los mecanismos de evaluación establecidos como garantía de su vigencia efectiva.

¹⁴ NACIONES UNIDAS: Fundamental Principles of Official Statistics. N.York: ONU, 1994. Documento aprobado en la Sesión Especial del 11-15 de abril de 1994.

La Recomendación fue adoptada por la Comisión en marzo de 2005 y hasta el pasado año 2009 fue examinada por la autoridad legislativa y por diversas comisiones de trabajo, tanto a nivel comunitario como de los diversos países.

Ello ha permitido la aprobación de un Reglamento (Reglamento (CE) No 223/2009 del 11 de marzo de 2009) que define el marco jurídico de las estadísticas europeas, sin duda un nuevo paso esencial en la regulación global de la estadística pública.

Un análisis somero de los fundamentos de la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la independencia, integridad y responsabilidad de las autoridades estadísticas tanto de los Estados miembros como de la propia Comunidad del año 2005 permite advertir el alcance global del Código y su interés a la hora de repensar los fundamentos del sistema de estadísticas públicas en la Argentina.

Cabe subrayar que el Código de Buenas Prácticas es un instrumento inspirado en un impulso autorregulador por parte de las agencias nacionales y comunitarias. Fue diseñado, elaborado y refrendado por los principales responsables de la elaboración de estadísticas europeas, pertenecientes en general a los institutos nacionales de estadística.

Su objetivo fue el de afianzar la legitimidad social y política de las estadísticas públicas. La iniciativa¹⁵ expresó un compromiso con la gestión y aseguramiento de los procesos de calidad y la decisión de proponer estándares claros y comprensibles desde el sentido común. Buscó asimismo proveer un instrumento de pedagogía social, a la vez que un criterio para la evaluación externa de los avances del sistema en pos de objetivos de profesionalismo, autonomía y excelencia.

El Código de Buenas Prácticas procura ofrecer una garantía de rigor y calidad en los procesos de elaboración y difusión de las estadísticas oficiales producidas por el sistema estadístico europeo (SEE), entendido como un acuerdo de colaboración entre el organismo comunitario (EUROSTAT), los institutos nacionales de estadística y otros organismos nacionales competentes en materia estadística dentro de cada Estado miembro. Ello implica que, si bien no es directamente aplicable a otras fuentes de estadísticas oficiales, nacionales o comunitarias, opera de hecho como un sistema de pautas normativas generales, reconocidas como tales por el resto de las fuentes estadísticas.

Conviene subrayar algunos de los principios inspiradores del Código. El primero de ellos es, sin duda, el principio de independencia. Como indica la Recomendación de marzo del 2005, en materia estadística, la independencia tiene, ante todo, carácter operativo. Es decir, determina fundamentalmente el modo en que las autoridades estadísticas funcionan u operan a la hora de elaborar y difundir las estadísticas. La idea de independencia se vincula así a otras ideas similares, consagradas en la mayor parte de los documentos internacionales, Así, por ejemplo las ideas de independencia científica, imparcialidad, libertad respecto de presiones de todo interés político o económico y autonomía en la elección de técnicas, definiciones, metodologías. El Código refuerza también, en el mismo sentido, la idea de independencia profesional aplicada tanto a la producción como a la difusión de las estadísticas públicas.

Principios asociados a la idea de independencia son también los principios de integridad y responsabilidad. Se trata de principios referidos a ideas-fuerza como las de legalidad, legitimidad e igualdad ante la ley. Todo el sistema de indicadores y garantías, orientados a la

¹⁵ EUROSTAT: Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Promulgado por la Commission de la Union Europea el 25 de mayo del 2005.

salvaguarda de la actividad profesional de los organismos productores de estadísticas y de sus funcionarios está basado en la protección de la integridad y responsabilidad del sistema estadístico. Más bien subraya el hecho de que siendo una actividad esencial del Estado, se encuentra, sin embargo, sometida a principios y reglas que deben ser observadas a todos los niveles y protegidas a través de todo tipo de controles internos y externos, tanto nacionales como internacionales. Se trata, desde este punto de vista, de una política de Estado y como tal debe ser asumida por los gobiernos.

De allí la propuesta de la Recomendación del 2005, de constitución de un organismo consultivo externo, compuesto por personalidades de reconocido prestigio o interés en el ámbito de las estadísticas, y que representen a la sociedad civil (por ejemplo, comunidad científica, asociaciones empresariales, sindicatos, instituciones y organismos de la UE como el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Banco Central Europeo, el Comité del programa estadístico). El Presidente deberá ser –en palabras de la Recomendación de 2005-, una persona eminente y de gran prestigio. La tarea de este organismo consultivo debería ser complementada por un Comité de Usuarios del sistema, a los efectos de garantizar, asimismo, la orientación al cliente, uno de los presupuestos esenciales de todo sistema de gestión y aseguramiento de la calidad.

En la visión de la Recomendación de las Comunidades Europeas, *“las estadísticas oficiales desempeñan un papel central en las sociedades, al proporcionar a las autoridades públicas, los responsables de las políticas, los agentes económicos y sociales, así como al resto de ciudadanos, información objetiva e imparcial, a partir de la cual se pueden adoptar decisiones con conocimiento de causa y debatir cuestiones abiertamente”*.

Para cumplir dicha función, las estadísticas oficiales deben elaborarse y difundirse de acuerdo con normas comunes que garanticen el cumplimiento de los principios de imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, eficiencia y secreto estadístico.

El Código de Buenas Prácticas tiene, en suma, el doble propósito de, por una parte, aumentar la confianza en las autoridades estadísticas proponiendo determinadas disposiciones institucionales y organizativas y, por otra, reforzar la calidad de las estadísticas que elaboran y difunden promoviendo la aplicación coherente de los mejores principios, métodos y prácticas internacionales en materia de estadística entre todos aquellos que elaboran las estadísticas oficiales.

Los principios y normas que constituyen e integran el Código de Buenas Prácticas pueden así ser considerados, al igual que la ya analizada Declaración de Principios de Naciones Unidas, como una referencia indispensable a la hora de definir los principios y objetivos de un Plan Estratégico a elaborar por los poderes públicos, a través tanto de la legislación, reglamentos y normas técnicas de implementación como de instrucciones de organización y procedimientos internos de toda agencia nacional de estadística pública.

Estos principios no necesariamente deben depender de una ley que los imponga con carácter obligatorio. Bien pueden ser –como en el caso europeo- el resultado de un proceso de autorregulación por parte del propio organismo que integra el sistema nacional de estadísticas y a sus instituciones básicas.

La estrategia de superación de la crisis actual del INDEC bien podría ser reforzada a través de una adhesión explícita al sistema de Naciones Unidas y EUROSTAT y sus mecanismos de control y revisión periódica, incluidas evaluaciones a cargo de pares (peer review).

La legislación argentina actual no impide de ninguna manera esta autorregulación. Más bien al contrario, la facilita e incluso impone como marco y condición de buena práctica institucional, a la luz sobre todo de los compromisos derivados de la pertenencia de Argentina al sistema de Naciones Unidas y de su adhesión a la mayor parte de sus iniciativas actuales de regulación global de la estadística pública –entre ellas, de modo muy especial los estándares y recomendaciones del FMI y la OIT, de indiscutida vigencia en el campo de la producción y difusión de estadísticas internacionales¹⁶.

En el Apéndice II se incluye una adaptación del Código de Buenas Prácticas de la Unión Europea a las condiciones de la Argentina¹⁷. Todos y cada uno de sus principios y de sus indicadores de desempeño pueden y deben de hecho ser incorporados a través de un acto explícito de autorregulación que comprometa al sistema argentino con los principios que hacen a las mejores prácticas estadísticas internacionales.

4.1.3.El marco jurídico para el desarrollo, elaboración y difusión de estadísticas europeas

Desde el año 2005 hasta la fecha, una intensa tarea de implementación y evaluación de los avances de los países de la comunidad europea ha permitido consolidar la vigencia del Código de Buenas Prácticas. Dichos avances han cristalizado recientemente en un marco de referencia común, establecido en el Reglamento (CE) n° 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, de fecha 11 de marzo del 2009, que establece el marco jurídico para el desarrollo, elaboración y difusión de estadísticas europeas.

Como rasgos de interés del nuevo marco jurídico establecido por el mencionado Reglamento, cabe puntualizar los siguientes, por su pertinencia para el caso argentino, sobre todo a partir del marco constitucional y legal vigente en el país¹⁸

- a) La confianza en las estadísticas públicas depende del hecho de que las autoridades estadísticas nacionales disfruten de condiciones de independencia profesional. Debe garantizarse su imparcialidad y la alta calidad en la elaboración y difusión de las estadísticas públicas.
- b) El sistema estadístico nacional debe garantizar los principios constitucionales en materia de respeto de la intimidad, la vida privada y familiar y la protección de datos personales, con arreglo a la Constitución y las leyes que reglamentan su definición y ejercicio.
- c) El sistema estadístico debe asegurar, asimismo, la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.
- d) La información confidencial recogida por las autoridades estadísticas nacionales para elaborar estadísticas públicas debe estar protegida para conseguir y mantener la confianza de los responsables de facilitar tal información. La confidencialidad de los datos debe satisfacer los principios y derechos constitucionalmente reconocidos. Es

16 Para el caso del IPC, de modo muy especial el manual publicado conjuntamente por NACIONES UNIDAS, OIT, FMI, OCDE, EUROSTAT Y BANCO MUNDIAL: Consumer Price Index Manual. Theory and Practice. Washington, 2004.

17 La versión en español que se adjunta omite referencias específicas al caso de la Unión Europea y enfatiza los rasgos propios del caso argentino actual.

¹⁸ Se presenta una traducción provisoria, adaptada a las necesidades actuales del caso argentino de algunas de las garantías contenidas en la nueva reglamentación del marco jurídico de la estadística pública, recientemente implementado para el caso europeo.

preciso establecer principios y orientaciones que garanticen la confidencialidad de los datos utilizados para la elaboración de estadísticas públicas y el acceso a esos datos confidenciales, habida cuenta del progreso técnico y de las necesidades de los usuarios en una sociedad democrática.

e) Los investigadores deben contar con la posibilidad de un amplio acceso a los datos confidenciales utilizados, a los fines del desarrollo, análisis, elaboración y difusión de las estadísticas públicas con fines de avance científico. Debe mejorarse el acceso con fines científicos a los datos confidenciales, sin menoscabo del alto nivel de protección que tales datos requieren.

f) Debe prohibirse terminantemente la utilización de datos confidenciales con fines que no sean exclusivamente estadísticos, como por ejemplo a efectos administrativos, jurídicos, fiscales o de control de las unidades estadísticas.

El prestigio e influencia de los principios e indicadores expuestos se han convertido en una pauta de referencia internacional. En el caso de América Latina, se avanza aceleradamente en un proceso de adaptación del código de buenas prácticas de EUROSTAT a las realidades de la región.

En tal sentido, se ha constituido un grupo de trabajo, integrado por los diversos países de la región –incluido la Argentina, representada por el INDEC-, EUROSTAT y CEPAL que, al cabo de diversas reuniones y avances se propone presentar al noveno Comité Ejecutivo de la Conferencia de Estadística de las Américas, a mediados del próximo año 2011 un Código de buenas prácticas estadísticas en América Latina y el Caribe¹⁹.

A los efectos de subrayar el valor de los trabajos actuales de CEPAL para una futura adaptación de los principios de buenas prácticas en el caso de Argentina, conviene señalar que un Código de Buenas Prácticas desarrolla y complementa un marco legislativo. Esto quiere decir que, en el caso del INDEC, se puede trabajar en este Código con independencia de los avances del actual proceso de reforma legislativa. Con cualquier marco legal futuro, el INDEC deberá reconocer y comprometerse con un código de buenas prácticas elaborado a partir de una recepción de documentos internacionales como el Código de EUROSTAT y el Código que recomiende la Conferencia de Estadística de las Américas (CEA) bajo la recomendación de CEPAL.

No parece que este Código deba ser necesariamente receptado en la nueva ley aunque sería preferible que la futura legislación se refiera a él y a sus funciones específicas dentro de un marco general de aseguramiento de la gestión de calidad. Como afirma CEPAL, *“el Código de buenas prácticas estadísticas es complementario a la ley y cubre temas que necesitan ser abordados desde el punto de vista legal, pero también contiene otros elementos que contribuyen a lograr una cultura compartida y se vinculan con la ética de las estadísticas. Si bien la referencia al Código de buenas prácticas estadísticas en las leyes estadísticas se considera de utilidad para promover el cumplimiento, no es necesario que dicho Código esté consagrado en la ley. Si bien el compromiso al más alto nivel es indispensable, la implementación del Código de buenas prácticas estadísticas recae, en última instancia, en*

¹⁹ Sobre el avance de esta iniciativa, de importancia central para el proceso de modernización y de seguro valor normativo para la Argentina, cfr. Especialmente EUROSTAT/CEPAL, Informe de actividades del programa de trabajo sobre el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas en América Latina y el Caribe (LC/L.2949 (CE.8/19)), 10 de septiembre de 2008. Asimismo, CEPAL: Informe sobre la elaboración y adopción del Código de Buenas Prácticas en América Latina y el Caribe. (LC/L.3075(CEA.5/13) 4 de agosto de 2009. Informe a la Quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Bogotá, 10 a 13 de agosto de 2009.

todo el personal. El proceso que apunta al cumplimiento del Código es tan importante como sus resultados y debería basarse en la participación y el compromiso de todos los niveles jerárquicos”²⁰

4.2. Necesidad de un marco nacional para la gestión y aseguramiento de la calidad

El establecimiento de un marco nacional de principios, reglas y procedimientos en materia de gestión y aseguramiento de la calidad es uno de los puntos centrales de la agenda pendiente en el caso del INDEC.

El retraso en materia de gestión de la calidad es una situación frecuente en América Latina. En efecto, un reciente estudio de CEPAL, basado en una encuesta sobre el entorno institucional de los institutos nacionales de estadísticas en 19 países de la región²¹ demuestra que si bien en el 84% de las oficinas de estadística se promueven los principios fundamentales de las estadísticas oficiales de las Naciones Unidas, en el 74% de las oficinas de estadística no se ha introducido un sistema de gestión total de calidad (TQM o similar). Mientras que en el 42% de los casos está prevista la puesta en práctica de un sistema de gestión total de calidad, en el 30% de los casos no se prevé la introducción de un sistema de este tipo y el 28% de los países evaluados ni siquiera respondió a la pregunta. Solo un 53% de los países cuenta actualmente con una unidad que se ocupe de la gestión de calidad.

4.2.1. Los instrumentos normativos disponibles

Satisfechos los principios relativos al marco institucional es posible avanzar en los principios relativos a los procesos estadísticos y la producción y difusión de información estadística, los cuales pueden vincularse a procesos de certificación de calidad.

En orden a ello, un primer paso es orientarse a la certificación de calidad de los procesos de producción y difusión de estadísticas oficiales a cargo del INDEC.

La norma de calidad de mayor nivel de utilización en el mundo es la Serie ISO 9000 sobre sistemas de gestión de la calidad. La norma ISO 9000 expresa los principios de la gestión integral de la calidad de la siguiente manera²²:

- a) La orientación al cliente: una organización depende de sus clientes y, en consecuencia, debe comprender y procurar satisfacer sus necesidades; los clientes son un aspecto central en la determinación de lo que constituye buena calidad; la calidad es percibida por los clientes, más que por la organización;
- b) Liderazgo y perseverancia en los propósitos: los líderes establecen la unidad de propósitos y la dirección de una organización; deben crear y mantener un entorno interno que permita la participación plena del personal en el logro de los objetivos de la organización; la mejora de la calidad requiere liderazgo y orientación sostenidos;

²⁰ Cfr. CEPAL: Informe sobre la elaboración y adopción del Código de Buenas Prácticas en América Latina y el Caribe. (LC/L.3075(CEA.5/13), cit. Pag. 3

²¹ Cfr. El anexo 3 del ya citado documento CEPAL: Informe sobre la elaboración y adopción del Código de Buenas Prácticas en América Latina y el Caribe. (LC/L.3075(CEA.5/13) con una síntesis de los resultados del cuestionario de auto aplicación sobre el entorno institucional de las oficinas nacionales de estadística de 19 países (Antillas Neerlandesas, Aruba, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay).

²² Se sigue en este punto la síntesis propuesta por la agencia nacional de Canadá en STATISTICS CANADA: Marcos nacionales de garantía de Calidad. Documento de síntesis elevado a la Comisión de Estadística de Naciones Unidas en su 41º Periodo de Sesiones. 23-26 febrero de 2010

- c) Participación de las personas: a todos los niveles, las personas son la esencia de la organización; su participación plena permite utilizar plenamente sus capacidades;
- d) Enfoque de procesos: la gestión de las actividades y los recursos como un proceso es eficiente; todo proceso puede desglosarse en una cadena de subprocesos, en la cual el resultado de un proceso es el insumo para el siguiente;
- e) Enfoque de sistemas a la gestión: la identificación, comprensión y gestión de los procesos como un sistema contribuye a la eficiencia y la eficacia;
- f) Mejoramiento continuo: el mejoramiento continuo debe ser un objetivo permanente de toda organización;
- g) Enfoque fáctico de la adopción de decisiones: las decisiones eficaces se basan en el análisis de la información y los datos;
- h) Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores: una organización y sus proveedores son interdependientes y una relación mutuamente beneficiosa favorece a ambos.

El establecimiento de un marco genérico para la gestión de calidad de las estadísticas públicas ofrece una serie de ventajas que es necesario puntualizar. En primer lugar, un marco general de calidad supone un mecanismo apto para la determinación y resolución sistemática y permanente de los problemas en dicha materia. Su utilización introduce una mayor transparencia en los procesos de aseguramiento y garantía de la calidad. Si se adopta en contextos institucionales sólidos que independicen la gestión de los institutos de estadística de intervenciones políticas arbitrarias, podría contribuir a reforzar la autonomía de los procesos y a consolidar la imagen de independencia profesional de dichos organismos, supuesto indispensable para la legitimación social de sus resultados. Por sobre todo, un marco como el que se propone es la base para la generación y mantenimiento de una cultura de calidad en el campo de la estadística pública. En tal sentido, favorece la capacitación de los recursos humanos, el mejoramiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión de calidad y la comparación con respecto a las mejores prácticas, revisión de pares y otras alternativas de control interno y externo de la labor del organismo encargado de la estadística pública del país. Proporciona, en última instancia, un punto de partida para la incorporación efectiva del país a los avances de la gestión pública de las estadísticas en el plano regional e internacional

En principio, cabría distinguir entre instrumentos genéricos, comunes a toda la actividad estadística pública y que se encuentran ya plasmados en estándares y manuales vigentes en la comunidad internacional e instrumentos específicos, desarrollados con referencia a países, grupos de países o sectores concretos de la actividad estadística y que han alcanzado un valor paradigmático a juicio de la comunidad especializada.

4.2.2. Instrumentos normativos de carácter genérico

La lista de instrumentos genéricos, actualmente vigentes y de aplicabilidad inmediata a un futuro marco de garantía de la calidad de las estadísticas públicas en la Argentina es extensa. Su adopción e implementación por parte del INDEC es, pues, una de las recomendaciones centrales de la UBA.

Se consignan en el Apéndice III.1 sólo algunos de los instrumentos que han suscitado un particular interés por parte del CAES y las universidades públicas argentinas. Se trata, sin excepción, de instrumentos elaborados por cuerpos técnicos de primer nivel, asistidos por consejos consultivos y equipos técnicos ampliamente representativos de los países miembros de las organizaciones internacionales que los han producido y de los cuales la Argentina forma parte –representada por el INDEC- o mantiene acuerdos y vinculaciones institucionales.

El presente documento insiste, por ello, no sólo en la pertinencia de los estándares, modelos y regulaciones señalados. También subraya, sobre todo, la oportunidad y conveniencia de su aplicación inmediata a las políticas y prácticas del INDEC, precedida, naturalmente, por una etapa de evaluación y adaptación a las condiciones concretas del país.

Dichos instrumentos normativos se proponen como materiales de interés prioritario para el análisis de los diversos problemas que plantean actualmente las prácticas del INDEC.

Si bien estos instrumentos son ampliamente conocidos por los cuerpos profesionales tanto del INDEC como del sector privado y los ámbitos académicos, el problema básico no es tanto su conocimiento cuanto sus dificultades de implementación en la práctica efectiva del organismo.

Los instrumentos sugeridos por el presente documento deben ser completados por una amplia gama de instrumentos similares. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) acaba de implementar, por encargo de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas un inventario de los centenares de estándares estadísticos internacionales existentes en la actualidad²³.

La razón por la cual México se ha convertido en una referencia de nivel internacional suministra una indicación valiosa para Argentina: la nueva legislación nacional de estadística en México exige expresamente que el sistema estadístico nacional tome en consideración las normas internacionales. Esta “supra institucionalidad” que adquieren los estándares y procedimientos internacionales obliga a un registro sistemático y minucioso de las normas internacionales.

Esta referencia es de gran utilidad práctica para la futura legislación sobre estadística pública en Argentina. El país debe auto obligarse legalmente a integrarse en el movimiento de convergencia internacional hacia estándares comunes de buenas prácticas en materia de estadística oficial. Bases de datos como la del INEGI mexicano resultan de suma utilidad en el caso de Argentina. Ofrecen una herramienta decisiva para la evaluación permanente de los avances de los marcos de calidad y las prácticas estadísticas oficiales.

4.2.3. Instrumentos normativos de carácter específico

Existen también instrumentos específicos, entendiéndolos por tales estándares, criterios de buenas prácticas y regulaciones referidas a aspectos sectoriales de la estadística pública que son hoy objeto de nuevos diseños y renovación constante.

²³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA DE MÉXICO: Estándares estadísticos mundiales y armonización de las estadísticas nacionales. Informe al Secretario de la 41ª Reunión de la Comisión de Estadística. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. N. York. 23-26 febrero de 2010.

El CAES ha revisado una amplia gama de instrumentos de este tipo, producidos por organizaciones internacionales, instituciones financieras o agencias nacionales de estadísticas. Por imperio del decreto de creación del CAES ha concentrado más específicamente su atención en instrumentos de este tipo referidos al Índice de Precios al consumidor (IPC)

En el Apéndice III.2 se consignan algunos instrumentos específicos cuya aplicación se recomienda. Merecen especial interés para el caso argentino los aportes y avances del Banco Central Europeo, que lidera un proceso de convergencia en alguna medida paralelo al de Naciones Unidas y EUROSTAT, que abarca de modo específico al sistema de los bancos centrales europeos e influye sobre el sistema financiero internacional en su conjunto.

El marco de calidad de las estadísticas del Banco Central Europeo se publicó en 2008. Establece los principios más importantes de la calidad y los elementos que rigen la producción de estadísticas del Banco. Esos principios se refieren al entorno institucional, los procesos estadísticos y los productos estadísticos. Los procedimientos especiales de garantía de calidad abarcan las siguientes esferas: actividades de programación y desarrollo de nuevas estadísticas; protección de la confidencialidad; reunión de datos; compilación y análisis estadísticos; política de accesibilidad y difusión de los datos; supervisión y presentación de informes; y seguimiento y fortalecimiento de la satisfacción de los principales interesados

4.2.4. Instrumentos nacionales de referencia

Diversas oficinas nacionales de estadística también han elaborado numerosas políticas, normas e instrumentos de calidad, siguiendo en general los lineamientos sentados por los principios de Naciones Unidas, el Código de Buenas Prácticas de EUROSTAT y el resto de los instrumentos genéricos ya consignados.

Cabe señalar que las experiencias nacionales tienden a cobrar un valor singular, en la medida que son fuente de experimentación y generalización de innovaciones que son luego elevadas al nivel de estándares internacionales. Se trata de un proceso de retroalimentación constante. Las normas internacionales generan marcos de referencia para las experiencias nacionales y estas, a su vez, operan como incentivo y estímulo para perfeccionamientos ulteriores. La clave de este proceso es la integración sinérgica entre lo supranacional y lo nacional. Los marcos internacionales –ej.: principios del Código de Buenas prácticas - señalan muy especialmente este efecto de mutua alimentación y estímulo que produce la integración de los países al marco supranacional.

En Statistics Canada, por ejemplo, destaca la experiencia liminar ya en 1978 del *Compendium of Methods of Error Evaluation in Censuses Surveys*, seguido después por las *Quality Guidelines* de 1985 y las *Policy on Informing Users of Data Quality and Methodology* de 1986, hasta culminar en la implementación en 1997 de un marco oficial de garantía de calidad. Las revisiones y perfeccionamientos de las directrices de calidad canadienses han tenido una influencia destacada en los avances ya señalados.

Durante este período, otras oficinas nacionales de estadística implementaron iniciativas similares en materia de orientaciones y estándares de calidad. Las experiencias del Reino Unido, Finlandia, Australia han sido especialmente influyentes sobre el resto de la comunidad estadística internacional y han precedido en el tiempo los trabajos de Naciones Unidas, EUROSTAT y Estados Unidos, cuyos manuales de la Oficina de Estadísticas Laborales, de la oficina de Censos y del Centro Nacional de Estadísticas de Salud, configuran modelos a seguir en el caso del INDEC. Ocurre algo similar con el marco de garantía de calidad de

Statistics Canada de 2002, de especial influencia sobre los avances promovidos por la Comisión de Estadística de Naciones Unidas.

Los estándares nacionales reflejan ideas de gran utilidad. En el Apéndice III.3 se consignan aquellos marcos nacionales que se consideran especialmente relevantes por su aplicabilidad directa al caso del INDEC.

Un análisis de los materiales normativos nacionales de posible utilidad para la consideración de una eventual recepción en el caso argentino demuestra la equivalencia de numerosas expresiones de utilización generalizada, tales como, por ejemplo, gestión de calidad, gestión integral de la calidad, sistemas de gestión de la calidad, marco de garantía de calidad, garantía de calidad, directrices de calidad, evaluación de la calidad o medición de la calidad.

Aceptando esta equivalencia de significados, cabría subrayar que un marco nacional para la calidad de las estadísticas públicas apunta a definir una orientación hacia el futuro y a definir propuestas acerca de la organización, el modelo y los instrumentos de gestión de la calidad. Más que descripciones, debe contener orientaciones en materia de procedimientos e indicadores para la implementación de buenas prácticas

En un documento reciente, ya mencionado y de justificada influencia actual en los debates en torno a la necesidad de establecer marcos nacionales de garantía de calidad, Statistics Canada señala 8 principios rectores de absoluta aplicación a un caso como el INDEC²⁴:

- a) La calidad es relativa, no absoluta
- b) La calidad es multidimensional
- c) Cada empleado cumple una función en la garantía de la calidad
- d) El equilibrio de las dimensiones de calidad se logra mejor mediante un enfoque de equipo de proyecto
- e) La calidad se debe establecer en cada etapa del proceso
- f) Las medidas de garantía de calidad deben adaptarse al programa específico
- g) Se debe informar a los usuarios de la calidad de los datos
- h) La calidad debe ser el elemento primordial de todas las actividades

5. Conclusiones y recomendaciones

El presupuesto básico de la tarea realizada por las universidades públicas a través del CAES es el reconocimiento por parte de la comunidad estadística y académica argentina y sectores importantes de la opinión pública de que el sistema estadístico nacional sufre una crisis de gobernanza institucional. El problema del INDEC se sitúa hoy, en efecto, en el primer plano de la agenda pública del país, con una importancia pareja a la de otras grandes cuestiones de la economía y la sociedad.

²⁴ STATISTICS CANADA: Marcos nacionales de garantía de calidad, op cit., pag 22.

Como se señaló al comienzo de este documento, hay un estado de escepticismo generalizado respecto de la validez de las estadísticas que genera el INDEC, y en particular sobre el IPC. El examen realizado en este documento fundamenta la menguada confianza pública en dicho indicador. En este sentido, no es posible considerar al IPC elaborado por el INDEC como una medida fiable del nivel agregado de los precios del consumo, ni como un indicador adecuado para emplear como deflactor a efectos de estimar variables como el tipo real de cambio o el salario real o los niveles de pobreza. Los argumentos presentados por el INDEC, en tanto, no levantan las dudas sobre la calidad del índice, ni modifican la percepción acerca de la existencia de problemas en la estimación de la serie del IPC.

Aquí vale la pena señalar que si bien en todo el mundo se discuten cuestiones metodológicas atinentes al diseño, elaboración e interpretación de estadísticas económicas y sociales, la magnitud de las discrepancias observadas en Argentina entre las estadísticas oficiales, en particular en materia de precios, y otras estimaciones e indicadores, tanto públicos como privados, excede por mucho debates de orden metodológico y apuntan fundamentalmente al marco institucional de producción de aquellas estadísticas. En consecuencia, más allá de la necesidad de contribuir a las discusiones conceptuales en la materia, es preciso reconocer que en el caso del INDEC el problema es de naturaleza fundamentalmente institucional.

En efecto, el descrédito sobre las estadísticas se ha dado paralelamente con un deterioro en el funcionamiento del Instituto y con la pérdida de valiosos recursos humanos debido a alejamientos y desplazamientos de carácter involuntario. En este escenario, se requiere la introducción de urgentes reformas de carácter institucional orientadas a generar un marco que garantice la mayor independencia de su accionar y la más alta excelencia técnica de sus productos. Esto, también considerando que el descrédito sobre las estadísticas del INDEC no se resuelve solamente con cambios metodológicos, sino con medidas que reviertan el contexto institucional generado a partir del año 2007. Esto permitirá que las estadísticas generadas por el Instituto sean aceptadas por los agentes económicos en general y por los usuarios profesionales en particular como provenientes de una fuente incuestionable.

La información estadística respecto de los fenómenos económicos y sociales es un bien público de crucial importancia para el funcionamiento de las sociedades modernas. En este sentido, es claro que el Estado tiene una responsabilidad fundamental en cuanto a la existencia de un Sistema Estadístico Nacional que sea el núcleo central de elaboración, organización y difusión de estadísticas económicas y sociales, confeccionadas sobre la base de los más altos estándares de excelencia, con una labor de permanente integración entre las diversas áreas de estudio, mediante un abordaje interdisciplinario que contemple las especificidades y técnicas analíticas de cada campo.

La evolución histórica de las instituciones básicas del sistema de estadísticas públicas, y la experiencia desarrollada en el país en la materia, logró que una gran parte de la información generada por el Sistema Estadístico Nacional de la Argentina se ubicara en su momento en los más altos estándares internacionales, y generó un reconocimiento por la excelencia de sus cuadros técnicos que se mantuvo hasta el año 2006.

Es necesario analizar un conjunto de acciones tendientes a replantear y reconstruir tanto a dicho sistema como al INDEC y a superar el estado de escepticismo existente respecto del funcionamiento de ambos. En este sentido, resulta imprescindible definir, a la mayor brevedad posible, un estatus institucional del INDEC que asegure la independencia de criterio en la labor técnica sin interferencia alguna, establezca un mecanismo de concursos para el acceso a cargos jerárquicos y brinde los recursos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos.

En segundo lugar, es preciso definir un Plan Estratégico hacia el cual converjan todos los proyectos y tareas que realice el Sistema Estadístico Nacional y, en particular, el INDEC, tanto en materia de producción de estadísticas básicas, como en lo relativo a métodos y técnicas²⁵. Esto debería darse en el marco de un esquema administrativo y operativo que persiga objetivos de excelencia, incluyendo definiciones estrictas de orden normativo y en todo lo concerniente a responsabilidades, procedimientos, métodos, registros, control y seguridad informática, que aseguren la transparencia de los procesos y la calidad de las estadísticas producidas.

Lo expuesto permitirá regularizar situaciones anómalas y, al propio tiempo, avanzar en proyectos postergados históricamente, básicamente por razones de índole presupuestaria. Asimismo, derivará en la existencia de políticas de largo plazo que orienten tanto el accionar del INDEC como del propio Sistema Estadístico Nacional. En definitiva, se trata de establecer lineamientos de trabajo que vuelvan a nuestro país y al INDEC, al lugar de prestigio internacional que consiguió en el pasado por méritos propios.

El examen de la experiencia internacional muestra que no hay un único arreglo institucional válido para garantizar la producción de estadísticas económicas y sociales confiables. Por el contrario, lo que resalta es la variedad de modelos existentes. Sin embargo, es crucial garantizar un conjunto de características de la producción de estadísticas que son identificadas como esenciales, a saber, independencia, relevancia, integridad y credibilidad, calidad y coherencia, protección y accesibilidad de la información recopilada, y eficiencia.

Por ello parece razonable que el proceso de recuperación institucional sea realizado dentro del marco de *Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales*, que adopta la Comisión de Estadística del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y que se incorpora como Apéndice I de este informe. También se considera oportuno citar aquí algunas de las recomendaciones que se realizan en el documento de la CEPAL (2004), *Manual de organización estadística, tercera edición: El funcionamiento y organización de una oficina de estadística*, las cuales pueden resultar un adecuado encuadre de las acciones y posibles iniciativas que se mencionan más adelante.

En dicho documento que trata sobre las instituciones gubernamentales (de categoría variable) “creadas con el propósito de recopilar, interpretar y divulgar estadísticas oficiales” (CEPAL 2004, p1), reconoce que “*más allá de la diversidad que pueda existir en cuanto a su tamaño, magnitud de sus operaciones y campos de acción... no difieren tanto entre sí en su función principal y en la conducta que se espera de ellas, como tampoco en las normas que rigen su funcionamiento.*” (CEPAL 2004, p.1).

En el apartado *Fundamentos de un organismo de estadística*, se expresa que “3. *Para que los ciudadanos confíen en las estadísticas oficiales, los organismos estadísticos deben contar con un conjunto de valores y principios fundamentales que sean respetados por el público. Entre ellos están la independencia, la pertinencia y la credibilidad, así como el respeto a los derechos de los informantes. 4. Estos principios han sido sistematizados en los principios fundamentales de las estadísticas oficiales.*”²⁶ (CEPAL, 2004, p.5).

²⁵ Como punto de partida puede considerarse el documento de la ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS (ANCE): *Sistemas Estadísticos. Aportes para una Estrategia*. Buenos Aires. Noviembre de 2009, del cual se han extraído algunas ideas para la elaboración de algunas consideraciones incluidas en esta sección.

²⁶ Hace referencia al Apéndice I.

En particular, y respecto del principio de independencia, el documento manifiesta –entre otras consideraciones- que “5. *Para tener credibilidad y desempeñar su función de brindar un flujo ininterrumpido de información útil y de excelente calidad al público en general y a los encargados de la formulación de políticas, es preciso que los organismos de estadísticas tengan una posición de independencia ampliamente reconocida. Sin la credibilidad derivada de un alto grado de independencia, los usuarios perderán la confianza en la exactitud y la objetividad de la información del organismo y quienes le proporcionan los datos estarán menos dispuestos a cooperar con él*” (CEPAL, 2004, p.5). “6. *En esencia, un organismo de estadística debería diferenciarse claramente de los sectores del gobierno encargados de las actividades de aplicación y de formulación de las políticas. Debería ser imparcial y evitar que se dé siquiera la impresión de que los procesos de recopilación, análisis e información de datos que realiza pudieran ser manipulados con fines políticos, o de que determinados datos, identificables en forma individual, pudieran ser cedidos con fines administrativos, regulatorios o de aplicación de la ley.*” (CEPAL, 2004, p.5).

En cuanto al principio de credibilidad, el documento expresa: “19. *Las estadísticas tienen una característica especial: los resultados de las actividades de un organismo de estadística deben ser reproducibles para ser creíbles, pero no es realista suponer que el usuario pueda reproducirlos. Este es el motivo de que los organismos de estadística deban esforzarse en fortalecer su credibilidad, y de que exista una extremada susceptibilidad ante cualquier ataque a su credibilidad, o a la posibilidad de que el público pierda la fe en la confiabilidad de su producción.* 20. *Los organismos de estadística deben ser sumamente rigurosos con respecto a las normas que deben satisfacer la obtención de datos, los métodos de procesamiento y la derivación de los resultados. Además, deben infundir al personal un espíritu de calidad acorde con el alto nivel de exigencia de las normas. De este modo se refuerza permanentemente la sensación de que lo que se produce es el resultado de la calidad de los insumos y de los métodos de producción y control*²⁷. 21. *La necesidad de inspirar un espíritu de calidad y de convencer a todos los usuarios de la calidad de los procedimientos de producción empleados tiene varias implicancias en materia organizativa. Por ejemplo, los usuarios se sienten más seguros si, periódicamente, los métodos utilizados por el organismo de estadística son evaluados por un ente externo y las conclusiones se debaten en público.*” (CEPAL, 2004, p.9 y10).

Más específicamente, y para el caso del Índice de Precios al Consumidor, debiera encararse un proceso de revisión integral de su producción atendiendo al documento del Departamento de Estadística del Fondo Monetario Internacional *Marco para evaluar la Calidad (MECAD) del Índice de Precios al Consumidor*.²⁸ En el mismo se presenta un esquema flexible que permite realizar una evaluación del indicador mencionado y refiere, además de los aspectos metodológicos más específicos, a las condiciones previas de la calidad y a las garantías de integridad, aspectos que, en el proceso de recuperación del INDEC y atento a la caracterización de la situación actual del mismo, parecen prioritarios.

El objetivo entonces sería encarar acciones que tiendan a promover el cumplimiento de los estándares de independencia, transparencia y credibilidad arriba mencionados. Como se dijo antes, ello requiere llevar adelante una reforma institucional del INDEC. En opinión de la UBA, entre los posibles componentes de dicha reforma institucional se encuentran los siguientes:

²⁷ Nota el pie en el documento original: “Algunos organismos de estadística (como por ejemplo los de Australia, Canadá y Nueva Zelanda) incluso publican sus normas de calidad en su sitio web o en su Intranet”.

²⁸ http://dsbb.imf.org/vgn/images/pdfs/dqrsdqaf/DQAF_CPI_Spanish.pdf

- 1) Establecer un status jurídico para la organización y funcionamiento del INDEC que garantice la independencia de su gestión técnica, con asignación de presupuesto acorde a sus necesidades.
- 2) Crear una Comisión Bicameral orientada al análisis y seguimiento de la problemática de las estadísticas públicas, tendiente a fortalecer el proceso de institucionalización de las estadísticas oficiales, todo ello de conformidad con los avances del proceso de convergencia internacional y nacional en materia de estadística pública.
- 3) Fijar una dirección colegiada integrada por personas de probada excelencia técnica en las áreas de actuación del INDEC y reputación ética incuestionable, conforme al orden de méritos establecido por concurso previo.
- 4) Convocar a concurso público por oposición y antecedentes y sin ningún tipo de limitaciones para los cargos del Directorio, Directores Nacionales y hasta Jefes de Departamento, con designaciones conforme al orden de méritos establecido por el Jurado.
- 5) Nombrar como jurados a profesionales en la materia de alta reputación profesional y de condición ética incuestionable, sean del ámbito nacional y/o internacional.
- 6) Fijar que los cargos asignados sean determinados por lapsos suficientes, de forma tal que garanticen la estabilidad y, con ello, la acumulación y aprovechamiento de experiencias.
- 7) Establecer un Consejo Académico constituido por representantes de las universidades públicas e institutos de investigación de reconocida trayectoria en las temáticas de incumbencia del INDEC.
- 8) Crear un Consejo Consultivo de Usuarios integrado por especialistas de reconocida competencia y especialización en materia de estadística y actividades profesionales afines, complementados por representantes de instituciones, empresas y asociaciones de profesionales.
- 9) Establecer un Plan Estratégico proyectado hacia el corto, medio y largo plazo, con criterios de viabilidad técnica, económica y orientación a los usuarios. Para el diseño e implementación del Plan, se deberá requerir asimismo la asistencia y cooperación de organismos supranacionales de reconocida competencia en la materia – EUROSTAT, CEPAL y, sobre todo agencias nacionales de reconocida competencia en recientes estrategias exitosas de innovación - con el propósito de adaptación inmediata de las actividades de producción y difusión estadística a los estándares y criterios de mejores prácticas internacionales.
- 10) Establecer un marco institucional para la Gestión de Calidad en materia de estadística pública. Dicho marco deberá receptar las tendencias más actuales en materia de modelos de calidad y procedimientos de mejora continua, evaluación y aseguramiento de la calidad de procesos y resultados.

En conclusión, el presente documento refleja la continuidad del escepticismo inicial respecto de la credibilidad de las estadísticas del INDEC. Asimismo, reafirma la necesidad de una urgente reforma institucional del Instituto. A menos que exista un cambio sustancial en las condiciones institucionales y materiales en las que se desenvuelve el proceso de evaluación y seguimiento del INDEC, no resulta posible avanzar en ulteriores tareas analíticas relativas al

tema que nos ocupa. Asimismo, la UBA recuerda una vez más su posición respecto de que eventuales tareas de auditoría de los procesos de recolección, carga y procesamiento de datos por parte del INDEC están fuera del alcance de cuerpos académicos asesores.

Apéndice I. Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales²⁹

En su período extraordinario de sesiones, celebrado en Nueva York del 11 al 14 de abril de 1994, la Comisión de Estadística adoptó los principios fundamentales de las estadísticas oficiales, tal como aparecen en la decisión C (47) de la CEPE, pero con un preámbulo revisado. A continuación se presenta un extracto del informe que contiene el preámbulo y los principios tal y como fueron adoptados³⁰.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES

La Comisión de Estadística,

Teniendo en cuenta que la información estadística oficial es una base indispensable para el desarrollo sostenible en las esferas económica, demográfica, social y ambiental y para el conocimiento y el mutuo comercio entre los Estados y los pueblos del mundo,

Teniendo en cuenta que la confianza básica del público en la información estadística oficial depende en gran medida del respeto por los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad democrática que procura entenderse a sí misma y respetar los derechos de sus miembros,

Teniendo en cuenta que la calidad de las estadísticas oficiales y, en consecuencia, la calidad de la información de que dispone el gobierno, la economía y el público dependen en gran medida de la cooperación de los ciudadanos, las empresas y otras fuentes de la información al proporcionar los datos pertinentes que se necesitan para la compilación de estadísticas y de la cooperación entre quienes usan y quienes elaboran las estadísticas para satisfacer las necesidades de los usuarios,

Recordando los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de cuestiones de estadística por establecer normas y conceptos que permitan efectuar comparaciones entre los países,

Recordando también la Declaración de Ética Profesional del Instituto Internacional de Estadística,

Habiendo expresado la opinión de que la resolución C (47), adoptada por la Comisión Económica para Europa el 15 de abril de 1992, tiene un significado universal,

Tomando nota de que en su octavo período de sesiones, celebrado en Bangkok, en noviembre de 1993, el Grupo de Trabajo de Expertos en Estadística designado por el Comité de Estadística de la Comisión Económica para Asia y el Pacífico para examinar los principios fundamentales había convenido en principio con la versión de la CEPE y había subrayado que dichos principios podían aplicarse a todas las naciones,

Tomando nota asimismo de que en su octavo período de sesiones, celebrado en Addis Abeba en marzo de 1994, la Conferencia Conjunta de Planificadores Estadísticos y Demógrafos

²⁹ Extraído de CEPAL Manual de organización estadística, tercera edición: El funcionamiento y organización de una oficina de estadística (2004).

³⁰ Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento N° 9 (E/1994/29), cap. V. Manual de organización estadística, tercera edición: El funcionamiento y organización de una oficina de estadística

Africanos consideró que los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales son de importancia universal,

Adopta los presentes principios de las estadísticas oficiales:

1. Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados;
2. Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de los datos estadísticos;
3. Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística;
4. Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas;
5. Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente con respecto a la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que le impondrán;
6. Los datos que reúnan los organismos de estadísticas para la compilación estadística, ya sean que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos;
7. Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos;
8. La coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico;
9. La utilización por los organismos de estadística de cada país de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos a nivel oficial;
10. La cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística contribuye a mejorar los sistemas de estadísticas oficiales en todos los países.

Apéndice II. Código de Buenas Prácticas³¹.

MARCO INSTITUCIONAL

Los factores institucionales y organizativos tienen una influencia considerable en la eficacia y la credibilidad de una autoridad estadística que elabora y difunde estadísticas públicas. Las cuestiones pertinentes son la independencia profesional, el mandato de recogida de datos, la adecuación de los recursos, el compromiso de calidad, la confidencialidad estadística, la imparcialidad y la objetividad.³²

Principio 1: Independencia profesional – *La independencia profesional de las autoridades estadísticas de otros departamentos y organismos políticos, reguladores o administrativos, así como de los operadores del sector privado, garantiza la credibilidad de las estadísticas públicas.*

Indicadores de buenas prácticas

- En la legislación se especifica la independencia de la autoridad estadística de las interferencias políticas y de otras interferencias externas a la hora de elaborar y difundir estadísticas oficiales.
- El director de la autoridad estadística tiene un nivel jerárquico lo suficientemente elevado como para garantizar un acceso de alto nivel a las autoridades políticas y a los organismos públicos de carácter administrativo. Debe ser una persona de una gran capacidad profesional.
- El director de la autoridad estadística y, cuando proceda, los jefes de sus organismos estadísticos tienen la responsabilidad de garantizar que las estadísticas se elaboran y difunden de forma independiente.
- El director de la autoridad estadística y, cuando proceda, los jefes de sus organismos estadísticos son los únicos responsables para decidir sobre los métodos, las normas y los procedimientos estadísticos, así como sobre el contenido y el calendario de las comunicaciones estadísticas.
- Se publican los programas de trabajo estadístico y se describen los progresos realizados en informes periódicos.
- Las comunicaciones estadísticas se distinguen claramente y se emiten al margen de las declaraciones políticas.
- Cuando procede, la autoridad estadística realiza comentarios públicos sobre cuestiones estadísticas, en los que incluye críticas y usos inadecuados de las estadísticas oficiales.

³¹ Esta versión del “Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas” omite referencias específicas al caso de la Unión Europea y enfatiza los rasgos propios del caso argentino actual.

³² Cabe subrayar que los referidos principios tienen acogida en la mayor parte de los 21 proyectos de reforma legislativa al sistema argentino de estadísticas públicas que cuentan a la fecha con estado parlamentario y serán discutidos durante el año legislativo 2010

Principio 2: Mandato de recogida de datos - *Las autoridades estadísticas deben tener un mandato jurídico claro para recoger información destinada a la elaboración de estadísticas públicas. A petición de las autoridades estadísticas, se podrá obligar por ley a las administraciones, las empresas, los hogares y el público en general a que permitan el acceso a los datos destinados a la elaboración de estadísticas públicas o a que presenten dichos datos.*

Indicadores de buenas prácticas

- En la legislación se especifica el mandato de recoger información destinada a la elaboración y la difusión de estadísticas oficiales.
- La legislación nacional permite a la autoridad estadística la utilización de expedientes administrativos a efectos estadísticos.
- Sobre la base de un acto jurídico, la autoridad estadística puede obligar a responder encuestas estadísticas.

Principio 3: Adecuación de los recursos – *Los recursos a disposición de las autoridades estadísticas deben ser suficientes para cumplir los requisitos de las estadísticas públicas.*

Indicadores de buenas prácticas

- Se dispone de recursos humanos, financieros e informáticos adecuados tanto en tamaño como en calidad para cumplir las necesidades actuales de las estadísticas públicas.
- El alcance, el detalle y el coste de las estadísticas públicas son proporcionados respecto a las necesidades.
- Existen procedimientos para evaluar y justificar las solicitudes de nuevas estadísticas públicas en relación con su coste.
- Existen procedimientos para evaluar la necesidad continua de todas las estadísticas públicas, para determinar si alguna de ellas puede realizarse de forma discontinua o reducirse y, así, poder liberar recursos.

Principio 4: Compromiso de calidad – *Todos los organismos integrantes del sistema estadístico nacional asumen el compromiso de trabajar y cooperar conforme a los principios establecidos en un Compromiso para la Calidad del Sistema Estadístico.*

Indicadores de buenas prácticas

- La calidad del producto se controla periódicamente conforme a los componentes de un modelo de gestión de calidad y mejora continua de los procesos de producción y difusión de estadísticas públicas.
- Existen procesos para controlar calidad de la recogida, el tratamiento y la difusión de estadísticas.

- Existen procesos para abordar consideraciones de calidad, en los que constan compromisos en este ámbito, y para orientar la planificación de las encuestas actuales y futuras.
- Las orientaciones de calidad están documentadas y el personal tiene una formación adecuada. Dichas orientaciones se expresan por escrito y se ponen a disposición del público.
- Existe una revisión periódica y profunda de la producción estadística clave utilizando expertos externos cuando proceda.

Principio 5: Confidencialidad estadística – *Deben garantizarse absolutamente la privacidad de los proveedores de datos (hogares, empresas, administraciones y otros encuestados), la confidencialidad de la información que proporcionan y su uso exclusivo a efectos estadísticos.*

Indicadores de buenas prácticas

- En la legislación se garantiza la confidencialidad estadística.
- El personal de la autoridad estadística firma un compromiso de confidencialidad jurídico cuando es nombrado.
- Se establecen sanciones importantes por cualquier incumplimiento premeditado de la confidencialidad estadística.
- Se proporcionan instrucciones y orientaciones sobre la protección de la confidencialidad estadística en los procesos de elaboración y difusión. Dichas orientaciones se expresan por escrito y se ponen a disposición del público.
- Existen disposiciones físicas y tecnológicas para proteger la seguridad y la integridad de las bases de datos estadísticas.
- Se aplican protocolos estrictos a los usuarios externos que acceden a microdatos a efectos de investigación.

Principio 6: Imparcialidad y objetividad – *Las autoridades estadísticas deben elaborar y difundir estadísticas públicas, respetando la independencia científica y hacerlo de forma objetiva, profesional y transparente, de modo que se trate a todos los usuarios por igual.*

Indicadores de buenas prácticas

- Las estadísticas se recopilan sobre una base objetiva determinada por consideraciones estadísticas.
- La elección de las fuentes y las técnicas depende de consideraciones estadísticas.
- Los errores descubiertos en las estadísticas publicadas se corrigen y se dan a conocer lo antes posible.
- La información sobre los métodos y los procedimientos utilizados por la autoridad estadística están a disposición del público.

- Se anuncian previamente la fecha y la hora de comunicación de las estadísticas.
- Todos los usuarios tienen acceso al mismo tiempo a las comunicaciones estadísticas, y se restringe, se controla y se hace pública toda comunicación previa privilegiada a cualquier usuario externo. En caso de que se produzcan filtraciones, deberían revisarse los acuerdos de comunicación previa para garantizar la imparcialidad.
- Las comunicaciones y declaraciones estadísticas realizadas en ruedas de prensa son objetivas e imparciales.

PROCESOS ESTADÍSTICOS

Las normas, orientaciones y buenas prácticas, tanto nacionales como internacionales, deben cumplirse plenamente en los procesos utilizados por las autoridades estadísticas para organizar, recoger, elaborar y difundir las estadísticas oficiales. La credibilidad de las estadísticas se ve reforzada por una reputación de buena gestión y eficacia. Los aspectos pertinentes son una metodología sólida, unos procedimientos estadísticos adecuados, una carga para los encuestados que no sea excesiva y la relación coste-eficacia.

Principio 7: Metodología sólida – Unas estadísticas de calidad deben apoyarse en una metodología sólida, lo cual exige herramientas, procedimientos y conocimientos especializados adecuados.

Indicadores de buenas prácticas

- El marco metodológico general de la autoridad estadística sigue normas, orientaciones y buenas prácticas tanto nacionales como internacionales.
- Existen procedimientos para garantizar que se aplican coherentemente conceptos, definiciones y clasificaciones estándar en toda la autoridad estadística.
- El registro de empresas y el marco de las encuestas de población se evalúan periódicamente y, en caso necesario, se ajustan para garantizar una alta calidad.
- Existe una concordancia detallada entre las clasificaciones nacionales y los sistemas de sectorización y los sistemas internacionales correspondientes.
- Se contratan titulados en las disciplinas académicas pertinentes.
- El personal asiste a cursos de formación y conferencias internacionales pertinentes, y se relaciona con colegas especialistas en estadística a nivel internacional para aprender de los mejores profesionales y aumentar sus conocimientos especializados.
- Se establece una cooperación con la comunidad científica nacional e internacional para mejorar la metodología, se evalúa, mediante revisiones externas, la calidad y la eficacia de los métodos aplicados y se promueve la adopción de herramientas mejores cuando ello es viable.

Principio 8: Procedimientos estadísticos adecuados – Unas estadísticas de calidad deben apoyarse en unos procedimientos estadísticos adecuados, aplicados desde la recogida de los datos hasta la validación de los mismos.

Indicadores de buenas prácticas

- Cuando las estadísticas se basan en datos administrativos, las definiciones y los conceptos utilizados a efectos administrativos deben aproximarse bastante a los requeridos a efectos estadísticos.
- En el caso de las encuestas estadísticas, se prueban sistemáticamente los cuestionarios antes de la recogida de datos.
- El diseño de las encuestas, y la selección y ponderación de las muestras están bien fundamentados y se revisan o actualizan conforme a lo dispuesto.
- El trabajo de campo, la introducción de los datos y la codificación se controlan y revisan de forma sistemática y permanente conforme a lo dispuesto.
- Se utilizan sistemas informáticos de edición y de imputación y se revisan o actualizan periódicamente conforme a lo dispuesto.
- Las revisiones siguen procedimientos normalizados, consolidados y transparentes.

Principio 9: Una carga para los encuestados que no sea excesiva – *La carga que supone la notificación debería ser proporcionada respecto a las necesidades de los usuarios y no ser excesiva para los encuestados. La autoridad estadística controla la carga que supone responder a la encuesta y fija objetivos para reducirla progresivamente.*

Indicadores de buenas prácticas

- El alcance y el detalle de las demandas de estadísticas públicas se limita a lo estrictamente necesario.
- La carga que supone la notificación se reparte lo más ampliamente posible entre la población sobre la que se efectúa la encuesta mediante técnicas de muestreo apropiadas.
- En la medida de lo posible, se puede acceder fácilmente a la información que se solicita de las empresas a partir de sus cuentas y, cuando es posible, se utilizan medios electrónicos para facilitar su transmisión.
- Se aceptan las estimaciones y aproximaciones más fiables cuando no se dispone inmediatamente de la información exacta.
- Cuando es posible se utilizan fuentes administrativas para evitar que se dupliquen las solicitudes de información.
- Está generalizada la puesta en común de datos entre las autoridades estadísticas a fin de evitar la multiplicación de las encuestas.

Principio 10: Relación coste-eficacia – *Los recursos deben utilizarse eficazmente.*

Indicadores de buenas prácticas

- Se controla la utilización de los recursos de la autoridad estadística a través de medidas internas y externas independientes.
- Las operaciones administrativas rutinarias (por ejemplo, toma, codificación y validación de los datos) están automatizadas en la mayor medida posible.
- Se está optimizando el potencial de productividad de la tecnología de la información y la comunicación a efectos de recogida, tratamiento y difusión de los datos.
- Se están realizando esfuerzos proactivos para mejorar el potencial estadístico de los registros administrativos y evitar encuestas directas costosas.

PRODUCCIÓN ESTADÍSTICA

Las estadísticas disponibles deben satisfacer las necesidades de los usuarios. Las estadísticas cumplen las normas de calidad establecidas y responden a las necesidades de las instituciones, los gobiernos, los organismos de investigación, las empresas y el público en general. Las cuestiones importantes atañen a la medida en que las estadísticas son pertinentes, precisas y fiables, oportunas, coherentes, comparables entre regiones y países, y de fácil acceso para los usuarios.

Principio 11: Pertinencia - *Las estadísticas públicas deben satisfacer las necesidades de los usuarios.*

Indicadores de buenas prácticas

- Existen procesos para consultar a los usuarios, controlar la pertinencia y la utilidad práctica de las estadísticas existentes por lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades, así como para asesorar sobre las nuevas necesidades y prioridades.
- Se satisfacen las necesidades prioritarias y se reflejan en el programa de trabajo.
- Se realizan periódicamente encuestas para conocer el grado de satisfacción de los usuarios.

Principio 12: Precisión y fiabilidad - *Las estadísticas públicas deben reflejar la realidad de forma precisa y fidedigna.*

Indicadores de buenas prácticas

- Se evalúan y validan los datos originales, los resultados intermedios y la producción estadística.
- Se miden y se documentan sistemáticamente los errores de muestreo y los que no son de muestreo con arreglo al marco de los componentes del modelo de calidad establecido.
- Se realizan de forma rutinaria y se utilizan internamente estudios y análisis de revisiones para moldear los procesos estadísticos.

Principio 13: Oportunidad y puntualidad - *Las estadísticas públicas deben difundirse oportuna y puntualmente.*

Indicadores de buenas prácticas

- La oportunidad es conforme a las normas más estrictas de difusión a escala nacional e internacional.
- Se establece una hora determinada del día para la comunicación de estadísticas públicas.
- Para establecer la periodicidad de las estadísticas públicas se tienen en cuenta los requisitos de los usuarios en la medida de lo posible.
- En caso de que la comunicación no vaya a producirse a la hora establecida, se notifica por adelantado, se dan explicaciones y se fija un nuevo plazo de comunicación.
- Cuando se considere conveniente, pueden difundirse resultados preliminares de una calidad global aceptable.

Principio 14: Coherencia y comparabilidad – *Las estadísticas públicas deben ser coherentes a nivel interno, a lo largo del tiempo y comparables entre regiones y países; debería ser posible combinar y hacer un uso conjunto de los datos relacionados a partir de fuentes distintas.*

Indicadores de buenas prácticas

- Las estadísticas son coherentes a nivel interno (por ejemplo, se observan las identidades aritméticas y contables).
- Las estadísticas son coherentes o conciliables durante un período razonable.
- Las estadísticas se recopilan sobre la base de normas comunes respecto al alcance, las definiciones, las unidades y las clasificaciones en las distintas encuestas y fuentes.
- Se comparan y concilian las estadísticas de las distintas encuestas y fuentes.
- Se garantiza la comparabilidad transnacional de los datos mediante intercambios periódicos entre el sistema estadístico nacional y otros sistemas estadísticos; se efectúan estudios metodológicos en estrecha colaboración con otros sistemas nacionales, regionales e internacionales.

Principio 15: Accesibilidad y claridad – *Las estadísticas públicas deben presentarse de forma clara y comprensible, difundirse de forma adecuada y conveniente y estar disponibles, asimismo se debería permitir el acceso a las mismas de forma imparcial, con metadatos y orientación de apoyo.*

Indicadores de buenas prácticas

- Las estadísticas se presentan de tal forma que facilitan una interpretación adecuada y comparaciones significativas.
- Los servicios de difusión utilizan una tecnología moderna de información y comunicación y, si procede, una copia impresa tradicional.

- Cuando sea posible se suministran análisis a medida y se hacen públicos.
- Se puede permitir el acceso a los microdatos a efectos de investigación. Dicho acceso está sometido a protocolos estrictos.
- Los metadatos están documentados con arreglo a sistemas de metadatos normalizados.
- Se mantiene informados a los usuarios sobre la metodología de los procesos estadísticos y la calidad de la producción estadística respecto a los criterios de calidad adoptados por el sistema nacional de estadísticas públicas.

Apéndice III. Instrumentos normativos

1. Instrumentos de carácter genérico

1. NACIONES UNIDAS: Fundamental Principles of Official Statistics. N.York: ONU, 1994. Documento aprobado en la Sesión Especial del 11-15 de abril de 1994.
2. NACIONES UNIDAS: Declaration of Good Practices in technical cooperation in statistics. N. York. Documento aprobado en la 30ª Sesión de 1-5 de marzo de 1999.
3. NACIONES UNIDAS: Handbook of statistical organization. The operation and organization of a statistical agency. 3ª Ed. N. York: Naciones Unidas, 2003.
4. INTERNATIONAL STATISTICAL INSTITUTE: Declaration on professional Ethics. Anexo 2 a STAD/QFS (2003) 1.
5. OCDE: Quality Framework and guidelines for OECD statistical activities (STD/QFS 2003). Version 2003. Aprobado el 17 de octubre del 2003.
6. EUROSTAT: Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Promulgado por la Commission de la Union Europea el 25 de mayo del 2005.
7. EUROSTAT: ESS Standard for quality reports. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, Enero 2009.
8. EUROSTAT: ESS Handbook for quality reports. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, Enero 2009
9. EUROSTAT: ESS Quality Glossary. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.
10. EUROSTAT: Handbook on improving quality by analysis of process variables. Nia Jones y Daniel Lewis (Editores). Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
11. EUROSTAT: Handbook on Data Quality Assessment: Methods and Tools. Manfred Ehling y Thomas Körner (editors). Wiesbaden, 2007.
12. EUROSTAT: Statistical Requirements Compendium. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
13. UNION EUROPEA: On reference metadata for the European Statistical System. Recomendación de la Comisión de las Comunidades Europeas del 23 de junio de 2009 ((2009/498/EC). Publicado en Official Journal of the European Union del 30 de junio del 2009.
14. UNION EUROPEA: Comité consultivo europeo para la gobernanza estadística. Decisión nº 235/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008. Publicado en Official Journal of the European Union del 15 de marzo del 2008.

15. UNION EUROPEA: Marco jurídico europeo para la calidad estadística. Regulación del Parlamento y el Consejo Europeo (EC) No 223/2009 sobre la transmisión de datos sujetos a confidencialidad estadística de la Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas (EC) No 322/97 de 11 de marzo del 2009. Publicado en Official Journal of the European Union del 31 de marzo del 2009.

16. EUROSTAT/CEPAL: Informe de actividades del programa de trabajo sobre el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas en América Latina y el Caribe (LC/L.2949(CE.8/19)), 10 de septiembre de 2008.

17. CEPAL: Informe sobre la elaboración y adopción del Código de Buenas Prácticas en América Latina y el Caribe. (LC/L.3075(CEA.5/13) 4 de agosto de 2009. Informe a la Quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Bogotá, 10 a 13 de agosto de 2009

2. Instrumentos de carácter específico

1. NACIONES UNIDAS, OIT, FMI, OCDE, EUROSTAT y BANCO MUNDIAL: Consumer Price Index Manual. Theory and practice. Washington, 2004.

2. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: MECAD/ Marco de evaluación de la calidad de los datos. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2003

3. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: The special data dissemination standard. Guide for subscribers and users. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2007.

4. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: Monetary and financial statistics. A compilation guide. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2008.

5. BANCO CENTRAL EUROPEO: Quality assurance procedures within the European Central Bank statistical function. Frankfurt: European Central Bank, 2008.

3. Instrumentos nacionales de referencia

1. STATISTICS NETHERLANDS: Object Orientation Quality Management (OQM). A management model for Quality. The Hague: Statistics Netherlands, 2009.

2. AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS: NSS Handbook, Australian Bureau of Statistics <http://www.nss.gov.au/nss/home.nsf>

3. UNITED STATES BUREAU OF LABOR STATISTICS: BLS Guidelines for Informing Users of Information Quality and Methodology. Washington DC, Bureau of Labor Statistics, 2002 <http://www.bls.gov/bls/quality.htm>

4. UNITED KINGDOM OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS: Guidelines for Measuring Statistical Quality, Office for National Statistics. Londres, 2006. http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_other/Guidelines_Subject.pdf

5. U.S. BUREAU OF THE CENSUS: Census Bureau Quality Standards. Washington DC: USA Bureau of the Census. http://www.census.gov/quality/quality_standards.htm
6. U.S. BUREAU OF THE CENSUS: U.S. Census Bureau Quality Performance Principles. US Bureau of the Census, http://www.census.gov/quality/performance_principles.htm
7. STATISTICS CANADA: Marcos nacionales de garantía de Calidad. Documento de síntesis elevado a la Comisión de Estadística de Naciones Unidas en su 41ª Período de Sesiones. 23-26 febrero de 2010.
8. STATISTICS NORWAY: Systematic quality work in statistics. Documento promulgado 15 de febrero 2007.
9. UNITED STATES OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Standards and Guidelines for Statistical Surveys, Office of Management and Budget. Washington DC, 2006. http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/statpolicy/standards_stat_surveys.pdf