

**INFORME DEL  
CONSEJO ACADÉMICO DE EVALUACIÓN  
Y SEGUIMIENTO DE LA ACTIVIDAD DEL  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS  
(CAES)**

**Septiembre 2010**

## **INTEGRANTES DEL CAES**

### **En su carácter de Representantes**

#### **Universidad de Buenos Aires**

Dr. Rubén E. Hallu

#### **Universidad Nacional de Mar del Plata**

C.P y Esp Daniel H. Pérez

#### **Universidad Nacional de Rosario**

Mag. Ernesto Seselovsky

#### **Universidad Nacional de Tres de Febrero**

Lic. Jorge A. Fernández Bussy

#### **Universidad Nacional de Tucumán**

Dr. Juan M. Jorrat

Este Informe fue elaborado por los representantes en el CAES de las Universidades de Buenos Aires, Nacional de Mar del Plata, Nacional de Rosario, Nacional de Tres de Febrero y Nacional de Tucumán, quienes sintetizaron y compatibilizaron los documentos confeccionados por Profesores de las Facultades de Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales y Derecho, convocados a este efecto, de la UBA; Docentes de las áreas de Economía y Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UNMdP; Docentes e Investigadores de la UNR que colaboraron a través de su Observatorio Económico Social; Equipo de Especialistas integrado por Docentes de la Carrera de Grado de Estadística y de la Maestría de Análisis y Generación de Información Estadística (UNTREF) y Docentes e Investigadores de las áreas de Economía y Estadística de la UNT.

# ÍNDICE

<b>I - INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>II - RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>4</b>
II.1. Aspectos Institucionales.....	4
II.2. Índice de precios al consumidor.....	8
II.3. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.....	12
<b>III - ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL INDEC</b> .....	<b>15</b>
III. 1. Introducción.....	15
III. 2. Organigrama del INDEC.....	15
III. 3. Situación de los Cargos Directivos del INDEC .....	19
III. 4. Evolución Histórica del Personal del INDEC .....	20
III. 5. Definición de las Direcciones con Programas Estadísticos y Direcciones con Servicios Centralizados de INDEC y Empleo en cada una de ellas .....	23
III. 6. Calidad del Personal de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC: Modelo Teórico-Práctico .....	26
III. 7. Educación del Personal de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC .....	27
III. 8. Educación del Personal de la Dirección Índices de Precios al Consumidor del INDEC: Encuestadores y Evolución Histórica .....	30
III. 9. Experiencia del personal de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC .....	31
III. 10. Estabilidad laboral del personal de los Programas Estadísticos y los Servicios Centralizados del INDEC .....	35
III.11. Incentivos y reconocimiento del personal de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC.....	37
III. 12. Índice de capital humano promedio por empleado de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC.....	39
III. 13. Conclusiones sobre Aspectos Institucionales del INDEC .....	41
III. 14. Recomendaciones.....	42
<b>IV - ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR</b> .....	<b>46</b>
<b>DEL GRAN BUENOS AIRES (IPC-GBA)</b> .....	<b>46</b>
IV.1. Consideraciones generales.....	46

IV.2. Sobre Índices de Precios al Consumidor.....	47
IV.3. Directrices relativas a un Sistema de Estadísticas de Precios .....	48
IV.4. Análisis del IPC-GBA .....	50
IV.5. Índice de Precios al Consumidor Gran Buenos Aires (IPC-GBA) .....	56
IV.6. Aspectos que afectan la Confiabilidad del IPC-GBA.....	59
IV.7. Conclusiones y Recomendaciones .....	88
<b>V. CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS 2010 .....</b>	<b>93</b>
V.1 Análisis y Evaluación .....	93
V.2 Conclusiones y Recomendaciones .....	97
<b>VI - PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA .....</b>	<b>100</b>
VI.1. Hacia un marco regulatorio global de las estadísticas públicas .....	100
VI.2. Necesidad de un marco nacional para la gestión y aseguramiento de la calidad .....	106
<b>ANEXOS .....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXO I - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DECRETO 927/2009 .....</b>	<b>112</b>
<b>ANEXO II - ALCANCES DE LA TAREA DEL CAES .....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXO III - SINTESIS DE LAS ACTIVIDADES DEL CAES .....</b>	<b>117</b>
<b>ANEXO IV - LOS REQUERIMIENTOS DEL CAES .....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO V - LA PRODUCCIÓN DE ESTADÍSTICAS DEL INDEC .....</b>	<b>132</b>
<b>ANEXO VI - DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL EMPLEO EN EL INDEC Y EN OTROS ORGANISMOS CIENTÍFICOS .....</b>	<b>142</b>
<b>ANEXO VIIA - CORRELACIÓN ENTRE IPC-GBA Y IPC-SAN LUIS, ICP- SANTA FE E IPC-CÓRDOBA .....</b>	<b>151</b>
<b>ANEXO VIIB - VARIEDADES QUE SALEN Y VARIEDADES QUE PERMANECEN EN EL IPC - EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EN 2004-2007 .....</b>	<b>152</b>

**ANEXO VIIC - GRUPOS CON UNA VARIEDAD EN EL IPC ABRIL 2008 = 100  
- VARIACIONES DE PRECIOS DE LAS VARIEDADES EXCLUIDAS Y DE LA  
VARIEDAD QUE PERMANECE EN CADA GRUPO ..... 153**

**ANEXO VIID - EFECTOS DEL TRATAMIENTO DE “OUTLIERS”  
PROPUESTO POR EL INDEC..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**

**ANEXO VIIIA - LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS  
ESTADÍSTICAS OFICIALES..... 159**

**ANEXO VIIIB - CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS ..... 164**

**ANEXO VIIC - INSTRUMENTOS NORMATIVOS ..... 172**

**ANEXO IX -SOBRE EL INFORME DE LA COMISIÓN BOSKIN  
(APÉNDICE DEL CAPÍTULO IV)..... 175**

*“Nada más importante que tener un conocimiento exacto de la riqueza y fuerza de los Estados; éste es el objeto de la ciencia Estadística, y su fin para proceder con acierto en todas las disposiciones que se dirijan al orden económico a efecto de fomentar la Agricultura, animar la Industria y proteger el Comercio, como que son los arcos torales de la felicidad pública [...] Esos datos son necesarios, son útiles, y en vano es creer que sin ellos se puedan tratar con acierto, según que lo desean nuestros jefes, las materias interesantes a la causa común del Estado; sin conocimientos de la fortuna pública, de las necesidades y recursos de estas Provincias, no es posible que se dicten las providencias más convenientes a la felicidad general”.*

(Manuel Belgrano, Correo de Comercio del sábado 14 de abril de 1810<sup>1</sup>)

---

<sup>1</sup> Véase versión facsimilar en:  
[http://www.google.com.ar/books?output=text&as\\_brr=1&id=UBt9TUf0vaQC&dq=Argentina&q=14+de+abril#v=snippet&q=14%20de%20abril&f=false](http://www.google.com.ar/books?output=text&as_brr=1&id=UBt9TUf0vaQC&dq=Argentina&q=14+de+abril#v=snippet&q=14%20de%20abril&f=false)

## I - INTRODUCCIÓN

El **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)** fue creado por Ley n° 17.622 del 25 de enero de 1968 con los objetivos de: “*Unificar la orientación y ejercer la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realicen en el territorio de la Nación y estructurar, mediante la articulación y coordinación de los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales, el Sistema Estadístico Nacional (SEN), y ponerlo en funcionamiento de acuerdo con el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva*”<sup>2</sup>. Los aspectos reglamentarios se establecieron por los Decretos 3110/70 y 1831/93.

El INDEC, conforme a la ley de su creación, es el ente rector del Sistema Estadístico Nacional (SEN), constituido por numerosos servicios de estadísticas de los ministerios y secretarías de estado nacionales, de los organismos descentralizados y de control de la administración nacional<sup>3</sup>, de los gobiernos provinciales –especialmente las direcciones de estadística de las 24 (veinticuatro) jurisdicciones-, municipales, reparticiones autárquicas, descentralizadas, empresas provinciales y municipales y servicios estadísticos de los entes interprovinciales. El INDEC cumple con las disposiciones de la ley de ser cabeza del SEN, mediante la **centralización metodológica**: diseño metodológico, organización y dirección de los operativos nacionales y la **descentralización ejecutiva**: la realización concreta de los operativos, censales y de encuestas, por parte de los organismos del SEN.

Es de destacar que cualquier sistema productor de estadísticas debe utilizar técnicas rigurosas y homologadas internacionalmente por organismos competentes, agencias de estadísticas de otras naciones con más experiencia y por los sectores académicos y científicos, y además gozar y mantener la confianza de los usuarios. A partir del año 2007 se inicia un proceso de descrédito de las estadísticas elaboradas por el INDEC. Primeramente se ven afectados los Índices de Precios confeccionados por el Instituto: Índice de Precios al Consumidor en el Gran Buenos Aires (IPC-GBA), Índice de Precios al Consumidor Nacional (IPC-NAC), Índices de Precios Internos Mayoristas (IPIM) y sus variantes e Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires (ICC-GBA). Posteriormente, las sospechas sobre los datos suministrados por el INDEC se extienden a variables socioeconómicas claves como ser: Tasa de Desocupación, Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia y recientemente, a series que describen el comportamiento real de la economía nacional.

La pérdida de credibilidad del INDEC es un hecho incontrastable y trasciende las metodologías empleadas. Simplemente los agentes sociales y económicos que toman decisiones usando información, no confían en las estadísticas generadas por el Instituto. Cabe recalcar que el conjunto de indicadores generados por el INDEC hacen que la información tenga características vitales. Se trata, nada menos, que del archivo básico de la República en cuanto a la realidad socio-económica-demográfica y su evolución en la historia. Por consiguiente, la pérdida de la calidad en el relevamiento y elaboración de la información o de la confianza que se deposita en el organismo productor de las estadísticas, encierran una gravosa carga para las generaciones futuras quienes no podrán contar con un registro histórico confiable de la Nación y su evolución.

Ante este dato de la realidad, es imprescindible que se generen reformas diversas con el objetivo de recrear la confianza en el INDEC. Es interés del CAES poner toda su fuerza para

---

<sup>2</sup> Ley n° 17.622, artículo 3.

<sup>3</sup> El Decreto 1831/93 detalla en su Anexo I los servicios estadísticos de la administración nacional y organismos estatales.

alcanzar ese objetivo. Este informe debe interpretarse como un primer esfuerzo en este sentido.

Dentro de este contexto el Poder Ejecutivo Nacional dispuso mediante el Decreto 927/2009 la creación “del Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento (CAES) de los diversos programas de trabajo que elabora el INDEC, integrado por representantes de por lo menos tres (3) Universidades Públicas Nacionales que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas invite”<sup>4</sup>.

El decreto de creación del CAES estableció como objetivo del Consejo: “Dicho Consejo tendrá como misión prioritaria evaluar la elaboración, aplicación y pertinencia de la llamada Metodología N° 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”<sup>5</sup>.

El Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento de INDEC (CAES), quedó constituido por representantes de las Universidades de Buenos Aires, Nacional de Mar del Plata, Nacional de Rosario, Nacional de Tres de Febrero y Nacional de Tucumán.

En la primera reunión del CAES, el 28 de Agosto de 2009, se solicitaron al INDEC dos informes:

1. “El primero, un perfil de la disponibilidad de recursos humanos, de computación y presupuestarios del INDEC (Estructura de funcionamiento, RRHH, nivel máximo de educación de los RRHH asignados a cada programa y título universitario, cuando corresponda, Plan de Actividades o Programas, Recursos de computación y Recursos presupuestarios, etc. Incluyendo, si existe, el estado de atraso de los resultados definitivos de los últimos Censos Nacionales de Población, Agrícola-Ganadero y Económico”<sup>6</sup>.

2. “El segundo un informe detallado de los cambios metodológicos realizados para la elaboración del IPC-GBA”<sup>7</sup>.

El Consejo decidió dar a los recursos de INDEC tanta importancia como a la metodología misma, ya que los resultados que se obtienen dependen tanto de la metodología como de los recursos –especialmente humanos– que se usan en las diferentes etapas de elaboración de las estadísticas.

El primer informe de INDEC, compuesto de varios archivos de documentos y planillas de cálculos, se entregó el 28 de septiembre de 2009, a un mes de la solicitud; el segundo despacho del Instituto, compuesto de manera similar al primero, llegó a las Universidades el 3 de noviembre de 2009 y el último informe considerado en esta evaluación, se recibió a inicios del mes de abril de 2010.

A partir de un primer análisis del contenido y cobertura del último informe de INDEC, recibido como respuesta a las demandas formuladas por el CAES en el documento del 17 de diciembre de 2009 y pedido complementario, y entregados a las autoridades de INDEC en la reunión del 4 de marzo de 2010, el Consejo acordó por unanimidad, dar por agotada la instancia de demanda de información. Esta decisión se tomó a pesar que algunos temas institucionales y los procedimientos de captación de la información básica del IPC, no fueron considerados, total o parcialmente, en los informes presentados. Desde ese momento se puso énfasis a la conclusión de este **Informe de Evaluación**.

---

<sup>4</sup> Decreto 927/2009, artículo 4.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Comunicado de Prensa de la Reunión del CAES del 28 de agosto de 2009.

<sup>7</sup> Idem.



En cuanto a su elaboración, se convino que cada universidad produzca un informe (total o parcial) referido a los temas objeto de análisis y evaluación, resultante del aporte de sus equipos de investigación, para luego sintetizar el análisis, conclusiones y recomendaciones en un solo documento que refleje la opinión del CAES. Su desarrollo, a partir de esta **Introducción** (Capítulo I), comienza con la presentación de un **Resumen Ejecutivo** (Capítulo II), en el cual se incorporan las principales Conclusiones y Recomendaciones emergentes del análisis y evaluación de la información, de toda la información presentada y los resultados de las entrevistas realizadas en el marco de la Agenda Anotada realizada por el CAES.

La presentación de los resultados en el Resumen y en todos los capítulos del Informe, responde a los ejes de indagación planteados por el CAES desde el inicio de su gestión: Aspectos Institucionales (Capítulo III), Índice de Precios al Consumidor (Capítulo IV), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (Capítulo V) y Principios y Orientaciones para el Fortalecimiento Institucional de la Estadística Pública (Capítulo VI).

El Informe de Evaluación tiene ocho anexos: el Decreto de creación del CAES (Anexo I- Dto. 927), un segundo documento donde brevemente se exponen los alcances de la tarea del CAES (Anexo II) y la síntesis de las actividades desarrolladas por el mismo (Anexo III), la descripción de la información solicitada al INDEC y la suministrada en respuesta (Anexo IV), finalizando el desarrollo de estos aspectos las Actividades de producción de estadísticas del INDEC (Anexo V) y el (Anexo VI) Disposiciones legales sobre el empleo en el INDEC y en otros organismos científicos.

Cierran este módulo del informe tres anexos, el primero que amplía algunos aspectos del análisis elaborado en el Capítulo IV, Índice de Precios al Consumidor (Anexos VII- a,b,c y d), el segundo (Anexo VIII- a, b, c) con los principios fundamentales de las estadísticas oficiales, el código de buenas prácticas y una síntesis de los principales instrumentos normativos, que forman parte del Capítulo VI (Orientaciones para el Fortalecimiento Institucional de la Estadística Pública) y, por último, el Anexo IX referido al Informe de la Comisión Boskin.

Por último cabe hacer una acotación con respecto al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas a realizarse en el próximo mes de Octubre. Este relevamiento mereció especial atención durante todo este período de gestión del CAES atento a la importancia que el mismo tiene por tratarse de un relevamiento que se realiza una vez cada diez años y que constituye el marco de referencia de todas las estadísticas socioeconómicas y demográficas que se elaboran en el país, no sólo a nivel nacional sino también el provincial y local. Por esta razón se incluyó este tema en todas las demandas de información, incluyendo la última del 17 de diciembre de 2009 incorporando, en este documento la evaluación de las actividades precensales realizadas y formulando recomendaciones que contribuyan a asegurar el éxito de este operativo censal, que, a no dudarlo debe involucrar a todos, cualquiera sea el lugar que se esté ocupando.

## II - RESUMEN EJECUTIVO

### II.1. Aspectos Institucionales

#### II. 1. 1 Conclusiones

1.El incremento del empleo en el INDEC desde 2006 a la fecha, fue la resultante de la incorporación de empleo transitorio, con distintas formas de precariedad laboral mientras que, el personal de planta permanente continuaba su disminución iniciada a partir de 1995. Esta política de RR.HH. va en contra de las recomendaciones internacionales para el personal de las oficinas nacionales productoras de estadísticas.

2.En el INDEC el 40% de los empleados tienen título universitario, terciario o de posgrado, mientras que, en los organismos productores de estadísticas de los países más avanzados en esta actividad., los profesionales representan el 50% del empleo total.

3.La política de incorporación de recursos humanos en el periodo 2006-2009 ha producido una disminución en la calidad del personal del INDEC, medida como el capital humano promedio por empleado en las direcciones con programas estadísticos o con servicios centralizados.

4.Los tres programas estadísticos más débiles de INDEC, según el rango total como medida del capital humano promedio por empleado, son: Sector Terciario y Precios (IPIM, IPIB, IPP, ICC-GBA), Encuesta Permanente de Hogares e Índices de Precios al Consumidor. Son los únicos programas que están por debajo de los rangos totales de los programas estadísticos y del INDEC.

5.Por último, cabe remarcar que no ha sido posible evaluar la gestión del organismo en virtud de no haber podido acceder el CAES a la información necesaria solicitada en el primer Informe (Planes Anuales de Actividades y Presupuestos correspondientes), reiterada en todos los siguientes.

#### II.1.2 Recomendaciones

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 técnicas<sup>8</sup>. 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

---

<sup>8</sup> 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.

incorpora como Anexo VIII.a 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”.<sup>9</sup> (CEPAL, 2004, p.5).

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<sup>10</sup>. 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

---

<sup>9</sup> Hace referencia al Anexo VIII.a.

<sup>10</sup> 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”.

*por el organismo de estadística son evaluados por un ente externo y las conclusiones se debaten en público.” (CEPAL, 2004, p.9 y10).*

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 del CAES, entre los posibles componentes de dicha reforma institucional se encuentran los siguientes:

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 instancia, en el ámbito del Congreso Nacional, orientada al análisis de alternativas legislativas, tendientes a fortalecer el proceso de institucionalización de las estadísticas oficiales, de conformidad con los avances del proceso de convergencia internacional y nacional en materia de estadística pública.

3) Asegurar que cualquiera sea la forma institucional que finalmente se adopte, la conducción del instituto deberá estar integrada por personas de probada excelencia técnica en las áreas de incumbencia 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. Este Consejo tendrá funciones de asesoramiento y participación activa en la elaboración del Plan Estratégico y de los Planes Anuales de Estadística.

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. Este Consejo tendrá por función la participación activa en la elaboración del Plan Estratégico.

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 receptor 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 capítulo refleja la continuidad del escepticismo inicial respecto de la credibilidad de las estadísticas del INDEC. Asimismo, reafirma la necesidad de una urgente y profunda reforma institucional del Instituto.

## **II.2. Índice de precios al consumidor**

Los indicadores económicos y sociales forman parte de la “memoria colectiva” de un país y representan una información fundamental para la toma de decisiones de políticas públicas. La importancia del Índice de Precios al Consumidor radica en sus numerosas aplicaciones en los ámbitos económico, jurídico y social. Entre ellas, debe destacarse su utilización como medida de la inflación que perciben los hogares de la población de referencia en su consumo<sup>11</sup>.

En general los IPC se utilizan para una extensa variedad de propósitos tales como la actualización de contraprestaciones contractuales, la elaboración de otros índices, por ejemplo, el utilizado para deflactar el gasto de consumo de los hogares en las cuentas nacionales, o las paridades de poder adquisitivo que se utilizan para comparar los niveles reales de consumo en distintos países.

Diferencias en las variaciones del IPC debido a la utilización de fórmulas o métodos que apenas difieren entre sí, o a la falta de rigurosidad en su aplicación, pueden tener repercusiones financieras y sociales considerables y afectar hasta la propia investigación económica, que base su estudio en este indicador.

### ***II.2.1 Conclusiones***

Al evaluar la confiabilidad del IPC-GBA se observó:

#### *a) Sobre la representatividad de las variedades relevadas*

El peso de las canastas (suma de las ponderaciones) definidas para el IPC-GBA base 1999=100 y base abril 2008=100 se ve reducido en más de un 25% debido a problemas en los precios relevados, falta de precios o presencia de precios nulos.

Las variedades efectivamente relevadas para el IPC-GBA base Abril 2008=100, representan menos del 50% del consumo de los hogares en todos los meses, presentando un comportamiento decreciente en el tiempo, conforme a las bases de datos entregadas al CAES.

#### *b) Sobre la calidad de los precios relevados*

La cantidad de precios relevados ha ido decreciendo en el tiempo, siendo de aproximadamente 90.000 antes del cambio metodológico y reduciéndose a menos de 30.000 después del cambio metodológico.

La calidad de los precios relevados en abril de 2008 es peor que la de los precios de meses anteriores.

Los precios recolectados no cubren todas las variedades definidas en el IPC-GBA base abril 2008=100 (435 de 440), siendo que en 40 de las variedades con precios relevados en ese mes, el precio medio (media geométrica) fue nulo, reduciendo el número de variedades con precios medios válidos a 395 de las 440 que se establecieron al definir el índice.

---

<sup>11</sup> OIT / FMI / OCDE / Oficina Estadística de las Comunidades Europeas / Organización de las Naciones Unidas / Banco Mundial. **Manual del índice de precios al consumidor: Teoría y práctica.** Washington, Fondo Monetario Internacional, 2006, página xxi.

La cantidad media de precios relevados por variedad en abril de 2008 es inferior a las presentadas en los meses anteriores de los cuales se tiene registro, a pesar que el número de variedades disminuyó aproximadamente en un 50%.

La proporción de datos imputados ha crecido en el tiempo alcanzando un valor cercano al 30% en Febrero del 2010; a su vez 2/3 de las variedades presentan más del 20% de sus datos imputados.

El mecanismo de detección de datos atípicos (*outliers*) mencionado por el INDEC en sus informes al CAES no es adecuado por la alta tasa de datos atípicos que detecta, aún sin presencia de alteraciones o mezclas en la distribución subyacente, y porque se aplica a los niveles de precios y no a los relativos de precios. El método aplicado para el control de precios atípicos (*outliers*) determina que se excluya del cálculo de la media geométrica de los precios de cada variedad, los valores más altos y más bajos, sin que necesariamente sean *outliers*. En la documentación brindada por el INDEC no se menciona bibliografía que sustente la aplicación del método.

A partir del cambio metodológico, aparecen precios imputados iguales a cero, lo cual carece de sentido. La presencia de datos imputados con 0, tanto en el mes base abril 2008 como en los meses subsiguientes cuyos precios se informaron al CAES, genera dudas acerca del mecanismo de imputación de los datos. La aplicación del método de imputación manifestado en la Metodología 13 no es consistente con la presencia de precios imputados nulos, por el uso de la media geométrica a nivel de variedades.

#### *c) Sobre la canasta y la estructura de ponderaciones*

Los criterios explicitados en la documentación suministrada respecto de la exclusión (o inclusión) de variedades de la canasta, no se cumplen en todos los casos o se enuncian en forma poco precisa, no justificando la totalidad de las exclusiones o inclusiones efectuadas.

Varias de las exclusiones cambian cualitativamente la canasta, haciéndola menos representativa de hogares de ingresos medios y altos, aunque la población de referencia continúa siendo la totalidad de los habitantes de CABA-GBA.

La estructura de ponderaciones del IPC 2008=100 difiere significativamente de la estructura que surge de la ENGH 2004/05, principal fuente de la determinación de los patrones de consumo de los hogares. En particular, la mayor relevancia que cobra el Capítulo "Alimentos y Bebidas", nuevamente sugiere que la canasta representa el consumo de hogares de menores ingresos. Esta apreciación se ve reforzada por la similitud entre la estructura de ponderación del IPC 2008=100 y el patrón de gastos de los hogares extendidos.

#### *d) Sobre la muestra de locales*

La muestra de locales fue modificada, sin que se especifique el criterio o marco muestral empleado. Comparativamente con el índice anterior, se encuestan menos locales y en la ampliación del área de cobertura enunciada sólo se verifica la incorporación del Partido de Ezeiza. Asimismo, se observa un corrimiento de la muestra de CABA a GBA, sin que se demuestre que dicha modificación corrige alguno de los sesgos enunciados.

#### *e) Sobre precios acordados, oficiales y relevados de otras fuentes*

No se menciona el tratamiento efectuado a las variedades contempladas en los acuerdos de precio realizados por la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, dependiente de la Secretaría de Comercio.

Se menciona el reemplazo del precio de mercado de algunas variedades por la información brindada por organismos públicos, lo cual no permite captar los precios pagados por los consumidores.

### ***II.2.2 Recomendaciones***

Con todo lo observado en este capítulo, la confiabilidad del IPC-GBA se ve cuestionada. Por lo tanto, es necesario generar acciones para modificar nuevamente el período base y asegurar la calidad de los procedimientos de relevamiento y procesamiento de precios. En tal sentido, se presentan un conjunto de recomendaciones resultantes del análisis y evaluación de los temas expuestos precedentemente.

#### ***a) Sobre la Estructura del Consumo***

Se considera pertinente y necesario, en el futuro, contar con un documento que explique los cambios en los hábitos de consumo de la población, y que dé cuenta de las consideraciones sobre los diferentes estratos poblacionales (o niveles socioeconómicos), y las diferentes estructuras de gastos asociadas.

Además se sugiere revisar la estructura de la canasta actual y ampliarla incluyendo otros productos y servicios relevantes en la ENGH 2004/5, supuestamente utilizados por hogares con niveles de ingreso medio, y confeccionar varios tipos de IPC, con definiciones de cobertura y utilidades específicas.

#### ***b) Sobre la Muestra de Locales***

Sería conveniente avanzar con la elaboración de una nueva muestra actualizada de locales en los que se relevan los precios, tal que permita reflejar detalladamente sus alcances y representatividad del total.

#### ***c) Sobre las Variedades y sus Ponderaciones***

c.1) El INDEC debe aclarar cuáles son las fuentes internas y externas consultadas para determinar la representatividad del indicador de una estructura actualizada del consumo de los hogares, explicar cómo se determina la representatividad de esa estructura de consumo, y describir esa estructura.

c.2) También debe documentarse cuál es la evolución del gasto y cuáles son los cambios producidos en los hábitos de los consumidores, según reflejan los resultados de la ENGH 2004/2005.

c.3) Con relación a los fundamentos de los cambios en la canasta y los criterios complementarios para la selección de las variedades que integran el Índice y sus ponderaciones:

- Se debe identificar y explicar qué “características excepcionales” de las variedades, influyen en la decisión de inclusión/exclusión.
- También se debe aclarar si se mantiene el criterio de incluir las variedades que agrupan artículos consumidos en al menos 20 hogares, según lo establecido por el INDEC.
- Deben identificarse las variedades “altamente significativas” y sus ponderaciones.
- Se recomienda elaborar un documento específico que enumere las modificaciones efectuadas y las metodologías aplicadas.

#### ***d) Sobre hogares representados en el IPC***



Se deben elaborar documentos que muestren los resultados de investigaciones ad-hoc sobre los cambios en los hábitos de consumo, las consideraciones sobre los diferentes estratos (o niveles socioeconómicos) poblacionales, y las diferentes estructuras de gastos asociadas.

*e) Sobre la elaboración y difusión de información con mayor desagregación*

Sería conveniente retomar la elaboración y difusión de las variaciones de precios según la estructura de consumos por quintil de ingresos, informadas semestralmente y discontinuadas en 2007, que permitían evaluar la evolución según la canasta que le correspondía a cada uno de los mismos.

*f) Sobre la captación y registro de precios*

Se recomienda incluir en el índice los precios efectivamente pagados por los consumidores.

La metodología usada para el cálculo del IPC-GBA debería incluir una definición explícita de precios atípicos o erróneos. Se recomienda no usar la metodología LNPRES mencionada por INDEC y en su lugar usar alguna de las tres metodologías mencionadas en este informe. También se recomienda explicitar las acciones a seguir en el tratamiento de aquellos precios detectados como atípicos, adicionando un análisis de dichos precios, y sólo proceder a la imputación en caso necesario.

Se recomienda revisar/cambiar el algoritmo de imputación de datos, puesto que el mismo está generando precios erróneos. Asimismo, se recomienda especificar estándares en la cantidad de precios imputados tolerables y prever acciones para asegurar su cumplimiento.

*g) Cambios del período base*

Se recomienda generar acciones para cambiar el período base, asegurando estándares de calidad para los precios relevados en dicho período, particularmente: inexistencia de variedades sin precios relevados, mínima cantidad de precios imputados, inexistencia de precios nulos, cantidad de precios relevados superior a los relevados en otros meses. Estándares que el actual IPC-GBA no cumple.

*h) Sobre el alcance del IPC*

Se recomienda generar acciones para la creación de un IPC Nacional, con todos los estándares de calidad requeridos para el propio IPC-GBA. Esta acción permitiría subsanar la incorrecta percepción de esperar que el IPC-GBA refleje la inflación de la República Argentina y el comportamiento de los precios de todas las provincias que la conforman.

Es conveniente elaborar múltiples IPC a semejanza del *Bureau of Labor Statistics* de EE.UU. que produce diferentes tipos de índices de precios<sup>12</sup>, cuyos dos grupos más importantes son: Índice de Precios para los Consumidores Urbanos (CPI-U) e Índice de Precios para los Consumidores Asalariados y Empleados Urbanos (CPI-W). Ambos conjuntos de índices se presentan también ajustados por estacionalidad, por área geográfica y por las principales ciudades. Asimismo, de ambas clases de índices, se confeccionan varias versiones según tipo de gasto. Todo ello resulta en 124 índices, sin considerar la apertura por región geográfica y ciudades importantes.

El examen realizado en el capítulo IV fundamenta la menguada confianza pública en el IPC-GBA. 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

---

<sup>12</sup> Consulta en Internet: <http://www.bls.gov/news.release/cpi.toc.htm>

cambio o el salario real o los niveles de pobreza. Los argumentos presentados por el INDEC, 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.

### **II.3. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010**

#### ***II.3.1 Conclusiones***

##### *a) Respecto a la participación de otros organismos en las tareas pre censales*

Con respecto a la participación de organismos o instituciones que en el desarrollo del Diseño Conceptual del Censo, en esta oportunidad no se ha dado participación a instituciones académicas (universidades o centros de investigación) del país.

Por otra parte se ha observado una escasa participación de entidades que conforman el Sistema Estadístico Nacional en el desarrollo de las Observaciones No Participantes del Censo Experimental (2009).

##### *b) Respecto del uso del muestreo en el Censo 2010*

De acuerdo con el diseño muestral propuesto, no queda claro si se podrá tener información confiable para los indicadores definidos en el Informe Metodológico presentado por INDEC, en particular para las localidades del estrato de tamaño de 50.000 a 99.999 habitantes.

Asimismo, la inclusión, en el formulario ampliado (el de la muestra), de preguntas dirigidas a identificar y/o caracterizar a sub-grupos poblacionales con baja representación en el total de la población (por ejemplo: etnicidad, discapacidad o migraciones), no resulta conveniente, en términos de asegurar estimaciones válidas de su comportamiento, para los dominios de análisis territoriales previstos en el Censo.

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

##### *c) Respecto a la evaluación del Censo Experimental (2009)*

Los informes presentados se limitan a mostrar cuadros estadísticos relativos a los errores de no respuesta y a mencionar las Observaciones No Participantes realizadas, haciendo evidente la ausencia de una rigurosa evaluación, con excepción de algunos tópicos aislados.

##### *d) Sobre el operativo de recuperación en zonas no censadas*

El informe menciona los problemas que surgen durante el relevamiento censal los que, por su importancia, justifican la ejecución de un operativo de recuperación. Sin embargo, no se especifican los aspectos operativos (estructura, organización y recursos humanos necesarios) de ésta tarea.

*e) Sobre las tareas de actualización cartográfica*

La respuesta del INDEC no aclara los puntos solicitado por el CAES con la precisión que requiere este tipo de actividad, Siendo la actualización cartográfica de altísima importancia entre las tareas pre-censales, era esperable un mayor nivel de precisión en la respuesta

### **II.3.2 Recomendaciones**

Atento a la proximidad de la fecha del relevamiento, el CAES formula a continuación, recomendaciones sobre algunos aspectos específicos que requieren particular atención por parte del INDEC para poder cumplir adecuadamente con los objetivos censales propuestos.

*a) Sobre las instancias académicas de consulta*

Se sugiere a las autoridades del INDEC efectuar una amplia convocatoria a participar activamente en la promoción y difusión del Censo antes de su relevamiento y que la misma incluya a todos los organismos e instituciones que puedan efectuar su aporte para contribuir al éxito de este operativo.

*b) Sobre las tareas de actualización cartográfica*

El CAES sugiere brindar especial atención, a la actualización de la cartografía a utilizar, en particular la correspondiente a la provincia de Buenos Aires a los fines de poder disponer de un marco adecuado para garantizar la cobertura espacial del relevamiento.

*c) Respecto de los análisis de evaluación del Censo 2010 y el operativo de recuperación en zonas no censadas*

Una vez realizado el Censo, se sugiere adoptar las medidas necesarias para poner a disposición de los usuarios, en el corto plazo, los resultados del Operativo con la mayor desagregación espacial posible (con la limitación que impone la preservación del secreto estadístico), y los informes de evaluación de cobertura y calidad correspondientes.

En el marco de esta evaluación se da por sobre entendido, aunque no ha sido nunca mencionada, la realización de la Encuesta de Evaluación de la Cobertura espacial y sectorial del Censo.

### III - ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL INDEC

#### III. 1. Introducción

El Manual de Organización Estadística de las Naciones Unidas (ONU) menciona que lo más importante para un organismo generador de estadísticas es su personal. Aún más, se enfatiza que la diferencia entre una institución creíble y eficaz, y otra que no lo es, radica en la presencia de un equipo humano bien organizado, motivado y con alta capacidad técnica<sup>13</sup>. En total acuerdo con esta recomendación de la ONU, el CAES decidió en su primera reunión analizar tanto la metodología del IPC-GBA como los recursos humanos de INDEC.

El objetivo de este capítulo es analizar los aspectos institucionales de INDEC, su organigrama, situación de los cuadros superiores del organismo y evaluar los recursos humanos del instituto a nivel de direcciones simples productoras de estadísticas y direcciones, nacionales y simples, proveedoras de servicios centralizados. Las fuentes fueron los informes primero y segundo del Instituto, que aportaron referencias sobre el organigrama y situación de los cargos ejecutivos<sup>14</sup>, personal por direcciones nacionales y simples, según nivel máximo de educación alcanzado, antigüedad, planta a la que pertenece y nivel de revista en el Instituto.

#### III. 2. Organigrama del INDEC

La primera parte del organigrama del INDEC y la situación de los cargos de dirección superiores, conforme a la información brindada a Agosto de 2009, se indican en la Tabla III.1<sup>15</sup>.

La máxima autoridad del INDEC está ejercida por el Director secundado por el Director Técnico del Instituto. Asimismo, el Instituto presenta en su estructura 8 (ocho) Direcciones Nacionales, 1 (una) Dirección General y 27 (veintisiete) Direcciones simples y Coordinaciones (véase Tablas III.1 y III.1-Continuación)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> ONU. *Manual de Organización Estadística*, 3ra. ed. UN:ST/STAT/SER.F/88; 2004. Párrafo 284.

<sup>14</sup> INDEC. *Organigrama de INDEC*, Buenos Aires: INDEC, 14 de septiembre de 2009.

<sup>15</sup> "...la actual estructura organizativa del primer nivel operativo del INDEC fue aprobada por el Decreto 1359/2004, en tanto que la disposición N° 779 del entonces Ministerio de Economía y producción, con fecha 6 de diciembre de 2004 aprueba las aperturas estructurales inferiores", Itzcovich, Norberto. *Informe de Respuesta al documento presentado por los Representantes Universitarios en la Segunda Reunión del Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento del INDEC*, Octubre 2009, punto f.

<sup>16</sup> INDEC. *Acciones de la Estructura*, Buenos Aires: INDEC, 14 de Septiembre de 2009.

**Tabla III.1: Organigrama de INDEC y Cobertura de los Cargos a agosto de 2009**

Dirección del INDEC: Ana María Edwin Dirección Técnica: Norberto Itzcovich	(1) Dir. Nac. de Estadísticas y Precios de la Producción y el Comercio: <b>VACANTE</b>	Dir. de Estad. del Sector Secundario: Jorge A. Souto, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>
		Dir. de Estad. del Sec. Terciario y Precios: Norma I. Almirón, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>
		Coord. de Estad. de Grandes Empresas: <b>VACANTE</b>
	(2) Dir. Nac. de Estadísticas de Condiciones de Vida: <b>VACANTE</b>	Dir. de Encuesta Permanente de Hogares: Claudio R. Comari, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>
		Dir. de Estudios de Ingresos y Gastos de los Hogares: Carmen M. Dopico
		Dir. de Índices de Precios de Consumo: Pablo E. Faifman, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>
	(3) Dir. Nac. de Estadísticas Sociales y de Población: <b>VACANTE</b>	Dir. de Estadísticas Poblacionales: <b>VACANTE</b>
		Dir. de Estadísticas Sectoriales: Daniel R. Petetta, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>
	(4) Dir. Nac. de Estadísticas del Sector Externo: Adela N. Caño, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>	Dir. de Estad. del Comercio Exterior: <b>VACANTE</b>
		Dir. de Estad. de la Balanza de Pagos y Términos del Intercambio: Viviana Depino
	(5) Dir. Nac. de Planificación y Coordinación Estadística: <b>VACANTE</b>	Dir. de Coord. del Sistema Estadístico Nacional: Beatriz L. Giraudó, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>
		Dir. de Coord. de Rel. Inst. y Coop. Técnica: <b>VACANTE</b>
	(6) Dir. Nac. de Cuentas Nacionales: Fernando Cerro	Dir. de Consumo, Inversión y Sector Externo: Gustavo D. Rodríguez, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>
		Dir. de Ctas. de la Prod., Ocupac. E Ingresos: Susana M. Rosental, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>
	(7) Dir. Nac. de Cuentas Internacionales: <b>VACANTE</b>	Dir. de Bienes y Serv. Reales: María de las M. Juaristi Llorens
		Dir. de Registro, Análisis y Proyecciones: Beatriz A. López

Notas: (1) DTT: Designación Transitoria en Trámite  
 Fuente: Acciones de la Estructuras y Organigrama de INDEC

En la Tabla III.1 se presentan 7 (siete) Direcciones Nacionales que se subdividen, a su vez, en 17 (diecisiete) Direcciones simples que, con cierta homogeneidad temática y metodológica, son las unidades encargadas de la conducción práctica de las actividades estadísticas de captación original, por encuestas o registros administrativos, y de la elaboración de las estadísticas del INDEC. Además, algunas de las direcciones están encargadas de los censos ya realizados y todavía no concluidos, como el Censo Nacional

Agropecuario<sup>17</sup>. Estas “direcciones con programas estadísticos” (o por brevedad “programas estadísticos”) serán objeto de particular atención al evaluar los recursos humanos.

Sucintamente los productos generados por estas Direcciones Nacionales son<sup>18</sup>:

1) *Dirección Nacional de Estadísticas y Precios de la Producción y el Comercio*: Producción de: bienes primarios, industrializados, Estimador Mensual Industrial (**EMI**), servicios, construcción, sector energético y Sistema de Índices de Precios Internos al por Mayor (SIPIIM), Índice de Costos de la Construcción del GBA (ICC-GBA), Censos Nacionales Agropecuarios y Económicos (CNA y CNE).

2) *Dirección Nacional de Estadísticas de Condiciones de Vida*: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), empleo, desempleo, etc., Encuesta de Gasto de los Hogares (ENGH), encuestas periódicas de condiciones de vida, educación, trabajo infantil, uso del tiempo, etc., Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires (IPC-GBA), Índice de Precios al Consumidor Nacional (IPC-NAC).

3) *Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población*: Censos de Población, Hogares y Vivienda (CNPV), tablas de mortalidad, proyecciones de población total y económicamente activa, programas de estadísticas demográficas en las provincias y sistema integrado de estadísticas sociales.

4) *Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo*: Exportaciones e importaciones, con una amplia clasificación, términos del intercambio, etc.

5) *Dirección Nacional de Planificación y Coordinación Estadística* tiene a su cargo la articulación organizativa del SEN para lograr cumplir con el Programa Anual de Estadística y Censos y la misión del INDEC como cabeza del SEN. Se encarga de las relaciones con las direcciones provinciales de estadística, con otros organismos públicos y privados, y de las relaciones institucionales de cooperación del INDEC con organismos internacionales y extranjeros. Además, canaliza las relaciones de cada programa de INDEC con los organismos del SEN.

6) *Dirección Nacional de Cuentas Nacionales*: Estimaciones del Consumo, Inversión Bruta Interna, Cuentas Externas, Cuentas Financieras del Balance de Pagos, Pago Neto de Factores del Exterior, Estimaciones del Producto Interno Bruto (PIB), Valor Agregado, Valor Bruto de Producción por sectores, Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE), matrices de insumo producto, de Contabilidad Social, distribución funcional del ingreso, puestos de trabajo por actividad económica y jurisdicción geográfica, incluido empleo formal e informal, estimaciones de la población económicamente activa, ocupada y desocupada.

7) *Dirección Nacional de Cuentas Internacionales*: Cuentas de Capital y Financieras del Balance de Pagos, Índices de tipo de cambio reales bi- y multi-laterales, Índice de los términos del intercambio, etc.

---

<sup>17</sup> Mientras se redactaba este informe, INDEC subió a su página de Internet algunos resultados del Censo Nacional Económico 2004/05 por sectores económicos y provincias, luego de cinco años de trabajos. Congratulamos al Instituto por ello.

<sup>18</sup> INDEC. *Acciones de la Estructura*, Buenos Aires: INDEC, 14 de Septiembre de 2009.

**Tabla III.1 (Continuación): Organigrama de INDEC y Cobertura de los Cargos a Agosto de 2009**

Dirección del INDEC: Ana María Edwin	Dirección Técnica: Norberto Itzcovich	(8) Dir. Gral. de Administración y Operaciones: <b>VACANTE</b>	Dir. de Programación y Control Presupuestario: Marta M. Meliari, <b>A Cargo Despacho</b>
			Dir. de Logística Operativa: <b>VACANTE</b>
			Dir. de Patrimonio y Suministros: <b>VACANTE</b>
		(9) Dirección de Difusión: Alberto N. Sigliocoli	
		(10) Dirección de Informática: Daniel E. Martínez, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>	
		(11) Dirección de Metodología Estadística: Roberto D. Muñoz, <b>DTT</b> <sup>(1)</sup>	Coordinación del Sistema Nacional de Nomenclaturas: <b>VACANTE</b>
		(12) Dir. Nac. de Recursos Humanos y Organización: Ana M. Edwin, <b>Ret. cargo</b>	Dir. de Administración de RR.HH.: Roberto J. Martínez
			Dir. de Desarrollo y Carrera del Personal: Oscar A. Rodríguez
		(13) Dirección de Asuntos Jurídicos: Elena J. Crivellari Lamarque	

Notas: (1) DTT: Designación Transitoria en Trámite

(2) Ret. cargo: Retención de cargo

Fuente: Acciones de la Estructuras y Organigrama de INDEC

La segunda parte del organigrama de INDEC se presenta en la Tabla III.1 (Continuación). Se detallan 6 (seis) elementos: Dirección Nacional, Dirección General de Administración y Direcciones, que corresponden a lo que se denominan “direcciones con servicios centralizados” (o por brevedad “servicios centralizados”) y generales, cuyas producciones consisten en brindar servicios a las direcciones con programas estadísticos del Instituto, antes que en la generación de series o datos estadísticos directamente.

Una breve relación de su responsabilidad primaria y acciones se presentan a continuación, siguiendo el orden inverso a la cantidad de personal empleado <sup>19, 20</sup>.

8) *Dirección General de Administración y Operaciones* diseña, programa y ejecuta las actividades vinculadas con la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y de logística operacional, en apoyo a las actividades específicas de INDEC.

9) *Dirección de Difusión* diseña, programa y ejecuta las actividades de difusión de la producción estadística y analítica de INDEC y del SEN, propone la normalización de formatos y contenidos a utilizarse en el SEN, realiza los programas de intercambio de

<sup>19</sup> INDEC. *Organigrama de INDEC*, Buenos Aires: INDEC, 14 de septiembre de 2009.

<sup>20</sup> INDEC. *Acciones de la Estructura*, Buenos Aires: INDEC, 14 de septiembre de 2009.



información con el SEN, organismos nacionales e internacionales, medios de comunicación, etc.

10) *Dirección de Informática* propone, elabora y ejecuta las actividades de aplicación de las tecnologías de la información al procesamiento electrónico de datos provenientes de las fuentes primarias: censos, encuestas y registros para alcanzar los productos estadísticos finales; diseña mecanismos de control y consistencia de la información, actualiza, desarrolla y mantiene el parque informático del INDEC, administra los sistemas de comunicación con el SEN, etc.

11) *Dirección de Metodología Estadística* tiene a su cargo el desarrollo de metodologías a ser aplicados por los programas del instituto y el SEN en operativos censales, encuestas y registros administrativos; establece definiciones, normas y clasificaciones que garanticen la comparabilidad de todas las actividades incluidas en el Programa Anual de Estadísticas y Censos; actualiza los marcos muestrales nacionales, regionales y provinciales; establece normas para la producción y actualización de la cartografía para el SEN, etc.

12) *Dirección Nacional de Recursos Humanos y Organización* participa en la búsqueda y selección de personal para los programas de INDEC y los operativos censales y de encuestas especiales, en el desarrollo de la formación técnico-profesional, implementa el plan de carrera del personal, en las evaluaciones del personal, mantiene los registros administrativos de los empleados del instituto, participa en el diseño de la política salarial, liquidación de salarios, etc.

13) *Dirección de Asuntos Jurídicos* realiza todas las funciones inherentes a su calidad de Servicio Jurídico Permanente del INDEC.

### III. 3. Situación de los Cargos Directivos del INDEC

En el organigrama del INDEC llama la atención la cantidad de cargos directivos vacantes o con designaciones transitorias. En la Tabla III.2 se presentan los cargos directivos del INDEC clasificados según tipo de cobertura en: normales, transitorios y vacantes.

**Tabla III.2: Cargos Directivos de INDEC clasificados según su cobertura a agosto de 2009**

Tipo de Cobertura	Número de Cargos		
	Direcciones Nacionales	Direcciones y Coordinaciones	Total
Normales	1	9	<b>10</b>
(1) Transitorios	1	11	<b>12</b>
Vacantes (2)	7	7	<b>14</b>
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	<b>36</b>

Notas: (1) Se incluye un "a cargo de despacho"

(2) Se incluye una "retención de cargo"

Fuente: Tabla III.1

De las 9 direcciones nacionales del Instituto, 7 se encuentran vacantes (78%). De la misma manera, del total de 27 direcciones o coordinaciones, 7 están vacantes (26%).

Del total de 36 cargos jerárquicos del INDEC, el 39% está vacante y el 33% está en situación transitoria.

La situación que describe la Tabla III.2 es preocupante ya que difícilmente pueda un organismo eminentemente técnico como INDEC funcionar adecuadamente con la falta del 39% de los cargos directivos. El número de direcciones vacantes y las cubiertas en forma transitoria muestran una marcada debilidad institucional del INDEC, lo que hace previsible la pérdida de efectividad en el cumplimiento de sus objetivos.

En particular debe remarcar la ausencia de conducción en la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población<sup>21</sup> 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).

Las Naciones Unidas, en el manual mencionado previamente, recomienda: “Asegurar que los cargos claves estén siempre ocupados y tener sucesores listos para reemplazar a los titulares en caso en que sea necesario”<sup>22</sup>.

En la segunda entrega de información del Instituto se menciona que “...a) Desde mediados del año 2007 la conducción del INDEC comenzó a implementar un profundo esquema de revisión de los procesos de trabajo que se llevaban a cabo en las distintas áreas del Instituto. Dicho esquema consiste en un proceso de integración de los diversos programas del Instituto tanto en los niveles de conducción de cada área como en los sectores operativos”<sup>23</sup>. Para conseguir más información sobre los importantes temas de organigrama y estructura se incluyeron varias preguntas en el pedido de información girado al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el 17 de Diciembre de 2009 y presentado al Instituto en la reunión del 4 de Marzo de 2010, pero ninguna de las preguntas sobre organigrama y estructura de INDEC fue contestada a la fecha. Por ello se decidió usar el organigrama presentado y el documento *Acciones de la Estructura*, incluidos ambos en el primer conjunto de informes del INDEC.

### III. 4. Evolución Histórica del Personal del INDEC

La evolución histórica del empleo total del INDEC se presenta en la Tabla III.3. El personal se clasifica en planta permanente y tres tipos diferentes de transitorios. En la última columna se presenta la variación anual del total de empleados.

Desde 1995 se observa una persistente disminución de la planta permanente del INDEC tanto en el número de empleados como en su participación en el empleo total (columnas segunda y tercera), mientras que aumenta la cantidad y la importancia del empleo transitorio (columnas séptimas y octava). A su vez, la forma de contratación del empleo transitorio cambia radicalmente en 2005, como se nota en las columnas quinta y sexta de la Tabla III.3.

---

<sup>21</sup> En su segundo informe al CAES (30/10/2009) 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.

<sup>22</sup> ONU. *Manual de Organización Estadística*, 3ra. ed. UN:ST/STAT/SER.F/88; 2004. Párrafo 296.

<sup>23</sup> Itzcovich, Norberto. *Informe de Respuesta al documento presentado por los Representantes Universitarios en la Segunda Reunión del Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento del INDEC*, octubre 2009, Págs. 1 y 2, punto a.

**Tabla III.3: Evolución del Personal del INDEC, según Planta de Pertenencia, al 31 de diciembre de cada año: 1995-2009**

Año	Planta Permanente		Personal Transitorio					Personal Total	
	Número	Participación %	Planta Transitoria	Pers. Trans. CNPV (2)	Pers. Trans. CMR 48 (3)	Total Transitorio (4)	Participación %	Número	Var. Anual (%)
1995	855	70%	183	182	0	365	30%	1.220	
1996	837	69%	377	0	0	377	31%	1.214	-0,5%
1997	815	69%	361	0	0	361	31%	1.176	-3,1%
1998	800	70%	343	0	0	343	30%	1.143	-2,8%
1999	791	67%	350	48	0	398	33%	1.189	4,0%
2000	748	66%	335	43	0	378	34%	1.126	-5,3%
2001	727	66%	326	41	0	367	34%	1.094	-2,8%
2002	743	68%	312	41	0	353	32%	1.096	0,2%
2003	718	68%	307	38	0	345	32%	1.063	-3,0%
2004	703	68%	299	38	0	337	32%	1.040	-2,2%
2005	697	66%	331	0	28	359	34%	1.056	1,5%
2006	684	57%	322	0	200	522	43%	1.206	14,2%
2007	665	44%	316	0	525	841	56%	1.506	24,9%
2008	649	42%	284	0	613	897	58%	1.546	2,7%
2009 (1)	618	41%	275	0	611	886	59%	1.504	-4,0%

Notas: (1) Personal a Agosto de 2009

(2) Personal Transitorio Censo de Población, Hogares y Viviendas

(3) Personal Transitorio Convenio Marco Res. 48

(4) Total Transitorio = Planta Transitoria + Trans. Censo Nac. Pob. y Viv. + Trans. Res. 48

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

En agosto de 2009 sólo el 41% del empleo de INDEC era de planta permanente mientras que el personal transitorio, contratado por dos formas distintas, representaba el 59% del total del empleo del instituto.

En un informe previo del CAES se cuestionó esta situación y se contestó que “...*ello ocurre así dado que los cargos de dicha planta se encuentran congelados y en consecuencia no se pueden cubrir una vez que quedan vacantes...*”<sup>24</sup>. Se considera que las disposiciones generales sobre empleo en la administración pública no deberían afectar a un organismo técnico como INDEC. Consultar el ANEXO VI: Disposiciones Legales Sobre el Empleo de INDEC y en Otros Organismos Científicos.

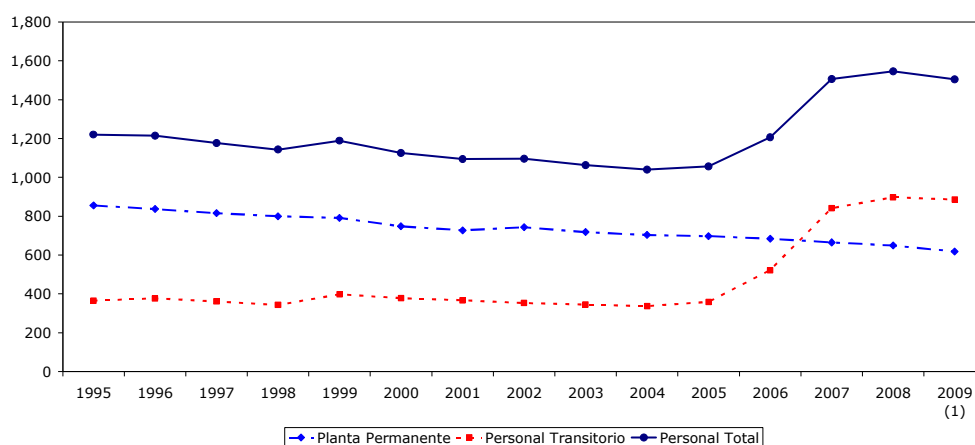
Debería dársele importancia a la tarea de formación técnica-profesional permanente y a la organización de una carrera técnica-científica del personal que sirva para captar, mantener, incentivar y promocionar a los mejores elementos, conforme a las recomendaciones de la ONU en el manual ya mencionado<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Itzcovich, Norberto, op. cit. Pág. 3, punto c.

<sup>25</sup> Para ver más detalles sobre sistemas legales especiales (científicos) en que podría incorporarse a INDEC véase Anexo VI: Disposiciones Legales Sobre el Empleo en el INDEC y en otros Organismos Científicos.

La cantidad total de empleados del instituto, los de planta permanente y los transitorios, cualquiera sea el tipo de designación o contratación, se presentan en el Gráfico III.1.

**Gráfico III.1: Personal Total de INDEC a fin de cada año: 1995-2009**



Notas: (1) Personal a agosto de 2009  
Fuente: Tabla III.3

En el gráfico se nota que entre 1995 y 2006 hay poca variación en el empleo total del instituto, específicamente, en 2006 se alcanza el mismo empleo que en 1996: aproximadamente 1.210 empleados. Sin embargo, es notable el crecimiento observado en el año 2007 (24,9% en un año, llegando a 1.506 empleados). A partir del 2007 el total se mantiene aproximadamente en el mismo nivel. Ese crecimiento se debe exclusivamente a los empleados transitorios ya que la planta permanente se reduce en todo el periodo.

Si bien se manifiesta que el INDEC se encuentra comprendido dentro de las generales de la normativa del congelamiento de las vacantes del SPN, sus autoridades reconocen que el incremento de contratados, además de responder a las necesidades de los Censos en ejecución o desarrollo, fue necesario para atender los “*pedidos de terceros organismos tales como las Encuestas de Prevalencia de Sustancias Psicoactivas, la ampliación de las estadísticas sobre turismo (Encuestas de Ocupación Hotelera, Encuesta de Turismo Internacional, Cuenta Satélite de Turismo), la Encuesta Nacional sobre Factores de Riesgo, entre otras*”. Sin embargo, esta función de “Servicios a Terceros” no se encuentra entre las previstas para el INDEC, y está muy lejos del espíritu de la Ley 17.622 en la que se enmarca el desempeño del mismo en el principio de “centralización normativa y descentralización ejecutiva”<sup>26</sup>.

El incremento en el volumen del empleo a partir del año 2007 debería traducirse en un incremento en la producción del INDEC como ser: nuevas series originales del Instituto, ampliación de la cobertura de los programas estadísticos, actualización y remozamiento de series ya existentes, conclusiones de censos pendientes como el agropecuario, encuestas o registros administrativos, etc. Al analizar la “producción” del INDEC no se aprecia un correspondiente incremento a partir del año 2007<sup>27</sup>. Tampoco se observa un incremento en la calidad del empleo, como se analiza más adelante.

<sup>26</sup> Para un mayor análisis del desbalance de la producción de INDEC consultar el Anexo V: Producción de Estadísticas de INDEC.

<sup>27</sup> Ver Anexo V: Producción de Estadísticas de INDEC del presente informe.

Es de destacar que, debido a la deficiente información suministrada, no se cuenta con detalles para determinar la evolución del personal que ingresó al instituto mediante un proceso de selección, método recomendado por la ONU<sup>28</sup>.

### **III. 5. Definición de las Direcciones con Programas Estadísticos y Direcciones con Servicios Centralizados de INDEC y Empleo en cada una de ellas**

Se define *dirección con programa estadístico* de INDEC (o simplemente *programa estadístico*<sup>29</sup>) a cada dirección simple relacionada con la producción primaria de estadísticas del instituto, que trabaja en una temática homogénea y con una metodología similar para producir estadísticas originales relacionadas entre sí; además, es la unidad mínima del Instituto a la que se puede asignar recursos humanos. Como en cada dirección nacional existe cierto empleo no asignado a alguna dirección simple en particular, se optó por distribuirlo proporcionalmente (empleo indirecto) y agregarlo al empleo directo de las direcciones simples en que se subdivide esa dirección nacional. Así se define el empleo total de cada *dirección con programa estadístico*. Asimismo, la producción de estadísticas basadas en muestras, censos o registros administrativos puede asignarse claramente a estas direcciones con programas estadísticos.

---

<sup>28</sup> ONU, op. cit. párrafos 301-304.

<sup>29</sup> “Programa” nada tiene que ver con el presupuesto por programa, más bien es el conjunto de proyectos de investigación con elementos comunes.

**Tabla III.4: Personal de INDEC clasificado por Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados a Agosto de 2009**

Direcciones Nacionales, Direcciones, y Direcciones con Programas Estadísticos	Empleo		Empleo Directo e Indirecto (1)	
	Número de Empleados	Par t. Relat.	Númer o de Empleados	Par t. Relat.
<b>01. D.N.E. de Precios, Prod. y Comercio</b>	<b>420</b>	<b>28,1%</b>	<b>420,00</b>	<b>28,1%</b>
01.0 Personal no incluido en direcciones	61	4,1%	-	-
01.1 Dir. Est. del Sec. Primario	30	2,0%	35,10	2,3%
01.2 Dir. Est. del Sec. Secundario	128	8,6%	149,75	10,0%
01.3 Dir. Est. del Sec. Terciario y Precios	201	13,5%	235,15	15,7%
<b>02. D.N.E. Condiciones de Vida</b>	<b>235</b>	<b>15,7%</b>	<b>235,00</b>	<b>15,7%</b>
02.0 Personal no incluido en direcciones	11	0,7%	-	-
02.1 Dir. de Enc. Permanente de Hogares	117	7,8%	122,75	8,2%
02.2 Dir. Est. Ingresos y Gtos. de Hogares	15	1,0%	15,74	1,1%
02.3 Dir. Índ. de Precios al Consumidor	92	6,2%	96,52	6,5%
<b>03. D.N.E. Sector Externo</b>	<b>66</b>	<b>4,4%</b>	<b>66,00</b>	<b>4,4%</b>
03.0 Personal no incluido en direcciones	19	1,3%	-	-
03.1 Dir. Est. Comercio Exterior	29	1,9%	40,72	2,7%
03.2 Dir. Est. Balanza Pagos y Term. del Int.	18	1,2%	25,28	1,7%
<b>04. D.N.E. Sociales y Poblacionales</b>	<b>65</b>	<b>4,4%</b>	<b>65,00</b>	<b>4,4%</b>
04.0 Personal no incluido en direcciones	3	0,2%	-	-
04.1 Dir. Est. Poblacionales	43	2,9%	45,08	3,0%
04.2 Dir. Est. Sectoriales	19	1,3%	19,92	1,3%
Direcciones Nacionales, Direcciones, y Direcciones con Programas Estadísticos	Empleo		Empleo Directo e Indirecto (1)	
	Número de Empleados	Par t. Relat.	Númer o de Empleados	Par t. Relat.
<b>05. D.N. Planificación y Coordinación</b>	<b>41</b>	<b>2,7%</b>	<b>41,00</b>	<b>2,7%</b>
05.0 Personal no incluido en direcciones	6	0,4%	-	-
05.1 Dir. Coord. del SEN	28	1,9%	32,80	2,2%
05.2 Dir. Coord. de Rel. Inst. y Coop. Téc.	7	0,5%	8,20	0,5%
<b>06. Dir. Nac. de Cuentas Nacionales</b>	<b>48</b>	<b>3,2%</b>	<b>48,00</b>	<b>3,2%</b>
<b>07. Dir. Nac. de Cuentas Internacionales</b>	<b>12</b>	<b>0,8%</b>	<b>12,00</b>	<b>0,8%</b>
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/PROGS. ESTADÍSTICOS</b>	<b>887</b>	<b>59,4%</b>	<b>887,00</b>	<b>59,4%</b>
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/SERVS. CENTRALIZADOS</b>	<b>607</b>	<b>40,6%</b>	<b>607,00</b>	<b>40,6%</b>
<b>TOTAL INDEC</b>	<b>1.494</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.494,00</b>	<b>100,0%</b>

Notas: (1) El personal de las Direcciones Nacionales fue distribuido proporcionalmente entre las Direcciones integrantes del sector para constituir las Direcciones con Programas Estadísticos, por ello los decimales en la cuarta columna

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Se utilizó esta alternativa de asignar el personal a las direcciones con programas estadísticos porque no fue posible obtener datos sobre presupuesto ejecutado a nivel de direcciones, que es una de las alternativas aconsejables para determinar la importancia relativa de cada dirección. Sin embargo, INDEC informó, con algún grado de detalle, las características del personal ocupado en las direcciones nacionales y direcciones simples, lo que permitió hacer el análisis de productividad de los recursos humanos que se elabora más adelante.

En la Tabla III.4 se muestran los 14 (catorce) programas estadísticos de INDEC, pertenecientes a 7 (siete) Direcciones Nacionales, el total de personal empleado en las direcciones nacionales clasificado por direcciones y no asignado, y el empleo directo e indirecto de cada dirección con programa estadístico. También se expresan el empleo de las direcciones nacionales, de las direcciones y de los programas estadísticos como porcentaje del empleo total de INDEC.

Existen en el Instituto, además de los programas estadísticos, otras direcciones como: difusión, informática y metodología estadística, que brindan importantes servicios a todas las direcciones con programas estadísticos, pero que son difíciles de cuantificar y asignar a cada programa estadístico en particular. De manera que la *Dirección*, *Dirección Técnica* y *Despacho de INDEC*, la *Dirección General de Administración y Operaciones*, la *Dirección Nacional de Recursos Humanos y Organización* y la *Dirección de Asuntos Jurídicos*, realizan tareas relacionadas con la dirección, administración y organización del Instituto y de las políticas de captación, formación, incentivos y remuneraciones de los recursos humanos; labores imprescindibles para que el INDEC cumpla sus objetivos. Estas estructuras se denominan *direcciones con servicios centralizados* (o simplemente *servicios centralizados*), su acción es difícil de mensurar y distribuir pero constituyen el medio ambiente propicio donde los programas estadísticos se desarrollan, crecen y producen.

De los 1.494 empleados de INDEC a Agosto de 2009, el 59% estaba incorporado en direcciones con programas estadísticos y el restante 41% realizaba tareas de servicios generales a las direcciones productoras de estadísticas originales.

La distribución del personal del instituto en las direcciones con servicios centralizados se presenta en la Tabla III.4 (Continuación).

**Tabla III.4 (Continuación): Personal de INDEC clasificado por Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados a agosto de 2009**

Direcciones Nacionales, Direcciones y Direcciones con Servicios Centralizados	Empleo		Empleo Directo e Indirecto	
	Número de Empleados	Par t. Relat.	Número de Empleados	Par t. Relat.
08. Dir. Gral. de Administración y Operaciones	160	10,7%	160	10,7%
09. Dir. de Difusión	115	7,7%	115	7,7%
10. Dir. de Informática	99	6,6%	99	6,6%
11. Dir. de Metodología Estadística	94	6,3%	94	6,3%
12. Dir. Nac. de RR.HH. y Org.	72	4,8%	72	4,8%
13. Dir. y Dir. Técnica y Depto. Despacho	50	3,3%	50	3,3%
14. Dir. de Asuntos Jurídicos	17	1,1%	17	1,1%
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/PROGS. ESTADÍSTICOS</b>	<b>607</b>	<b>40,6%</b>	<b>607</b>	<b>40,6%</b>
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/SERVS. CENTRALIZADOS</b>	<b>887</b>	<b>59,4%</b>	<b>887</b>	<b>59,4%</b>
<b>TOTAL INDEC</b>	<b>1.494</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.494</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Por supuesto que datos históricos, que permitan hacer este mismo análisis en diferentes momentos del tiempo, serían de sumo interés para determinar cómo fue cambiando el empleo relacionado con las direcciones con programas estadísticos en comparación con el afectado a los servicios centralizados.

Esta estructura de direcciones con programas estadísticos y con servicios centralizados se usará para analizar la calidad del empleo en cada unidad según educación, experiencia, estabilidad laboral y política de incentivos.

### **III. 6. Calidad del Personal de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC: Modelo Teórico-Práctico**

En economía conviene pensar que la producción de bienes y servicios depende de la cantidad y de la calidad de los recursos (trabajo, capital y otros insumos) que se usan en el proceso productivo. En particular, además del número de trabajadores empleados en cualquier proceso productivo, interesa la calidad o productividad de ese trabajo, esto es lo que se denomina “capital humano”<sup>30</sup>.

Según la Economía Laboral, los determinantes<sup>31</sup> más importantes del salario por trabajador (factores que afectan la “cantidad capital humano” incorporado en cada empleado) son: (1) Los años de educación relevante para el proceso productivo, (2) La experiencia en el trabajo medida por los años de antigüedad, (3) Otros factores como ser: estabilidad laboral, política de incentivos y reconocimiento, etc.

<sup>30</sup> Becker, Gary S. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, 3ra. ed. Chicago, University of Chicago Press: 1993.

<sup>31</sup> Mincer, Jacob. “Investment in Human Capital and Personal Income Distribution”, *Journal of Political Economy*, 66(4) 1958, 281-302.



Aplicando estos principios a las direcciones con programas estadísticos y con servicios centralizados de INDEC, se puede determinar la cantidad media de capital humano de cada uno de ellas y hacer comparaciones. Los determinantes mencionados precedentemente se pueden medir concretamente en el personal del Instituto como: (1) Años de educación: el porcentaje de graduados universitarios en cada programa estadístico<sup>32</sup>, (2) Experiencia en el trabajo: medida por la mediana de los años de antigüedad, (3) Estabilidad laboral: dada por el porcentaje de empleados en el programa que son de planta permanente y (4) Política de incentivos: mensurada como el porcentaje de empleados del programa con nivel de encasillamiento superior a la categoría mediana del instituto<sup>33</sup>.

Como cada una de los cuatro determinantes de la calidad de los recursos humanos corresponde a una magnitud diferente, estas serán reemplazadas por los “rangos” u “ordenamientos” (ranking) correspondientes, de esa manera se podrá definir como índice de calidad media del empleo a la suma de los cuatro rangos asignados a cada programa estadístico o servicio centralizado<sup>34</sup>. Esta aproximación “no paramétrica” para definir un índice de calidad del trabajo empleado en cada programa o servicio es, por supuesto, menos eficiente que una alternativa “paramétrica” pero, es un concepto mucho más robusto y útil para hacer comparaciones entre componentes del Instituto, sobre todo cuando no se dispone de mucha información, tiempo, ni recursos para profundizar en el tema. Queda abierta el área para una investigación más detallada en el futuro.

Utilizar esta estructura de análisis permitirá realizar comparaciones entre los diversos programas y servicios del instituto, al momento en que se tienen los datos: Agosto de 2009. Esto equivale a tener una “foto” del capital humano o una observación de un índice de la calidad de los recursos humanos de INDEC, en un momento de tiempo. Para comprender mejor la diferente evolución de los programas y servicios del instituto, en respuesta a los requerimientos de la creciente demanda y complejidad de las estadísticas por parte de los sectores público y privado, sería necesario tener una “película” que refleje la evolución del Instituto y su estructura interna en diferentes momentos. Esta línea de investigación es importante y, si se desarrolla en el futuro, brindará información que permita analizar la evolución histórica de INDEC, sus componentes y diseñar algunas políticas específicas de fortalecimiento del Instituto.

Con las limitaciones mencionadas, se continuará el análisis usando la mayor cantidad de información disponible.

### **III. 7. Educación del Personal de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC**

En la Tabla III.5 se presenta para cada dirección con programa estadístico y dirección con servicio centralizado el número de empleados clasificados según educación en: 1) Secundario completo o menor nivel, 2) Universitario o Terciario completo y 3) Posgrado completo. Los dos últimos niveles de educación, terciario o universitario completo y postgrado, se agregan en la quinta columna: Total con Educación Superior, en la columna quinta de la tabla.

---

<sup>32</sup> Implícitamente se considera que la educación universitaria y de posgrado está íntimamente relacionada con la producción del Instituto.

<sup>33</sup> Se podría pensar que la inclusión de la variable nivel o encasillamiento genera un problema de endogeneidad pero no se pretende estimar los efectos individuales de cada categoría sobre el salario promedio sino, más bien, construir un índice de calidad promedio del empleo en cada dirección con programa estadístico y con servicio centralizado de INDEC, por lo que esta cuestión no es importante.

<sup>34</sup> Similar al estadístico no paramétrico de la Suma de Rangos.

**Tabla III.5: Personal de INDEC clasificado por Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados, según Nivel de Educación Alcanzado, a Agosto de 2009 <sup>(1)</sup>**

Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados	Nivel de Educación				Empleo Total	Empleados con Educación Superior	
	Secund. Completo o menos	Univ. o Terc. Completo	Posgrado Completo	Total con Educ. Superior		%	Rango
01.1 Dir. Est. del Sec. Primario	13,7	19,5	2,1	21,6	35,3	61,2%	7
01.2 Dir. Est. del Sec. Secundario	76,8	66,2	7,4	73,6	150,4	48,9%	10
01.3 Dir. Est. del Sec. Terciario y Precios	148,5	88,3	0,6	88,9	237,4	37,4%	17
02.1 Dir. de Enc. Permanente de Hogares	80,6	36,1	4,0	40,1	120,7	33,2%	18
02.2 Dir. Est. Ingresos y Gtos. de Hogares	6,5	9,3	0,0	9,3	15,7	58,9%	8
02.3 Dir. Índ. de Precios al Consumidor	68,9	28,7	0,0	28,7	97,6	29,4%	21
03.1 Dir. Est. Comercio Exterior	31,8	7,7	1,2	8,9	40,7	21,9%	23
03.2 Dir. Est. Balanza Pagos y Term. del Int.	13,2	11,3	0,8	12,1	25,3	47,7%	11
04.1 Dir. Est. Poblacionales	15,4	27,7	3,0	30,7	46,1	66,6%	5
04.2 Dir. Est. Sectoriales	5,6	12,3	3,0	15,3	20,9	73,1%	2
05.1 Dir. Coord. del SEN	13,6	18,3	3,6	21,9	35,5	61,7%	6
05.2 Dir. Coord. de Rel. Inst. y Coop. Téc.	9,4	19,7	1,4	21,1	30,5	69,2%	4
06. Dir. Nac. de Cuentas Nacionales	14,0	26,0	8,0	34,0	48,0	70,8%	3
07. Dir. Nac. De Cuentas Internacionales	3,0	7,0	2,0	9,0	12,0	75,0%	1
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/PROGS. ESTADÍSTICOS</b>	<b>501,0</b>	<b>378,0</b>	<b>37,0</b>	<b>415,0</b>	<b>916,0</b>	<b>45,3%</b>	<b>12</b>
08. Dir. Gral. Adm. Y Operaciones	125,0	18,0	0,0	18,0	143,0	12,6%	24
09. Dir. de Difusión	77,0	34,0	3,0	37,0	114,0	32,5%	19
10. Dir. de Informática	59,0	37,0	3,0	40,0	99,0	40,4%	14
11. Dir. de Metodología Estadística	60,0	35,0	1,0	36,0	96,0	37,5%	16
12. Dir. Nac. de RR.HH. y Org.	41,0	29,0	4,0	33,0	74,0	44,6%	13
13. Dir. y Dir. Técnica y Depto. Despacho	34,0	11,0	0,0	11,0	45,0	24,4%	22
14. Dir. de Asuntos Jurídicos	7,0	10,0	0,0	10,0	17,0	58,8%	9
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/SERVS. CENTRALIZADOS</b>	<b>403,0</b>	<b>174,0</b>	<b>11,0</b>	<b>185,0</b>	<b>588,0</b>	<b>31,5%</b>	<b>20</b>
<b>TOTAL INDEC</b>	<b>904,0</b>	<b>552,0</b>	<b>48,0</b>	<b>600,0</b>	<b>1,504,0</b>	<b>39,9%</b>	<b>15</b>

Notas: (1) Los decimales surgen al distribuir proporcionalmente en cada dirección los empleados de la Dirección Nacional para definir las Direcciones con Programas Estadísticos  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

En la séptima columna de la Tabla III.5 se expresa, como variable clave, el porcentaje de empleados con educación superior relativo al empleo total de cada programa o servicio.

De los 1.504 empleados<sup>35</sup> que se desempeñaban en el INDEC a Agosto de 2009 se desprende lo siguiente:

- El 3% del personal posee título de posgrado (48/1.504).
- El 29% del personal tiene título universitario (439/1.504), excluyendo los posgrados.

<sup>35</sup> La información sobre educación del personal de INDEC suministrada en el primer informe totalizaba 1.504 empleados. En el segundo informe, usado en los otros determinantes, el total fue de 1.494. El error porcentual es de 0,7% y no invalida los resultados “no paramétricos”.

- El 40% del personal tiene un título de nivel terciario o superior (600/1.504).
- El 46% del personal posee título secundario completo (698/1.504).
- El 14% del personal (206/1.504) sólo posee nivel primario o ciclo básico como máximo nivel educativo alcanzado.

Así, el 40% de los empleados del INDEC son profesionales, incluyendo los postgrados. El porcentaje sube para los programas estadísticos al 45%, mientras que para los servicios centralizados cae al 32%.

En el *Informe de Respuesta*<sup>36</sup>, se compara el porcentaje de empleados con títulos superiores completos de INDEC (40%), con el correspondiente a la Administración Pública Nacional (34%) pero, al tratarse el Instituto de un organismo técnico, esa comparación no es válida. Para realizar cotejos dentro del país deberían usarse organismos como INTI, INTA, CONICET, o las distintas universidades nacionales.

En los organismos productores de estadísticas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los profesionales representan el 50% del empleo total<sup>37</sup>. El porcentaje de empleados con educación superior en los institutos de estadística de la OCDE es un 25% más alto que en el INDEC.

Ordenando de manera decreciente el porcentaje de empleados profesionales de los programas estadísticos y servicios centralizados, columna séptima, se puede asignar a cada valor el rango correspondiente, esto constituye la última columna de la Tabla III.5.

Los cuatro programas estadísticos mejor dotados de profesionales son: Cuentas Internacionales (75%), Estudios Sectoriales de la D. N. E. Sociales y Poblacionales (73%), Cuentas Nacionales (71%) y Coordinación de Relaciones Institucionales y Cooperación Técnica de la D. N. de Planificación y Coordinación (69%). Dos de las direcciones con programas estadísticos mejor dotadas de profesionales son estructuras que se anexaron a INDEC hace algunos años: Cuentas Nacionales y Cuentas Internacionales.

Aquellos programas estadísticos con menor porcentaje de profesionales en sus equipos humanos son: Estadísticas del Sector Terciario y Precios (37%), Encuesta Permanente de Hogares (33%), Índices de Precios al Consumidor (29%) y Estadísticas del Comercio Exterior (22%). También, esos 4 (cuatro) programas, son los únicos con rangos por debajo del promedio de los programas estadísticos (45%).

No es de extrañarse que 3 (tres) de esos programas, Índices de Precios al Consumidor, Encuesta Permanente de Hogares y Estadísticas del Sector Terciario y Precios, hayan sido mencionados al detallar las estadísticas con problemas de credibilidad. El Programa Estadísticas del Sector Terciario y Precios tiene a su cargo la elaboración del Sistema de Precios Internos Mayoristas y el Costo de la Construcción del GBA.

Del conjunto de servicios centralizados, los cuatro con menor porcentaje de profesionales son: Metodología Estadística (38%), Difusión (33%), Dirección, Dirección Técnica y Despacho (24%) y Dirección General de Administración y Operaciones (13%) que ocupa el último lugar en el ordenamiento. Nótese la posición relativamente baja del servicio de Metodología Estadística, íntimamente relacionado con la calidad general de la producción estadística de INDEC.

<sup>36</sup> Itzcovich, Norberto. *Informe de Respuesta al documento presentado por los Representantes Universitarios en la Segunda Reunión del Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento del INDEC*, Pág. 3, punto d.

<sup>37</sup> ONU. *Manual de Organización Estadística*, 3ra. ed. UN:ST/STAT/SER.F/88; 2004. Párrafo 286.

Los datos sobre la Dirección del Instituto y la Dirección Técnica incluyen también la Dirección de Despacho, por lo que el porcentaje de profesionales y su rango puede estar sesgado hacia abajo.

### III. 8. Educación del Personal de la Dirección Índices de Precios al Consumidor del INDEC: Encuestadores y Evolución Histórica

Al tomar INDEC conocimiento de un informe preliminar en que se presentaron las conclusiones del título anterior, el Instituto respondió que la inclusión de encuestadores en el programa Índice de Precios al Consumidor podría distorsionar los resultados y sesgar el porcentaje de profesionales hacia abajo<sup>38</sup>. Se solicitó al Instituto información adicional que permita dilucidar esta cuestión. En el segundo informe, el INDEC adjuntó datos anuales de educación y empleo permanente y transitorio (encuestadores) en la Dirección de Índices de Precios al Consumidor para el periodo 1996-2009.

Esta información elaborada se presenta en la Tabla III.6. En la primera mitad (columnas 2 a 5) se presentan los datos incluyendo los encuestadores, mientras que en la segunda parte (columnas 6 a 9) se los excluyen.

**Tabla III.6: Personal de la Dirección de Índices de Precios al Consumidor de INDEC según Nivel de Educación Alcanzado, periodo 1996-2009**

Año	Con Encuestadores				Sin Encuestadores			
	Hasta Secund. Completo	Univer. o Terciario Completo	Empleo Total	Porc. de Prof. Con Enc.	Hasta Secund. Completo	Univer. o Terciario Completo	Empleo Total	Porc. De Prof. Sin Enc.
1996	47	21	68	30,9%	20	4	24	16,7%
1997	51	21	72	29,2%	24	4	28	14,3%
1998	59	26	85	30,6%	29	5	34	14,7%
1999	57	29	86	33,7%	28	6	34	17,6%
2000	56	31	87	35,6%	27	7	34	20,6%
2001	57	33	90	36,7%	28	8	36	22,2%
2002	62	34	96	35,4%	28	9	37	24,3%
2003	62	33	95	34,7%	26	8	34	23,5%
2004	64	35	99	35,4%	26	9	35	25,7%
2005	78	37	115	32,2%	30	10	40	25,0%
2006	81	37	118	31,4%	31	10	41	24,4%
2007	89	40	129	31,0%	36	15	51	29,4%
2008	91	37	128	28,9%	34	14	48	29,2%
2009	87	32	119	26,9%	32	10	42	23,8%

Notas: (1) Porc. de Prof. Exc. Enc.: Porcentaje de profesionales excluyendo encuestadores

(2) Porc. de Prof. Inc. Enc.: Porcentaje de profesionales incluyendo encuestadores

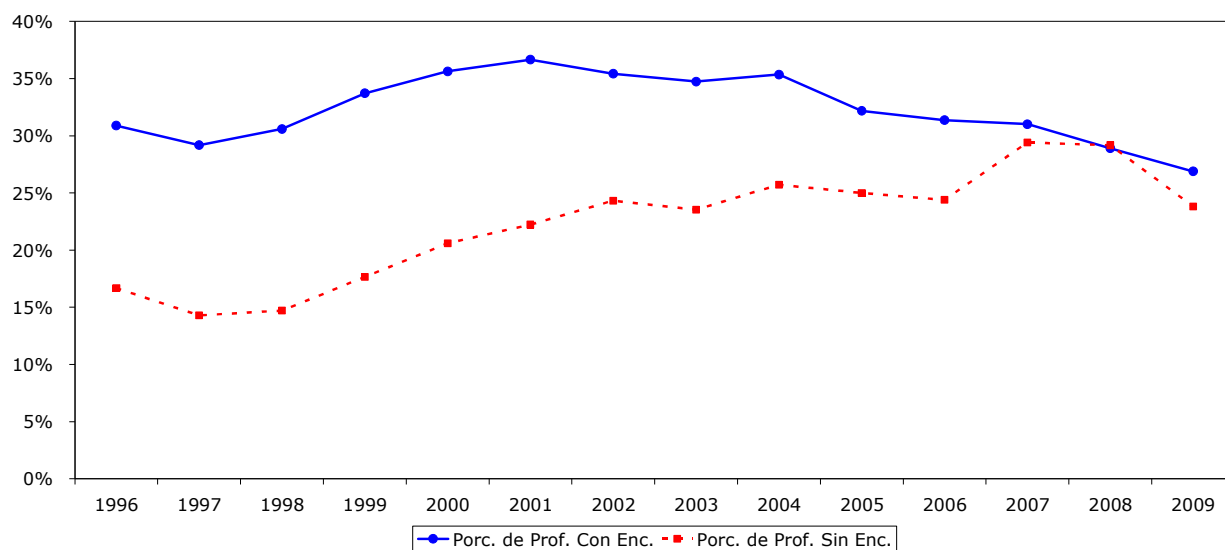
Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

En la Tabla III.6 se nota que en los años de 1996 a 2009, con excepción de 2008, el porcentaje de profesionales incluyendo los encuestadores es mayor que cuando se los excluye. Entonces, incluir los encuestadores hace aumentar el porcentaje de empleados con estudios superiores en la Dirección Índices de Precios al Consumidor, excepto para el año 2008, en oposición a lo que sostiene INDEC. En el año 2008, la inclusión de los encuestadores genera un sesgo de -0,3% (28,9%-29,2%)<sup>39</sup>. Entonces se puede aseverar que, contrario a lo sostenido por el Instituto, la inclusión de los encuestadores en la Dirección de Índices de Precios al Consumidor, aumenta el porcentaje de profesionales, excepto para el año 2008, en que el error es menor a un punto porcentual.

<sup>38</sup> Itzcovich, Norberto. *Informe de Respuesta al documento presentado por los Representantes Universitarios en la Segunda Reunión del Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento del INDEC*, Pág.3, punto e.

<sup>39</sup> En términos porcentuales el error es de -1,0% sobre la semisuma de ambas cantidades.

### Gráfico III.2: Personal de la Dirección de Índices de Precios al Consumidor de INDEC, Porcentaje de profesionales con y sin encuestadores, periodo 1996-2009



Fuente: Tabla III.6

Una observación más importante que se extrae del análisis de la Tabla III.6, es que el porcentaje de profesionales en el total de empleados de la Dirección Índices de Precios al Consumidor, disminuye desde 2001 a 2009, incluyendo encuestadores, y cae desde 2007 a 2009 cuando se los excluye, como se aprecia en el Gráfico III.2.

Sería conveniente determinar, en una investigación futura, si la caída del porcentaje de profesionales observada en los últimos años es una particularidad de este programa estadístico o un fenómeno general del INDEC. Como este programa es muy importante para el Instituto, representa el 11% del empleo de las direcciones con programas estadísticos<sup>40</sup>, se teme que el mismo deterioro de los recursos humanos afecte a más programas estadísticos y servicios centralizados. Esto provocaría una disminución en la calidad de los recursos humanos de INDEC que redundaría en un aumento de la desconfianza en sus estadísticas. Volveremos sobre el particular al reflexionar sobre selección adversa.

### III. 9. Experiencia del personal de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC

La manera más común de medir la experiencia es la antigüedad en el lugar de trabajo, en este caso el Instituto. Para analizar la antigüedad, medida en años, del personal clasificado por programas estadísticos y servicios centralizados, se utilizó la información contenida en el segundo informe del Instituto<sup>41</sup>.

Los estadísticos descriptivos del empleo de INDEC se presentan en la Tabla III.7. Se trata de una distribución asimétrica hacia la derecha (positiva), la antigüedad mediana de 15 años es relativamente baja en comparación con otros organismos nacionales.

<sup>40</sup> Véase Tabla III.4.

<sup>41</sup> En la segunda entrega el número total de empleados de INDEC es de 1.494, mientras que en el primer informe ese total asciende a 1.504. La diferencia de 10 empleados representa menos del 0,7% y su pequeñez garantiza que las conclusiones no son afectadas significativamente.

**Tabla III.7: Antigüedad del personal de INDEC, en años, a agosto de 2009, datos sin agrupar**

Estadístico	Valor
Media	14
Desvío Estándar	11
Máximo	51
Tercer Cuartil	20
Mediana	15
Primer Cuartil	3
Mínimo	0
<b>Empleados</b>	<b>1.494</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC del segundo informe

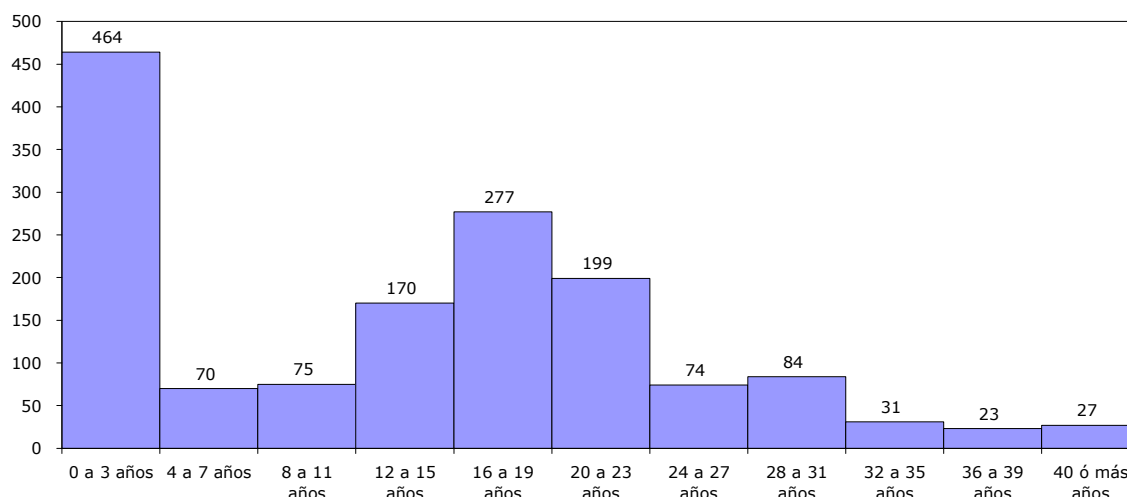
**Tabla III.8: Distribución de frecuencia de la antigüedad del personal de INDEC, en años, a agosto de 2009**

Clase	No. de Empleados	Frecuencia Relativa
0 a 3 años	464	31,1%
4 a 7 años	70	4,7%
8 a 11 años	75	5,0%
12 a 15 años	170	11,4%
16 a 19 años	277	18,5%
20 a 23 años	199	13,3%
24 a 27 años	74	5,0%
28 a 31 años	84	5,6%
32 a 35 años	31	2,1%
36 a 39 años	23	1,5%
40 ó más años	27	1,8%
<b>Total</b>	<b>1.494</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC del segundo informe

Para obtener mayor información se presenta, en la Tabla III.8, la distribución de frecuencia de la antigüedad del personal del Instituto. En ella se nota que el 31% de los empleados tienen una antigüedad de 3 (tres) años o menos, es decir, que ingresaron al INDEC en el periodo 2006-2009.

**Gráfico III.3: Histograma de la antigüedad del personal de INDEC, en años, a agosto de 2009**



Nota: En la última clase, 40 o más años, la superficie no es proporcional a la frecuencia  
Fuente: Tabla III.8

Para la comparación entre las direcciones con programas estadísticos y con servicios centralizados se usa la antigüedad mediana porque, como puede apreciarse en la Tabla III.7, se presentan valores extremos muy altos (Mínimo de 0 años y máximo de 51 años) y la mediana es más robusta que la media aritmética en estos casos. Todo esto se confirma observando el Gráfico III.3, histograma de la antigüedad del personal de INDEC.

En la Tabla III.9 se exponen, por direcciones con programa estadístico y con servicio centralizado, los datos de la antigüedad promedio, el desvío estándar, mínimo, máximo y en las dos últimas columnas la antigüedad mediana y rango correspondiente (inverso: mayor antigüedad menor rango)<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Cuando dos o más programas tienen la misma mediana, el valor del rango que se les asigna es el promedio de los rangos correspondientes.

**Tabla III.9: Personal de INDEC clasificado por Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados, según antigüedad a agosto de 2009**

Programas Estadísticos y Servicios Centralizados	Antigüedad en Años (1)				Antigüedad Mediana	
	Media	Desv. Est.	Mínimo	Máximo	Mediana	Rango
01.1 Dir. Est. del Sec. Primario	13,5	7,9	0,0	25,0	15,5	11,0
01.2 Dir. Est. del Sec. Secundario	16,4	10,6	0,0	44,0	19,0	2,0
01.3 Dir. Est. del Sec. Terciario y Precios	12,3	10,1	0,0	44,0	15,0	12,5
02.1 Dir. de Enc. Permanente de Hogares	12,4	12,3	0,0	40,0	3,0	23,5
02.2 Dir. Est. Ingresos y Gtos. de Hogares	17,6	9,2	2,0	38,0	18,0	3,5
02.3 Dir. Índ. de Precios al Consumidor	10,1	10,5	0,0	34,0	3,0	23,5
03.1 Dir. Est. Comercio Exterior	25,3	12,4	0,0	45,0	27,0	1,0
03.2 Dir. Est. Balanza Pagos y Term. del Int.	15,6	11,5	0,0	44,0	14,0	15,5
04.1 Dir. Est. Poblacionales	13,0	7,6	0,0	31,0	13,0	18,0
04.2 Dir. Est. Sectoriales	11,2	8,5	1,0	26,0	10,0	20,0
05.1 Dir. Coord. del SEN	14,0	11,4	2,0	40,0	13,0	18,0
05.2 Dir. Coord. de Rel. Inst. y Coop. Téc.	19,0	12,9	3,0	40,0	16,0	9,0
06. Dir. Nac. de Cuentas Nacionales	7,6	5,4	0,0	30,0	7,0	21,5
07. Dir. Nac. de Cuentas Internacionales	6,8	2,6	1,0	12,0	7,0	21,5
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/PROGS. ESTADÍSTICOS</b>	<b>13,1</b>	<b>10,7</b>	<b>0,0</b>	<b>48,0</b>	<b>13,0</b>	<b>18,0</b>
08. Dir. Gral. Adm. y Operaciones	14,2	10,0	0,0	51,0	17,0	6,0
09. Dir. de Difusión	13,8	10,6	0,0	41,0	16,0	9,0
10. Dir. de Informática	16,5	9,5	0,0	39,0	17,0	6,0
11. Dir. de Metodología	18,1	10,3	0,0	44,0	18,0	3,5



Estadística						
12. Dir. Nac. de RR.HH. y Org.	13,3	8,3	0,0	40,0	<b>16,0</b>	<b>9,0</b>
13. Dir. y Dir. Técnica y Depto. Despacho	15,2	10,6	1,0	41,0	<b>15,0</b>	<b>12,5</b>
14. Dir. de Asuntos Jurídicos	13,7	12,0	0,0	40,0	<b>14,0</b>	<b>15,5</b>
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/SERVS. CENTRALIZADOS</b>	<b>14,8</b>	<b>10,2</b>	<b>0,0</b>	<b>51,0</b>	<b>17,0</b>	<b>6,0</b>
<b>TOTAL INDEC</b>	<b>13,8</b>	<b>10,6</b>	<b>0,0</b>	<b>51,0</b>	<b>15,0</b>	<b>14,0</b>

Notas: (1) Para los cálculos se consideró solamente el empleo directo de los programas.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Segundo Informe de INDEC.

Los cuatro programas estadísticos y servicios centralizados con mayor antigüedad mediana del personal son: Estadísticas del Comercio Exterior (27 años), Estadísticas del Sector Secundario (19 años), Estadísticas de Ingresos y Gastos de los Hogares y Metodología Estadística (18 años ambos).

Las cuatro direcciones con programas estadísticos con recursos humanos con antigüedad mediana menor son: Cuentas Nacionales y Cuentas Internacionales (7 años ambas), Encuesta Permanente de Hogares e Índice de Precios al Consumidor (3 años ambas). Si esta observación se complementa con el dato que el 31% de los empleados de INDEC tienen entre 0 y 3 años de antigüedad y se le agrega la disminución del porcentaje de profesionales en los últimos años, discutido en el título anterior, se puede concluir que la política de incorporación de recursos humanos en el periodo 2006 a 2009 ha producido una disminución en la calidad del personal de INDEC medida como el porcentaje de profesionales y podría contribuir a la falta de credibilidad en las estadísticas del Instituto.

### **III. 10. Estabilidad laboral del personal de los Programas Estadísticos y los Servicios Centralizados del INDEC**

El tercer elemento a tener en cuenta para construir un índice de productividad del trabajo, o capital humano, para el personal de los programas estadísticos y de los servicios centralizados del Instituto, es la estabilidad laboral. Es razonable considerar que solamente aquellos empleados que tengan estabilidad laboral se sentirán motivados para capacitarse permanentemente, aceptar la rotación en el empleo y permanecer en INDEC con una adecuada carrera en el organismo<sup>43</sup>. Este concepto se mide como el porcentaje del empleo de cada programa y servicio que revista en la planta permanente del organismo.

<sup>43</sup> ONU. *Manual de Organización Estadística*, 3ra. ed. UN:ST/STAT/SER.F/88; 2004. Párrafos 307-324.

**Tabla III.10: Personal de INDEC clasificado por Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados personal de INDEC, según Planta a Agosto de 2009**

Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados	Empleados			Empleo Permanente	
	Permanente	Transitorio	Total	Porcentaje	Rango
01.1 Dir. Est. del Sec. Primario	15,97	18,55	34,52	46,3%	10
01.2 Dir. Est. del Sec. Secundario	64,95	82,84	147,79	43,9%	14
01.3 Dir. Est. del Sec. Terciario y Precios	67,08	170,62	237,70	28,2%	22
02.1 Dir. de Enc. Permanente de Hogares	39,68	83,05	122,73	32,3%	21
02.2 Dir. Est. Ingresos y Gtos. de Hogares	5,22	10,51	15,73	33,2%	20
02.3 Dir. Índ. de Precios al Consumidor	26,10	70,44	96,54	27,0%	23
03.1 Dir. Est. Comercio Exterior	30,00	11,37	41,37	72,5%	1
03.2 Dir. Est. Balanza Pagos y Term. del Int.	12,00	12,63	24,63	48,7%	5
04.1 Dir. Est. Poblacionales	20,46	24,67	45,13	45,3%	11
04.2 Dir. Est. Sectoriales	7,54	12,33	19,87	37,9%	18
05.1 Dir. Coord. del SEN	14,53	18,33	32,86	44,2%	13
05.2 Dir. Coord. de Rel. Inst. y Coop. Téc.	4,47	3,67	8,14	54,9%	4
06. Dir. Nac. de Cuentas Nacionales	12,00	36,00	48,00	25,0%	24
07. Dir. Nac. de Cuentas Internacionales	5,00	7,00	12,00	41,7%	15
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/PROGS. ESTADÍSTICOS</b>	<b>325,00</b>	<b>562,00</b>	<b>887,00</b>	<b>36,6%</b>	<b>19</b>
08. Dir. Gral. Adm. y Operaciones	76,00	84,00	160,00	47,5%	7
09.1 Dir. de Difusión	51,00	64,00	115,00	44,3%	12
09.2 Dir. de Informática	47,00	52,00	99,00	47,5%	8
09.3 Dir. de Metodología Estadística	53,00	41,00	94,00	56,4%	2
10. Dir. Nac. de RR.HH. y Org.	30,00	42,00	72,00	41,7%	16
11. Dir. y Dir. Técnica y Depto. Despacho	28,00	22,00	50,00	56,0%	3
12.1 Dir. de Asuntos Jurídicos	8,00	9,00	17,00	47,1%	9
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/SERVS. CENTRALIZADOS</b>	<b>293,00</b>	<b>314,00</b>	<b>607,00</b>	<b>48,3%</b>	<b>6</b>
<b>TOTAL INDEC</b>	<b>618,00</b>	<b>876,00</b>	<b>1,494,00</b>	<b>41,4%</b>	<b>17</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Segundo Informe de INDEC.

En la Tabla III.10 se muestra la clasificación del personal de INDEC agrupado por direcciones con programas estadísticos y con servicios centralizados, según planta a la que pertenece.

El personal permanente de INDEC es el 41% del personal total del Instituto. Los programas estadísticos tienen el 37% como empleados permanentes y los servicios centralizados el 48%. El porcentaje más bajo de empleo permanente para los programas estadísticos puede deberse a la contratación de encuestadores como personal transitorio.

Los cuatro primeros lugares, de mayor a menor porcentaje de personal permanente, corresponden a: Programa de Comercio Exterior (73%), Servicio de Metodología Estadística (56%), Servicio de Dirección, Dirección Técnica y Despacho (56%) y Programa de Coordinación y Relaciones Institucionales Cooperación Técnica (55%). Los cuatro últimos lugares, con menor porcentaje de empleados de planta permanente, son: Encuesta Permanente de Hogares (32%), Estadísticas del Sector Terciario y Precios (32%), Índices de Precios al Consumidor (27%) y Cuentas Nacionales (25%).

Llama la atención que un programa en donde no hay encuestadores como Cuentas Nacionales tenga tan alto porcentaje de empleados transitorios. Asimismo, Encuesta Permanente de Hogares, Estadísticas del Sector Terciario y Precios e Índices de Precios al

Consumidor se presentan en los últimos lugares en el ordenamiento de estabilidad laboral, de manera similar a las características mencionadas previamente.

### **III.11. Incentivos y reconocimiento del personal de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC**

El mayor incentivo y mejor reconocimiento que un empleado puede tener es una remuneración acorde con su preparación y productividad. En el segundo informe de INDEC se presentan datos de todo el personal en Niveles: A, B, C, D y E y en Grados: 1 a 10. La remuneración de cada empleado depende de la interacción de ambos conceptos, siendo A10 la mayor remuneración. Por razones de disponibilidad de tiempo y recursos, solamente pudo analizarse Niveles, el resto quedará para una futura investigación.

En la Tabla III.11 se presenta, para las direcciones con programas estadísticos y con servicios centralizados, el empleo clasificado por Niveles, el nivel mediano, el porcentaje del personal empleado con nivel superior al nivel mediano del instituto (Nivel D) y, en la última columna, el rango que corresponde a este porcentaje.

En la tabla mencionada se aprecia que existe poca variabilidad entre los niveles medianos de los componentes del Instituto. El nivel mediano para los programas estadísticos, los servicios centralizados e INDEC es el nivel D. Sólo dos programas, Cuentas Nacionales y Cuentas Internacionales tienen mediana nivel B.

**Tabla III.11: Personal de INDEC clasificado por Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados Personal de INDEC, según Nivel a agosto de 2009 (1)**

Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados	Niveles							Empleados sobre Med. INDEC	
	A	B	C	D	E	Total	Nivel Mediano	Porcentaje	Rango
01.1 Dir. Est. del Sec. Primario	2.1	7.7	12.7	7.3	5.4	35.1	C	63.9%	4
01.2 Dir. Est. del Sec. Secundario	0.4	22.1	40.4	46.1	40.8	149.7	D	42.0%	14
01.3 Dir. Est. del Sec. Terciario y Precios	0.6	18.2	69.9	68.7	77.8	235.2	D	37.7%	17
02.1 Dir. de Enc. Permanente de Hogares	1.0	4.0	37.6	58.6	21.5	122.7	D	34.8%	21
02.2 Dir. Est. Ingresos y Gtos. de Hogares	0.0	1.1	6.3	4.2	4.1	15.7	C	47.5%	11
02.3 Dir. Índ. de Precios al Consumidor	2.0	4.8	17.1	46.2	26.4	96.5	D	24.7%	23
03.1 Dir. Est. Comercio Exterior	0.0	2.2	8.7	21.2	8.6	40.7	D	26.9%	22
03.2 Dir. Est. Balanza Pagos y Term. del Int.	0.0	1.8	8.3	9.8	5.4	25.3	D	39.8%	16
04.1 Dir. Est. Poblacionales	0.7	3.0	19.0	13.7	8.7	45.1	C	50.3%	9
04.2 Dir. Est. Sectoriales	0.3	5.0	7.0	5.3	2.3	19.9	C	61.8%	6
05.1 Dir. Coord. del SEN	1.0	5.3	14.6	10.9	1.0	32.8	C	63.7%	5
05.2 Dir. Coord. de Rel. Inst. y Coop. Téc.	1.0	1.8	3.4	1.1	1.0	8.2	C	74.6%	3
06. Dir. Nac. de Cuentas Nacionales	5.0	20.0	18.0	5.0	0.0	48.0	B	89.6%	2
07. Dir. Nac. de Cuentas Internacionales	0.0	8.0	3.0	1.0	0.0	12.0	B	91.7%	1
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/PROGS. ESTADÍSTICOS</b>	<b>14.0</b>	<b>105.0</b>	<b>266.0</b>	<b>299.0</b>	<b>203.0</b>	<b>887.0</b>	<b>D</b>	<b>43.4%</b>	<b>13</b>
08. Dir. Gral. de Adm. y Operaciones	1.0	4.0	23.0	66.0	66.0	160.0	D	17.5%	24
09. Dir. de Difusión	2.0	2.0	37.0	45.0	29.0	115.0	D	35.7%	19
10. Dir. de Informática	2.0	16.0	36.0	35.0	10.0	99.0	C	54.5%	7
11. Dir. de Metodología Estadística	1.0	0.0	32.0	39.0	22.0	94.0	D	35.1%	20
12. Dir. Nac. de RR.HH. y Org.	3.0	9.0	23.0	21.0	16.0	72.0	D	48.6%	10
13. Dir. y Dir. Técnica y Depto. Despacho	6.0	2.0	14.0	15.0	13.0	50.0	D	44.0%	12
14. Dir. de Asuntos Jurídicos	1.0	0.0	8.0	7.0	1.0	17.0	C	52.9%	8
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/SERVS. CENTRALIZADOS</b>	<b>16.0</b>	<b>33.0</b>	<b>173.0</b>	<b>228.0</b>	<b>157.0</b>	<b>607.0</b>	<b>D</b>	<b>36.6%</b>	<b>18</b>
<b>TOTAL INDEC</b>	<b>30.0</b>	<b>138.0</b>	<b>439.0</b>	<b>527.0</b>	<b>360.0</b>	<b>1,494.0</b>	<b>D</b>	<b>40.6%</b>	<b>15</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Segundo Informe de INDEC

La variabilidad se presenta en el porcentaje de empleados de cada programa estadístico y servicio centralizado con nivel superior al nivel mediano del Instituto (92% a 18%), información que se detalla en la columna novena de la tabla. Para asignar los rangos, los datos se ordenan por la columna novena de manera descendente y se asigna el rango correspondiente, que se presenta en la décima columna de la misma tabla.

El porcentaje de empleados con nivel por encima del nivel mediano (D) de INDEC es 41% (al definirse “sobre la mediana” no se incluye a esta y el porcentaje puede ser menor al 50%), para los programas estadísticos es el 43% y los servicios centralizados el 37%.

Los cuatro programas estadísticos con mayores porcentajes de personal por encima del nivel mediano de INDEC (D) son: Cuentas Internacionales (92%), Cuentas Nacionales (90%), Coordinación de Relaciones Institucionales y Cooperación Técnica (75%) y Estadísticas del Sector Primario (64%).

Las cuatro programas estadísticos o servicios centralizados con menores porcentajes de empleados por encima del nivel D son: Encuesta Permanente de Hogares (35%), Estadísticas del Comercio Exterior (27%), Índices de Precios al Consumidor (25%), y Dirección General de Administración y Operaciones (18%).

Nuevamente, Encuesta Permanente de Hogares e Índices de Precios al Consumidor, figuran entre los programas estadísticos con menor ordenamiento respecto al porcentaje de empleados por encima del nivel mediano de INDEC: “D”, como ocurre en varias características referidas a la calidad de los recursos humanos y elaboradas previamente.

### **III. 12. Índice de capital humano promedio por empleado de las Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados del INDEC**

En la Tabla III.12 se muestra para cada dirección con programa estadístico y con servicio centralizado los rangos asignados en las tablas anteriores según: (1) *Porcentaje de profesionales* (columna 2); (2) *Antigüedad en el INDEC* (columna 3); (3) *Porcentaje de empleados en Planta Permanente* (columna 4); (4) *Porcentaje de empleados por encima del Nivel Mediano de INDEC: nivel D* (columna 5) y (5) *La suma de los rangos anteriores* (columna 6). Los datos son ordenados según la suma de los rangos y se asigna un rango total que resume la información de las cuatro características ya mencionadas.

Nótese en la Tabla III.12 que los servicios centralizados, en conjunto, tienen mejor rango total que los programas estadísticos (16 versus 21), al INDEC se le asigna un rango intermedio (19,5).

Los programas estadísticos que encabezan la lista son: Coordinación de Relaciones Institucionales y Cooperación Técnica -parte de la Dirección Nacional que se encarga del SEN- (1°), Estadísticas del Sector Primario (2), Cuentas Internacionales (4) y Estadísticas del Sector Secundario (5).

Los últimos programas estadísticos en el ordenamiento son: Cuentas Nacionales (17), Estadísticas del Sector Terciario y Precios (22), Encuesta Permanente de Hogares (23) e Índices de Precios al Consumidor (24). Cuentas Nacionales está entre los peores cuatro programas porque sus empleados tienen poca antigüedad mediana y un porcentaje muy alto de transitorios.

**Tabla III.12: Personal de INDEC clasificado por Direcciones con Programas Estadísticos y con Servicios Centralizados personal de INDEC; según rangos de educación superior, de antigüedad, de planta, de nivel y rango total a agosto de 2009**

Programas Estadísticos y Servicios Centralizados	Rangos					Rango Total
	Educación Superior	Antigüedad	Personal de Planta	Nivel	Suma de Rangos	
01.1 Dir. Est. del Sec. Primario	7.0	11.0	10.0	4.0	32.0	2.0
01.2 Dir. Est. del Sec. Secundario	10.0	2.0	14.0	14.0	40.0	5.0
01.3 Dir. Est. del Sec. Terciario y Precios	17.0	12.5	22.0	17.0	68.5	22.0
02.1 Dir. de Enc. Permanente de Hogares	18.0	23.5	21.0	21.0	83.5	23.0
02.2 Dir. Est. Ingresos y Gtos. de Hogares	8.0	3.5	20.0	11.0	42.5	9.0
02.3 Dir. Índ. de Precios al Consumidor	21.0	23.5	23.0	23.0	90.5	24.0
03.1 Dir. Est. Comercio Exterior	23.0	1.0	1.0	22.0	47.0	12.0
03.2 Dir. Est. Balanza Pagos y Term. del Int.	11.0	15.5	5.0	16.0	47.5	13.0
04.1 Dir. Est. Poblacionales	5.0	18.0	11.0	9.0	43.0	10.0
04.2 Dir. Est. Sectoriales	2.0	20.0	18.0	6.0	46.0	11.0
05.1 Dir. Coord. del SEN	6.0	18.0	13.0	5.0	42.0	8.0
05.2 Dir. Coord. de Rel. Inst. y Coop. Téc.	4.0	9.0	4.0	3.0	20.0	1.0
06. Dir. Nac. de Cuentas Nacionales	3.0	21.5	24.0	2.0	50.5	17.0
07. Dir. Nac. de Cuentas Internacionales	1.0	21.5	15.0	1.0	38.5	4.0
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/PROGS. ESTADÍSTICOS</b>	<b>12.0</b>	<b>18.0</b>	<b>19.0</b>	<b>13.0</b>	<b>62.0</b>	<b>21.0</b>
08. Dir. Gral. de Adm. y Operaciones	24.0	6.0	7.0	24.0	61.0	19.5
09. Dir. de Difusión	19.0	9.0	12.0	19.0	59.0	18.0
10. Dir. de Informática	14.0	6.0	8.0	7.0	35.0	3.0
11. Dir. de Metodología Estadística	16.0	3.5	2.0	20.0	41.5	6.5
12. Dir. Nac. de RR.HH. y Org.	13.0	9.0	16.0	10.0	48.0	14.0
13. Dir. y Dir. Técnica y Depto. Despacho	22.0	12.5	3.0	12.0	49.5	15.0
14. Dir. de Asuntos Jurídicos	9.0	15.5	9.0	8.0	41.5	6.5
<b>SUBTOTAL DIRECCIONES C/SERVS. CENTRALIZADOS</b>	<b>20.0</b>	<b>6.0</b>	<b>6.0</b>	<b>18.0</b>	<b>50.0</b>	<b>16.0</b>
<b>TOTAL INDEC</b>	<b>15.0</b>	<b>14.0</b>	<b>17.0</b>	<b>15.0</b>	<b>61.0</b>	<b>19.5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Tablas III.5; III.9; III.10 y III.11

Cabe destacar que los tres programas estadísticos más débiles del Instituto, según el rango total, fueron ya mencionados al analizar cada categoría en particular: Sector Terciario y Precios (IPIM, IPIB, IPP, ICC-GBA), Encuesta Permanente de Hogares e Índices de Precios al Consumidor. Son los únicos programas que están por debajo de los rangos de programas estadísticos y del INDEC. Además, son programas con muy baja antigüedad mediana lo que significa que tuvieron un gran ingreso de nuevos recursos pero, no fueron de calidad (profesionales). Aquí hay, sin lugar a dudas, una falla de la política de recursos humanos del Instituto.

Esta medida de calidad de los recursos humanos, rango total, coincide con la sensación general que tiene la sociedad sobre las estadísticas de INDEC que generaron desconfianza, en primer lugar.

Sería conveniente poder observar estos indicadores de calidad del personal, individual y colectivamente, durante diferentes momentos en el tiempo, a fin de monitorear cómo se comporta la calidad de la estructura del Instituto y poder hacer las correcciones de política de recursos humanos a tiempo.

### **III. 13. Conclusiones sobre Aspectos Institucionales del INDEC**

6.El empleo total en INDEC subió en los años 2006 – 2009, sólo a través del empleo transitorio, con distintas formas de precariedad laboral, mientras que la planta permanente continuaba su disminución desde 1995. Esta política de RR.HH. va en contra de las recomendaciones internacionales para el personal de las oficinas nacionales productoras de estadísticas.

7.En el INDEC el 40% de los empleados tienen título universitario, terciario o posgrado, mientras que, en los organismos productores de estadísticas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los profesionales representan el 50% del empleo total.

8.La política de incorporación de recursos humanos en el periodo 2006 – 2009 ha producido una disminución en la calidad del personal del INDEC, medida como el capital humano promedio por empleado en las direcciones con programas estadísticos o con servicios centralizados. Para este índice de capital humano se tuvieron en cuenta: 1) Porcentaje de profesionales, 2) Antigüedad en el instituto, 3) Porcentaje de empleados en Planta Permanente y 4) Porcentaje de empleados por encima del nivel mediana de INDEC. Esto refleja una falla en la política de RR.HH. del INDEC, que se ha movido en dirección opuesta a las recomendaciones internacionales.

9.Los programas estadísticos más débiles de INDEC, según el rango total como medida del capital humano promedio por empleado, son: Sector Terciario y Precios (IPIM, IPIB, IPP, ICC-GBA), Encuesta Permanente de Hogares e Índices de Precios al Consumidor. Son los únicos programas que están por debajo de los rangos de todos los programas estadísticos y del INDEC.

10. La baja calidad de los recursos humanos de estos programas, parece abonar la sensación general de desconfianza que tiene la sociedad sobre las estadísticas del INDEC. Además, son programas con muy baja antigüedad de su personal (valor mediana) lo que significa que tuvieron un gran ingreso de nuevos recursos pero no fueron de calidad (profesionales). Aquí hay, sin lugar a dudas, una falla de la política de recursos humanos del instituto. Es urgente iniciar una política para revertir esta situación.

11. No se dio al INDEC el tratamiento diferenciado que recibió el Personal Científico y Técnico de organismos tales como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y el Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero (INIDEP), entre otros, según puede apreciarse del contenido del ANEXO VI: DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL EMPLEO EN EL INDEC Y EN OTROS ORGANISMOS CIENTÍFICOS.

### III. 14. Recomendaciones

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 técnicas<sup>44</sup>. Esto debería darse en el marco de un esquema administrativo y operativo que

---

<sup>44</sup> 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.



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 y que se incorpora como Anexo VIII.a 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*” (CEPAL, 2004, p.5).

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<sup>45</sup>. 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, pp. 9 y10).

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 del CAES, entre los posibles componentes de dicha reforma institucional se encuentran los siguientes:

- 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.
- Crear una instancia, en el ámbito del Congreso Nacional, orientada al análisis de alternativas legislativas, tendientes a fortalecer el proceso de institucionalización de las estadísticas oficiales, de conformidad con los avances del proceso de convergencia internacional y nacional en materia de estadística pública.
- Asegurar que cualquiera sea la forma institucional que finalmente se adopte, la conducción del instituto deberá estar integrada por personas de probada excelencia técnica en las áreas de incumbencia del INDEC y reputación ética incuestionable, conforme al orden de méritos establecido por concurso previo.
- 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.
- Nombrar como jurados a profesionales en la materia de alta reputación profesional y de condición ética incuestionable, sean del ámbito nacional y/o internacional.
- 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.
- Establecer un Consejo Académico, constituido por representantes de las universidades públicas e institutos de investigación de reconocida trayectoria en las temáticas

---

<sup>45</sup> 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.

de incumbencia del INDEC. Este Consejo tendrá funciones de asesoramiento y participación activa en la elaboración del Plan Estratégico y de los Planes Anuales de Estadística.

- 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. Este Consejo tendrá por función la participación activa en la elaboración del Plan Estratégico.

- 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.

- 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 capítulo refleja la continuidad del escepticismo inicial respecto de la credibilidad de las estadísticas del INDEC. Asimismo, reafirma la necesidad de una urgente y profunda reforma institucional del Instituto.

## **IV - ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR DEL GRAN BUENOS AIRES (IPC-GBA)**

### **IV.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 irremediamente 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.

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, este capítulo 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.

## **IV.2. Sobre Índices de Precios al Consumidor**

Un Índice de Precios al Consumidor (IPC) es un indicador estadístico que mide el ritmo al que cambian los precios, a nivel del consumidor, de una lista de bienes y servicios representativos del consumo familiar.

El método habitual de cálculo del índice, expresado en forma muy sencilla, consiste en tomar el promedio ponderado de los relativos de precios entre un período y el período base para los distintos productos, usando como ponderaciones los porcentajes que los hogares desembolsan en ellos, en promedio, sobre los gastos de consumo totales de esos hogares. La variación del IPC entre dos periodos (mes a mes ó trimestre a trimestre) resulta del cociente entre los valores de los índices calculados para cada periodo considerado.

El proceso del movimiento de los precios es dinámico y muy complejo. Un mismo artículo puede presentar variaciones de precios debido al lugar de venta, características del negocio, atributos o características del artículo, disponibilidad, etc. Es por ello que, dada la variabilidad entre los precios para un mismo artículo, cuando se pretende medir el cambio temporal de los mismos, el problema se centra en medir el cambio temporal de sus precios medios.

El cálculo de las variaciones de los precios medios de los bienes y servicios consumidos por la población de referencia, representa un problema típico de inferencia (hacer afirmaciones sobre una característica de la población a partir de la información de una muestra).

Los precios medios, el nivel del índice y sus variaciones, tanto a nivel general como en sus diferentes desagregaciones deben ser estimados mensualmente a partir de los precios

relevados que, en su mayoría, son obtenidos usando técnicas muestrales. Se muestrea, por ejemplo, al seleccionar los locales que informarán los precios para las variedades consideradas en la canasta del índice (muestra de locales ubicados en la región de interés: Gran Buenos Aires), y al seleccionar los artículos para el relevamiento de los precios que interesan a los efectos del proceso de producción del índice.

Por otra parte, la información necesaria en la construcción de las ponderaciones, que tiene como objeto reflejar la composición del gasto de los hogares en los diferentes bienes y servicios, proviene de una Encuesta de Ingresos y Gastos de los hogares realizada a una muestra de hogares de la población de referencia.

Naturalmente, familias diferentes presentan diferentes patrones de consumos y las ponderaciones deben representar la participación promedio de cada producto en el consumo medio familiar.

Teniendo en cuenta que tanto la información de los precios como las ponderaciones surgen de encuestas por muestreo, es importante intentar proveer herramientas que minimicen la presencia de errores muestrales y no muestrales que afectan la confiabilidad del índice. Es por esto que se debe hacer uso de metodología estadística adecuada y reconocida internacionalmente en el intento de reflejar fielmente la realidad.

Desde 1994, el “Grupo Ottawa”, que funciona en la esfera del Consejo Económico y Social de la ONU, lleva a cabo el estudio de problemas fundamentales relacionados con la variación de los precios, en particular en la esfera de los índices de precios al consumidor<sup>46</sup>. En ese ámbito, conformado por especialistas y profesionales de organismos de estadísticas nacionales y organizaciones internacionales, se examinan ventajas y desventajas de varios conceptos, métodos y procedimientos en entornos operacionales realistas y se coordina la elaboración de normas internacionales sobre estadísticas de precios. Entre la metodología estudiada se mencionan: técnicas y procedimientos para el tratamiento de cambios de calidad, el uso más frecuente de planes complejos de fijación de precios, como de los servicios de salud, por ejemplo, el efecto de nuevas tecnologías, novedades en métodos de cálculo, cuestiones relativas a ponderaciones y la medida de la inflación subyacente. En su última reunión de Mayo del 2009 se trató la idea de elaborar una guía práctica para compilar índices de precios al consumidor basada en nuevos manuales internacionales sobre la materia.

A partir de 2005 el Grupo Ottawa, entre otros objetivos de su mandato, busca promover las mejores prácticas y ayudar a elaborar un marco de estadísticas de precios que permita explicar las vinculaciones de diferentes índices de precios y entre ellos y otras estadísticas económicas y laborales.

Por otra parte la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llevan adelante también reuniones conjuntas sobre la materia. En ellas se analizan todos los pasos del proceso de compilación: recopilación, procesamiento, divulgación de datos y cuestiones vinculadas a los recursos y organización. En este foro se trabajó sobre el Manual Internacional sobre IPC que cuenta con el aval de la ONU.

### **IV.3. Directrices relativas a un Sistema de Estadísticas de Precios<sup>47</sup>**

La ONU publicó el documento **Directrices relativas a los Principios de un Sistema de Estadísticas de Precios y Cantidades** en el que se hace referencia a generalidades del

---

<sup>46</sup> GRUPO OTAWA, **Informe sobre Índices de Precios**, 41º Periodo de Sesiones de Comisión de Estadística-Consejo Económico y Social, Naciones Unidas (Nueva York, febrero 2010).

<sup>47</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Directrices relativas a los Principios de un Sistema de Estadísticas de Precios y Cantidades**. UN: ST/ESA/STAT/SER.M/59, 1977.

IPC, ¿Qué es y cómo se usa?, y se señala que las estadísticas de precios “*se utilizan a corto plazo por los hombres de negocios como elemento en sus decisiones cotidianas y por los gobiernos para vigilar la actuación corriente de la economía*”<sup>48</sup>. Resalta también la importancia de las estadísticas integradas de precios y cantidades y los datos sobre valores, para una evaluación congruente de la evolución económica corriente, especialmente a largo plazo.

El documento expresa que “*la elección de la política económica por parte de los gobiernos depende en gran medida de su comprensión de los procesos económicos que se están produciendo. El criterio respecto a si una política fiscal y monetaria expansionista agravará el proceso inflacionario o dará lugar a un incremento de la producción y el empleo será un factor importante para determinar si debe o no adoptarse dicha política. El conocimiento acerca de los aumentos de precios que se están produciendo y la forma en que se transmiten es básica para apreciar debidamente los efectos de las distintas políticas económicas*”<sup>49</sup>. Asimismo, también manifiesta que “*... las estadísticas de precios y cantidades son instrumentos para finalidades múltiples, atendiendo por un lado a las necesidades de los gobiernos y de las empresas en su proceso decisorio cotidiano y por otra parte proporcionando la base para la comprensión del comportamiento de los precios, la producción y el empleo y su respectiva relación con la política económica*”<sup>50</sup>.

En el acápite sobre Estrategias para la recopilación de datos, el informe presenta las consideraciones más importantes que se plantean en el diseño y ejecución de un programa de recopilación de los mismos, en los que han de basarse los índices de precios y cantidades. En primer lugar, se examina la elección de las unidades respecto a las cuales hayan de recopilarse datos; en segundo lugar, el diseño de un programa de recopilación de datos, y, por último, los problemas especiales que se presentan en casos determinados<sup>51</sup>.

Con relación a las unidades de observación, se reconoce que “*varios factores deben considerarse al especificar las unidades de observación. Entre ellos se cuentan, además del cambio cualitativo, las diferencias regionales y estacionales, las diferencias de precios, los productos de carácter único, y la elección entre fijar los precios según las especificaciones ó según las funciones*”<sup>52</sup>. También se presenta una descripción de los problemas frecuentes relacionados con estos factores y propuestas para su tratamiento. Un problema que habrá que resolver, derivado del cambio de unidad de observación (variedades), será la continuidad de la serie del índice y la validez del mismo luego de los cambios. Esta misma cuestión aparece con mayor intensidad cuando los patrones de consumo de los hogares se han modificado sustancialmente respecto de la canasta que considera el índice, que se hace necesario actualizarla y para lo cual se efectúan encuestas de gastos de los hogares, que se recomienda se realicen cada cinco o diez años, situaciones que se verifican con la actualización metodológica a abril de 2008 del IPC- GBA.

La continuidad de la serie, se recomienda, debería intentarse mantener mediante los “*métodos relativamente arbitrarios de empalme o substitución*” para tratar las variaciones en la composición del conjunto de productos si no se quiere reducir la representatividad del índice, y la importancia relativa de los productos involucrados y su número determinarán la gravedad del peligro que se corra<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Ibidem, Pág.1, Punto 3.

<sup>49</sup> Ibidem, pág.1, Punto 4.

<sup>50</sup> Ibidem, pág.1, Punto 5.

<sup>51</sup> Ibidem, págs. 8-17.

<sup>52</sup> Ibidem, pág. 8, Punto 32.

<sup>53</sup> Ibidem, pág. 10, Punto 49-50.

Con respecto al programa de recopilación de datos, se enfatiza la necesidad de datos de referencia correspondiente a intervalos de tiempo de menor longitud que la de publicación del índice y un grado de apertura suficiente que permita el diseño de muestras de informantes que puedan captar diferencias en las variaciones de los precios por zonas, productos, especificaciones o tipo de establecimiento vendedor. Los artículos (variedades) cuyos precios se relevarán, el momento de observación de los mismos, las zonas geográficas, los informantes dentro de ellas, son problemas que se abordan y sobre los que se dan recomendaciones generales que deberán considerar los recursos aplicados a su solución. Toda esta temática también se debe tener en cuenta en cualquier modificación que se introduzca en la metodología de cálculo de los índices de precios al consumidor.

Con respecto a la fórmula que se emplea para el cálculo de los índices de precios, cada una de ellas presenta sus características y limitaciones. Un problema vinculado a este aspecto son los diferentes resultados de aplicar una u otra fórmula. En el caso de los IPC se usa generalmente la fórmula de Laspeyres. Este tipo de fórmula compara el valor de una canasta a precios del período  $t$  frente al valor de la misma canasta a precios del período base; es decir, intenta saber en cuánto aumenta o disminuye el valor de compra de una misma canasta de artículos (bienes y servicios) en dos períodos de tiempo, manteniendo fijas las cantidades de compra. Algebraicamente, por otra parte, un índice tipo Laspeyres no es otra cosa que un promedio ponderado de los relativos de precios de distintos bienes y servicios con relación a los precios del año base, donde las ponderaciones son directamente proporcionales a su consumo en el año base. El objeto de usar un índice de este tipo es para que las variaciones apreciadas en un IPC de calidad razonable reflejen las variaciones de los precios.

En el Manual del Índice de Precios al Consumidor se observa que *“esta metodología tiene al menos tres ventajas prácticas, es fácil de explicar al público, permite utilizar en forma reiterada los mismos datos sobre compras de los consumidores obtenidos de alguna encuesta de hogares anterior o de alguna fuente administrativa (en lugar de requerir nuevos datos todos los meses) y no necesita ser revisada, al suponerse que los usuarios están satisfechos con el concepto de Laspeyres. Otra ventaja importante es que el índice de Laspeyres es consistente hasta en su máximo nivel de desagregación. El índice puede desglosarse en subagregados que se hallan relacionados entre sí de una manera sencilla”*<sup>54</sup>. Entre las desventajas del cálculo de un IPC con este tipo de fórmulas se menciona que es susceptible a presentar un sesgo positivo si se actualizan las ponderaciones de gastos por precios desde el período de referencia de las ponderaciones al período base del índice de Laspeyres o si el período base queda alejado en el tiempo.

Finalmente el documento de las directrices recomienda *“métodos de almacenamiento y recuperación de los datos básicos que permitan utilizarlos con la máxima flexibilidad posible”*<sup>55</sup> y de disponer de un programa preciso de difusión de las estadísticas.

#### **IV.4. Análisis del IPC-GBA**

En este análisis se consideran brevemente dos cuestiones. Primero, la divergencia, a partir de inicios de 2007, del comportamiento exhibido por el IPC-GBA respecto de otros indicadores de precios con los que, hasta dicho período, evidenciaba una estrecha asociación. Segundo, algunos comportamientos de ciertas variables económicas sugeridos por la información que provee la evolución del IPC-GBA tal como es calculado actualmente.

---

<sup>54</sup> OIT / FMI / OCDE / Oficina Estadística de las Comunidades Europeas / Organización de las Naciones Unidas / Banco Mundial. **Manual del índice de precios al consumidor: Teoría y práctica**. Washington, Fondo Monetario Internacional, 2006.

<sup>55</sup> Organización de las Naciones Unidas, op. cit. pág. 3.



#### **IV.4.1 Evidencia empírica de cambios en el comportamiento del IPC-GBA**

De acuerdo a los datos oficiales la tasa de aumento del nivel general de precios minoristas captada por el IPC-GBA mostró una disminución a partir del 2007. Fue ése el momento a partir del cual ocurrieron cambios en la gestión del organismo, en los procedimientos de recolección de datos y en el 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-GBA mantenía, hasta fines de 2006, una estrecha asociación estadística. El gráfico IV.1 ilustra el comportamiento del IPC-GBA<sup>56</sup> 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.

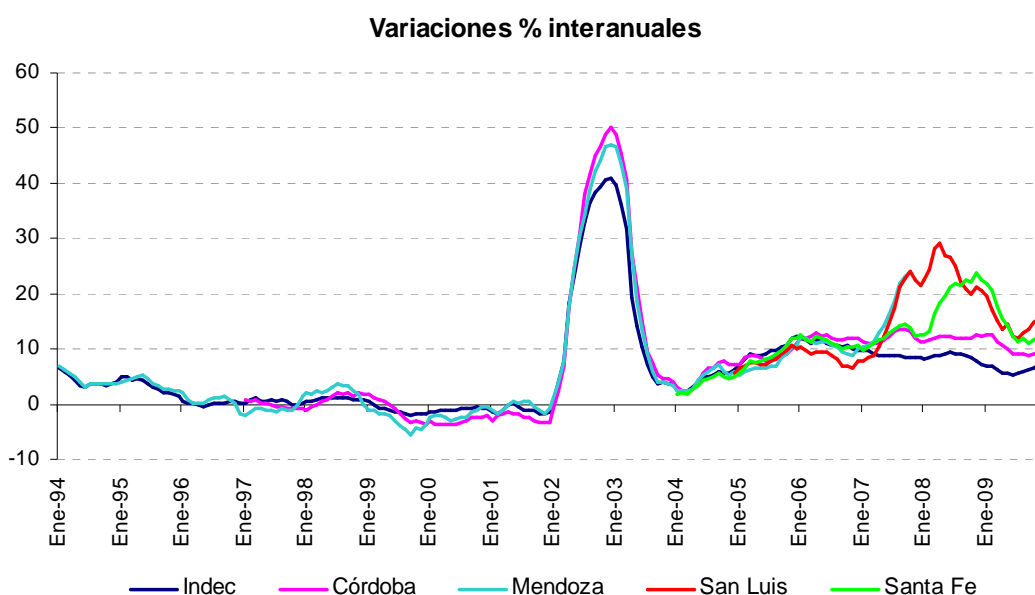
Tal como se observa en el gráfico IV.1 (que muestra la evolución mensual de las tasas de variación interanual), el comportamiento de los índices es muy similar hasta inicios de 2007, momento a partir del cual comienza a observarse una llamativa discrepancia entre las diferentes series. En particular, se advierte que a partir de esa fecha las tasas de variación interanual registradas por el IPC-GBA se ubican en forma sistemática por debajo de las captadas por el resto de las series. El disímil comportamiento entre el IPC-GBA y los índices de precios provinciales exhibe así una discrepancia que no tiende a revertirse y que acumula una fuerte diferencia en el lapso considerado (para el período diciembre de 2006/febrero de 2010 en el IPC-GBA hay un incremento acumulado de 28,2%, mientras que el indicador elaborado por Córdoba muestra un aumento de 43,2%, el de Santa Fe uno de 67,1%. y el de la provincia de San Luis uno de 85,2%)<sup>57</sup>. Estas diferencias en orden de magnitud, difícilmente puedan atribuirse a detalles finos de las metodologías empleadas, o a diferencias en los productos captados.

---

<sup>56</sup> En los gráficos V.1 a V.5, la referencia IPC-INDEC debe interpretarse como IPC-GBA.

<sup>57</sup> 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 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.

**Gráfico IV.1. Evolución del IPC-GBA y de algunos indicadores de precios provinciales<sup>58</sup>**



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-GBA 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 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)<sup>59</sup>.

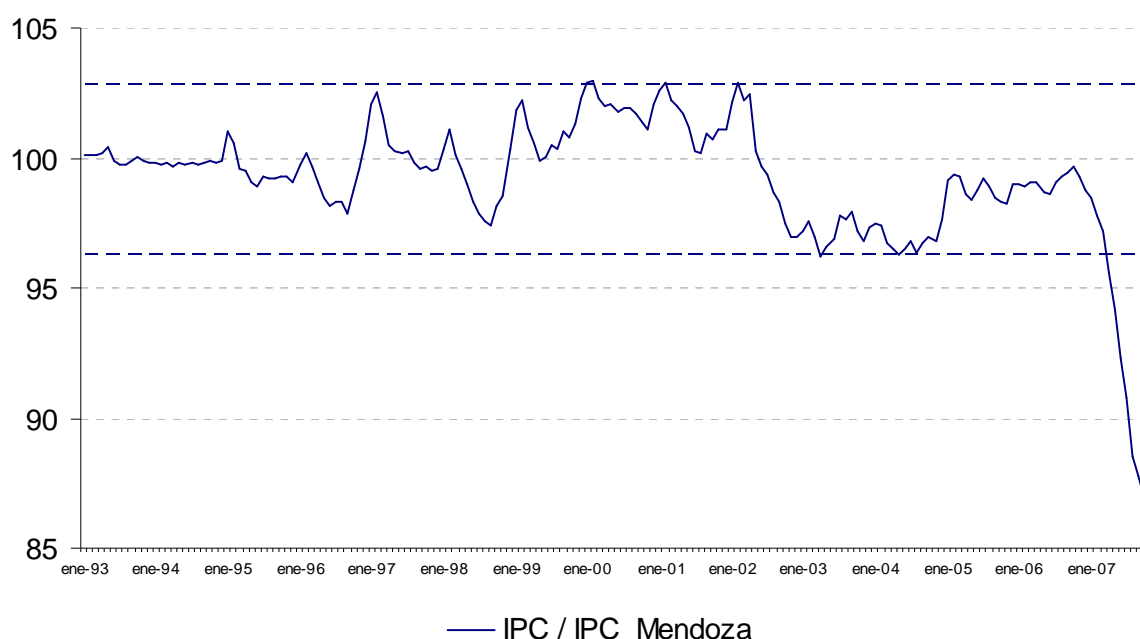
Otra forma de ilustrar el cambio en la relación entre el IPC-GBA y los índices provinciales a partir de enero de 2007, es observando en forma más detallada el comportamiento del IPC y el del índice de precios minoristas de Mendoza, que es la serie provincial para la que se cuenta con mayores observaciones (por las razones antes mencionadas, el análisis se efectúa hasta octubre de 2007). Una forma de ver si ambas series

<sup>58</sup> La serie de Mendoza se discontinúa en el gráfico a partir del mes de octubre de 2007 por las razones citadas.

<sup>59</sup> Véase Anexo VIIa.

exhiben o no un comportamiento similar es construir el cociente entre ambos índices de precios (IPC-GBA/IPC Mendoza), tal como aparece en el gráfico IV.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 IV.2 Evolución del cociente entre el IPC-GBA 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

#### ***IV.4.2. Sobre los comportamientos de ciertas variables económicas que se derivarían de utilizar al IPC-GBA 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-GBA y de otros índices que buscan medir conceptos similares.

Para considerar este punto, resulta interesante comparar, por ejemplo, la evolución del IPC-GBA 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-GBA 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-GBA, este índice de

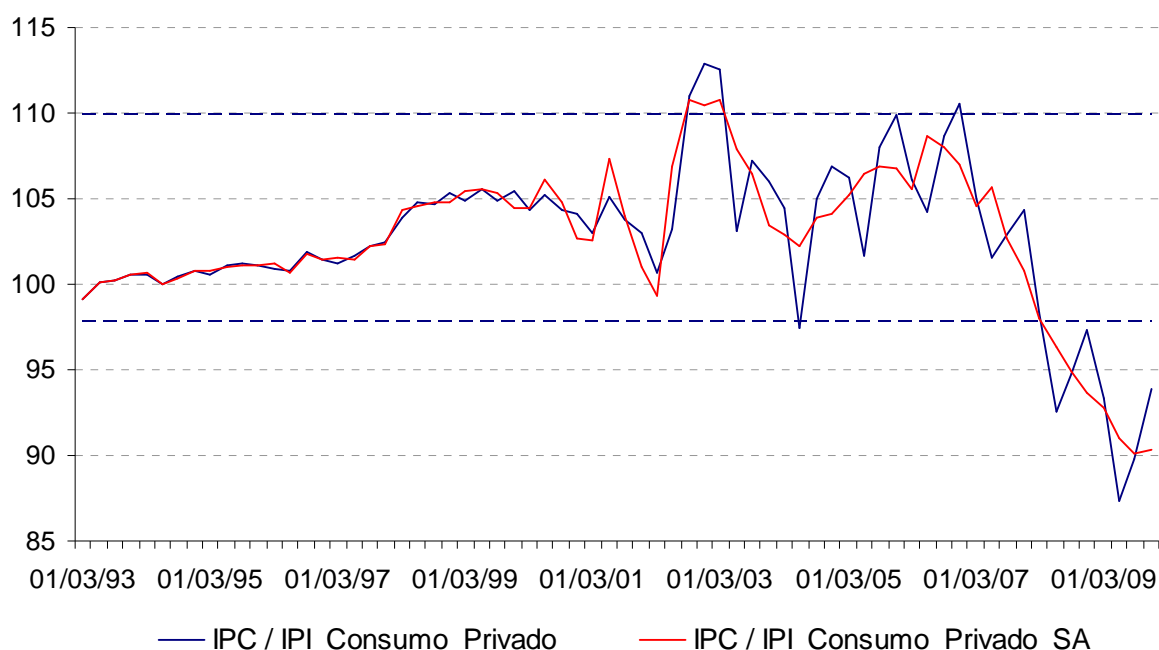
precios es de tipo Paasche. Vale decir que la canasta de bienes y servicios de consumo cuya evolución de precios capta, varía período a período en función de las cambiantes decisiones de los consumidores. Por otra parte, la canasta abarcada en el cálculo es, en el caso del deflactor del consumo privado, 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-GBA, pese a que, según las autoridades, a partir de 2007 el IPC-GBA 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. 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 IV.3 se busca comparar la evolución de ambos índices de precios (con datos trimestrales). Para ello se calcula el cociente del IPC-GBA 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-GBA al deflactor del consumo privado (IPC-GBA/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-GBA/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 IV.3. Evolución del IPC-GBA y del deflactor de precios implícitos del consumo privado**



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-GBA) 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.

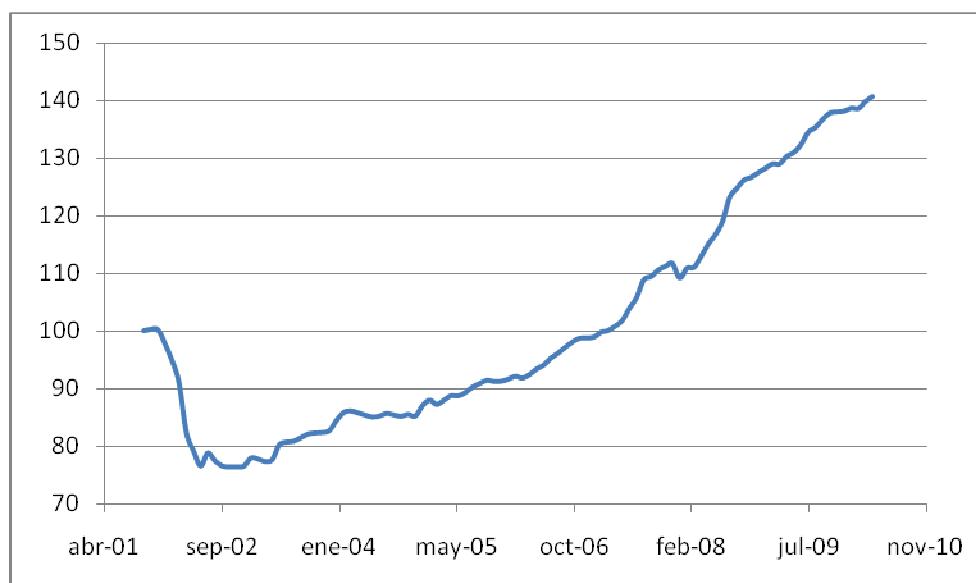
Por otro lado, la evolución del nivel general de precios captado por el IPC-GBA sugiere comportamientos macroeconómicos contrapuestos con otros que resultan observables desde un punto de vista empírico. En particular, es difícil compatibilizar la evolución del nivel general de precios captado por el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

La pérdida de credibilidad del IPC-GBA llevó a que perdiera importancia como referencia en las discusiones salariales. Los salarios nominales crecieron muy por encima de la evolución del IPC informado por el INDEC.

La serie Índice de Salarios (IS) del INDEC se inicia en octubre de 2001. Si se divide el nivel general del IS por el IPC-GBA se observa una fuerte caída del salario real post-devaluación que alcanza al 24% en octubre de 2002. Luego, el salario real empieza a recuperarse, en marzo de 2007 vuelve al nivel de octubre de 2001, y alcanza un aumento acumulado de 31% entre octubre de 2002 y marzo de 2007. Según el INDEC, entre marzo de 2007 y abril de 2010 se registra un aumento del salario nominal del 80%, mientras que el aumento de precios, según los datos del IPC-GBA, es del 28%. En consecuencia, el crecimiento del salario real se habría acelerado y habría acumulado un 40% de aumento en

un período en el cual, entre otros acontecimientos, se desató una crisis internacional sistémica (ver Gráfico IV.4).

**Gráfico IV.4. Evolución del salario real deflactado según el IPC-GBA**



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 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, que no se observan<sup>60</sup> y/o 2) cambios significativos en la distribución funcional (primaria) del ingreso que tampoco se advierten.

#### **IV.5. Índice de Precios al Consumidor Gran Buenos Aires (IPC-GBA)**

El conjunto de bienes y servicios (*canasta*) considerado en el IPC-GBA, se obtiene a partir del consumo de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de 24 partidos del Gran Buenos Aires (población de referencia), informado en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH). Específicamente, para la construcción del IPC-GBA base 1999 se consideró la ENGH realizada en 1996/1997 y para el IPC-GBA base Abril 2008=100 se consideró la ENGH 2004/2005.

En el IPC-GBA los bienes de la canasta se clasifican según el Clasificador del Consumo Individual por Finalidad, en 9 capítulos mutuamente excluyentes: Alimentos y Bebidas, Indumentaria, Vivienda y Servicios Básicos, Equipamiento y Mantenimiento del Hogar, Atención Médica y Gastos para la Salud, Transporte y Comunicaciones, Esparcimiento, Educación y Otros Bienes y Servicios, que a su vez se sub-clasifican en divisiones, grupos, subgrupos, productos y variedades como puede observarse en las Tablas IV.1 y IV.2.

<sup>60</sup> Por ejemplo, la productividad laboral aumentó 4% anual en el período 2007-2008, según la Encuesta Industrial del INDEC.

**Tabla IV.1: Estructura Teórica de los diversos niveles de agrupaciones del IPC-GBA**

<b>Nivel de Agrupamiento</b>	<b>IPC-GBA base 1999</b>	<b>IPC-GBA base abril 2008</b>	<b>Comparación entre bases</b>
Capítulo	9	9	9/9 (100%)
División	26	24	24/26 (92%)
Grupo	65	54	54/65 (83%)
Subgrupo	123	94	94/123 (76%)
Producto	182	133	133/182 (73%)
Variedades	818	440	440/818 (54%)

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

**Tabla IV.2: Esquema de las agrupaciones de los productos incluidos en la canasta del IPC-GBA**

	Capítulo	División	Grupo	Subgrupo	Producto	Variedades	
Nivel General	1. Alimentos y bebidas	1. Alimentos para consumir en el hogar	1.Productos de panificación cereales y pastas	1.Productos de panificación	1. Pan fresco ... 6. Productos de pastelería	... ...	
				...	...	...	
				3. Fideos Pastas y Masas C	1. fideos secos ... 4. Semipreparados en base a pastas	... ...	
			...	...	...	...	
			8. Condimentos y otros productos alimenticios	1. Sal y otros condimentos	1. Sal y otros condimentos	...	
				...	...	...	
				3. Polvos para postres	1. Polvo para postres	...	
			...	...	...	...	...
			3.Alimentos y bebidas consumidos fuera del hogar	1. almuerzo y cena	1.Comidas al pan, pizza y tartas	1.Comidas al pan, pizza y tartas	...
				...	...	..	...
	4. Bebidas consumidas fuera del hogar	1. Bebidas consumidas fuera del hogar		...			
	...	...	...	...	...		
	5. Atención Médica y Gastos para la Salud	1. Productos medicinales y accesorios terapéuticos	1. Productos medicinales	1. productos medicinales	1. Analgésicos ... 9. Otros medicamentos	... ...	
			2. Elementos para 1° auxilios, aparatos y acces. terapéuticos	1. Elementos para primeros auxilios	1. Elementos para primeros auxilios	...	
		2. Servicios para la salud	1. Consultas médicas y tratamientos odontológicos	1. Consultas médicas y tratamientos odontológicos	1. Consultas médicas y tratamientos odontológicos	...	
2. Sistemas de Salud y Servicios auxiliares			2. Sistemas de Salud y Servicios auxiliares	2. Sistemas de Salud y Servicios	...		
...		...	...	...	...		
9. Otros bienes y Servicios	1. Artículos y servicios para el cuidado personal	1. Artículos de tocador y belleza	1. Artículos de tocador	1. Artículos de tocador	...		
			...	...	...		
			3. Artículos y utensilios de belleza	1. Artículos de belleza 2. Utensilios para el cuidado personal	... ...		
	2. Servicios diversos	1. Servicios diversos	1. Servicios diversos	...			



Los bienes y servicios seleccionados se agrupan según el tipo de necesidad que se satisfacen con el gasto y similitudes de características físicas o funcionales. La variedad es el agrupamiento más chico que tiene asignada una ponderación a partir de la ENGH, sus precios deben ser comparables y observables en el tiempo y su evolución debe ser representativa de la evolución de los precios de los bienes o servicios que componen el producto.

Los artículos seleccionados para el relevamiento de sus precios deben ser representativos del consumo del conjunto de la población, de fácil identificación y viabilidad en el seguimiento de sus precios. La exactitud o el detalle con que se puede realizar la especificación de una variedad para la recolección de precios depende básicamente de las posibilidades de encontrar los oferentes de ese bien o servicio, así como también de la semejanza de sus características físicas o funcionales y de la dispersión de sus precios.

Una vez definidas las variedades incluidas en la canasta, se define el grupo de informantes, donde se obtienen los precios, y el grupo de artículos con precios a relevar en cada informante. Durante el relevamiento de precios en cada negocio informante, se realizan dos observaciones de precios para cada variedad seleccionada, correspondientes a dos presentaciones, marcas, o modelos que cumplan con la especificación correspondiente y se calcula la media geométrica de esos precios para cada negocio. En este punto, ante la presencia de datos faltantes, en la Metodología 13 se hace mención que se procede a la imputación de los mismos.

Los precios medios de cada variedad del IPC se calculan con una media geométrica ponderada, dando pesos diferentes a los precios provenientes de supermercados o hipermercados.

Una vez calculados los precios medios de cada variedad, el nivel del índice en el mes  $t$  se puede calcular como la media aritmética ponderada de los relativos de precios medios en el año  $t$  respecto del año/periodo base, o como una media aritmética ponderada de una cadena de relativos mensuales, “*ésta última permite la medición mensual de los precios de un modo más flexible que si la comparación se realizara siempre con respecto al año base*”<sup>61</sup>. Las ponderaciones usadas en este cálculo provienen de las proporciones del gasto de consumo dedicado a cada una de las variedades incluidas en el IPC, correspondiente a la población de referencia, estimadas con la información de la ENGH.

#### **IV.6. Aspectos que afectan la Confiabilidad del IPC-GBA**

Existen muchos aspectos a tener en cuenta cuando el objetivo del índice es medir la evolución de los precios de los bienes y servicios representativos del gasto de consumo de los hogares de la población de referencia.

Entre los principales aspectos se pueden mencionar la representatividad de los bienes de la canasta y sus ponderaciones (Sec. IV.6.1), y la representatividad de los precios relevados.

La representatividad de los precios relevados, a su vez, depende principalmente, de la representatividad de los artículos cuyos precios se relevan (Sec. IV.6.2), de la **calidad de los precios relevados**, y de la representatividad de los informantes (Sec. IV.6.3),.

Con relación a la calidad de los precios relevados, se intenta asegurar que las variaciones observadas reflejen, de la manera más pura posible, las variaciones de los precios. Variaciones por cambios de calidad, estacionalidad, tipo de negocio, deben evitarse

---

<sup>61</sup> INDEC, Índice de Precios al Consumidor - Metodología 13. 2001.

o en su defecto abordarse con metodología adecuada/específica para cada caso. Entre los factores que pueden alterar la calidad de los precios relevados se pueden mencionar: la presencia de precios imputados y la metodología usada para imputar precios faltantes (Sec. IV.6.4), el criterio empleado para definir los valores atípicos (Sec. IV.6.5), la presencia de precios nulos inválidos (Sec. IV.6.6), el tratamiento de la estacionalidad (Sec. IV.6.7), y el tratamiento de los precios acordados, los precios oficiales y los provenientes de otras fuentes de información (Sec. IV.6.8).

#### ***IV.6.1 Estructura de Ponderaciones***

En las modificaciones metodológicas realizadas sobre el IPC-GBA, desde sus orígenes, siempre se hacen cambios en la estructura de las ponderaciones para reflejar variaciones en el consumo de las respectivas poblaciones de referencia.

En el cambio metodológico realizado en abril de 2008, la modificación de las ponderaciones se fundamenta en los dos criterios siguientes:

a) La evolución del gasto y los cambios producidos en los hábitos de los consumidores reflejados en el análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH 2004/2005).

b) La consulta a "*otras fuentes internas y externas de información para obtener un indicador representativo de una estructura actualizada del consumo de los hogares*" de GBA, de acuerdo al documento INDEC "IPC-GBA base Abril 2008=100 Actualización Metodológica" (página 2).

La información publicada en dicho documento muestra las variaciones en las ponderaciones de cada agrupamiento principal. El rubro Alimentos y Bebidas fue el que más aumentó su ponderación, 6,6 puntos, mientras que Otros Gastos fue el que más la disminuyó, 7,8 puntos; a su vez, dentro de Otros Gastos, los que más disminuyeron fueron: Atención Médica y Gastos para la Salud con 4,4 puntos, y Esparcimiento con 3,6 puntos (Véase Tabla IV.3).

**Tabla IV.3: Estructuras de Ponderaciones de los IPC 1933-2008**

<b>AGRUPAMIENTO PRINCIPAL</b>	<b>Abril 2008<sup>1</sup></b>	<b>1999<sup>1</sup></b>	<b>1988</b>	<b>1974</b>	<b>1960</b>	<b>1943</b>	<b>1933</b>
ALIMENTOS Y BEBIDAS	37,9	31,3	40,1	46,3	59,2	44,3	52,5
INDUMENTARIA	7,3	5,2	9,4	10,9	18,7	19,8	5,3
VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS	12,1	12,7	8,5	11,3	7,0	18,9	27,8
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	16,6	17,0	11,4	8,7	2,5	2,4	3,0
OTROS GASTOS	26,1	33,9	30,6	22,8	12,6	14,6	11,4
AT. MÉDICA Y GASTOS PARA LA SALUD	5,6	10,0	7,1	4,5	1,5	1,2	
ESPARCIMIENTO Y EDUCACIÓN	9,3	12,9	9,0	6,4	3,5	3,2	
ESPARCIMIENTO	5,1	8,7	6,3				
EDUCACIÓN	4,3	4,2	2,7				
BIENES Y SERVICIOS DIVERSOS	11,2	10,9	14,5	11,9	7,6	10,2	
EQUIP. Y MANTENIMIENTO DEL HOGAR	4,9	6,5	8,6				
OTROS BIENES Y SERVICIOS VARIOS	6,3	4,4	5,9				
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INDEC, “IPC-GBA base Abril 2008=100 ACTUALIZACIÓN METODOLÓGICA”

La estructura del gasto de la ENGH 2004/2005 (utilizando los datos de la publicación “Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004/2005”), se presenta en la Tabla IV.4. En la columna correspondiente a Gran Buenos Aires se observa que el rubro Alimentos y Bebidas (31,3) está más alineado con el IPC Base 1999 (31,3) que con el IPC base abril de 2008 (37,9). A su vez, el resultado de la ENGH 2004/2005 del rubro Salud (8,4), está más alineado con el IPC base 1999 (10,0) que con el IPC base abril de 2008 (5,6).

**Tabla IV.4: ENGH 2004/2005 - Participación Porcentual de cada Rubro por Región  
Gasto de consumo de los hogares por región de residencia y finalidad del gasto. Total  
del país. Años 2004/2005 (1)**

Finalidad del Gasto	Total del país	Gran Buenos Aires	Pampeana	Noroeste	Noreste	Cuyo	Patagonia
Total Gasto de Consumo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alimentos y bebidas	33,4	31,3	34,0	40,5	39,1	33,6	30,4
Indumentaria y calzado	8,3	7,2	8,7	10,2	9,3	9,4	10,7
Propiedades, combustibles, agua y electricidad	10,8	10,6	11,1	9,2	11,6	11,1	12,1
Equipamiento y mantenimiento del hogar	7,2	7,3	7,1	6,8	8,3	7,0	7,2
Salud	7,6	8,4	7,9	6,0	4,8	7,3	4,8
Transporte y comunicaciones	15,2	16,1	14,5	12,7	13,6	15,4	17,3
Esparcimiento	8,2	9,0	8,1	6,2	6,1	6,8	9,2
Enseñanza	3,1	3,9	2,5	2,7	2,1	3,1	2,9
Bienes y servicios varios	6,1	6,3	6,1	5,8	5,2	6,2	5,4

(1) La estimación no incluye los datos referidos a la provincia de Formosa.

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004/2005

Avanzando en ese análisis puede observarse la Tabla IV.5 obtenida de la ENGH 2004/2005:

**Tabla IV.5: ENGH 2004/2005 - Participación Porcentual de cada Rubro de acuerdo a la Cantidad de Miembros del Hogar - Gasto de consumo de los hogares por cantidad de miembros y finalidad del gasto.Total del país. Años 2004/2005(1)**

Finalidad del Gasto	Total del país	Cantidad de miembros del hogar				
		Un miembro	Dos miembros	Tres miembros	Cuatro miembros	Cinco o más miembros
Total Gasto de Consumo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alimentos y bebidas	33,4	29,4	30,7	32,6	33,2	37,7
Indumentaria y calzado	8,3	8,0	7,1	8,4	8,4	9,2
Propiedades, combustibles, agua y electricidad	10,8	15,8	12,6	11,1	9,5	8,5
Equipamiento y mantenimiento del hogar	7,2	7,9	7,5	7,3	7,3	6,5
Salud	7,6	9,5	11,0	7,5	6,4	5,6
Transporte y comunicaciones	15,2	12,4	15,0	15,8	16,5	14,8
Esparcimiento	8,2	9,4	8,7	8,3	8,4	7,3
Enseñanza	3,1	1,8	1,6	2,8	4,2	4,1
Bienes y servicios varios	6,1	5,8	5,7	6,2	6,2	6,3

(1) La estimación no incluye los datos referidos a la provincia de Formosa.

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004/2005

De la comparación de la estructura según los Agrupamientos Principales en Abril 2008 (Tabla IV.3, primera columna), con la participación porcentual de cada rubro de Finalidad del Gasto de la Tabla IV.5 (rescatada de la publicación de la ENGH 2004/5 citada), surge que, en la mayoría de los rubros o finalidades, las ponderaciones están muy próximas a las correspondientes al grupo familiar de “Cinco miembros y más”, lo cual sugiere que se tomaron muchos de esos hogares como representativos para el Índice. Se debe tener en consideración que los datos observados son a nivel nacional y no están abiertos por regiones, como sería necesario.

A partir de esta comparación, los interrogantes surgidos de los fundamentos técnicos para la modificación de las ponderaciones, son los siguientes:

En base a los resultados de la ENGH2004/5 se debería haber especificado cómo fue la *evolución del gasto* y cuáles son los *cambios producidos en los hábitos de los consumidores*, que justifican las modificaciones efectuadas para la versión 2008 del Índice.

También se deberían haber mencionado las *fuentes internas y externas* consultadas para determinar la representatividad de la actual estructura del consumo de los hogares utilizada para elaborar el Índice.

Uno de los argumentos básicos esgrimidos para justificar los cambios en el IPC, expresa que uno de los sesgos del IPC Base 1999 = 100, era una tendencia creciente a representar los hogares de nivel socioeconómico alto / medio alto. Independientemente de que se considere o no válida esa observación, es evidente que los cambios introducidos desde 2008 (o antes), representan una pérdida de información difícil sino imposible de recuperar.

Con una canasta actualizada a partir de la ENGH 2004/5 y más amplia que la actual, se hubiesen podido construir varios IPC: uno general, otro correspondiente a las clases de ingresos más bajos, otro para los sectores medios, otro para los asalariados, etc. Para la

confección de cada uno de ellos sólo se debían calcular las ponderaciones surgidas de la ENGH para cada grupo en especial.

La metodología actual tampoco considera la posibilidad de definir perfiles o segmentaciones de los hogares para la construcción del IPC, siendo que existe evidencia que explica la existencia de mayor heterogeneidad en la estructura social argentina actual, que aquella de mediados de los años setenta. Es decir que tener tan sólo un índice que resuma tal heterogeneidad no pareciera ser lo más indicado.

#### IV.6.2. Variedades de la Canasta

La ENGH no solo permite discriminar los bienes y servicios consumidos por la población de referencia, sino que también provee información para el cálculo de las ponderaciones, en cada variedad, como su participación en el consumo de la población de referencia.

La presencia de cambios en la importancia relativa de cada artículo, afecta la representatividad de las ponderaciones y consecuentemente la calidad del índice. El Manual del Índice de Precios al Consumidor<sup>62</sup> menciona “*que la resolución de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003 recomienda que las ponderaciones se actualicen, por ejemplo, una vez cada cinco años, para asegurar la pertinencia del índice. Particularmente, países que experimentan cambios económicos significativos y, por lo tanto, cambios más rápidos en los patrones de consumo, deben actualizar sus ponderaciones aún más a menudo, por ejemplo, una vez por año*”. Para ello se recomienda diseñar encuestas a menor escala que la ENGH para registrar el consumo de aquellos grupos de productos con mayores cambios en las cantidades consumidas.

Las variedades de productos y servicios incluidas en la canasta del IPC base abril de 2008=100 se modificaron, con respecto al IPC base 1999=100 reduciéndose sustancialmente la cantidad de artículos que lo integran pasando de 818 en 1999 a 440 variedades en la actualización de 2008.

La Tabla IV.6 resume los cambios en los denominados Grupos Principales.

**Tabla IV.6: Variedades por Grupo. Comparativo 1999 / 2008**

Variedades por grupos principales	Cant 1999	Cant 2008	% disminución
Alimentos y bebidas	271	158	41,7%
Bienes y serv diversos	108	52	51,9%
Educación	25	15	40,0%
Esparcimiento	81	23	71,6%
Indumentaria	115	57	50,4%
Otros bienes y serv	35	19	45,7%
Otros gastos	100	60	40,0%
Transporte y comunicaciones	51	35	31,4%
Viv y serv básicos	32	21	34,4%
<b>Total general</b>	<b>818</b>	<b>440</b>	<b>46,2%</b>

Fuente: Documentos del INDEC

Si bien todos los Grupos registraron disminuciones en su cantidad, el capítulo que sufrió mayor disminución proporcional fue *Esparcimiento*, (más del 70 % de la cantidad de variedades). En el otro extremo, los agrupamientos con menor reducción fueron *Transporte y*

<sup>62</sup> OIT et al., op. cit., pág. 5.

*Comunicaciones y Vivienda y Servicios Básicos*, con proporciones de baja del 31 y 34% respectivamente.

Esto sucede pese a que se han agregado algunas variedades nuevas (30 en total) que se incluyeron en el IPC base 2008 = 100 y que no se encontraban en la versión anterior. Algunas de ellas son:

En Alimentos y Bebidas: Queso crema y Yogur bebible.

En Otros Gastos: Medicamentos (23 de las 30 variedades agregadas son de este rubro): analgésicos, antiinflamatorios, etc.

En Esparcimiento: Alquiler de películas en DVD y Hotelería en el país.

El análisis de los **argumentos esgrimidos para la realización de los cambios**, plantea las siguientes dudas:

Como se ha mencionado en el apartado anterior, no se especifica cuál es la *evolución del gasto* y cuáles son los *cambios producidos en los hábitos de los consumidores*, según reflejan los resultados de la ENGH 2004/2005.

Tampoco se aclara cuáles son las *fuentes internas y externas* consultadas para determinar la representatividad del indicador de una estructura del consumo de los hogares actualizada.

Sobre los *criterios complementarios* mencionados en el informe presentado por el INDEC donde se fundamentan los cambios en el IPC, cabe remarcar lo siguiente:

Es muy vaga la mención de cuáles son las características excepcionales de la variedad. Esas “características” deberían ser expuestas y explicarse por qué influyen en la decisión de inclusión / exclusión.

Se supone que se mantiene la metodología de incluir las variedades que agrupan artículos mencionados en al menos 20 hogares. Si es así se lo debería haber citado.

No se incluyen ejemplos de esas variedades y de dichos porcentajes altamente significativos.

Detalles del estudio sobre los cambios de calidad, los resultados obtenidos y las decisiones tomadas de dichos resultados.

Finalmente, no se detalla cuáles son las formas de medir la representatividad del consumo por las cuales se mantendrán o modificarán las variedades.

Del análisis de los **fundamentos de los cambios en la canasta**, aplicados para la selección de la nueva de 440 artículos, figuran esquemáticamente:

Ingresa casi todos los artículos que “insumen al menos un 3% del gasto total”, aunque en algunos casos excepcionales no se cumple.

Comentario: No se explican cuáles son las características de los casos excepcionales. Esas “características” deberían ser expuestas y explicarse por qué influyen en la decisión de inclusión/exclusión.

Ingresa artículos declarados por una cantidad importante de hogares.

Comentario: Se supone que se mantiene el criterio de incluir las variedades que agrupan artículos mencionados en al menos 20 hogares. Si no es así se lo debía expresar.

*Se excluyen las variedades con incrementos de precios altamente significativos.*

Comentario: Deberían haberse dado ejemplos de esas variedades y de los porcentajes considerados altamente significativos.

Se excluyen variedades con comportamientos estacionales (tienen tratamiento especial).

Se tienen presentes los cambios de calidad.

Comentario: No se dispone del estudio sobre los cambios de calidad, los resultados obtenidos y las decisiones tomadas a partir del mismo.

Las variedades deben tener representatividad en el consumo por un período razonable de tiempo.

Comentario: No se aclara cuál es la forma de medir la representatividad del consumo por las cuales se mantendrán o modificarán las variedades.

Se excluyen variedades cuyo porcentaje de precios imputados es altamente significativo.

Comentario: No se aclara cuál es el porcentaje tope de precios imputados para excluir una variedad. Véase Sección V.6.4 sobre el porcentaje de precios imputados de las variedades incluidas en el IPC-GBA base abril de 2008.

Deben encontrarse en el mercado.

La Tabla IV.7 presenta estadísticos descriptivos de la distribución de las ponderaciones en la ENGH 2004/2005 en el grupo de variedades que fueron excluidas del cálculo del IPC en la modificación metodológica y en el grupo de variedades que continuaron en el IPC.

**Tabla IV.7: Ponderación en la ENGH 2004/2005 de las variedades incluidas en el IPC-GBA base 1999 según fueron incluidas o no en el IPC-GBA base abril 2008**

Estadístico	Incluidas	Excluidas
Media	0,0018	0,0006
Desvío Estándar	0,0037	0,0015
Máximo	0,0309	0,0164
Tercer Cuartil	0,0018	0,0006
Mediana	0,0007	0,0002
Primer Cuartil	0,0003	0,0001
Mínimo	0,0001	0,0000
Número de variedades	340	293
Variedades sin ponderación ENGH	100	115

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

Se observa que efectivamente la distribución de las ponderaciones ENGH para los datos excluidos del IPC después de la modificación metodológica presenta un corrimiento hacia valores más pequeños que los presentados por las variedades que continuaron después de abril de 2008.

La presencia de variedades sin ponderaciones ENGH y sin datos sobre la proporción de hogares que las consumen (Tabla IV.9) se debe a que no hay una correspondencia uno a uno entre las variedades del IPC y las variedades de la ENGH, consecuentemente hay variedades del IPC que no poseen ponderaciones según ENGH.



Asimismo, también se observa que entre las variedades que se mantuvieron en el IPC después de la modificación metodológica, 361 poseen ponderaciones ENGH inferiores al 3 por mil (3‰); y entre las variedades que quedaron fuera, 10 presentaban ponderaciones ENGH superiores al 3‰, éstas se detallan en la Tabla IV.8.

Llama la atención la exclusión de algunas de estas variedades del IPC. Se debe observar en este punto que para intentar asegurar la representatividad de la canasta, ella no puede estar dirigida a un subgrupo particular de la población de referencia, puesto que no permitiría reflejar la variación de precios percibida por la población en su conjunto y carecería de representatividad respecto de su consumo.

**Tabla IV.8: Variedades excluidas del IPC en Abril de 2008 con ponderaciones ENGH 2004/2005 superiores al 3 por mil**

Variedades	Ponderaciones ENGH	Proporción de Hogares que la consumen	Proporción de datos imputados
Carne picada	0,0052	33,7%	6%
Cuadril	0,0031	12,4%	5%
Presitas de pollo	0,0033	16,9%	8%
Pizza para llevar	0,0034	11,2%	6%
Doméstica por hora	0,0164	14,4%	16%
Cambio de disco de embrague	0,0045	9,6%	11%
Alimento seco para animales domésticos	0,0048	33,7%	6%
Gimnasio	0,0040	13,4%	5%
Enseñanza universitaria	0,0051	3,6%	100%
Cigarrillos	0,0142	34,4%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

La Tabla IV.9 presenta medidas descriptivas de las distribuciones de la proporción de hogares que consumen las variedades y de la proporción de datos imputados en el grupo de variedades que fueron excluidas del cálculo del IPC en la modificación metodológica y en el grupo de variedades que continuaron en el IPC.

**Tabla IV.9: Proporción de hogares y proporción de datos imputados de las variedades incluidas en el IPC-GBA base 1999 según fueron incluidas o no en el IPC-GBA base abril 2008**

Estadístico	Proporción de hogares que consumen las variedades		Proporción de datos imputados	
	Incluidas	Excluidas	Incluidas	Excluidas
Media	10,1%	2,9%	19,9%	19,6%
Desvío Estándar	13,7%	4,3%	24,3%	20,7%
Máximo	93,7%	34,4%	100%	100%
Tercer Cuartil	11,3%	3,0%	17,8%	20,3%
Mediana	5,1%	1,5%	10,0%	11,5%
Primer Cuartil	2,4%	0,7%	6,9%	8,7%
Mínimo	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
N° de variedades	340	293	440	408

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

La distribución de la proporción de hogares que consumen las variedades excluidas del IPC luego de la modificación metodológica realizada en Abril de 2008 tiende a presentar valores más bajos que la distribución de la misma variable entre variedades incluidas en el IPC-GBA base abril 2008=100. Esto último concuerda con lo manifestado por el INDEC al mencionar los criterios utilizados para seleccionar las variedades.

La distribución de la proporción de precios imputados en cada variedad que se presenta en la Tabla IV.9, proviene de la información provista en el documento **15-Punto 7.2 de 16** por el INDEC al CAES. No se observan grandes diferencias en la distribución de esta variable entre variedades incluidas y excluidas del IPC-GBA base Abril 2008=100<sup>63</sup>.

La exclusión de los cigarrillos resulta llamativa dado el peso de esta variedad en el consumo observado en la ENGH. En la información provista en el documento **15-Punto 7.2 de 16** provisto en el Tercer Informe presentado por el INDEC al CAES se observa que la proporción de datos imputados en esta variedad es del 100%. Esta información no concuerda con lo observado en todas las bases de datos con precios relevados para el IPC-GBA base 1999=100, ya que en ninguna de esas bases aparece con precios esta variedad (Código IPC=9111101).

<sup>63</sup> La proporción de precios imputados por variedad se ha ido modificando en el tiempo, a pesar de esto en el documento *15-Punto 7.2 de 16* no se hace referencia temporal a los datos informados.

**Tabla IV.10: Variedades excluidas del IPC en Abril de 2008 consumida por más del 10% de los hogares**

Variedades	Ponderaciones ENGH	Proporción de Hogares que la consumen	Proporción de datos imputados
Cigarrillos	0,01421199	34,4%	100%
Carne picada	0,00520991	33,7%	6%
Alimento seco para animales domésticos	0,00483228	33,7%	6%
Presitas de pollo	0,00328383	16,9%	8%
Queso de máquina	0,00118245	15,7%	5%
Doméstica por hora	0,01638025	14,4%	16%
Gimnasio	0,00396766	13,4%	5%
Alquiler de videocinta	0,00117372	13,1%	8%
Cuadril	0,00309347	12,4%	5%
Postre lácteo	0,00115916	11,2%	6%
Pizza para llevar	0,00337713	11,2%	6%
Empanada para llevar	0,00271761	11,1%	8%
Desodorante de ambientes	0,0008308	10,9%	6%
Flores	0,00093163	10,9%	12%
Armazón de anteojos	0,00146869	10,8%	5%
Suprema de pollo rebozada	0,00245837	10,6%	12%
Papas fritas envasadas	0,00071634	10,5%	9%

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

**carne picada y cuadril:** permanecen en el nuevo IPC otros cortes de carne;

**presitas de pollo:** junto con esta variedad salen otras tres, quedando “Aves frescas y congeladas” sólo representada por la variedad pollo entero;

**pizza para llevar:** junto con la variedad desaparece el producto “Empanadas, pizzas, sándwiches y otros”, aunque el subgrupo “Comidas para llevar” permanece representado por almuerzo y cena fuera del hogar;

**doméstica por hora:** junto con la variedad desaparece el producto “Servicio doméstico” del IPC. Si bien el documento suministrado por el INDEC cuestiona la muestra de informantes para el cálculo del precio de este servicio, la misma podría haberse corregido antes de eliminar la variedad del índice;

**cambio de disco de embrague:** con su eliminación, el producto “Servicios de reparación para el automóvil” queda representado por las variedades matafuegos y bujías, ninguno de los cuales resultan ser servicios;

**alimento seco para animales domésticos:** con su eliminación, desaparece de la canasta la única variedad perteneciente al grupo “Flores, plantas y atención de animales domésticos”;

**gimnasio:** junto con esta variedad salen otras tres, quedando “Clubes, parques y entretenimientos” sólo representado por la entrada al zoológico;

**enseñanza universitaria:** la nueva canasta excluye la enseñanza universitaria;

**cigarrillos:** queda eliminado de la canasta el producto y grupo “Cigarrillos y accesorios”.

Con relación a variedades como cigarrillos (tabaco), la OIT señala que “*no es recomendable excluir deliberadamente determinados tipos de bienes y servicios por decisión política con el criterio de que los hogares cubiertos por el índice no deberían comprar tales bienes, o no deberían ser compensados por el aumento de los precios de esos bienes, pues ello expone al índice a la manipulación política. Por ejemplo, supongamos que se decide excluir del IPC determinados productos, como el tabaco o las bebidas alcohólicas; existe entonces la posibilidad de que, cuando haya que aumentar los impuestos sobre los productos, estos productos se seleccionen intencionalmente, a sabiendas de que el aumento de precios resultante no incrementará el IPC. Estas prácticas no son desconocidas*”<sup>64</sup>.

Los ejemplos de la Tabla IV.11 muestran productos que pese a tener una muy baja ponderación en la ENGH (menos de 1 por diez mil del gasto de los hogares) y poca “representatividad de la variedad para el conjunto de la población” (menos del 1 por ciento de los hogares), permanecen en la canasta del IPC abril de 2008.

**Tabla IV.11: Variedades que siguen en el IPC abril de 2008, representan menos del 1 por 10.000 del gasto de los hogares y son adquiridas por menos del 1 por ciento de los hogares**

Variedad ENGH	Ponderaciones ENGH	Porcentaje de Hogares ENGH	Variedad IPC	Ponderaciones base 2008	Ponderaciones base 1999	Porcentaje de Imputados
Boleto tren larga distancia	0,00002	0,20	Boleto ida y vuelta tren corta distancia	0,00241	0,00168	100,00
Kerosene	0,00003	0,50	Querosene	0,00027	0,00020	13,04
Preservativos	0,00004	0,30	Preservativos	0,00018	0,00004	9,38
Mamadera, utensilios para bebé	0,00005	0,90	Mamadera	0,00016	0,00007	13,95
Pastas deshidratada con y sin relleno	0,00005	0,40	Fideos secos tipo guisero	0,00182	0,00111	4,05
Limpieza de manteles, sábanas, etc,	0,00005	0,50	Lavadero automatico	0,00098	0,00158	3,20
Moquette, papel para pared	0,00006	0,30	Azulejo	0,00099	0,00046	15,61
Lengua de vaca	0,00007	0,40	Lengua	0,00020	0,00016	10,99
Riñón	0,00007	0,70	Riñón	0,00010	0,00011	8,41
Estampilla postal, envío cartas y postales	0,00009	0,60	Servicio postal	0,00079	0,00064	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de los archivos Excel “17-PUNTO 8 de 16” suministrado por el INDEC al CAES

Más difícil de justificar es la permanencia de Preescolar versus la eliminación de la Enseñanza universitaria, a la luz de los siguientes datos suministrados por el INDEC al

<sup>64</sup> OIT et al., op. cit., pág. 5.

**Tabla IV.12: Ponderaciones de Aranceles de Preescolar y Enseñanza Universitaria en la ENGH y el IPC**

Variedad ENGH	Ponderaciones ENGH	Porcentaje de Hogares ENGH	Variedad IPC	Ponderaciones base 2008	Ponderaciones base 1999	Porcentaje de Imputados
Aranceles de enseñanza superior o universitaria	0,00511	3,60	Enseñanza universitaria	0,00000	0,00627	100,00%
Aranceles de preescolar	0,00094	1,40	Preescolar	0,00830	0,00093	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de los archivos Excel "17-PUNTO 8 de 16" suministrado por el INDEC al CAES

Las exclusiones señaladas cambian cualitativamente la canasta, haciéndola menos representativa de hogares de ingresos medios y altos, aunque la población de referencia continúa siendo la totalidad de los habitantes de CABA-GBA.

A modo de ejemplo, en el Anexo VIIb se presentan gráficos que muestran la evolución de los precios 2004-2007 de la variedad saliente respecto a la que permanece en el IPC, como única representante del subgrupo (que ahora queda representado por una única variedad).

Un análisis de las 30 variedades que ingresan al IPC 2008=100 indica que: 4 casos corresponden a cambios en la especificación de la variedad; 23 casos corresponden a medicamentos, con un solo cambio de especificación, dos incorporaciones y 20 reemplazos; 2 casos corresponden a servicios nuevos: servicio de Internet y alquiler de dvd, que reflejan cambios en los hábitos de consumo; 1 caso corresponde a "Hotelería turística en el resto del país".

Ejemplos de los cambios en la especificación son:

**Mayonesa 1** (sale) por **Mayonesa 2** (entra): en el IPC 1999=100 se relevaba el precio de la mayonesa en frasco, mientras que en el IPC 2008=100 se releva el precio del *doy pack*;

**Suavizante 1** (sale) por **Suavizante 2** (entra): en el IPC 1999=100 se relevaba el precio del envase, mientras que en el IPC 2008=100 se releva el precio del repuesto económico;

**Analgésico 3** (sale) por **Analgésico 8** (entra): en el IPC 1999=100 se relevaba el precio de Novalgina caja de 50 comprimidos, mientras que en el IPC 2008=100 se releva el precio de Novalgina blister de 10 comprimidos.

Con la información disponible no es posible concluir si dicho cambio obedece a modificaciones en los patrones de consumo de los hogares –es decir, si la variedad que ingresa es la presentación más vendida en el mercado-, o si transforma la canasta en representativa del consumo de hogares de menores ingresos. La documentación suministrada por el INDEC menciona a "otras fuentes internas y externas de información para obtener un indicador representativo de una estructura actualizada del consumo", así como "la redefinición de atributos y especificaciones" (punto 7.1 de 16), sin que se detallen las fuentes o criterios empleados. Se habría necesitado información más detallada.

Luego del cambio de canasta, 7 grupos pasaron a estar representados por una única variedad, lo cual se sintetiza en la Tabla IV.13.

**TABLA IV.13: Grupos representados por una única variedad**

<b>Grupo IPC</b>	<b>Variedad que permanece en el IPC 2008=100</b>
Accesorios para vestir	Mochila escolar
Sistemas de salud y servicios auxiliares	Afiliación a sistema de salud
Elementos para audio, fotografía, video y computación	Compact disc
Servicios para audio, fotografía y video	Servicio de televisión por cable
Juguetes y juegos	Juguete a fricción
Cines, teatros y otros espectáculos	Cine
Clubes, parques y entretenimientos	Entrada zoológico

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por el INDEC

Los gráficos incluidos en el Anexo VIIc muestran la variación porcentual de precios de la variedad que permanece en el IPC (línea negra más gruesa) junto con la variación porcentual de los precios de las variedades excluidas. Allí se puede observar que la variedad que permanece registra menores variaciones de precios e incluso, en algunos casos, baja de precio en el período 2005-2007. Este comportamiento se verifica también para “Afiliación a sistema de salud”, aún cuando su variación de precios es actualmente reemplazada por información oficial.

La descripción precedente ha mostrado los cambios realizados en la canasta con la modificación metodológica de abril de 2008. Adicionalmente, es conveniente estudiar si los datos recolectados permiten calcular los relativos de precios de los ítems de la canasta. Esta información puede obtenerse de las bases de datos con precios relevados, provistas por el INDEC al CAES (Tercer Informe Punto 3 de 16).

**Tabla IV.14: Estructura observada de los diversos niveles de agrupaciones en el IPC-GBA en las bases de datos con precios de los artículos relevados**

Base IPC	Mes	Número de agrupaciones					Peso Total (1)
		Varietades	Productos	Subgrupos	Grupos	Divisiones	
Año 1999	Dic. 2000	787	172	114	58	25	0,728
	Dic. 2001	787	172	114	58	25	0,728
	Dic. 2002	787	172	114	58	25	0,728
	Dic. 2003	787	172	114	58	25	0,728
	Dic. 2004	787	172	114	58	25	0,728
	Dic. 2005	789	173	115	59	25	0,731
	Dic. 2006	788	173	115	59	25	0,731
Dic. 2007	787	173	115	59	25	0,730	
Abril 2008	Abril 2008	435	149	100	53	23	0,937
	Dic. 2008	436	149	100	53	23	0,939
	Dic. 2009	427	147	98	52	23	0,936
	Feb. 2010	427	147	98	52	23	0,935

Nota: (1) Suma de las ponderaciones de las variedades con precios relevados.  
Fuente: Elaboración propia en base a Tercer Informe de INDEC (*Punto 03 de 16*)

En la Tabla IV.14 se observa que el número de variedades realmente relevadas, e inclusive de agrupaciones en otros niveles más agregados, no coincide con lo prefijado en la Metodología 13 para el IPC-GBA base 1999=100 ni en la Actualización Metodológica para el IPC-GBA base Abril 2008=100. Con lo cual la suma de las ponderaciones de las variedades observadas difiere de 1 (peso total). En estas situaciones, el ignorar las variedades faltantes puede conducir a un sesgo en el propio índice dependiendo del comportamiento de los relativos de precios de las variedades ignoradas y sus ponderaciones. El problema de ignorar los datos faltantes es conocido en la literatura estadística tanto como su efecto sobre la inferencia<sup>65, 66</sup>.

Para tener una idea del sesgo que se puede introducir al ignorar variedades faltantes, a modo de ejemplo se considerará en particular dos variedades que mostraron un comportamiento extraño en la mayoría de las bases de datos con precios provistas por el INDEC al CAES. La variedad gastos de expensas (código IPC: 3312101 y ponderación: 0,02505851 y 0,01035 para base 1999 y Abril 2008 respectivamente) aparece sin precios relevados en las bases de datos anteriores a abril del 2008, y a partir de ese momento aparece con todos sus precios imputados nulos (ceros). Un comportamiento similar al antes descrito presenta la variedad gastos en mensualidad por educación primaria (código IPC 8111103, ponderación: 0,00935428 y 0,01100 para IPC-GBA 1999 y Abril 2008 respectivamente) y varias otras que serán analizadas en detalle en la Sección IV.6.6. Los precios nulos no son datos válidos para estas variedades en esos meses, lo que llevaría a no considerarlas en el cálculo del índice. Si estas variedades hubieran presentado un aumento de precios superior al resto, al estar faltantes sus precios, el índice calculado re-escalando las ponderaciones subestimaría a la verdadera variación promedio de los precios de la canasta.

En la Tabla IV.14 se observa que en los meses de diciembre de los años 2000 y 2004 no se relevaron precios para 31 variedades (31=818-787). Esta información no es coherente

<sup>65</sup> Kalton, G. y Kasprzyk, D. *Imputing for Missing Survey Responses*, Proceeding of the Section on Survey Research Methods, American Statistical Association, 1982.

<sup>66</sup> Little, R. J. A., & Rubin, D. B. *Statistical analysis with missing data*, New York, Wiley, 1987.

con lo que se observa en el documento **10- Punto 4a de 16** provisto por INDEC en el tercer informe al CAES, donde se informan los números índices para cada una de las 818 variedades que conforman el IPC-GBA base 1999=100, inclusive para las 31 variedades sin precios en las correspondientes bases de datos que figuran en el documento **9- Punto 3 de 16**. Esta contradicción cuestiona la calidad de la información brindada al CAES.

El peso total observado (peso de las variedades con precios relevados) parece ser más próximo al teórico (peso teórico=1) después de la modificación metodológica de abril del 2008. Esto es solo en apariencia, puesto que se observará en la Sección IV.6.6 que después de la modificación aumentan las variedades con precios nulos, generándose un precio medio nulo por variedad, valor que no puede considerarse como válido y que lleva a no tener en cuenta esas variedades para el cálculo del índice, alterando el peso total de las variedades efectivamente consideradas.

Por otro lado, usando las ponderaciones provistas por la ENGH, relacionadas al consumo total, es posible calcular la participación de las variedades incluidas tanto en el IPC-GBA base Abril 2008=100 como en el IPC-GBA base 1999=100 en el consumo total, y así obtener la cobertura de los bienes y servicios de cada IPC sobre el consumo de los habitantes de Gran Buenos Aires en el período 2004-2005.

**Tabla IV.15: Participación en el consumo observado en la ENGH de las variedades incluidas en el IPC**

Base IPC	mes	Participación observada (1) I	Participación teórica (2) II	Comparación (I/II)*100 (3)
Año 1999	Dic.-04	0,584	0,790	73,9%
	Dic.-05	0,587		74,3%
	Dic.-06	0,587		74,3%
	Dic.-07	0,586		74,2%
Abril 2008	Abr.-08	0,443	0,626	71,1%
	Dic.-08	0,430		68,8%
	Dic.-09	0,429		68,6%
	Feb.-10	0,426		68,0%

Notas: (1) La participación observada es la suma de las ponderaciones de la ENGH sin tener en cuenta las variedades sin precios relevados ni con todos sus precios nulos. (2) Calculada para las 818 y 440 variedades del IPC base año 1999 y abril 2008, respectivamente. (3) Participación teórica=100%.

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

Los 818 bienes y servicios considerados en el IPC-GBA base 1999 comprendían el 79% del consumo observado en la ENGH 2004/2005. Como se mencionó anteriormente, no todas las variedades fueron relevadas y consecuentemente la participación observada no coincide con la participación teórica, viéndose reducida aproximadamente en un 26%.

Después de la actualización metodológica, la participación teórica en el consumo registrado en la ENGH 2004/2005 de las 440 variedades consideradas en el IPC-GBA base Abril 2008=100 es del 63% aproximadamente, y la participación observada en las bases de datos con precios relevados después de abril de 2008 (excluyendo variedades faltantes o con



precios todos nulos) se redujo más de un 30%, presentando esta reducción una evolución creciente en el tiempo.

#### ***IV.6.3. 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 a que se generarían comportamientos de sustitución ante grandes cambios de precios relativos entre locales. Q

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.

Una vez que la selección de la muestra de informantes se realiza mediante algún proceso probabilístico que asegure que todos los elementos de la población de posibles informantes tienen una probabilidad no nula de ser elegidos, la representatividad queda asegurada, aunque las probabilidades de ser elegidos como informantes no sean las mismas para cada negocio.

En la Metodología 13 se informa que el marco muestral utilizado fue elaborado a partir del Censo Nacional Económico 1994 y de información complementaria sobre la aparición de nuevos centros comerciales. El muestreo fue polietápico. En la primera etapa se realizó un muestreo de fracciones censales con probabilidades de selección proporcionales a sus ventas en 1993. En la segunda etapa se seleccionaron radios censales de manera dirigida (no probabilística), intentando abarcar radios censales contiguos con mayor concentración de locales de rubros básicos. En la tercera etapa, y para cada grupo de variedades, se realizó un muestreo de locales informantes con probabilidad de selección proporcional a la cantidad de personas que atendían al público en un momento determinado.

En la Información provista por INDEC al CAES en el 3er Informe<sup>67</sup> se menciona la necesidad de adecuar la muestra de lugares de toma de precios, afirmándose que “*la muestra de locales efectivamente visitada en campo para el IPC GBA base 1999=100 no cubría ni el perfil de la totalidad de los consumidores del área, y mucho menos respetaba el ámbito geográfico donde los mismos llevaban a cabo sus gastos de consumo*”. Entre los sesgos observados el documento menciona: (1) sesgo resultante del reemplazo de los tipos de locales y (2) sesgo asociado a las áreas territoriales bajo estudio.

El documento menciona que el nuevo índice continúa con la visita a los locales seleccionados para el IPC 1999=100, basado en una muestra probabilística cuyo marco muestral es el CNE-94, dado que no se dispone de los datos del CNE-04/05. No obstante, se menciona la incorporación, de manera discrecional, de locales informantes ubicados en áreas no tenidas en cuenta en la muestra anterior, “*a fin de representar de modo más exhaustivo el tipo de negocios y las distintas áreas geográficas del Aglomerado Gran Buenos Aires*”. Al respecto:

No se menciona el marco muestral utilizado;

No se especifica el criterio de selección de la muestra, por lo que sería conveniente que se brindara información más completa.

---

<sup>67</sup> INDEC. **Punto 11 de 16.** 3er Informe entregado al CAES, marzo 2010.

Con lo antes expuesto, en la información provista por INDEC al CAES, se observa que la selección de informantes, tanto para el IPC-GBA base 1999=100 cuanto para su actualización metodológica, no puede ser considerada una muestra probabilística, y por lo tanto no se puede asegurar la representatividad de la misma. Adicionalmente, con la información provista al CAES, no se dispone de elementos para afirmar que las acciones implementadas en la actualización metodológica sean efectivas para mejorar la representatividad de la muestra de informantes debido a que las mismas resultaron de una muestra de locales dirigida.

A pesar de esto se reconoce que el uso de muestras dirigidas no es inusual en las agencias estadísticas, dada la complejidad y dificultad de mantener actualizado el marco de muestreo, pero este tipo de inclusiones debe ser debidamente justificado y elaborado a partir de la información de base de los locales registrados y su distribución territorial.

En diciembre 2007 se relevó información en 6516 locales, mientras que en diciembre 2008 se visitó a 5498 locales (15% menos). La reducción de locales se profundiza en zonas caracterizadas por sectores de ingresos medios, y la falta de fundamentación limita las posibilidades de un debate sobre su validez. 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. No obstante, 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.

Los partidos incluidos en ambas muestras de locales son los mismos, con la única incorporación de Ezeiza con 12 locales. Además, la base suministrada para los meses analizados contiene 1036 locales sin identificación de partido, bajo los rúbricos “mal”, “desconocido” y “desconocido-error”. Sería conveniente disponer de la información corregida.

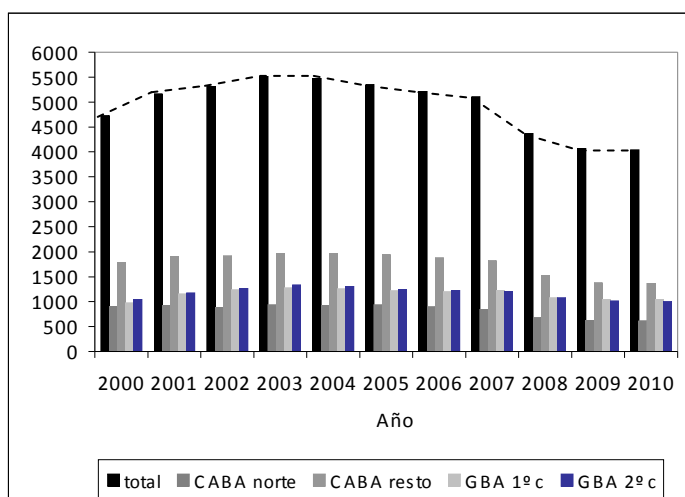
Se toman muestras de precios en 36 de los 48 barrios de la CABA y en los 24 partidos del GBA. Si se clasifican los barrios en zona norte o resto de la CABA y los partidos del GBA en primer y segundo cordón, la siguiente tabla presenta el porcentaje de locales en cada una de estas zonas entre 2000 y 2010 y el gráfico posterior, su evolución. En el período se observa una disminución en el porcentaje de locales relevados en CABA y un aumento de los locales encuestados en GBA.

**TABLA IV.16: Porcentaje de locales encuestados por zona geográfica**

Año	Zona norte CABA	Resto CABA	1° cordón GBA	2° cordón GBA
2000	19,2%	37,9%	20,6%	22,3%
2001	17,9%	36,9%	22,4%	22,8%
2002	16,8%	36,1%	23,3%	23,8%
2003	17,0%	35,7%	23,1%	24,2%
2004	17,0%	36,1%	23,0%	23,9%
2005	17,5%	36,4%	22,8%	23,4%
2006	17,2%	36,1%	23,1%	23,6%
2007	16,6%	35,8%	24,0%	23,6%
2008	15,5%	35,0%	24,7%	24,8%
2009	15,3%	34,0%	25,8%	24,9%
2010	15,2%	34,0%	25,9%	24,9%

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por el INDEC al CAES

**GRÁFICO IV.5: Locales encuestados por zona geográfica**



Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por el INDEC al CAES

Se debe destacar que todos los sesgos mencionados en el informe estaban direccionados a locales de alta gama o zonas de consumo medio y medio alto. En este punto es importante notar que acciones tendientes a detectar sesgos en una única dirección podrían sesgar justamente en la dirección contraria. Esta opinión es consistente con lo manifestado en Palley (1997) con relación al Informe Boskin<sup>68</sup>.

#### IV.6.4. Presencia de datos imputados

La imputación de los precios de algunos artículos en forma más frecuente de lo razonable, sin darse demasiadas razones sobre la causa del hecho, podría ser una fuente de sesgo. Si la imputación se debe a un mal accionar de los relevadores de precios, ó a la mala

<sup>68</sup> Palley, T. I. How to Re-write Economic history: The Boskin Commission. **Atlantic Monthly**, 1997.

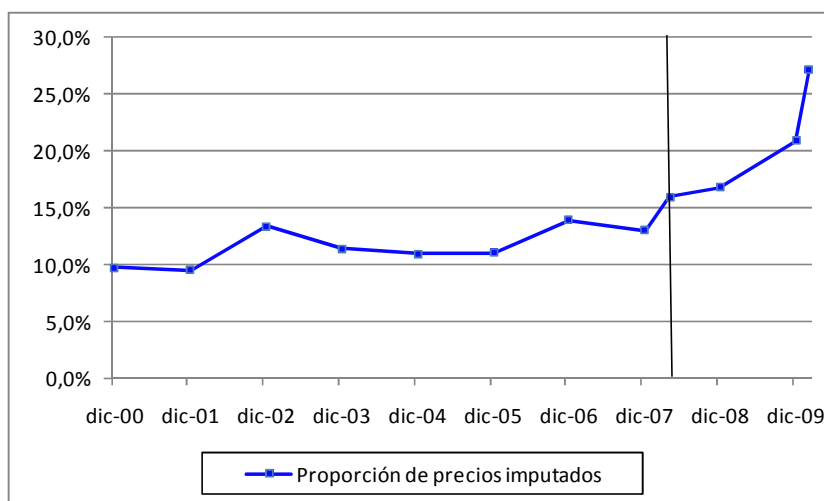
definición de los productos alternativos que pueden medirse ante la falta de los “titulares”, u otro motivo metodológico, es un error que se debería haber corregido a medida que se presentaba, lo que aparentemente no fue realizado, ya que tomando en consideración las bases de precios suministradas por el INDEC (las identificadas como: 9-PUNTO 3 DE 16 y 24-PUNTO 16 DE 16), puede observarse que el porcentaje de casos imputados a través de los diferentes períodos fue el siguiente:

**Tabla IV.17: Evolución de la cantidad de precios relevados e imputados desde diciembre de 2000 a febrero de 2010**

Base IPC	Mes	Precios relevados	Frecuencia media de precios por variedad	Precios imputados	Proporción de precios imputados	Variedades con imputaciones
Año 1999	Dic 2000	69.026	87,7	6.717	9,7%	644 (82%)
	Dic 2001	80.799	102,7	7.729	9,6%	691(88%)
	Dic 2002	95.278	121,1	12.758	13,4%	753 (96%)
	Dic 2003	99.472	126,4	11.334	11,4%	755 (96%)
	Dic 2004	97.764	124,2	10.725	11,0%	744 (95%)
	Dic 2005	96.323	122,1	10.662	11,1%	753 (95%)
	Dic 2006	91.995	116,7	12.789	13,9%	755 (96%)
Abril 2008	Dic 2007	98.090	124,6	12.748	13,0%	746 (95%)
	Abril 2008	35.642	81,9	5.700	16,0%	404 (93%)
	Dic 2008	28.908	66,3	4.854	16,8%	425 (97%)
	Dic 2009	28.784	67,4	6.010	20,9%	404 (95%)
	Feb 2010	27.501	64,4	7.475	27,2%	420 (98%)

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

**Gráfico IV.6: Evolución de la proporción de precios imputados Diciembre 2000 – Febrero 2010 y fecha del cambio de metodología.**



Nota: La línea vertical marca la fecha del cambio de base del IPC: Abril de 2008

Fuente: Tabla IV.17

Se observa que, a pesar de la disminución en la cantidad de precios relevados, la proporción de precios imputados que aparecen en las bases de datos provistas por el INDEC al CAES presenta un comportamiento creciente en el tiempo, siendo más marcado el crecimiento después de la modificación metodológica realizada en abril de 2008, alcanzando un nivel próximo al 30% en el mes de febrero de 2010.

Después de la modificación metodológica, se destaca que aproximadamente: el número de variedades disminuyó un 50%, el número de precios relevados disminuyó un 60%, el promedio del número de observaciones por variedad disminuyó un 50% y a pesar de eso, no mejoró la tasa de datos imputados, por el contrario, aumentó en un 56%.

**Tabla IV.18: Evolución de la proporción de variedades con más del 10%, del 20% y del 50% de precios imputados desde diciembre de 2000 a febrero de 2010**

Base IPC	Mes	Variedades con más del 10% de precios imputados		Variedades con más del 20% de precios imputados		Variedades con más del 50% de precios imputados	
		Número	%	Número	%	Número	%
Año 1999	Dic.-00	198	25,2%	84	10,7%	44	5,6%
	Dic.-01	234	29,7%	89	11,3%	39	5,0%
	Dic.-02	396	50,3%	176	22,4%	50	6,4%
	Dic.-03	316	40,2%	159	20,2%	55	7,0%
	Dic.-04	308	39,1%	135	17,2%	56	7,1%
	Dic.-05	339	43,0%	137	17,4%	63	8,0%
	Dic.-06	473	60,0%	223	28,3%	62	7,9%
	Dic.-07	427	54,3%	172	21,9%	62	7,9%
Abril 2008	Abr.-08	207	47,6%	105	24,1%	49	11,3%
	Dic.-08	273	62,6%	145	33,3%	64	14,7%
	Dic.-09	301	70,5%	178	41,7%	54	12,6%
	Feb.-10	377	88,3%	269	63,0%	68	15,9%

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

En la Tabla IV.18 se observa que la proporción de variedades con más del 10% de precios imputados ha aumentado en el tiempo, siendo que en febrero de 2010 superó el triple de la proporción observada en diciembre de 2000. Igual comportamiento se observa en la proporción de variedades con más del 20% y más del 50% de precios imputados.

La peor situación observada al estudiar la imputación en los precios del IPC-GBA se presentó en febrero de 2010, el 27,2% de los datos eran imputados (Tabla IV.17), más del 88% de las variedades presentaban niveles de imputación superiores al 10%, casi 2/3 de las variedades tenían más del 20% de sus precios imputados y aproximadamente 1/6 de las variedades presentan más del 50% de sus precios imputados.

En este punto es importante observar que, entre los argumentos empleados en contra del IPC en Provincias<sup>69</sup>, en el 2do Informe provisto por el INDEC al CAES se critica la alta

<sup>69</sup> INDEC. **06 IPC en las Provincias**, 2do Informe del INDEC al CAES, Octubre 2009.

<sup>70</sup> Evolución de los niveles de imputados en el IPC Mendoza **2006 2007 2008 2009**

tasa de precios imputados en el IPC de la Provincia de Mendoza, siendo que los niveles de imputación presentados en dicho informe<sup>70</sup> eran inferiores a los niveles presentados en el IPC-GBA base Abril 2008=100 en todos los meses cuyas bases de datos fueron entregadas al CAES.

#### IV.6.5. Detección y tratamiento de precios atípicos o erróneos

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.

En la información provista por el INDEC al CAES, en el 3er informe, se hace referencia al uso de métodos de tratamiento de *outlier* (valores atípicos) como una necesidad ineludible del IPC y se describe, a modo de ejemplo, un mecanismo de detección de *outlier* denominado LNPREZ<sup>71</sup>, mecanismo del cual no se menciona ninguna referencia bibliográfica ni el nivel de agregación al que se aplica (variedad, grupo u otro), si es que efectivamente se lo aplica.

El mecanismo LNPREZ, considera atípico un precio si  $\ln P_i < L_L$  ó  $\ln P_i > L_U$ , donde,  $L_L = \text{promedio}(\ln P_i) - \text{Des.Est}(\ln P_i)$  y  $L_U = \text{promedio}(\ln P_i) + \text{Des.Est}(\ln P_i)$ .

Si se considera como asimétrica positiva a la distribución de los precios, con la transformación logaritmo neperiano (suponiendo inexistencia de precios nulos), la distribución del logaritmo neperiano de los precios será aproximadamente simétrica y consecuentemente  $(L_L, L_U)$  se encontrará cerca del 30% de los  $\ln P_i$  fuera de rango, lo cual implica imputar una proporción muy elevada de observaciones que reflejarían con mayor exactitud los precios a los cuales efectivamente se realizan las transacciones en el mercado.

Esta definición de valores atípicos, basados en la media y el desvío estándar, se usa en otras aplicaciones de la Estadística.

En general, se consideran  $k$  desvíos estándares de la media para definir los límites de tolerancia en el proceso de detectar datos atípicos y se hace referencia a que  $k$  asume valores entre 2,5 y 4, dependiendo de la cantidad de observaciones, cuanto más observaciones mayor el valor de  $k$  considerado<sup>72</sup>.

Si bien la detección de *outliers* es necesaria en cualquier análisis de datos, suele considerarse que un dato es un *outlier* cuando asume un valor extremo, inconsistente con el resto de la serie. Por ejemplo, en el caso del IPC, ello podría haber ocurrido si debido al ingreso manual de datos –ante la interrupción en el uso de *palmtops*–, se hubiera cargado un precio con un dígito más (\$45 en lugar de \$4,5). Sin embargo, el intervalo definido en el 3er informe del INDEC al CAES, deja fuera los precios más altos y más bajos de la variedad, cambiando el valor de la media geométrica de los precios con la que luego se computa su

Variedades con datos válidos	316	291	272	162
Variedades con más del 20% de datos imputados en algún tipo de negocio	53	64	58	38
Variedades con más del 50% de datos imputados en algún tipo de negocio	11	15	15	0

Fuente: Documento 06-IPC EN PROVINCIAS entregado por el INDEC al CAES en el 2do. informe.

<sup>71</sup> INDEC, 3er informe de INDEC al CAES, Sección 4.7.1, marzo 2010.

<sup>72</sup> Hair J. F., Anderson R.E., Tatham R.L., Black W.C., *Multivariate Data Analysis*, 5ªed. Prentice Hall, 1998.

variación mensual, aún cuando los mismos no sean verdaderos *outliers* sino precios que efectivamente pagan los consumidores en los locales encuestados.

Al respecto, el documento “Canada: Report on the observance of standards and codes – data module, response by the authorities, and detailed assessments using data quality assessment frameworks” elaborado por el FMI (2003), dice que los *outliers* son recortados cuando la división encargada del seguimiento de precios no logra contactar al informante antes de la fecha de publicación, pero que si lo contacta y se confirma que el precio es correcto, y que no se debe a cambios en las características del bien, se lo incluye en el índice. Es decir, los precios más altos (o más bajos) no se omiten por regla, sino que ameritan un seguimiento y se incluyen en el cálculo de la media de precios si son los que efectivamente se cobran en el mercado.

En el Anexo VIII se muestra la evolución de la media geométrica de todos los precios relevados y sólo de los incluidos en el intervalo, para aquellas variedades que tienen un peso de al menos 1% en el IPC 2008=100. La diferencia entre ambas medias depende de los datos excluidos: si están muy por encima del límite superior del intervalo, la media geométrica disminuye luego de su exclusión. Cuando las mediciones excluidas son pocas o próximas a los límites del intervalo, las medias resultan similares. Por último, cuando los precios excluidos están muy por debajo del límite inferior, la media geométrica calculada con menos observaciones es superior.

No obstante, el porcentaje de datos excluidos es muy alto (entre 51 y 96%), lo que indudablemente indica que no se trata de observaciones atípicas sino de precios alejados de la media. Es decir, para las variedades analizadas, los precios excluidos no responden a la definición de *outliers*, sino que son precios que pagan los consumidores de los locales seleccionados en la muestra, en donde se releva habitualmente información.

Teniendo en cuenta las recomendaciones brindadas por el OIT<sup>73</sup> para la identificación de posibles errores y valores atípicos, el mecanismo referido por el INDEC es por lo menos cuestionable por lo siguiente:

Las verificaciones deberían centrarse en las variaciones de precios y no en los precios declarados;

No es aconsejable que la verificación de variaciones de precios se base únicamente en una verificación estadística de los datos ingresados, ni en un mecanismo automático de supresión;

La determinación de variaciones o precios atípicos puede depender de ciertos tipos de productos. En aquellos precios que se saben volátiles se debería permitir mayores variaciones;

En la información provista al CAES no se hace referencia al tratamiento de los datos detectados como atípicos, si ellos son directamente descartados o si se prevé algún procedimiento para evaluar cada caso. Por lo informado en la Metodología 13 se los declara como faltantes o nulos y se procedería a su imputación.

Si bien es conocido que los métodos actuales para detectar valores atípicos están bajo revisión para mejorar la calidad de las estimaciones en los índices de precios<sup>74</sup>, los tres métodos más empleados por agencias nacionales de estadísticas son: El Método de los Cuartiles (QM), el Método de Hidroglou-Berthelot (HB), el Algoritmo de Tukey (TA).

---

<sup>73</sup> OIT et al., op. cit., pág. 5.

<sup>74</sup> Rais, S. “Outlier Detection for The Consumer Price Index”, SSC Annual Meeting. (2008)

Los tres métodos proponen límites de tolerancia para definir un rango de observaciones aceptables. Los límites impuestos en el método de QM son funciones de la mediana y de los cuartiles ( $Q_1, Q_2$  y  $Q_3$ ) de los niveles de precios o de los relativos de precios. Se considera  $L_L = Q_2 - c_1(Q_2 - Q_1)$  como límite inferior y  $L_U = Q_2 + c_2(Q_3 - Q_2)$  como límite superior, siendo que  $c_1$  y  $c_2$  se seleccionan convenientemente dependiendo del comportamiento de los precios para un particular grupo de variedades. El método HB es específico para variaciones de precios y se puede considerar que es equivalente al método QM aplicado a los datos transformados por la función

$$s_k = \begin{cases} 1 - Q_2 / r_k & \text{si } 0 < r_k < Q_2 \\ r_k / Q_2 - 1 & \text{si } r_k \geq Q_2, \end{cases}$$

donde  $r_k$  denota el correspondiente relativo de precio. El intervalo de tolerancia impuesto en el Algoritmo de Tukey mencionado en Rais (2008), también para precios relativos, viene dado por  $(\bar{x}_d - c_1 \Delta \bar{x}_l, \bar{x}_d + c_2 \Delta \bar{x}_l)$ , donde  $\bar{x}_d$  es la media aritmética del conjunto de variaciones de precios, excluidas las variaciones nulas y el 5% de las variaciones más altas y más bajas, denotado con  $D$ ,  $\Delta \bar{x}_l = \bar{x}_d - \bar{x}_l$ ,  $\Delta \bar{x}_u = \bar{x}_u - \bar{x}_d$  y  $\bar{x}_l$  y  $\bar{x}_u$  representan, respectivamente, las medias aritméticas de las observaciones por debajo y por arriba de la mediana del conjunto  $D$ .

En cualquiera de los tres métodos mencionados las fronteras de los intervalos de tolerancia son específicas para cada variedad o grupo de variedades relacionadas.

Mediante un estudio de simulación, se comparó el comportamiento de la metodología mencionada por INDEC con el método QM para  $c_1 = c_2 = 3$ , y se obtuvieron los resultados que se presentan en la Tabla IV.19.

**Tabla IV.19: Porcentajes medios de datos detectados como atípicos con la metodología mencionada por INDEC y con el Método de los Cuartiles en las 1000 réplicas realizadas con cada tipo de distribución para diferentes tamaños muestrales**

Distribución simulada	Tamaño muestral	Procedimiento mencionado por INDEC	Método de los Cuartiles
Lognormal	15	32,3%	12,5%
	50	31,6%	12,9%
	100	31,8%	13,1%
	300	31,8%	13,1%
Exponencial	15	28,7%	8,2%
	50	28,1%	6,8%
	100	28,0%	6,4%
	300	27,8%	6,3%
Normal	15	31,5%	8,6%
	50	31,3%	6,1%
	100	31,3%	5,3%
	300	31,4%	4,6%

Fuente: Elaboración propia



Se observa, como ya había sido advertido, que la metodología mencionada por el INDEC detecta como atípico a aproximadamente el 30% de las observaciones y detecta mayor cantidad de valores atípicos que el método MQ. Este comportamiento se ha mantenido en simulaciones realizadas con otros parámetros en el tercer caso (en los dos primeros casos los resultados son independientes de los parámetros) y al considerar mezclas de distribuciones, pensando en que el origen de los datos atípicos sería una distribución diferente a la de la mayoría de las observaciones.

A modo de conclusión se debe resaltar que la aplicación de las metodologías LNPRESZ descrita por INDEC, seguida de la imputación de los precios definidos como faltantes, puede alterar la variabilidad de los precios y consecuentemente sesgar el índice.

Por último, se sugiere 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.

#### **IV.6.6. Presencia de Precios Nulos**

Durante el estudio de las bases de datos provistas por el INDEC al CAES en el 3er Informe se detectaron variedades con precios nulos. Esto sucede por primera vez en la base de datos de diciembre de 2007, como se muestra en la Tabla IV.20.

Se observa que todas las bases de datos provistas por el INDEC con precios relevados para el IPC-GBA base abril 2008=100, presentan algunas variedades con todos sus precios nulos, siendo que la mayoría de estas variedades son justamente aquellas que no eran relevadas en el IPC anterior (casos similares a las variedades de expensas y mensualidad en educación primaria mencionadas en la Sec. IV.6.2).

**Tabla IV.20: Evolución de la presencia de precios nulos desde diciembre de 2007 a febrero de 2010**

Mes	Precios relevados nulos	Variedades con precios nulos		Variedades con todos sus precios nulos	
		Número	Peso <sup>(1)</sup>	Número	Peso
Dic 2007 <sup>(2)</sup>	11	7	0,013	0	0
Abril 2008	264	40	0,195	20	0,155
Dic 2008	227	45	0,216	32	0,177
Dic 2009	488	52	0,202	24	0,173
Feb 2010	445	50	0,203	24	0,179

Notas: (1) El Peso es la suma de las ponderaciones de las respectivas variedades.

(2) No se encontraron precios nulos en las bases de datos anteriores al 2007

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por INDEC al CAES

Resulta llamativo que todos los precios nulos que aparecen en las bases de datos fueron imputados. Lo que cuestiona fuertemente la metodología usada para su imputación puesto que la aplicación del método de imputación, manifestado en la Metodología 13, no debería generar la presencia de precios imputados nulos. Este problema debería ser analizado con cuidado dado que la metodología empleada para calcular los precios medios es la media geométrica, lo que adjudicaría un precio medio nulo a toda variedad que presente al menos un precio nulo.

Es particularmente grave la presencia de variedades con todos sus precios nulos en el mes base, puesto que limita el cálculo de los índices individuales a posteriori y está en discordancia con recomendaciones internacionales que insisten en prestar particular atención al relevamiento de los precios en el período base.

Entre las variedades con precios medios nulos, en la Tabla IV.21 se muestran aquellas cuyos precios medios fueron nulos en todas las bases de datos con precios para el IPC-GBA base Abril 2008=100 provistas al CAES con ponderaciones en el índice superiores a 0,01.

**Tabla IV.21: Variedades con ponderación IPC mayor a 0,01 y precios medios nulos en todas las bases de datos con precios relevados para el IPC-GBA base abril 2008=100 provistas al CAES**

Variedades	Ponderaciones IPC-GBA	Ponderaciones ENGH
Expensas	0,01034985	0,01871898
Gas natural por red	0,01095702	0,00930339
Enseñanza primaria	0,01100123	0,00745963
Seguro automotor Responsabilidad Civil	0,0124749	0,01662982
Electricidad	0,01599839	0,01435007
Colectivo urbano	0,0410041	0,02729826

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

Se destaca que no hay motivo aparente que justifique la presencia de precios nulos en las bases de datos suministradas. También es importante resaltar que las variedades que aparecen en la Tabla IV.21 se encuentran entre las 20 variedades con mayor ponderación en el IPC-GBA base abril 2008=100. Las Tablas IV.22 y IV.23 ofrecen mayores detalles de las variedades imputadas con precios nulos.

**Tabla IV.22: Variedades con una única medición de precio imputada (febrero 2010)**

Código IPC	VARIEDAD	Número de observaciones con precios observados	Número de observaciones con precio cero imputado
3312101	Expensas	0-	1
6111101	Colectivo urbano	0-	1
6111103	Colectivo suburbano	0	1
6112102	Boleto ida tren de corta distancia	0	1
6112103	Boleto ida y vuelta tren corta distancia	0	1
6113101	Taxi	0	1
6132104	Peaje	0	1
6211101	Servicio postal	0	1
6221105	Servicio telefónico celular	0	1

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por el INDEC al CAES

**Tabla IV.23: Variedades con múltiples mediciones de precios imputadas (febrero 2010) y ausencia del precio imputado**

Código IPC	VARIEDAD	Nº observaciones con precios observados	Nº observaciones con precio cero imputado
3211102	Gas natural por red	0	2
3221101	Electricidad	0	2
6132105	Seguro automotor Responsabilidad Civil	0	10
6221101	Abono telefónico residencial	0	2
6221102	Serv. telefónico residencial urbana	0	2
6221103	Serv. telefónico residencial interurbana	0	2
6221104	Serv. telefónico residencial internacional	0	2
6221106	Servicio telefónico público	0	2
7231101	Servicio de televisión por cable	0	2
7311101	Diarios	0	4
7611102	Cine	0	38
7231101	Servicio de televisión por cable	0	2
7311101	Diarios	0	4
8111102	Preescolar	0	45
8111103	Enseñanza primaria	0	46
8111104	Enseñanza media	0	46
8121102	Curso de idioma	0	26

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por el INDEC al CAES

En ninguno de los tres informes presentados por el INDEC al CAES se hace referencia al manejo de los precios imputados con cero.

Si se usan los precios medios nulos encontrados como precios medios válidos, la variación en el IPC resultaría subestimada. Si los precios medios nulos se consideran no válidos y se descartan las variedades respectivas, la representatividad de la canasta y de las ponderaciones se vería afectada como se muestra en la Tabla IV.24.

**Tabla IV.24: Evolución del peso total de las variedades incluidas en el IPC-GBA base abril 2008=100 sin incluir variedades faltantes ni con precios nulos**

Mes	Sin variedades faltantes	Sin variedades faltantes ni con precios todos nulos	Sin variedades faltantes ni con precios nulos
<b>Abril 2008</b>	0,937	0,782	0,742
<b>Diciembre 2008</b>	0,939	0,762	0,723
<b>Diciembre 2009</b>	0,936	0,763	0,735
<b>Febrero 2010</b>	0,935	0,757	0,732

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC

En la Tabla IV.14 se observaba que el peso total de las variedades con precios relevados en el IPC era más próximo de 1 después de la revisión metodológica de abril de

2008. Esto es solo aparente cuando se consideran como faltantes aquellas variedades con precios medios nulos como se observa en la Tabla IV.24.

Para poder dimensionar cómo el tratamiento de los precios nulos influye sobre el cálculo del IPC, se debería recalcular el índice con y sin las variedades cuyos precios medios son nulos.

Si bien se cuenta con los precios individuales, replicar la metodología usada por INDEC para el cálculo del IPC no es posible a partir de la información provista en las bases de datos de los precios brindada por INDEC al CAES puesto que no se informó acerca de: (1) qué precios provienen del mismo negocio, (2) el tipo de negocio del cual provienen (supermercado/hipermercado u otro), ni de (3) la ponderación de los precios de los supermercados para cada variedad.

Sería adecuado realizar un estudio de los programas computacionales usados por INDEC en la generación del índice para evaluar el procedimiento empleado en el manejo de precios individuales nulos.

#### ***IV.6.7. Estacionalidad en el consumo***

La actualización metodológica del IPC-GBA señala que “*El IPC anterior no contemplaba las variaciones de los consumos a través del año, aspecto que fue incluido con el nuevo índice*”.

El argumento es correcto. Si bien la Metodología N° 13 analizaba y describía la forma de incorporar los consumos estacionales, la definición del índice utilizado, no permitía la incorporación o eliminación de artículos en cada uno de los meses, hecho que sí sucede desde las modificaciones introducidas.

Sin embargo, 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. En cambio, el nuevo tratamiento de los precios de los bienes 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 Rothwell<sup>75</sup> (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.

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.

---

<sup>75</sup> Véase NACIONES UNIDAS, OIT, FMI, OCDE Y BANCO MUNDIAL: Manual del índice de precios al consumidor: Teoría y práctica, pág. 480, 2006.

#### **IV.6.8. Precios acordados, precios oficiales y relevados de otras fuentes**

En el documento suministrado por el INDEC, no se menciona el tratamiento otorgado a aquellas variedades incluidas en los acuerdos de precio realizados por la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, dependiente de la Secretaría de Comercio. Específicamente, hubiera sido necesario contar con información más detallada a fin de conocer si también los precios oficiales reemplazan a los precios de mercado –no siempre coincidentes– en estos casos. La representatividad de los artículos seleccionados se vería seriamente cuestionada si, por ejemplo, en el momento de relevar el precio de un kilo de azúcar (variedad 1171101) el encuestador se direcciona siempre a la marca que posee precios convenidos. Este tipo de situaciones no pueden ser detectadas por el CAES dado que no se ha brindado la información de las marcas de los productos cuyos precios fueron relevados.

Esta limitación en la información de la marca está manifestada en forma explícita en el Dictamen de Asesoramiento Técnico producido por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y elevado a su Director, con fecha 3 de julio de 2006, cuando dice *“ante el requerimiento al Índice de Precios al Consumidor de información desagregada, se acuerda que los datos pueden brindarse por Capítulo, División, Grupo, Subgrupo, Producto y Variedad –con desagregación de especificaciones– en tanto el dato provisto no permita la identificación concreta de marcas o informantes”*.

Al respecto, la Resolución II sobre índices de precios al consumidor elaborada en la decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, convocada por la OIT en 2003 (la Metodología N° 13, p. 6, establece que el diseño metodológico del IPC responde a las recomendaciones de la OIT), establece que en períodos de control de precios, deberían recolectarse los precios controlados así como los que se cobran en mercados no restringidos. En el punto 56 dice que *“las observaciones sobre los distintos precios deberían combinarse de tal manera que se utilice la información más fiable que se disponga en relación con los precios reales pagados”*. Asimismo, en el punto 58 dice que cuando se recurra a las autoridades reguladoras *“se debería comprobar si los artículos y servicios en cuestión se venden realmente y si se pagan de hecho a esos precios”*.

Otro punto preocupante del último informe del INDEC se refiere al reconocimiento explícito y defensa de la utilización de precios estimados fuera del mismo 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, se puede tomar el caso de la medicina prepaga. En el mencionado informe del INDEC se dice que para la variedad *“Afiliación 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.

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 *“Afiliación 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 son los de turismo y servicio doméstico. 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 del sector formal (20%) y salario del sector informal (24,1%), en ambos casos con signos positivos.

#### **IV.7. Conclusiones y Recomendaciones**

Los indicadores económicos y sociales forman parte de la “memoria colectiva” de un país y representan una información fundamental para la toma de decisiones de políticas públicas. La importancia del Índice de Precios al Consumidor radica en sus numerosas aplicaciones en los ámbitos económico, jurídico y social. Entre ellas, siguiendo lo manifestado por OIT, debe destacarse su utilización como medida de la inflación que perciben los hogares de la población de referencia en su consumo<sup>76</sup>.

En general los IPC se utilizan para una extensa variedad de propósitos tales como la actualización de contraprestaciones contractuales, la elaboración de otros índices, por ejemplo, el utilizado para deflactar el gasto de consumo de los hogares en las cuentas nacionales, o las paridades de poder adquisitivo que se utilizan para comparar los niveles reales de consumo en distintos países.

Diferencias en las variaciones del IPC debido a la utilización de fórmulas o métodos que apenas difieren entre sí, o a la falta de rigurosidad en su aplicación, pueden tener repercusiones financieras y sociales considerables y afectar hasta la propia investigación económica, que base su estudio en este indicador.

Internacionalmente se reconoce que son muchas las cuestiones controvertidas en la elaboración de un IPC y que es importante asegurar y mantener su credibilidad pública. A este respecto, se hacen recomendaciones diciendo, por ejemplo, que *“es importante que quienes elaboran el índice estén dispuestos a discutir estos temas y a explicar cómo se los resuelve. ... quienes elaboran el índice deben ser abiertos respecto de sus métodos y del grado en el que pueden o no resolver los problemas potenciales o reales que se hayan identificado. En consecuencia, los estadísticos que elaboran el índice deben publicar explicaciones respecto de la calidad del índice, independientemente de si la misma es cuestionada en ese momento”*<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> OIT et al, *op. cit.*, pág. xxi.

<sup>77</sup> OIT et al, *op. cit.*, pág. 274.

#### **IV.7.1 Conclusiones**

Al evaluar la confiabilidad del IPC-GBA se observó:

##### **a) Sobre la representatividad de las variedades relevadas**

El peso de las canastas (suma de las ponderaciones) definidas para el IPC-GBA base 1999=100 y base abril 2008=100 se ve reducido en más de un 25% debido a problemas en los precios relevados, falta de precios o presencia de precios nulos.

Las variedades efectivamente relevadas para el IPC-GBA base abril 2008=100, representan menos del 50% del consumo de los hogares en todos los meses, presentando un comportamiento decreciente en el tiempo, conforme a las bases de datos entregadas al CAES.

##### **b) Sobre la calidad de los precios relevados**

La cantidad de precios relevados ha ido decreciendo en el tiempo, siendo de aproximadamente 90.000 antes del cambio metodológico y reduciéndose a menos de 30.000 después del cambio metodológico.

La calidad de los precios relevados en abril de 2008 es peor que la de los precios de meses anteriores.

Los precios recolectados no cubren todas las variedades definidas en el IPC-GBA base abril 2008=100 (435 de 440), siendo que en 40 de las variedades con precios relevados en ese mes, el precio medio (media geométrica) fue nulo, reduciendo el número de variedades con precios medios válidos a 395 de las 440 que se establecieron al definir el índice.

La cantidad media de precios relevados por variedad en abril de 2008 es inferior a las presentadas en los meses anteriores de los cuales se tiene registro, a pesar que el número de variedades disminuyó aproximadamente en un 50%.

La proporción de datos imputados ha crecido en el tiempo alcanzando un valor cercano al 30% en febrero del 2010; a su vez 2/3 de las variedades presentan más del 20% de sus datos imputados.

El mecanismo de detección de datos atípicos (*outliers*) mencionado por el INDEC en sus informes al CAES no es adecuado por diversos motivos, entre ellos se puede mencionar la alta tasa de datos atípicos que detecta, aún sin presencia de alteraciones o mezclas en la distribución subyacente, y el hecho que se aplica a los niveles de precios y no a los relativos de precios. El método aplicado para el control de precios atípicos (*outliers*) determina que se excluya del cálculo de la media geométrica de los precios de cada variedad, los valores más altos y más bajos, sin que necesariamente sean *outliers*. En la documentación brindada por el INDEC no se menciona bibliografía que sustente la aplicación del método.

A partir del cambio metodológico, aparecen precios imputados iguales a cero, lo cual carece de sentido.

La presencia de datos imputados con 0, tanto en el mes base 2008 como en los meses subsiguientes cuyos precios se informaron al CAES, genera dudas acerca del mecanismo de imputación de los datos. La aplicación del método de imputación manifestado en la Metodología 13 no es consistente con la presencia de precios imputados nulos, por el uso de la media geométrica a nivel de variedades.

##### **c) Sobre la canasta y la estructura de ponderaciones**

Los criterios explicitados en la documentación suministrada respecto de la exclusión (o inclusión) de variedades de la canasta, no se cumplen en todos los casos o se enuncian en forma poco precisa, no justificando la totalidad de las exclusiones o inclusiones efectuadas.

Varias de las exclusiones cambian cualitativamente la canasta, haciéndola menos representativa de hogares de ingresos medios y altos, aunque la población de referencia continúa siendo la totalidad de los habitantes de CABA-GBA.

La estructura de ponderaciones del IPC 2008=100 difiere significativamente de la estructura que surge de la ENGH 2004/05, principal fuente de la determinación de los patrones de consumo de los hogares. En particular, la mayor relevancia que cobra el Capítulo “Alimentos y Bebidas”, nuevamente sugiere que la canasta representa el consumo de hogares de menores ingresos. Esta apreciación se ve reforzada por la similitud entre la estructura de ponderación del IPC 2008=100 y el patrón de gastos de los hogares extendidos.

#### d) Sobre la muestra de locales

La muestra de locales fue modificada, sin que se especifique el criterio o marco muestral empleado. Comparativamente con el índice anterior, se encuestan menos locales y en la ampliación del área de cobertura enunciada sólo se verifica la incorporación del Partido de Ezeiza.

Asimismo, se observa un corrimiento de la muestra de CABA a GBA, sin que se demuestre que dicha modificación corrige alguno de los sesgos enunciados.

#### e) Sobre precios acordados, oficiales y relevado de otras fuentes

No se menciona el tratamiento efectuado a las variedades contempladas en los acuerdos de precio realizados por la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, dependiente de la Secretaría de Comercio.

Se menciona el reemplazo del precio de mercado de algunas variedades por la información brindada por organismos públicos, lo cual no permite captar los precios pagados por los consumidores.

### ***IV.7.2 Recomendaciones***

Con todo lo observado en este capítulo, la confiabilidad del IPC-GBA se ve cuestionada. Por lo tanto, es necesario generar acciones para modificar nuevamente el período base y asegurar la calidad de los procedimientos de relevamiento y procesamiento de precios. En tal sentido, se presentan un conjunto de recomendaciones resultantes del análisis y evaluación de los temas expuestos precedentemente.

#### a) Sobre la Estructura del Consumo

Se considera pertinente y necesario, en el futuro, contar con un documento que explique los cambios en los hábitos de consumo de la población, y que dé cuenta de las consideraciones sobre los diferentes estratos poblacionales (o niveles socioeconómicos), y las diferentes estructuras de gastos asociadas.

Además se sugiere revisar la estructura de la canasta actual y ampliarla incluyendo otros productos y servicios relevantes en la ENGH 2004/5, supuestamente utilizados por hogares con niveles de ingreso medio, y confeccionar varios tipos de IPC, con definiciones de cobertura y utilidades específicas.

#### b) Sobre la Muestra de Locales

Sería conveniente avanzar con la elaboración de una nueva muestra actualizada de locales en los que se relevan los precios, tal que permita reflejar detalladamente sus alcances y representatividad del total.



### c) Sobre las Variedades y sus Ponderaciones

c.1) El INDEC debe aclarar cuáles son las fuentes internas y externas consultadas para determinar la representatividad del indicador de una estructura actualizada del consumo de los hogares, además de detallar las fuentes, explicar cómo se determina la representatividad de esa estructura de consumo, y describir esa estructura.

c.2) También debe documentarse cuál es la evolución del gasto y cuáles son los cambios producidos en los hábitos de los consumidores, según reflejan los resultados de la ENGH 2004/2005.

c.3) Con relación a los fundamentos de los cambios en la canasta y los criterios complementarios para la selección de las variedades que integran el Índice y sus ponderaciones:

- Se debe identificar y explicar qué “características excepcionales” de las variedades, influyen en la decisión de inclusión / exclusión.
- También se debe aclarar si se mantiene el criterio de incluir las variedades que agrupan artículos consumidos en al menos 20 hogares, según lo establecido por el INDEC.
- Deben identificarse las variedades “altamente significativas” y sus ponderaciones.
- Se recomienda elaborar un documento específico que enumere las modificaciones efectuadas y las metodologías aplicadas.

### d) Sobre hogares representados en el IPC

Se deben elaborar documentos que muestren los resultados de investigaciones ad-hoc sobre los cambios en los hábitos de consumo, las consideraciones sobre los diferentes estratos (o niveles socioeconómicos) poblacionales, y las diferentes estructuras de gastos asociadas.

### e) Sobre la elaboración y difusión de información con mayor desagregación.

Sería conveniente retomar la elaboración y difusión de las variaciones de precios según la estructura de consumos por quintil de ingresos, informadas semestralmente y discontinuadas en 2007, que permitían evaluar la evolución según la canasta que le correspondía a cada uno de los mismos.

### f) Sobre la captación y registro de precios

Se recomienda incluir en el índice los precios efectivamente pagados por los consumidores.

La metodología usada para el cálculo del IPC-GBA debería incluir una definición explícita de precios atípicos o erróneos. Se recomienda no usar la metodología LNPRES mencionada por INDEC y en su lugar usar alguna de las tres metodologías mencionadas en este informe. También se recomienda explicitar las acciones a seguir en el tratamiento de aquellos precios detectados como atípicos, adicionando un análisis de dichos precios, y sólo proceder a la imputación en caso necesario.

Se recomienda revisar/cambiar el algoritmo de imputación de datos, puesto que el mismo está generando precios erróneos. Asimismo, se recomienda especificar estándares en la cantidad de precios imputados tolerables y prever acciones para asegurar su cumplimiento.

### g) Cambios del período base

Se recomienda generar acciones para cambiar el período base, asegurando estándares de calidad para los precios relevados en dicho período, particularmente: inexistencia de variedades sin precios relevados, mínima cantidad de precios imputados, inexistencia de

precios nulos, cantidad de precios relevados superior a los relevados en otros meses. Estándares que el actual IPC-GBA no cumple.

#### h) Sobre el alcance del IPC

Se recomienda generar acciones para la creación de un IPC Nacional, con todos los estándares de calidad requeridos para el propio IPC-GBA. Esta acción permitiría subsanar la incorrecta percepción de esperar que el IPC-GBA refleje la inflación de la República Argentina y el comportamiento de los precios de todas las provincias que la conforman.

Es conveniente elaborar múltiples IPC a semejanza del Bureau of Labor Statistics de EE.UU. que produce diferentes tipos de índices de precios<sup>78</sup>, cuyos dos grupos más importantes son: Índice de Precios para los Consumidores Urbanos (CPI-U) e Índice de Precios para los Consumidores Asalariados y Empleados Urbanos (CPI-W). Ambos conjuntos de índices se presentan también ajustados por estacionalidad, por área geográfica y por las principales ciudades. Asimismo, de ambas clases de índices, se confeccionan varias versiones según tipo de gasto. Todo ello resulta en 124 índices, sin considerar la apertura por región geográfica y ciudades importantes.

El examen realizado en este capítulo fundamenta la menguada confianza pública en el IPC-GBA. 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, 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.

---

<sup>78</sup> Consulta en Internet: <http://www.bls.gov/news.release/cpi.toc.htm>.

## V. CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS 2010

La ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010 se incorporó a la agenda del CAES, como cuestión de interés, en la segunda reunión del mismo llevada a cabo el 1º de octubre de 2009. A partir de esta decisión, se comenzó a solicitar información relativa al grado de avance de las tareas precensales desarrolladas.

La publicación del decreto sobre el Censo (en enero de 2010) confirmó su realización, pero planteó interrogantes acerca de la posibilidad de llevar adelante en tiempo y forma las tareas precensales que, según cronograma enviado, se realizarían en un período relativamente breve.

Por esta razón se efectuó una última demanda, que ampliaba la presentada el 17 de diciembre de 2009 al Ministerio de Economía. La respuesta obtenida, complementada con la información del Sitio Oficial del INDEC, constituye la base de información sobre la cual se efectúa la siguiente evaluación.

### V.1 Análisis y Evaluación

A continuación se presenta la evaluación de la información remitida por INDEC relativa a las tareas pre-censales ejecutadas hasta la fecha de recepción del informe (15 de marzo de 2010) y complementada con la rescatada del Sitio del Censo (<http://www.censo2010.indec.gov.ar>).

Atento a la proximidad de la fecha de realización y al grado de avance de las tareas, los resultados de esta evaluación tienen el propósito de remarcar los resultados de las actividades analizadas que: a) deben ser tenidos en cuenta en las tareas preparatorias que aun restan ejecutar (cartografía, capacitación y organización del operativo censal) y b) que condicionarán los alcances de los resultados censales (contenidos y diseño del censo y la muestra que lo complementa).

#### *V.1.1 Comentarios generales respecto de la información evaluada*

##### V.1.1.1 Fortalezas

- El CENSO 2010 ya cuenta, desde el 14 de enero de 2010, fecha en que se publicó en el Boletín Oficial, con el Decreto correspondiente y las consecuentes adhesiones provinciales al mismo.

- El documento Metodológico Censo 2010 enviado por el INDEC y la información disponible en el Sitio oficial, presentan información sobre distintas etapas y facetas del Censo.

##### V.1.1.2 Debilidades

A partir del análisis de los documentos presentados por el INDEC se presenta a continuación una serie de consideraciones que este Consejo expone como inquietudes, en relación con el desarrollo de las actividades del Censo 2010. Las mismas se formulan siguiendo el esquema de requerimientos planteados oportunamente al INDEC.

a) Punto 1 del requerimiento del CAES: instancias académicas de consulta para el desarrollo del diseño conceptual.

No aparece consultada ninguna institución académica (universidades o centros de investigación). En este caso, la respuesta queda reducida a señalar 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*”.

Hubiera sido deseable una amplia convocatoria a reuniones formales con las instancias institucionales antes referidas.

Además, se detectaron posibles omisiones de organismos públicos consultados por el INDEC que ameritan ser mencionadas, como por ejemplo algunas de las áreas dependientes del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, o del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y la Dirección Nacional de Migraciones. Tampoco figuró el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

En cuanto a la última ronda de consultas que el INDEC realizó a los 16 organismos mencionados en el informe suministrado por el mismo, no se especifica qué tratamiento se le ha dado a las respuestas/ observaciones / sugerencias realizadas por los mismos.

b) Punto 3 del requerimiento del CAES: ¿Quiénes fueron las personas que realizaron las Observaciones No Participantes del Censo Experimental (2009)?

Usualmente la Cédula Censal se elabora con la participación de los organismos que forman parte del Sistema Estadístico Nacional (SEN) debiendo responder, en la medida de lo posible, a las demandas de información de cada uno de los sectores que representan al Estado. En este sentido, se observa una escasa participación de personal de entidades que conforman el SEN en el desarrollo de las Observaciones No Participantes. Tampoco figura la participación de profesionales y técnicos pertenecientes a institutos de estadística de países del Mercosur.

c) Punto 4 del requerimiento del CAES: ¿Quiénes son los integrantes del equipo de diseño conceptual y cuáles son sus antecedentes técnicos/profesionales? ¿Cuántos de ellos participaron en el diseño conceptual del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001?

De lo comunicado por el Instituto, se observa que son escasos los antecedentes técnicos/profesionales de algunos integrantes y no se dispone de la información referida a las fechas de incorporación y de las actividades que realizan en el Equipo de Diseño Conceptual.

d) Punto 5 del requerimiento del CAES: documentos que fundamentan la redacción del Documento Metodológico Preliminar

d.1) Respecto del uso de muestreo en el relevamiento:

Debido a que se apelará a una muestra para una parte del relevamiento, el formulario básico incorpora variables tales como: *sexo, nivel educativo, relación de parentesco, nacionalidad, alfabetismo, condición de ocupación*.

Las preguntas relativas a *pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, cobertura de salud y migración –en particular interna–*, así como también las correspondientes a *situación conyugal y fecundidad*, se realizarán en el formulario ampliado

a utilizarse en la muestra. Debido a ello cabe señalar que algunas de ellas se aplican a subgrupos poblacionales con baja proporción respecto del total de la población del país. En consecuencia, hubiera sido más conveniente que las mismas no se relevaran mediante una muestra y se hubieran incluido en el cuestionario básico.

Esta consideración parece ser reafirmada en lo manifestado en el documento “Evaluación de calidad: variables de indígenas y afrodescendientes” y en algunos comentarios realizados en los documentos sobre evaluación de calidad referidos a otras temáticas donde se afirma que no hubo casi captación (0,28% de personas). 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 referencias refuerzan la inconveniencia de incorporar esta pregunta sólo en el cuestionario ampliado.

Al mantenerse la inclusión de dichas variables en el formulario ampliado, este Consejo advierte que los resultados esperados censales, relativos a estas temáticas, podrían no cumplir con los objetivos censales e institucionales prefijados.

El informe no incluye las técnicas estadísticas que se aplicarán para obtener datos a nivel de pequeños dominios. De acuerdo con el diseño muestral propuesto en página 31 del Documento Metodológico Preliminar, no se especifica si se podrá tener información confiable para los indicadores definidos en página 22, en las localidades entre 50.000 y 99.000 habitantes.

En varias partes del documento metodológico preliminar<sup>79</sup>, se hace mención a encuestas post-censales pero no se hace ninguna precisión acerca de cuáles serían ni sobre su realización, tampoco parece estar prevista la realización de ninguna encuesta post-censal de cobertura, la cual permitiría estimar el nivel de omisión.

d.2) Respecto de los análisis de evaluación de la Prueba Piloto del Cuestionario y del Censo Experimental (2009):

#### d.2.1) Prueba piloto

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. 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

---

79 INDEC, “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Documento Metodológico Preliminar”, Buenos Aires, S.F.

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.

#### d.2.2) Censo Experimental

Cada uno de los informes presentados se limita a mostrar cuadros estadísticos relativos a los errores de no respuesta y a mencionar las Observaciones No Participantes realizadas. La presentación de unos y otras carece del requerido rigor metodológico. De acuerdo al criterio del CAES, no hay evaluación del Censo Experimental, salvo algunos tópicos aislados.

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 Chivilcoy.

##### d.2.2.1) Respecto de las Variables Básicas

En el documento referido a dichas variables (sexo, edad y fecha de nacimiento) sugiere someter los resultados al análisis y evaluación de otros demógrafos y usuarios especializados. Nada se menciona respecto de la realización de estas consultas.

##### d.2.2.2) Respecto de las Variables Educativas

Sobre este aspecto se realizan las siguientes observaciones:

se habla sobre un cambio de diseño gráfico y no se justifican los motivos sobre los cuales se apoyan dichos cambios;

se presentan los niveles de error pero faltan los universos de referencia del cálculo;

se señala que el formulario básico tiene mayor nivel de error en las mediciones sin entrar en detalles;

es necesario verificar si es posible obtener con la operacionalización realizada, el dato relativo al “Máximo nivel de instrucción alcanzado” para toda la población en forma comparable con los censos anteriores;

la no inclusión de la pregunta sobre “Carrera universitaria” en ninguno de los dos cuestionarios, imposibilitará el conocimiento de la situación de la población al respecto, siendo que aparece como uno de los objetivos del censo;

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 cuestionario<sup>80</sup>.

##### d.2.2.3) Respecto de las Variables de Vivienda-Hogar

En el informe sobre las Observaciones no participantes, no se presentan los objetivos específicos de la observación, la cantidad de observaciones, el total de respuestas esperables, ni el porcentaje de las detectadas con dificultad, lo cual resta rigurosidad técnica a los resultados analizados.

---

80 2,0% en el cuestionario A, 40,5% en el B y 32,8% para el total.

También se observa que, a pesar del desconocimiento operativo de los cálculos aplicados, las variables básicas tienen mayor nivel de no respuesta en el formulario básico que en el ampliado.

#### d.2.2.4) Respecto de otras Variables

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.

Resultó, también 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 originarios no aplica el principio del autorreconocimiento, recomendado por la comunidad internacional y los organismos en la que se expresa. Por otra parte, el informe respectivo manifiesta que no se cuenta con información sobre la pregunta abierta (referida a pueblo originario de pertenencia) para poder evaluarla.

e) Punto 6 del requerimiento del CAES: operativo de recuperación en zonas no censadas

La respuesta presentada menciona algunos antecedentes pero no expresa precisiones respecto de los resultados relativos al nivel de recuperación alcanzado. Por ejemplo, en el caso del Censo de Córdoba (2008) se menciona que: “la proporción de viviendas con moradores ausentes alcanzó casi al 10 por ciento”, pero no se precisa el valor que finalmente se alcanzó una vez aplicada la actividad de recuperación.

Por otra parte, se detectan ciertas inconsistencias en la información remitida, como ser fechas previstas para la estrategia de consistencia, cantidad de recursos humanos afectados a las tareas de recuperación y perfil de los censistas recuperadores a seleccionar.

f) Punto 7 del requerimiento del CAES: tareas de actualización Cartográfica

La respuesta presentada por INDEC no aclara los puntos solicitado por el CAES con la precisión que requiere el tipo de actividad a la que alude. El texto remite a un punteo del “estado de avance de las tareas relativas a la cartografía”.

Siendo la actividad de actualización cartográfica un elemento vital entre las etapas pre-censales, era esperable un mayor nivel de precisión en la respuesta.

Respecto a la situación específica de cada una de las jurisdicciones, se destaca el caso particular de la provincia de Buenos Aires dadas las condiciones en que se encuentra, según el Informe presentado por el INDEC. Debe recordarse que esa provincia concentra a aproximadamente el 40 por ciento de la población total de Argentina (casi 14 millones de personas) distribuido en más de 307.000 kilómetros cuadrados.

## **V.2 Conclusiones y Recomendaciones**

### *Conclusiones*

### *Respecto a la participación de otros organismos en las tareas pre censales*

Con respecto a la participación de organismos o instituciones que en el desarrollo del Diseño Conceptual del Censo, en esta oportunidad no se ha dado participación a instituciones académicas (universidades o centros de investigación) del país.

Por otra parte se ha observado una escasa participación de entidades que conforman el Sistema Estadístico Nacional en el desarrollo de las Observaciones No Participantes del Censo Experimental (2009).

### *Respecto del uso de muestreo en el Censo 2010*

De acuerdo con el diseño muestral propuesto, no queda claro si se podrá tener información confiable para los indicadores definidos en el Informe Metodológico presentado por INDEC, en particular para las localidades del estrato de tamaño de 50.000 a 99.999 habitantes.

Asimismo, la inclusión, en el formulario ampliado (el de la muestra), de preguntas dirigidas a identificar y/o caracterizar a sub-grupos poblacionales con baja representación en el total de la población (por ejemplo: etnicidad, discapacidad o migraciones), no resulta conveniente, en términos de asegurar estimaciones válidas de su comportamiento, para los dominios de análisis territoriales previstos en el Censo.

Los niveles de error mencionados en los documentos de evaluación de la pruebas precensales y los referidos a errores de secuencia, sugieren la necesidad de poner especial énfasis sobre estos aspectos en la capacitación de los censistas.

### *Respecto a la evaluación del Censo Experimental (2009)*

Los informes presentados se limitan a mostrar cuadros estadísticos relativos a los errores de no respuesta y a mencionar las Observaciones No Participantes realizadas, haciendo evidente la ausencia de una rigurosa evaluación, con excepción de algunos tópicos aislados.

### *Sobre el operativo de recuperación en zonas no censadas*

El informe menciona los problemas que surgen durante el relevamiento censal los que, por su importancia, justifican la ejecución de un operativo de recuperación. Sin embargo, no se especifican los aspectos operativos (estructura, organización y recursos humanos necesarios) de ésta tarea.

### *Sobre las tareas de actualización cartográfica*

La respuesta del INDEC no aclara los puntos solicitados por el CAES con la precisión que requiere este tipo de actividad, Siendo la actualización cartográfica de altísima importancia entre las tareas pre-censales, era esperable un mayor nivel de precisión en la respuesta.

### *Recomendaciones*



Atento a la proximidad de la fecha del relevamiento, el CAES formula a continuación, un conjunto de recomendaciones sobre algunos aspectos específicos que requieren particular atención por parte del INDEC para poder cumplir adecuadamente con los objetivos censales propuestos.

*Sobre las instancias académicas de consulta*

Se sugiere a las autoridades del INDEC efectuar una amplia convocatoria a participar activamente en la promoción y difusión del Censo antes de su relevamiento, y que la misma incluya a todos los organismos e instituciones que puedan efectuar su aporte para contribuir al éxito de este operativo.

*Sobre las tareas de actualización cartográfica*

El CAES sugiere brindar especial atención, a la actualización de la cartografía a utilizar, en particular la correspondiente a la provincia de Buenos Aires a los fines de poder disponer de un marco adecuado para garantizar la cobertura espacial del relevamiento.

*Respecto de los análisis de evaluación del Censo 2010 y el operativo de recuperación en zonas no censadas*

Una vez realizado el Censo, se sugiere adoptar las medidas necesarias para poner a disposición de los usuarios, en el corto plazo, los resultados del Operativo con la mayor desagregación espacial posible (con la limitación que impone la preservación del secreto estadístico), y los informes de evaluación de cobertura y calidad correspondientes.

## VI - PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA

### VI.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 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 reciente<sup>81</sup>, 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.

---

81 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.

### ***VI.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 estadística pública. Definidos en 1994<sup>82</sup>, pueden ser considerados la norma fundamental del ordenamiento global de las estadísticas públicas, a nivel supranacional.

Estos principios, que se incorporan como Anexo VIIIa, 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.

### ***VI.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 Anexo VIIIa. 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

---

<sup>82</sup> NACIONES UNIDAS: Fundamental Principles of Official Statistics. N.York: ONU, 1994. Documento aprobado en la Sesión Especial del 11-15 de abril de 1994.

autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad. El 17 de febrero de 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.

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 iniciativa<sup>83</sup> 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.

---

<sup>83</sup> EUROSTAT: Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Promulgado por la Commission de la Union Europea el 25 de mayo del 2005.

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 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 internacionales<sup>84</sup>.

En el Anexo VIIIb se incluye una adaptación del Código de Buenas Prácticas de la Unión Europea a las condiciones de la Argentina<sup>85</sup>. 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.

### ***VI.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 país<sup>86</sup>:

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 preciso establecer principios y orientaciones que garanticen la confidencialidad de los datos

---

84 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.

85 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.

<sup>86</sup> 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.

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 Caribe<sup>87</sup>.

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 todo el personal. El proceso que apunta al cumplimiento del Código es*

---

<sup>87</sup> 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.

*tan importante como sus resultados y debería basarse en la participación y el compromiso de todos los niveles jerárquicos”<sup>88</sup>.*

## **VI.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 región<sup>89</sup> 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.

### ***VI.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 manera<sup>90</sup>:

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;

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;

---

<sup>88</sup> 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. pág. 3.

<sup>89</sup> 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).

<sup>90</sup> 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.



- 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.

### ***VI.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 del CAES.

Se consignan en el Anexo VIIIc1 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 actualidad<sup>91</sup>.

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.

### ***VI.2.3. Instrumentos normativos de carácter específico***

Existen también instrumentos específicos, entendiéndose 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.

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 Anexo VIIIc2 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

---

<sup>91</sup> 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.

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.

#### ***VI.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 Anexo VIIIc3 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 INDEC<sup>92</sup>:

a) La calidad es relativa, no absoluta;

La calidad es multidimensional;

b) Cada empleado cumple una función en la garantía de la calidad;

c) El equilibrio de las dimensiones de calidad se logra mejor mediante un enfoque de equipo de proyecto;

d) La calidad se debe establecer en cada etapa del proceso;

e) Las medidas de garantía de calidad deben adaptarse al programa específico;

f) Se debe informar a los usuarios de la calidad de los datos;

g) La calidad debe ser el elemento primordial de todas las actividades.

---

<sup>92</sup> STATISTICS CANADA: Marcos nacionales de garantía de calidad, op cit., pág. 22.

# **ANEXOS**

**ANEXO I - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS**  
**Decreto 927/2009**

**Transfiérese el Instituto Nacional de Estadística y Censos.**

Bs. As., 21/7/2009

VISTO la Ley N° 17.622 y sus normas reglamentarias, y

**CONSIDERANDO:**

Que por la norma citada se creó y organizó el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (INDEC), el que actualmente funciona como organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PUBLICAS.

Que el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS – (INDEC)– ejerce la dirección superior y unifica la orientación de todas las actividades estadísticas oficiales que se ejecutan en el territorio nacional.

Que el citado Instituto planifica, promueve y coordina el SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL –SEN–, de acuerdo al principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva.

Que dicho Sistema Estadístico Nacional está integrado por los servicios estadísticos de los Ministerios y Secretarías de Estado, de los Gobiernos Provinciales y Municipales, de los Organismos Autárquicos y Descentralizados de la Administración Nacional, Provincial y Municipal, de las Empresas Provinciales y Municipales y de los Entes interjurisdiccionales.

Que, concomitantemente debe establecer las normas metodológicas aplicables a la elaboración de los diversos programas de trabajo.

Que, asimismo, debe promover la adecuada difusión de toda la información estadística entre los organismos integrantes del SEN y los usuarios en general.

Que, además, puede celebrar acuerdos o convenios con entidades públicas y privadas, en materia estadística tendientes a elevar el nivel técnico y científico del SEN.

Que en este marco resulta conveniente que instituciones técnico-académicas de nivel nacional participen en la evaluación y seguimiento de las metodologías que resulten adecuadas, y que asimismo, se cuente con la observación de los actores económicos y sociales que resultan a la vez usuarios naturales del servicio del instituto, en un Consejo de Observación Económico y Social.

Que dada la diversidad y cobertura territorial de los programas de trabajo, resulta conveniente crear una Dirección Técnica responsable de la elaboración de los mismos y de su articulación, comparación y complementariedad.

Que, en consecuencia, resulta pertinente la creación del 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, el que tendrá como misión prioritaria evaluar la elaboración, aplicación y pertinencia de la llamada Metodología N° 13 y su actualización, que se utiliza para la confección del Índice de Precios al Consumidor, 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.

Que no debe olvidarse que la llamada Metodología N° 13, aplicable al Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires (IPCGBA) fue el resultado de una profunda revisión del índice anterior (base 1988) y, rige desde 1999.

Que el citado Consejo, para el desarrollo de la tarea encomendada deberá consultar todos los antecedentes nacionales e internacionales que existan en la materia, considerando, entre otros documentos, el INFORME DE LA COMISIÓN BOSKIN emitido en el año 1996 en los ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, con motivo del debate suscitado en dicho país en relación con la medición de Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Que la SECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS y la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, han tomado la intervención pertinente.

Que el presente decreto se dicta en virtud de las atribuciones establecidas en el artículo 99, inciso 1) de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

**Artículo 1°** — Transfiérese el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, organismo desconcentrado del ámbito de la SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS a la órbita de la estructura organizativa del primer nivel operativo del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS.

**Art. 2°** — Dicha transferencia del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, incluye sus áreas dependientes así como sus competencias, unidades organizativas con sus respectivos cargos, nivel de funciones ejecutivas, dotaciones de personal, patrimonio, bienes y créditos presupuestarios, manteniendo el personal transferido sus respectivos niveles y grados de revista escalafonarios vigentes a la fecha de la presente medida.

**Art. 3°** — Créase el cargo de Director Técnico en el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, quien asumirá todas las funciones que al presente están asignadas al Director Adjunto, y que será el responsable del diseño, desarrollo y ejecución de los diversos programas de trabajo del organismo.

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

**Art. 5°** — Dicho Consejo tendrá como misión prioritaria evaluar la elaboración, aplicación y pertinencia de la llamada Metodología N° 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 NACIÓN observando las previsiones de la Ley N° 17.622 y normativa complementaria en materia de secreto estadístico y de la Ley N° 25.188 de Ética en el ejercicio de la Función Pública.

El Consejo podrá además asistir, evaluar y proponer al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA 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 ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC), deberá suministrar a los integrantes del referido Consejo la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

**Art. 6°** — El Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento, para desarrollar su trabajo, deberá consultar todos los antecedentes nacionales e internacionales que existan en la materia, incluyendo el INFORME DE LA COMISIÓN BOSKIN (1996 - ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA).

**Art. 7°** — Créase el Consejo de Observación Económico y Social en materia de estadística, el que estará integrado por representantes del sector primario, del sector secundario, del sector comercial y del sector servicios, como así también representantes de los trabajadores y de los usuarios y consumidores, que el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS invite.

**Art. 8°** — Los integrantes de dichos Consejos ejercerán sus cargos ad-honorem.

**Art. 9°** — Los integrantes de ambos Consejos deberán dar estricto cumplimiento a las previsiones de la Ley N° 17.622, y normativa complementaria en materia de secreto estadístico, y de la Ley N° 25.188 de Ética en el ejercicio de la Función Pública.

**Art. 10.** — El Ministro de Economía y Finanzas Públicas, será la autoridad de aplicación del presente y deberá dictar las normas complementarias que considere necesarias.

**Art. 11.** — El presente decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

**Art. 12.** — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Aníbal D. Fernández. — Amado Boudou.



## ANEXO II - ALCANCES DE LA TAREA DEL CAES

### 1. Acerca de la competencia en el Derecho Público

A los fines de abordar el tema se comienza por definir a la Administración Pública como la actividad del Estado permanente, concreta y práctica, tendiente a la satisfacción de las necesidades de la colectividad y de los individuos que la integran. La Administración Pública, en consecuencia, está ejercida por un conjunto de Entes y Órganos Estatales que desarrollan de manera predominante la actividad administrativa del Estado y a efectos de determinar cuando se está en presencia de dicha actividad, se debe atender a un criterio objetivo o sustancial, que tiene que ver con la naturaleza en sí del acto y no del sujeto que lo emitió. De esta manera, es dable encontrar actividad administrativa no sólo en la desarrollada por el Poder Ejecutivo, sino también por el Legislativo y el Judicial en aquellos aspectos de sus funciones que la desempeñen, por ejemplo cuando el Congreso designa a su personal subalterno o celebra un contrato de suministro.

La Actividad Administrativa requiere de una adecuada organización y dicha organización no es más que ese conjunto de Entes y Órganos Estatales estructurados jerárquicamente sobre la base del sistema Jurídico-Político en el cual se asienta constitucionalmente el Estado, que en nuestro caso es el Representativo, Republicano y Federal.

Dentro de la organización administrativa se puede señalar a la *competencia* como uno de los principios básicos que la rigen, por lo que resulta necesario definir en qué consiste la competencia. Al respecto, se puede decir que la competencia es un conjunto de atribuciones o facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico (Constitución, Ley, Reglamentos, etc.) a los Entes y Órganos a los fines que los mismos desempeñen la actividad administrativa. Con este criterio se puede observar, *prima facie*, que la competencia tiene una raigambre eminentemente objetiva, es decir que depende de la norma jurídica otorgante, lo que lleva a distinguirla de lo que ocurre con la capacidad en el Derecho Privado, pues de éste, tal lo que dispone el Código Civil, se desprende que la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, mientras que en Derecho Público, atendiendo a esa raíz objetiva de la competencia se puede decir que la regla es la incompetencia, mientras que la competencia la excepción, o sea que para que un Ente u Órgano sea competente, su esfera de atribuciones debe estar expresamente establecida en una norma jurídica, caso contrario no existe.

Otros de los caracteres de la competencia es su “improrrogabilidad”, es decir que no puede trasladarse de un órgano a otro, por ser justamente un instituto de excepción. En contadas circunstancias puede prorrogarse la competencia y es en el plano jerárquico, o sea cuando existe entre los órganos relación de mando-obediencia. En tales casos hay dos excepciones: la avocación y la delegación. En la avocación el órgano superior jerárquico toma la competencia del inferior y lleva adelante un acto; en la delegación, es el superior quien se desprende de facultades habilitando a un órgano inferior a ejercer una función que era de su competencia. Pero es menester dejar debidamente aclarado que estas dos excepciones solo pueden darse, como arriba se señala, en la competencia de grado, o sea cuando rige el principio de Jerarquía.

## 2. El caso específico del CAES

Al analizar el acto administrativo de creación del Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento integrado por representantes de Universidades Nacionales, puede observarse que dicho organismo es eminentemente consultivo. La actividad consultiva, en el Derecho Público, es una actividad puramente técnica que se expresa a través de dictámenes, que son simples actos de administración que contienen opiniones consultivas y no son vinculantes, por lo que mal podrían suplir actividad administrativa de Contralor, cuya competencia ha sido atribuida a otros Órganos, como lo son la Auditoría General de la Nación (AGN) en el plano externo y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) en el plano interno y resulta indelegable a un órgano consultivo.

Del decreto en cuestión, se desprende que la competencia del Consejo Académico se reduce a: "...evaluar la elaboración, aplicación y pertinencia de la llamada Metodología N° 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 N° 17.622 y normativa complementaria en materia de secreto estadístico y de la Ley N° 25.188 de Ética en el ejercicio de la Función Pública. El CAES 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".

Mas allá que la pauta atributiva de competencia dispuesta por el Art. 5° del decreto arriba descripta contiene una formulación muy amplia, debe considerarse que el espíritu de lo establecido, al emplear el vocablo "evaluar", debe interpretarse como la solicitud de una opinión consultiva y como tal eminentemente técnica, por lo que mal podría el Consejo avanzar sobre competencia de otros órganos, mucho menos de lo que compete a la Justicia.

Asimismo, puede afirmarse que ninguna estadística es mejor que la información primaria empleada en su cálculo. Por lo tanto, una discusión analítica de mayor alcance 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. En consecuencia, la verificación del cumplimiento de este requisito está fuera del alcance de cuerpos académicos asesores, y como se expresa *ut-supra*, sería motivo de involucramiento de organismos auditores y de contralor especializados. 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, de corresponder la realización de las auditorías arriba mencionadas.

### ANEXO III - SINTESIS DE LAS ACTIVIDADES DEL CAES

El 21 de julio de 2009 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) emitió, como ya se señalara, el decreto 927/2009 (que se incorpora como Anexo I). Luego de conocido este decreto, en el contexto de los hechos de público conocimiento relativos a la situación del INDEC, y a partir de la convocatoria individual formulada por el Sr. Ministro de Economía y Finanzas Públicas, Sr. Amado Boudou, a cada Universidad (UBA, UNdMdp, UNR, UNTREF y UNT) 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.

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 ese 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.

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.

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). El 16 de septiembre se realizó una reunión del CAES con el Ministerio de Economía, en la cual el INDEC entregó un primer informe.

La **segunda** reunión del Consejo Académico con el Ministerio de Economía tuvo lugar el 1º de octubre. Allí se expuso el informe elaborado por el CAES referido al contenido de la documentación presentada por el INDEC. Ese 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 1º 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 recibió 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 llevó 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. Finalmente, el 29 de diciembre se efectúa 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 cual 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 los pedidos de información que no habían sido respondidos nunca les habían llegado desde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 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 EE.UU.

Durante todos estos meses el CAES puso en práctica una metodología de Agenda Anotada. Esta Agenda consistía en invitar a ex funcionarios y directivos del INDEC, a expertos y especialistas tanto de organismos públicos como privados y usuarios calificados para que se dieran respuestas y, a su vez, se explayaran sobre distintas facetas del INDEC. La información proporcionada fue muy importante.

## ANEXO IV - LOS REQUERIMIENTOS DEL CAES

### Marco de Referencia

El marco de referencia está incorporado en los Considerandos del Decreto 927/2009 donde se expresa que: “en este marco resulta conveniente que instituciones técnico-académicas de nivel nacional participen en la evaluación y seguimiento de las metodologías que resulten adecuadas y que, asimismo, se cuente con la observación de los actores económicos y sociales que resultan a la vez usuarios naturales del servicio del Instituto”.

Asimismo y tal como se expusiera en el segundo informe del CAES la situación mostraba que: “a partir de enero de 2007 la información suministrada por el Instituto, como organismo rector del Sistema Estadístico Nacional, referida al Índice de Precios al Consumidor (IPC), ha perdido la confiabilidad y el nivel de aceptación general que gozaba hasta ese momento”.

Razón por la cual era necesario que: “cualquier sistema de estadísticas debe no sólo utilizar técnicas rigurosas y homologadas internacionalmente por organismos competentes, agencias de estadísticas de otras naciones y por los sectores académicos y científicos, sino que, fundamentalmente, debe gozar de la confianza de los usuarios de las mismas (...) La calidad técnica si bien es esencial y a su vez es requisito necesario para contar con un Organismo creíble, no constituye una condición suficiente. En este sentido un buen respaldo Institucional es indispensable para recrear la credibilidad perdida por el INDEC y de esta forma contar con estadísticas que los agentes económicos en general y los usuarios profesionales de dichos indicadores en particular, acepten por provenir de una fuente incuestionable”.

En este contexto, el CAES elabora su Informe, cumpliendo con el pedido del Decreto de creación, y también buscando disponer de bases para que el INDEC pueda recuperar el nivel de credibilidad entre sus usuarios corrientes, el reconocimiento de sus pares de la comunidad internacional y de los organismos internacionales responsables de promover la aplicación de las buenas prácticas, para la gestión y producción de información estadística, confiable y oportuna.

### Contenidos

A continuación, se presenta una descripción de la información solicitada por el CAES al INDEC y la que se suministrara en respuesta, referida a tres grandes rubros:

#### *Aspectos Institucionales*

- 1) Organigrama vigente con los responsables de las Direcciones Nacionales y de las Direcciones;
- 2) Plan Estratégico de reestructuración actual del INDEC o documento interno que lo reemplace hasta su actualización definitiva;
- 3) Plan Anual de Estadísticas previsto para el año 2010;
- 4) Calendario general de publicaciones y difusión de estadísticas durante 2010;

- 5) Manual de normas para la difusión pública de información estadística.

## **Índice de Precios al Consumidor**

- 1) Un informe que refleje los cambios metodológicos introducidos en el IPC, base abril 2008, y un análisis de sus motivaciones, con toda la información pertinente previa y posterior a las modificaciones efectuadas, más los estudios de apoyo que se hayan ejecutado a tal fin.
- 2) Informe sobre el proceso de registro de precios relevados y controles respectivos usados actualmente y desde que se interrumpió la utilización de Palm Top, y copia del instrumento de captura de precios vigente.
- 3) Informe de si se cuenta con algún proceso de remuestreo para supervisar/verificar/controlar en los puntos de ventas visitados, la calidad de los precios relevados.
- 4) Metodología del empalme de las series del IPC bases 1999 y Abril de 2008.
- 5) Informe que justifique la elección de Abril 2008 como base del IPC.
- 6) Matriz de insumos/productos correspondiente a los diversos programas que funcionan en el INDEC, en especial los que consideran al IPC como insumo o producto.

### *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*

1. Copia del Decreto del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010, y adhesión de las 24 jurisdicciones (las que ya existen).
2. Planificación y cronograma completo de las actividades relacionadas al Censo 2010, descripción del método de relevamiento (descripción de la estructura censal a ser utilizada, metodología de actualización cartográfica, conteo / listado de viviendas y segmentación, redimensionamiento o redefinición de radios censales). Comparación de las actividades realizadas para el Censo de Población y Viviendas del 2001, con las ya realizadas del 2010, indicando en cada caso la fecha de realización o prevista y completando una tabla comparativa similar a la que se acompaña (se la incluía como Anexo), indicando área de INDEC y nombre del funcionario responsable de cada una de ellas.
3. Informe y evaluación del Censo Experimental realizado en Chivilcoy y Tolhuin y de las pruebas piloto de los cuestionarios.
4. Tareas ya realizadas en las 24 Direcciones Provinciales de Estadística respecto al Censo 2010.

Con posterioridad a este requerimiento ya en el mes Marzo de 2010, se agregaron al requerimiento anterior una serie de detalles relativos al IPC (ver punto I.2.4. siguiente), y al Censo Nacional de Población (ver síntesis en punto I.2.5.).

### *Detalles sobre el Índice de Precios al Consumidor*

1. Detalle del código, nombre, especificación y atributos de cada uno de los productos y variedades integrantes del IPC base 1999 que participaron (indicando en cada caso si con precios reales o imputados), del cálculo del IPC de los meses de diciembre de 2004, 2005, 2006 y 2007.
2. Base de datos con: a) el listado de negocios informantes (indicando el nombre y domicilio de cada uno) en los meses de diciembre de 2004, 2005, 2006 y

2007; b) los códigos (de especificación y atributos) de las variedades para las cuales esos negocios informaron precios en cada uno de esos meses.

3. Base de datos con los precios individuales (indicando si son reales o imputados en la forma que participaron en el cálculo del índice), correspondientes a cada variedad en cada negocio de la muestra en esos mismos meses.

4. Ponderaciones en el año base 1999 y Números Índice (base 1999=100) en el mes de diciembre de 2004 de cada una de las 818 variedades del IPC base 1999. Para los productos y variedades que, desde la confección de la nueva base de abril de 2008, no tienen ponderaciones fijas uniformes en todos los meses del año, ponderaciones con las que cada uno de ellos participa en cada uno de los 12 meses del año, a partir de abril de 2008 y hasta febrero de 2010.

5. Detalle del gasto promedio mensual de los hogares residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los 24 partidos del Gran Buenos Aires, clasificado según artículo de la ENGH (filas), lugar de compra (pregunta: ¿ Dónde compró ? con respuesta prevista para 92 tipos de negocios y NS/NR), y lugar de adquisición (CABA, 24 partidos del GBA, Otra Provincia, Otro país, NS/NR), según resultados de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2004/2005.

6. Documento explicativo de las fuentes de información y procedimiento del cálculo de las ponderaciones mensuales en cada uno de los casos de productos y variedades estacionales que no tienen ponderaciones uniformes en todos los meses.

7. Documento explicativo del proceso de selección de los artículos de la ENGH que se consideraron representativos para el seguimiento de los precios y del criterio para la distribución de la ponderación de los no seleccionados. Explicación de los criterios para la selección de los productos y variedades de la canasta del IPC base abril 2008 y comparación de la definición de las especificaciones y atributos de las mismas, en la base de abril de 2008, respecto a la vigente en la base 1999.

8. Documento que fundamente el cambio de las ponderaciones al menor nivel aplicado en la base de Abril de 2008, explicitando en cada caso la/s fuente/s utilizadas: ENGH 2004/2005 y otras fuentes internas y externas, consignando en este último caso el origen preciso de cada una de ellas y el criterio adoptado.

9. Documento que fundamente el cambio a 440 variedades en la base de octubre de 2008 respecto a las 818 aplicadas en la base 1999.

10. Detalle del método y procedimientos utilizados para actualizar las ponderaciones del nuevo IPC (mes base: abril 2008) con la información de la ENGH 2004/2005. Comparación de ponderaciones originales (2004/2005 y abril 2008) para los 440 productos de la canasta del nuevo IPC.

11. Detalle del método y procedimientos utilizados para actualizar las ponderaciones de la ENGH 2004/2005 hasta el mes base del nuevo IPC (abril 2008). Comparación de ponderaciones originales (2004/2005 y abril 2008) para los 440 productos de la canasta del nuevo IPC.

12. Documento que fundamente técnicamente la selección del tipo de locales y de las áreas territoriales aplicados en la nueva base de abril de 2008, respecto al vigente en la base 1999.

13. Explicación de los métodos de ajuste por cambio de calidad aplicados durante la vigencia del IPC base abril 2008, con ejemplos de aplicación específica. En cada caso, comparación de la variación de precios antes y después del ajuste por calidad.

14. Documento explicativo del cálculo de la variación de precios para cada una de las variedades con ponderación estacional variable en los meses de

diciembre de 2008 y marzo, junio, setiembre, octubre y diciembre de 2009, así como febrero de 2010.

15. Detalle del código, nombre y especificación de cada uno de los productos y variedades integrantes del IPC base abril de 2008 que participaron (indicando en cada caso si con precios reales o imputados) del cálculo del IPC de los meses de abril 2008, diciembre 2008 y 2009 y febrero 2010.

16. El listado de negocios informantes (indicando el nombre y domicilio de cada uno) en los meses de abril 2008, diciembre de 2008 y 2009 y febrero 2010, y los códigos de las variedades para las cuales esos negocios informaron precios en cada uno de esos meses.

17. Base de datos con los precios individuales (indicando si son reales o imputados en la forma que participaron en el cálculo del índice) correspondientes a cada variedad en cada negocio en esos mismos meses.

### *1.1.3 Detalles sobre el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*

1. ¿Cuáles fueron las instancias académicas y usuarios con los que se tuvieron reuniones relativas al diseño conceptual? ¿En qué oportunidades?
2. Resultados y conclusiones de las pruebas previas al Censo Experimental 2009 (Córdoba 2008, Prueba Piloto 2007), referidos a migraciones internacionales, censo de hecho o derecho, Prueba Piloto 2009, evaluación del contenido del cuestionario.
3. Sobre el Censo Experimental 2009:
  - a. ¿Quiénes fueron Observadores no participantes?
  - b. Cuestionario de la Encuesta de opinión a censistas y supervisores.
  - c. Resultados y Conclusiones.
4. ¿Quiénes integraron el equipo de diseño conceptual y sus antecedentes, y cuántos participaron en 2001?
5. Se solicitan los documentos citados en página 10 del Documento Metodológico Preliminar (por ej.: un documento interno “Fundamentos de las Preguntas del Cuestionario de Viviendas, Hogar y Población – Hacia el Censo del Bicentenario – CNPHV 2010”).
6. Fundamentos de la realización del operativo de recuperación en zonas no censadas, pruebas efectuadas y sus resultados.
7. Estado de avance, por jurisdicción, de las tareas sobre cartografía censal:
  - a. Actualización de cartografía base.
  - b. Operativo de conteo / listado de viviendas.
  - c. Redimensionamiento de Fracciones y Radios.
  - d. Segmentación.
8. Jurisdicciones que:
  - e. Firmaron convenios para actividades precensales.
  - f. Se le giraron fondos para realizarlas.
  - g. Dictaron decretos de adhesión al Censo.

Finalmente, a mediados del mes de Marzo las autoridades del INDEC entregaron en dos etapas lo que se considera el “**3° Informe del INDEC al CAES**”, cuyos componentes pueden identificarse de la siguiente forma:

- ✓Parte I: Informe sobre la misión de las autoridades del INDEC a los EEUU.
- ✓Parte II: Informe relativo al Censo Nacional de Población 2010.



✓Parte III: Informe relativo al Índice de Precios al Consumidor (incluye la nota de respuesta a los requerimientos del CAES).

En los puntos siguientes se incluyen los detalles de los informes presentados por el INDEC, los resultados y conclusiones del análisis realizado por el CAES sobre los informes recibidos.

## **INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR EL INDEC**

### ***Relacionada con la Misión del INDEC a los EEUU***

Esta información no había sido solicitada por el CAES pero, aceptando que las autoridades del INDEC hayan considerado relevante informar al respecto, se analizaron los documentos presentados. El informe consta de: la nota de presentación, un Anexo I sobre un Grupo de Trabajo que coordina Argentina, y un Anexo II dividido en tres partes.

Si bien el contenido de los documentos aportados no resultan de interés para los objetivos y alcances del CAES, el tenor de los mismos se resume como sigue:

- **Nota de presentación** (9 páginas): Resume lo actuado por los funcionarios del INDEC durante la Misión en EEUU (del 17 al 26 de Febrero de 2010). Incluye en forma de Memorando, las reuniones realizadas con: la Oficina de Estadísticas Laborales (BLS), la Oficina de Censos (BC), el Banco Mundial (BM), y el Embajador argentino ante EEUU. Además resume la participación en: el Seminario sobre Reporte de la Comisión Stiglitz – Sen – Fitoussi, la Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL, y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

- **Anexo I** (10 páginas): Corresponde a una Ficha Descriptiva del Programa del Grupo de Trabajo presentado a la “IX Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL”. Incluye los Miembros del Grupo y el Programa de Actividades 2010 – 2011 (Objetivos, Actividades y Productos).

- **Anexo II a)** (8 Documentos con 213 páginas en total): Denominado “Misión a los Estados Unidos de Norteamérica de las autoridades del INDEC”, es un resumen de las entrevistas mantenidas por los funcionarios del INDEC con representantes de diversas entidades de organismos internacionales o nacionales de EEUU vinculados a la Estadística.

- **Anexos II b)** (15 Documentos con 234 páginas en total), y **c)** (18 Documentos con 161 páginas en total): Incluyen los documentos presentados y analizados en el 41° Período de Sesiones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, que constituyen en muchos casos propuestas de trabajo para las entidades Nacionales de Estadística.

### ***Relacionada con los Aspectos Institucionales***

#### ***Introducción / Antecedentes***

Desde la creación del CAES, los aspectos institucionales se constituyeron en uno de los atributos más relevantes a considerar por entender que la validez o aceptación, por parte de los usuarios y la opinión pública en general, de la información producida por un organismo, se apoya necesariamente en su fortaleza institucional.

Esta fortaleza se ve reflejada, entre otros aspectos, por:

- Su estructura de funcionamiento y el nivel de sus cuadros técnicos y de gestión,

- Su capacidad para planificar, ejecutar y administrar sus recursos y para efectuar el seguimiento y control de todas las acciones necesarias para la puesta en disponibilidad de los datos estadísticos producidos.

La pérdida de credibilidad citada precedentemente, genera la necesidad de buscar alternativas que permitan recrear la confianza, en el entendimiento que, *la rigurosidad técnica de los métodos y prácticas aplicadas es condición necesaria pero no es suficiente* ya que es imprescindible que el Organismo responsable de su ejecución, sea valorado a partir de un accionar institucional independiente y con la solvencia técnica resultante de los cuadros de profesionales que lo integran.

### *Demandas de Información Solicitadas y Respuestas del INDEC*

En este contexto, se solicitó al INDEC, en la Primera Reunión del Consejo Académico información referida al Organigrama vigente, a los Objetivos, Misiones y Funciones de cada dependencia incluida en el mismo, a los Planes Anuales y a sus correspondientes Presupuestos, así como los Recursos Humanos disponibles para su ejecución.

#### ▪ **Primer Informe de Respuesta del INDEC**

La respuesta a esta requisitoria, contenidas en el Informe de fecha 14 de septiembre de 2009, incluyó el Organigrama del INDEC supuestamente vigente, un documento sobre las acciones de las Direcciones Nacionales y Direcciones de apertura simple e información sobre la Planta de Personal, su evolución, distribución por dependencia y tipo de planta y nivel educativo.

#### ▪ **Segundo Informe de Respuesta del INDEC**

El informe presentado por el INDEC el 30 de octubre de 2009, incluyó tres cuadros (listados) del total del personal del INDEC por antigüedad, y del personal del IPC discriminando entre personal de campo (encuestadores) y resto y por nivel educativo.

Respecto a los Planes Anuales y a sus presupuestos, no hubo información alguna, ni comentario que explicara su no inclusión.

Este Informe contenía, a modo de cierre, un Documento producido por la Dirección Técnica donde se da respuesta a los comentarios referidos al Organigrama incluido en el Primer Documento del CAES.

#### ▪ **Tercera y última solicitud de Información (17 de diciembre 2009).**

En la última reunión mantenida con las autoridades del Ministerio de Economía el día 14 de diciembre de 2009, a propósito de la falta de información existente en el segundo informe, se adoptó el criterio de formular un último pedido cuyo contenido refleje la información estratégica que, como mínimo, permita dar continuidad al proceso de análisis y evaluación iniciado.

Los temas solicitados fueron los mismos que se requirieran desde el inicio (ver punto I.2.1 de este Anexo).

- 1.Organigrama vigente con los responsables de las Direcciones Nacionales y de las Direcciones simples.

- 2.Plan estratégico de reestructuración actual del INDEC o documento interno que lo reemplace hasta su actualización definitiva.

3. Plan Anual de Estadísticas previsto para el año 2010.
4. Calendario general de publicaciones y difusión de estadísticas durante 2010
5. Manual de normas para la difusión pública de información.

Este pedido fue ratificado en oportunidad de la entrevista mantenida con las autoridades del INDEC en marzo último.

### *Documento de Respuesta del INDEC*

El documento de respuesta del INDEC, comienza con un dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos en donde analiza la pertinencia de la información solicitada por el CAES y la responsabilidad del INDEC en dar respuesta satisfactoria a los pedidos, en el marco de la normativa vigente (Ley 17622 y su Decreto reglamentario), y el Decreto 927/2009.

En lo que hace a los Aspectos Institucionales el dictamen dice ***“De su lectura (se refiere al Dto. 927/2009), surge que –en principio– los solicitados aspectos institucionales (puntos 1 y 2), no estarían comprendidos dentro de las facultades del mencionado Consejo, sin perjuicio que el punto 1 puede ser solicitado en el marco del Decreto N° 1.172/01, no así lo solicitado en el punto 2 que, de existir dicho plan o documentación, cuestión sobre la cual esta Dirección no tiene conocimiento, resulta una cuestión discrecional de la autoridad decisoria informarla a los integrantes del citado Comité”***.

El documento continúa con copia del Resumen de la Información solicitada por el CAES, un Dictamen de Asesoramiento Técnico del INDEC (julio/2006) referido a la aplicación de la normativa del Secreto Estadístico al Programa del IPC y, finalmente comienza con las respuestas a las demandas referidas del Índice de Precios al Consumidor 2008 (Punto III.2.2), **ignorando de esta forma las demandas referidas a los Aspectos Institucionales** (Punto III.2.1).

### ***Relacionada al Índice de Precios al Consumidor***

Corresponde a los puntos II. B. 1. a II. B. 6.a del 3er. Informe del INDEC.
---

a) **Requerimiento III.2.2.1** se adjuntan dos documentos:

1. *Informe Técnico sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC-GBA)* (39 páginas).

2. *IPC-GBA Base Abril 2008 = 100. Actualización Metodológica*, que se encuentra disponible en el Sitio de Internet del INDEC (24 páginas).

El primer **Informe Técnico sobre el IPC** (39 páginas), no tiene fecha de referencia, pero parece haber sido escrito a fines del año 2008 tomando como base un informe previo del área del IPC. Consta de 5 capítulos:

- Introducción: En la misma se fundamentan las modificaciones realizadas, argumentando básicamente la *“crisis general de los programas estadísticos del INDEC”*.

- Caracterización .... del IPC Base 1999 = 100: Se parte de la “Metodología N° 13”, considerado un documento fundamental dentro de las metodologías del INDEC, concluyéndose que antes de los cambios implementados *“no se aplicaba el marco metodológico enunciado”* en el documento, a lo que sí se arribó con los cambios realizados en el IPC Base Abril 2008 = 100. Se agrega una crítica a la antigüedad de las ponderaciones antes del cambio (basadas en la ENGH 1994/5), y de la muestra de locales con precios (1993), que fueron resueltas con el nuevo Índice. El capítulo finaliza atacando la forma en que se trataba informáticamente la falta de datos en el procedimiento anterior, y rescatando las bondades del nuevo en el caso de algunos artículos y servicios especiales.

- Marco de Evaluación de los Productos Estadísticos: en este capítulo se enumeran genéricamente todas las irregularidades identificadas en el IPC Base 1999 = 100, y se exponen una serie de expresiones de lo que se entiende por calidad en el IPC, concluyéndose, que en su versión anterior no se cumplía ninguna.

- Revisión.... del IPC Base 1999 = 100: es el capítulo de mayor relevancia del documento, en el que se describen detalladamente “*las condiciones técnicas de la producción del IPC – GBA*”, intentándose demostrar que el calculado anteriormente tenía: “*desactualización del muestreo, errores de cobertura, errores de medida y elaboración, y errores de cálculo*”. Se ejemplifican y se hace hincapié en una serie de aspectos, ya difundidos por las autoridades del INDEC en los últimos tiempos, tales como: rubro “Doméstica por hora”; ponderaciones fijas; Medicina Prepaga; Medicamentos y Turismo Exterior.

Se cubren también problemas de calidad en la obtención, recepción y carga de los datos relevados, tratamiento de los valores anómalos, depuración e imputación de datos, la publicación y el resguardo de la información, y, particularmente, los cambios de calidad en los productos.

- Consideraciones Finales: este capítulo constituye un resumen de todo lo anterior, en el que se resaltan todos los errores e inconvenientes del IPC Base 1999 = 100, y se enfatiza en las bondades del indicador de reemplazo a partir de 2008.

El 2º informe - **IPC-GBA Base Abril 2008 = 100. Actualización Metodológica** (24 páginas), parte de la mención de tres tipos de sesgos que tenía el IPC Base 1999 = 100, expresa sin detalles que el nuevo los corrige, entra directamente a describir la estructura de las ponderaciones que se utilizan, compara las actuales de los Agrupamientos Principales con las existentes en los IPC anteriores (desde 1933), presenta la inclusión de las variaciones estacionales, menciona la actualización de la muestra de locales informantes y anexa las ponderaciones de cada uno de los 440 productos y servicios de la canasta del IPC Base 2008 = 100.

b) **Requerimiento III.2.2.2**, se adjuntan 3 documentos:

1.*Nota Introductoria* (una página): Se describe el circuito actual del relevamiento de precios, que finaliza con el Informe Técnico sobre el IPC mencionado en el punto anterior.

2.*Formulario para el Relevamiento de Precios* (8 páginas): Corresponde a una muestra de los que se utilizan actualmente.

3.*Instructivo para Módulo Relevamiento de Precios vía NetBook* (5 páginas): Corresponde al que se utiliza en forma de prueba (en proceso de elaboración).

c) **Requerimiento III.2.2.3**: se adjunta un documento sin denominación, de dos páginas: Se responde indirectamente que sí existe un proceso de supervisión de la calidad de los precios relevados por los encuestadores, mencionando que hay un Supervisor cada 5 Encuestadores y enumerando las actividades que se realizan.

d) **Requerimiento III.2.2.4**: se adjunta una página sin denominación en la que, basándose en la Metodología N° 13, se explica que el empalme de las dos series del IPC, se realizó calculando un Coeficiente (C), dividiendo para Abril de 2008 los valores de los dos IPC Nivel General (IPC2008 / IPC1999), indicándose que algo similar se realizó en el cambio anterior.

e) **Requerimiento III.2.2.5:** La respuesta, de 2 páginas, sin denominación, reitera algunos conceptos y un ejemplo incluidos en el Informe Técnico sobre el IPC mencionado en el punto anterior, pero en realidad no justifica la elección de Abril de 2008 como nueva base del IPC (que era la pregunta realizada).

f) **Requerimiento III.2.2.6:** En dos páginas sin denominación, se describen los productos que utilizan total o parcialmente como insumo a diversos componentes del IPC.

Corresponde a los puntos II. D. 1. a II. D. 16 del 3° Informe del INDEC
---

g) **Requerimiento II. D. 1.:** se adjuntan cinco páginas sin denominación. De ellas, la 1ª sirve de breve introducción, y las otras cuatro constituyen una muestra para el año 2000 de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 7-PUNTO01DE16 del CD (336 páginas).

h) **Requerimiento II. D. 2.:** se adjuntan cinco páginas sin denominación. De ellas, la 1ª sirve de breve introducción, y las otras cuatro constituyen una muestra para el año 2000 de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 8-PUNTO2DE16 del CD (1.833 páginas con 50.000 comercios).

i) **Requerimiento II. D. 3.:** se adjuntan seis páginas sin denominación. De ellas, la 1ª sirve de breve introducción, y las otras cinco constituyen una muestra para el año 2000 de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 9-PUNTO3 DE16 del CD (12 Hojas de Cálculo con unos 700.000 precios). Se aclara que sólo se dispone de cifras desde Diciembre de 2000, careciéndose de los datos utilizados para confeccionar el IPC Base 1999 = 100.

j) **Requerimiento II. D. 4a.:** se adjuntan cinco páginas sin denominación. De ellas, la primera sirve de breve introducción, y las otras cuatro constituyen una muestra para el año 2000 de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 10-PUNTO4aDE16 del CD (36 páginas).

k) **Requerimiento II. D. 4b.:** se adjuntan cinco páginas sin denominación. De ellas, la 1ª sirve de breve introducción, y las otras 4 constituyen una muestra de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 11-PUNTO4bDE16 del CD (10 páginas).

l) **Requerimiento II. D. 5.:** se adjuntan cuatro páginas sin denominación. De ellas, la primera sirve de breve introducción, y las otras tres constituyen una muestra de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 12-PUNTO5DE16 del CD (aparenta faltar la hoja N° 2) (42 páginas).

m) **Requerimiento II. D. 6. y D. 13.:** se adjuntan tres páginas sin denominación, con una breve descripción del procedimiento para calcular las ponderaciones de los productos estacionales.

n) **Requerimiento II. D. 7. 1.:** se adjuntan dos páginas sin denominación, con una breve descripción del procedimiento para seleccionar los 440 productos que integrarían la canasta del nuevo IPC. Se finaliza con un cuadro

de ponderaciones comparadas 1933 al 2008, ya incluida en el Informe Técnico sobre el IPC mencionado anteriormente.

o) **Requerimiento II. D. 7. 2.:** se adjuntan cinco páginas sin denominación. De ellas, la primera sirve de breve introducción, y las otras cuatro constituyen una muestra de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 15-PUNTO7.2DE16 del CD (aparenta incluir la lista de los 818 ítems del IPC Base 1999 = 100 y las ponderaciones comparadas con el IPC 2008) (76 páginas).

p) **Requerimiento II. D. 7. 3.:** se adjuntan cinco páginas sin denominación. De ellas, la primera sirve de breve introducción, y las otras cuatro constituyen una muestra de lo que en forma completa viene en un archivo Excel 16-PUNTO7.3DE16 del CD (aparenta incluir la lista de los 818 ítems del IPC Base 1999 = 100 y las especificaciones comparadas con el IPC 2008) (161 páginas).

q) **Requerimiento II. D. 8.:** se adjuntan nueve páginas sin denominación. De ellas, la primera sirve de breve introducción, otras cuatro aparentan provenir de diapositivas de una exposición sobre los fundamentos del cambio de ponderaciones, y las otras 4 constituyen una muestra de lo que en forma completa viene en un archivo Excel 17-PUNTO8DE16 del CD (aparenta ser el mismo archivo del Requerimiento II. D. 7. 2. con una columna menos) (sin embargo tiene 96 páginas).

r) **Requerimiento II. D. 9.:** se adjuntan cinco páginas sin denominación. De ellas, las dos primeras son iguales a las utilizadas en el Requerimiento II. D. 7. 1., aunque al final se agregan dos tablas en las que se comparan la cantidad de ítems en los anteriores IPC de nuestro país, y los que actualmente se usan en otros países del mundo. Las otras tres aparentan provenir de diapositivas de una exposición sobre los fundamentos del cambio de canasta en las que se repite lo anterior y se agregan otros elementos.

s) **Requerimiento II. D. 10.:** se adjuntan dos páginas sin denominación, con una muy breve descripción del procedimiento para actualizar las ponderaciones obtenidas en la ENGH 2004 / 5 al IPC Base Abril 2008 = 100.

t) **Requerimiento II. D. 11.:** se adjuntan ocho páginas sin denominación. De ellas, la primera sirve de introducción, la segunda aparenta ser una diapositiva de una exposición sobre los “sesgos observados” en los locales relevados para el IPC 1999, y las otras seis son mapas del GBA en los que aparentemente se vuelca información sobre ítems del Índice. El CD contiene un archivo ppt con seis 6 mapas.

u) **Requerimiento II. D. 12.:** se adjuntan dos páginas sin denominación, con una breve descripción ejemplificada del procedimiento para realizar ajustes por cambio de calidad en la ENGH 2004 / 5 al IPC Base Abril 2008 = 100.

v) **Requerimiento II. D. 13.:** Incluido en la respuesta al II. D. 6.

w) **Requerimiento II. D. 14.:** se adjuntan cinco páginas sin denominación, la primera es la pregunta, y las otras cuatro constituyen una muestra

de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 22-PUNTO14DE16 del CD (306 páginas).

x) **Requerimiento II. D. 15.:** se adjuntan cinco páginas sin denominación, la primera es introductoria, y las otras cuatro constituyen una muestra de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 23-PUNTO15DE16 del CD (696 páginas con 20.000 comercios).

y) **Requerimiento II. D. 16.:** se adjuntan seis páginas sin denominación, la primera es introductoria, y las otras cinco constituyen una muestra de lo que, en forma completa, viene en un archivo Excel 24-PUNTO16DE16 del CD (2 Hojas de Cálculo con más de 110.000 productos).

### ***Relacionado con el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010***

Corresponde a los puntos C. 1. a C. 4. y E. 1. a E. 8., del 3er. Informe del INDEC

a) **Información que no fue requerida por el CAES pero que fuera remitida por el INDEC “a efectos de facilitar la visión global del operativo censal”.**

1. *Nota de presentación*
2. *Copia del Decreto del CENSO 2010*
3. *Documento Metodológico Preliminar del CENSO 2010* (ya conocido por el CAES)

b) **Información que fue requerida por el CAES y que fuera remitida como respuesta por parte del INDEC**

**Consulta 1:** “¿Cuáles y en qué oportunidades, fueron las instancias académicas (universidades y centros de investigación) y los usuarios externos con los que se mantuvieron reuniones para el desarrollo del diseño conceptual?

El INDEC adjunta:

1. *Nómina de Organismos Nacionales consultados*
2. *Nómina de Organismos No Gubernamentales*
3. *Talleres y Seminarios con participación de técnicos del INDEC*
4. *Pruebas censales con participación de técnicos del INDEC*
5. *Respuestas de organismos consultados.*

**Consulta 2:** “¿Cuáles fueron los resultados y las conclusiones obtenidas en las pruebas previas al Censo Experimental 2009: censo en la provincia de Córdoba (2008); prueba piloto (2007) para evaluar conceptos referidos a las migraciones internacionales y ventajas/desventajas de la realización de un Censo de Derecho, y segunda prueba piloto (mayo 2009) para evaluar los contenidos del cuestionario censal?”

El INDEC adjunta:

1. *Censo Provincial de Población 2008 - Córdoba*
2. *Informe de la Prueba Piloto Conjunta sobre Migraciones Internacionales*
3. *Evaluación cuali-cuantitativa de las variables referidas a las condiciones habitacionales*

4. *Análisis cuali-cuantitativo sobre las variables destinadas a medir la fecundidad y mortalidad*
5. *Análisis de calidad cuali-cuantitativo sobre la temática Migraciones PP de Cuestionario julio 2009*
6. *Evaluación cuali-cuantitativa de las variables referidas a la identificación de las unidades de empadronamiento*
7. *Análisis de calidad cuali-cuantitativo sobre la temática de pueblos indígenas*
8. *Análisis de calidad cuali-cuantitativo sobre la variable relación o parentesco con el jefe o la jefa del hogar*
9. *Evaluación cuali-cuantitativa de las variables referidas a la actividad económica*
10. *¿Censo de Hecho o de Derecho? Consideraciones a partir del análisis comparativo y de las pruebas de campo. Documento interno. INDEC. 1996.*

- a) *Censo de Hecho o Censo de Derecho. Documento interno INDEC, 1996*
- b) *Análisis de efecto diferencial del conteo de la población por hecho y por derecho. Documento Interno. INDEC, 1997*

**Consulta 3:** “En relación al Censo Experimental (2009):

- a) ¿Quiénes fueron las personas que realizaron las observaciones no participantes?
- b) ¿Cuál fue el cuestionario aplicado en la Encuesta de opinión a censistas y supervisores?
- c) ¿Cuáles fueron los resultados y conclusiones obtenidos en esos dispositivos?”

El INDEC adjunta la *nómina de observadores no participantes del Censo Experimental (2009)* y en el punto 5. incluye los *resultados y conclusiones de dichas observaciones*.

El material recibido no incluye el cuestionario aplicado en la encuesta de opinión a censistas y supervisores.

**Consulta 4:** “¿Quiénes son los integrantes del equipo de diseño conceptual y cuáles son sus antecedentes técnico-profesionales, cuántos de ellos participaron en el diseño conceptual del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001?”

El INDEC adjunta la *nómina actual* (es decir al 15 de marzo de 2010), *del equipo de diseño conceptual del Censo 2010*.

**Consulta 5:** “En la página 10 del Documento Metodológico Preliminar se menciona una serie de documentos de trabajo y a pie de página se cita un documento interno Fundamentos de las preguntas del cuestionario de viviendas, hogar y población - Hacia el Censo del Bicentenario - CNPHV 2010. Se solicitan todos esos documentos”.

El INDEC adjunta los siguientes documentos:

1. *Fundamentos de las preguntas del cuestionario de viviendas, hogar y población*
2. *Evaluación de Calidad: Variables Básicas*
3. *Evaluación de Calidad: Variables Educativas*
4. *Evaluación de Calidad: Variables de Fecundidad*
5. *Evaluación de Calidad: Variables de Indígenas y Afrodescendientes*
6. *Evaluación de Calidad: Variables de Migraciones*
7. *Evaluación de Calidad: Variables Referidas a la Actividad Económica*



## 8. Evaluación de Calidad: Variables de Vivienda –Hogar.

**Consulta 6:** “¿Cuáles fueron los fundamentos de la realización del operativo de recuperación en zonas no censadas y cuáles fueron las pruebas efectuadas (y sus resultados) respecto del nivel de recuperación?”

El INDEC adjunta un documento con los *fundamentos de la realización del operativo de recuperación en zonas no censadas, cuales fueron las pruebas efectuadas y sus resultados respecto del nivel de su recuperación.*

**Consulta 7:** “¿Cuál es el estado de avance (diferenciado por jurisdicciones) de las tareas relativas a la cartografía censal:

- a) actualización (sobre terreno) de la cartografía de base;
- b) operativo de conteo/listado de viviendas;
- c) redimensionamiento de fracciones y radios;
- d) segmentación?”.

El INDEC adjunta un documento con el *estado de avance de las tareas relativas a la cartografía según jurisdicciones del país.*

**Consulta 8:** “¿Cuántas (y cuáles) jurisdicciones:

a) han firmado convenios para la realización de las tareas previstas (en particular las precensales)

b) se les han girado los fondos comprometidos para su realización

c) han dictado el decreto provincial de adhesión al Censo?”.

El INDEC adjunta un documento con el *estado de situación de las jurisdicciones en relación con el dictado del decreto provincial de adhesión al Censo.*

## **ANEXO V - LA PRODUCCIÓN DE ESTADÍSTICAS DEL INDEC**

La producción del INDEC está conformada por las diferentes series que elabora y publica el Instituto; generadas a partir de encuestas, censos, registros administrativos y provenientes de otras fuentes, como son los diversos ministerios, organismos públicos, integrantes del SEN e incluso organismos internacionales.

Para que un bien sea público éste debe poseer dos características básicas. La primera es la no rivalidad en el consumo, es decir, que si una persona lo consume no impide que otra también lo haga. En segundo lugar, la no exclusión, en otras palabras, que no se pueda privar a alguien de su consumo pese a que no pague para ello.

En este sentido, el INDEC logra que la información provista cumpla con estas dos características a través de la página de Internet del Instituto y además debe asegurarse que las series publicadas estén debidamente actualizadas para que su pertinencia sea adecuada.

### **El Sitio de Internet del INDEC**

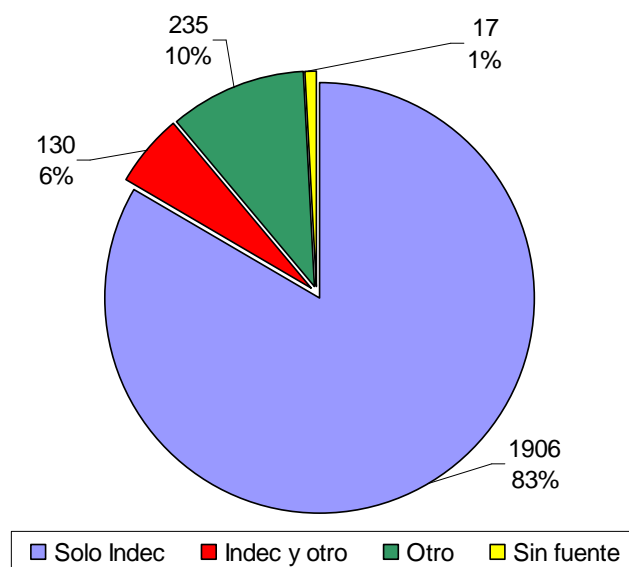
Una buena manera de evaluar cuán amplia y actualizada es la información brindada por el INDEC, es analizar el sitio oficial de Internet del Instituto. Para ello se realizó un inventario de series o indicadores contenidos en él, contándose el número de archivos con formato Excel o PDF que se encontraron en el sitio <http://www.indec.gov.ar> al 30 de mayo de 2009. Se consultó cada archivo para determinar las fuentes de los datos, éstas se tipificaron como: (1) Exclusiva INDEC, provenientes de censos, encuestas u otros relevamientos realizados por los programas estadísticos, (2) Conjunta INDEC y otros organismos del SEN y (3) Otras fuentes.

En la página del Instituto aparecen en el margen izquierdo diversos temas demográficos y socio-económicos, distribuidos en 19 (diecinueve) categorías cuya relación con las direcciones con productoras de estadísticas no es clara, en muchos casos. Estas categorías abren varias alternativas que, a su vez, se bifurcan en otras y así sucesivamente, pero como un sistema de compartimentos estancos. Este proceso es bastante confuso respecto a cobertura, similitudes o diferencias de las estadísticas, especialmente aquellos sitios que usan como fuentes los censos de población y vivienda, como ser: Población / Indicadores Demográficos, y Sistemas de Indicadores / Sociodemográficos, entre otros.

Por supuesto que sería muy productivo tener un inventario completo de series de cada archivo, como columnas de una planilla electrónica, con detalles de concepto, fuente, método, etc. A pesar de ello, se decidió emprender esta tarea, aunque parcialmente y con las limitaciones mencionadas, por ser la única aproximación a la producción de INDEC de la que se pueden extraer datos referidos a áreas comprendidas y actualizaciones, sobre las que se pueden hacer sugerencias para mejorar el sitio.

Así definidas, en mayo de 2010, el total de series presentes en el sitio oficial de INDEC asciende a 2.288.

**Gráfico 1: Fuente de las series que se exponen en la página web del INDEC**



Fuente: elaboración propia en base a información de la página web del INDEC

El Gráfico 1 muestra que el 83% del total de series son de fuente exclusiva del INDEC ( $1.906/2.288=83\%$ ), el 6% tienen como origen conjuntamente al INDEC con otro organismo del SEN ( $130/2.288=6\%$ ) y el 10% de las series son solamente publicadas en Internet por el instituto ( $235/2.288=10\%$ ). En este inventario se encontraron 17 series (1% del total aproximadamente) de las cuales no se puede determinar la fuente generadora.

El Gráfico 1 indica que en Internet hay 1.906 series que reconocen como fuente exclusiva a INDEC y provienen de *Censos Nacionales*, de *Encuestas Nacionales*, de registros administrativos y de otros relevamientos que los diferentes programas estadísticos del Instituto realizan periódicamente.

De las series exclusivas del INDEC, el 64% ( $1.211/1.906=64\%$ ) fueron generadas por *Censos* o *Encuestas Nacionales*, a lo largo de los años. El restante 36% de las series exclusivas ( $695/1.906=36\%$ ), proviene de otras actividades de los diferentes programas estadísticos del organismo.

Como se mencionó anteriormente, la actualización de la información es clave para su pertinencia, en este sentido es importante tener en cuenta la periodicidad con que se realizan los *Censos Nacionales*.

Por un lado, los *Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda* se llevan a cabo cada 10 años mientras que, cada 5 años, se alterna la realización de los *Censos Nacionales Agropecuario y Económico*. El *Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010* se realizará en octubre de 2010. Del *Censo Nacional Económico 2004/2005* se publicaron recientemente, en la página oficial del INDEC, los resultados provisorios referidos al año 2003, sobre 16 sectores económicos clasificados por jurisdicción sub-nacional. Finalmente, el *Censo Nacional Agropecuario 2008* todavía está en proceso de elaboración.

Dada esta periodicidad característica, los censos nacionales serán excluidos del análisis de la actualización de la información provista por el Instituto, ya que para ellos es clave abreviar el tiempo que media entre su realización y su publicación, es decir, disponer cuanto antes de toda la información extraíble de un censo.

### **Series Exclusivas del INDEC y su Actualización (excluyendo Censos Nacionales)**

Del total de 1.906 series producidas exclusivamente por INDEC, el 91% (1.728/1.906) son elaboradas a partir de *Encuestas Nacionales* y de otras fuentes por los diferentes programas estadísticos del organismo. Las Tablas 1 y 2 resumen la información referida a estas series, según su actualización.

**Tabla 1: Porcentaje de Series Relevadas exclusivamente por el INDEC, Disponibles en el sitio oficial del Organismo, excluidos los Censos, según Actualización**

<b>Estado a Mayo 2010</b>	<b>Encuestas Nacionales</b>	<b>Otros Relevamientos</b>	<b>Total</b>
<b>Actualizadas</b>	59,3%	35,5%	49,8%
<b>No Actualizadas</b>	40,7%	64,5%	50,2%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: elaboración propia en base a información de la página web del INDEC

De la Tabla 1 surge que los indicadores provenientes de *Encuestas Nacionales*, el 59% está actualizado, mientras que aquellas generadas de otras fuentes del Instituto, sólo el 36% está actualizado. Las series producidas y actualizadas alcanzan al 50% del total de indicadores exclusivos de INDEC.

En la Tabla 2 se presenta el total de series exclusivas de INDEC clasificadas según fuente, actualización y categoría en que se encuentra.

**Tabla 2: Series Relevadas exclusivamente por el INDEC Disponibles en el sitio oficial del Organismo, excluidos los Censos**

Categoría	Encuestas Nacionales			Otros Relevamientos (excluidos censos)			Total		
	Actua- lizada	No Actua- lizada	Total	Actua- lizada	No Actua- lizada	Total	Actua- lizada	No Actua- lizada	Total
<b>1. Territorio</b>	0	0	<b>0</b>	1	0	<b>1</b>	1	0	<b>1</b>
<b>2. Población</b>	0	25	<b>25</b>	11	105	<b>116</b>	11	130	<b>141</b>
<b>3. Condiciones de Vida</b>	1	17	<b>18</b>	1	0	<b>1</b>	2	17	<b>19</b>
<b>4. Trabajo e Ingresos</b>	45	116	<b>161</b>	3	0	<b>3</b>	48	116	<b>164</b>
<b>5. Educación y Ciencia</b>	0	0	<b>0</b>	0	1	<b>1</b>	0	1	<b>1</b>
<b>6. Salud</b>	0	0	<b>0</b>	0	8	<b>8</b>	0	8	<b>8</b>
<b>7. Seguridad Pública</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
<b>8. Turismo y Cultura</b>	511	0	<b>511</b>	0	12	<b>12</b>	511	12	<b>523</b>
<b>9. Índices de Precio</b>	0	0	<b>0</b>	30	0	<b>30</b>	30	0	<b>30</b>
<b>10. Sector Agropecuario</b>	0	38	<b>38</b>	0	0	<b>0</b>	0	38	<b>38</b>
<b>11. Minería y Energía</b>	0	7	<b>7</b>	1	1	<b>2</b>	1	8	<b>9</b>
<b>12. Industria y Construcción</b>	41	45	<b>86</b>	25	5	<b>30</b>	66	50	<b>116</b>
<b>13. Comercio y Servicios</b>	15	1	<b>16</b>	13	8	<b>21</b>	28	9	<b>37</b>
<b>14. Sistema Financiero</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
<b>15. Empresas</b>	0	160	<b>160</b>	0	0	<b>0</b>	0	160	<b>160</b>
<b>16. Cuentas Nacionales</b>	0	0	<b>0</b>	93	0	<b>93</b>	93	0	<b>93</b>
<b>17. Niveles de Gobierno</b>	0	0	<b>0</b>	0	5	<b>5</b>	0	5	<b>5</b>
<b>18. Sector Externo</b>	0	0	<b>0</b>	58	61	<b>119</b>	58	61	<b>119</b>
<b>19. Sistema de Indicadores</b>	0	11	<b>11</b>	11	242	<b>253</b>	11	253	<b>264</b>
<b>Suma</b>	613	420	<b>1.033</b>	247	448	<b>695</b>	860	868	<b>1.728</b>
<b>% sobre el total</b>	<b>59,3%</b>	<b>40,7%</b>	<b>100,0%</b>	<b>35,5%</b>	<b>64,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>49,8%</b>	<b>50,2%</b>	<b>100,0%</b>

Nota: Se considera que una serie está actualizada si ésta presenta datos o información estadística que abarquen hasta al menos fines del año 2009.

Fuente: elaboración propia en base a información de la página web del INDEC

Nótese en la segunda columna de la Tabla 2 que, de las series provenientes de Encuestas Nacionales actualizadas, la mayoría corresponden a la categoría *Turismo y Cultura* de las encuestas de *Ocupación Hotelera* y de *Turismo Internacional*. Estos dos relevamientos explican el 50% de la totalidad de las series actualizadas (511/1.033) y el 30% del total de series relevadas exclusivamente por el INDEC (511/1.728), excluidos los Censos.

El porcentaje de indicadores actualizados sólo es relevante en las categorías: *Trabajo e Ingresos* (45/161=28%), *Industria y Construcción* (41/86=48%) y *Comercio y Servicios* (15/16=94%), el resto de las categorías muestra claras deficiencias de información actualizada proveniente de Encuestas Nacionales.

De las series cuyas fuentes son otros relevamientos de las direcciones de estadística del INDEC, es importante mencionar la actualización periódica de las categorías: *Índices de Precios* (30/30=100%) que incluye *Precios al Consumidor*, *Precios Mayoristas y Costo de la Construcción*, *Industria y Construcción* (25/30=83%), *Comercio y Servicios* (13/21=62%), *Cuentas Nacionales* (93/93=100%) y *Sector Externo* (58/119= 48%).

Al analizar la actualización de los indicadores del INDEC, es importante destacar la absoluta preeminencia que tienen las series relacionadas con la coyuntura de corto plazo: *Índices de precios diversos*, *producción de la Industria*, *actividad de la Construcción*, *Comercio y Servicios*, *Exportaciones e Importaciones*, *Empleo y Desempleo* y *Cuentas Nacionales*. Todas estas constituyen el 50% de indicadores actualizados de INDEC en detrimento del resto.

#### **Series Exclusivas del INDEC provenientes de Encuestas Nacionales**

Claramente uno de los productos de mayor relevancia generados por el INDEC son las diversas *Encuestas Nacionales*, desde aquellas realizadas como complemento del *Censo de Población, Hogares y Vivienda de 2001* (como ser la *Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad* o bien la *Encuesta Complementaria de Migración Internacional*) hasta las que realiza con mayor periodicidad como por ejemplo la *Encuesta de Ocupación Hotelera* o la *Encuesta Permanente de Hogares*.

La Tabla 3 resume las encuestas que se realiza el INDEC especificando la Dirección encargada de su elaboración y puesta en marcha.

**Tabla 3: Encuestas Elaboradas por el INDEC**

Nombre de la Encuesta	Dirección y Dirección Nacional encargada de su realización	
(1) Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad	Dirección de Estadísticas Poblacionales	Dirección Nacional de Estadística Sociales y de Población
(2) Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales		
(3) Encuesta Permanente de Hogares	Dirección de Encuesta Permanente de Hogares	Dirección Nacional de Estadísticas de Condiciones de Vida
(4) Encuesta Nacional de Gastos de Hogares 1996/1997 y 2004/2005 Resultados preliminares	Dirección de Estudios de Ingresos y Gastos de los Hogares	Dirección Nacional de Estadísticas de Condiciones de Vida
(5) Encuesta de Ocupación Hotelera	Dirección de Estadísticas del Sector Terciario y Precios	Dirección Nacional de Estadísticas y Precios de la Producción y el Comercio
(6) Encuesta de Turismo Internacional		
(7) Encuesta de Supermercados		
(8) Encuesta de Centros Comerciales		
(9) Encuesta Nacional Agropecuaria	Dirección de Estadísticas del Sector Primario	Dirección Nacional de Estadísticas y Precios de la Producción y el Comercio
(10) Encuesta Nacional Minera	Dirección de Estadísticas del Sector Primario	Dirección Nacional de Estadísticas y Precios de la Producción y el Comercio
(11) Encuesta Industrial Anual	Dirección de Estadísticas del Sector Secundario	
(12) Encuesta Industrial Mensual		
(13) Encuesta Nacional a Grandes Empresas		
(14) Encuesta Nacional a Empresas sobre Innovación		

Fuente: Elaboración propia en base a información de la página web del INDEC

En la Tabla 4 se observa que, a mayo de 2010, el total de 14 encuestas mencionadas en el sitio oficial del INDEC, generan 1.033 series publicadas.

**Tabla 4: Número de series de Encuestas Nacionales, actualización y periodicidad**

Categorías	Sub-grupo	Número		Fecha Última Actualización	Periodicidad	Nombre de la Encuesta Nacional
		Series	%			
Población	Discapacidad	17	1,6%	2002/03	Complementaria del censo 2001	Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad
	Migración	8	0,8%	2002/03		Encuesta Complementaria de Migraciones Internacional
Condiciones de vida	Pobreza	17	1,6%	2° sem. 2006	Semestral	EPH
	Gastos de los Hogares	1	0,1%	2004/2005	Sin periodicidad explícita	ENGH 04/05
Trabajo e ingresos	Gastos de los Hogares	26	2,5%	1996/1997	Sin información	ENGH 96/97
	Condiciones de Actividad	8	0,8%	4° trim. 2007	Trimestral	EPH
	Empleo y Desempleo	10	1,0%	1° trim. 2010		
	Ingresos	78	7,6%	4° trim. 2009		
	Caracterización de la PEA	11	1,1%	4° trim. 2009		
	Microdatos de la EPH 2003/09	28	2,7%	4° trim. 2009		
Turismo y Cultura	Turismo	236	22,8%	Dic. 2009;	Mensual	Encuesta de Ocupación Hotelera
		275	26,6%	3° trim. 2009	Trimestral	Encuesta de Turismo Internacional
Sector Agropecuario	Agricultura	23	2,2%	2001	Anual	Encuesta Nacional Agropecuaria
	Ganadería	15	1,5%	2001	Anual	
Minería y Energía	Estructura del Sector	7	0,7%	2007	Sin periodicidad explícita	Encuesta Nacional Minera
Industria y Construcción	Industria Manufacturera	45	4,4%	2002	Anual	Encuesta Industrial Anual
		41	4,0%	1° trim. 2010	Mensual	Encuesta Industrial Mensual
Comercio y Servicios	Servicios	1	0,1%	Dic. 2007	Mensual	Encuesta de Ocupación Hotelera
	Comercio	8	0,8%	Mayo 2010 1° sem. 2009	Mensual Anual	Encuesta de Supermercados
		7	0,7%	Mayo 2010	Mensual	Encuesta de centro de Compras



<b>Empresas</b>	<b>Grandes Empresas</b>	<b>47</b>	<b>4,5%</b>	2004	Sin periodicidad explícita	Encuesta Nacional a Grandes Empresas
	<b>Innovación Tecnológica</b>	<b>113</b>	<b>10,9%</b>	2005	Sin periodicidad explícita	Encuesta Nacional a Empresas sobre Innovación
<b>Sistema de Indicadores</b>	<b>Derechos del Niño y Adolesc.</b>	<b>11</b>	<b>1,1%</b>	2002/03	Complementaria del censo 2001	Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad
<b>Suma</b>		<b>1.033</b>	<b>100,0%</b>			

Fuente: elaboración propia en base a información de la página web del INDEC.

También se aprecia en la Tabla 4 que sólo 4 categorías de las 10 que realizan encuestas<sup>93</sup>, se encuentran actualizadas con información hasta finales de 2009, al menos. Estas categorías son: *Trabajo e Ingresos*, *Turismo y Cultura* e *Industria y Construcción*, destacándose que el 49% (22,8%+26,6%) de las 1.033 series totales de las Encuestas Nacionales, corresponden al sector *Turismo y Cultura*. Específicamente, son 236 series que corresponden a la *Encuesta de Ocupación Hotelera* y 275 series a la *Encuesta de Turismo Internacional*.

### **Estructura Sectorial de la Producción de INDEC**

Una primera aproximación a una distribución adecuada de los recursos humanos, técnicos y de capital de INDEC, destinados a la producción de estadísticas para las categorías presentadas en Internet, es compararla con la importancia relativa del sector correspondiente en el Producto Interno Bruto (PIB).

<sup>93</sup> Recordar que son 19 categorías las que utiliza el INDEC en su clasificación para la presentación de la información tal cual se detalla en el Cuadro III.1.

**Tabla 5: Participación Promedio (2003 - 2009) de los Diferentes Sectores del PIB y Porcentaje del Total de Series Publicadas por INDEC Correspondientes a esos Sectores del PIB**

Sector del PIB	Importancia sobre subconjunto del PIB	Importancia sobre series publicadas (1)	Categorías con Encuestas
Agricultura, Ganadería, Caza, Pesca y Silvicultura	12,6	5,8	Sector Agropecuario
Minería, Canteras, Electricidad, Gas y Agua	10,6	1,1	Minería y Energía
Industria Manufacturera	39,9	13,1	Industria Manufacturera
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	30,8	2,3	Comercio y Servicios
Hoteles y Restaurantes	6,0	77,8	Turismo
<b>Total</b>	100,0	100,0	<b>Total</b>
<b>Total de Referencia</b>	43,9% del PIB	658 Series generadas de Encuestas	<b>Total de Referencia</b>

Notas: (1) Excluidas Encuestas Complementarias del Censo 2001, Permanente de Hogares y Nacional de Gasto de Hogares.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

En la Tabla 5 se nota una desigual provisión de información sobre importantes aspectos de la economía argentina cuando se compara la participación promedio de diversos sectores del PIB con el porcentaje de series publicadas y agrupadas de acuerdo a los sectores del PIB.

Es notorio como las *Encuestas Nacionales* no generan datos acorde al tamaño relativo que tienen las categorías de *Industria Manufacturera*, *Comercio y Servicios*, *Minería y Energía* y *Agropecuaria* en el Producto Interno Bruto.

También es notorio, el sobredimensionamiento relativo del sector *Turismo* y *Cultura* en la información publicada por el INDEC en detrimento de los otros sectores. Esta marcada desproporción en la provisión de información en áreas sensibles de la economía es mayor si se considera las series actualizadas. En ese caso la sobredimensión que cobra el sector *Turismo* y *Cultura* es aún más marcada.

### Conclusiones Respecto a la Producción de Estadísticas del INDEC

De lo analizado en la presente sección se observa:

1. Una marcada demora en el procesamiento de la información provista por el INDEC. Los *Censos Nacionales Económico 2004/2005* y *Agropecuaria 2008* son una demostración palpable.
2. Una marcada desactualización de las series publicadas por el INDEC, aproximadamente el 50%. Se mantienen actualizadas principalmente aquellas que tienen que ver con la coyuntura de corto y mediano plazo.

3. Un sobredimensionamiento del sector *Turismo y Cultura* en el producto final publicado por el INDEC en detrimento de sectores con mayor importancia relativa en el PIB.

4. La necesidad de poner énfasis en el desarrollo y actualización de las diferentes *Encuestas Nacionales* de forma tal que su pertinencia y utilidad mejoren notablemente.

5. La necesidad de que el INDEC concentre sus esfuerzos y recursos en las *Grandes Encuestas Nacionales* y *Censos Nacionales* relegando en los diferentes organismos públicos lo referido a sus áreas de pertinencia.

6. Es necesario mejorar la página de Internet del INDEC para que permita un rápido acceso a la información que se busca, sin entrenamiento previo. Podría diseñarse un margen izquierdo jerárquico que sirva simultáneamente de indicador y de plano para el desplazamiento por el sitio.

7. Modificar la página de Internet del INDEC logrando una agrupación de las series que respete la estructura del instituto en direcciones con programas estadísticos.

8. Incorporar en todos los datos en Internet como fuente explícita la dirección de estadística que corresponda y el organismo del SEN, cuando corresponda.

## **ANEXO VI - DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL EMPLEO EN EL INDEC Y EN OTROS ORGANISMOS CIENTÍFICOS**

Para el cumplimiento de los Objetivos que le han sido asignados, el INDEC debe contar –al igual que todos los organismos del Estado– con personal altamente profesionalizado, que garantice el ejercicio de la función con un alto grado de compromiso con los intereses de la ciudadanía/Nación/República/País.

El grado de compromiso que se pueda lograr del personal para alcanzar los objetivos fijados al Instituto depende, en gran medida, de cómo se gestionan las personas que en él prestan servicios, como así también del nivel de profesionalización que hubieren alcanzado.

Las políticas fijadas en materia de personal posibilitan –si son correctamente administradas– mantener e incrementar de modo permanente las competencias laborales necesarias para la mejor prestación del servicio, debiéndose dar todo ello dentro de la normativa que al efecto se ha fijado.

En función de lo expuesto y atento el tratamiento que se ha dado a la relación de empleo en el ámbito del INDEC, en lo referido a la situación de revista del personal que integra la planta permanente y la no permanente, se ha analizado la normativa que rige la incorporación y carrera administrativa en la Administración Pública Nacional, para determinar si la misma se está cumpliendo y en caso que así no fuere, como incide en el desempeño del personal.

A continuación se detalla la normativa analizada como así también el tratamiento que se da a los procesos de incorporación y sus requisitos, estabilidad o no en el cargo y algunos aspectos de la de la carrera administrativa:

**1.- La Constitución Nacional** consagra garantías para los empleados públicos en:

**-Artículo N° 14 bis:** estabilidad del empleado público.

**-Artículo N° 16:** Todos los habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad.

**-Artículo N° 75, Inciso 23:** Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución.

**2.- La Ley Marco De Regulación Del Empleo Público Nacional, N° 25164,** prevé:

-Respecto al ingreso, que estará sujeto –entre otras condiciones– a la previa acreditación de idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública. El convenio colectivo de trabajo, deberá prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en el cumplimiento de los criterios de selección y evaluación a fin de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades.

-Respecto a la **NATURALEZA DE LA RELACIÓN DE EMPLEO** que:

- El personal podrá revistar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores. La situación del personal designado con carácter *ad honorem* será reglamentada por el Poder Ejecutivo, de conformidad con las características propias de la naturaleza de su relación.

- El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto.

- La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera.

- El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

- El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo. Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo.

- La Ley de Presupuesto fijará anualmente los porcentajes de las partidas correspondientes que podrán ser afectados por cada jurisdicción u organismo descentralizado para la aplicación del referido régimen

-Respecto a los **DERECHOS** fijados en el **CAPÍTULO IV** establece que las personas vinculadas laboralmente con la Administración Pública Nacional, según el régimen al que hubieren ingresado, tendrán entre otros los siguientes:

- **Estabilidad en el empleo**, nivel y grado alcanzado en la carrera, que conservará conforme se disponga en la regulación convencional, que también requiere condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas objetivos establecidos para la gestión durante transcurso de un período de prueba de doce meses de prestación de servicios efectivos, como de la aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan.

- **Capacitación permanente.**

- **Igualdad de oportunidades en el desarrollo de carrera administrativa**, a través de los mecanismos que se determinen. Las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes. El Convenio Colectivo de Trabajo deberá prever los mecanismos de participación y de control que permitan a las asociaciones sindicales verificar el cumplimiento de los criterios indicados.

**3.- El Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional**, homologado por Decreto del P.E.N N° 214/2006, prevé:

-En su **PRÓLOGO**: “...*el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores, así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones...*”.

-Las **CONDICIONES DE INGRESO** que se establecen en el Artículo 11, fijan –entre otros– los siguientes requisitos mínimos:

- “...*idoneidad para el cargo que se acreditará mediante los regímenes que se establezcan para la selección o concurso, según corresponda, que aseguren los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la función pública...*”, y faculta a las asociaciones sindicales a participar en los procesos y ejercer mediante veedurías “...*control del cumplimiento de los criterios de selección y evaluación para garantizar la efectiva materialización de los principios antes señalados...*”.

-La **RELACIÓN DE EMPLEO** establece, entre otros, los siguientes principios ordenadores de la función pública:

- Igualdad, mérito y capacidad.
- Estabilidad en la relación de empleo, siempre que se revistara como personal permanente de acuerdo con el régimen previsto en la Ley N° 25.164. Queda exceptuado de este principio, el personal que rige sus relaciones de trabajo por la Ley de Contrato de Trabajo. Estos últimos deberán cumplir con las pautas fijadas convencionalmente para mantenerla.
- No discriminación e igualdad de oportunidades y de trato.
- Ética profesional en el desempeño como garantía de un ejercicio responsable, objetivo e imparcial de la función pública. Estableciendo como valores éticos a respetar, entre otros, la probidad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en el proceder, la discreción y la responsabilidad profesional siguiendo criterios de razonabilidad en el servicio a los ciudadanos.

-La **SITUACIÓN DE REVISTA DEL PERSONAL** podrá ser **Permanente** o **No permanente**.

- El **PERSONAL PERMANENTE** ingresa mediante mecanismos de selección que contemplen los principios de transparencia, de publicidad, de igualdad de oportunidades y de trato, y de mérito para determinar la idoneidad para el cargo o función a cubrir.
- La designación sin la aplicación de los sistemas de selección establecidos no reviste en ningún caso carácter de permanente ni genera derecho a la incorporación al correspondiente régimen de estabilidad.

• El **PERSONAL NO PERMANENTE** se lo incorpora en Plantas Transitorias con designación a término, o, contratado bajo el régimen previsto en el artículo 9º del Anexo de la Ley N° 25.164 y sus normas reglamentarias. Sus competencias deben responder a los perfiles generales establecidos por el Estado empleador de conformidad con las características de la función a desempeñar, o a los requisitos de acceso a los niveles o categorías escalafonarias a las cuales hubiera sido equiparado. Dicho personal carece de estabilidad y su designación o contratación podrá ser cancelada en cualquier momento mediante decisión fundada. Asimismo deberá cumplir con las exigencias establecidas en los artículos 11 “REQUISITOS MÍNIMOS DE INGRESO”. Será afectado exclusivamente a la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional que resulte necesaria para complementar las acciones propias de la jurisdicción ministerial o entidad descentralizada correspondiente.

-Son **OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR**, entre otras, las siguientes:

• Garantizar ocupación efectiva, de acuerdo con su calificación laboral, salvo por razones fundadas que impidan cumplir esta obligación.

• Cumplir con las obligaciones que resulten de las leyes y este Convenio Colectivo, posibilitando al trabajador el goce íntegro y oportuno de los beneficios que tales disposiciones le acuerdan.

• Velar por el buen clima de trabajo, absteniéndose y/o haciendo cesar, cualquier hecho de discriminación, violencia y/o acoso de cualquier índole mediante el uso del cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia.

• Dispensar a todos los trabajadores igual trato en idénticas situaciones.

• Garantizar la promoción profesional y la formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y trato.

-Son **DERECHOS DEL PERSONAL PERMANENTE**, entre otros, los siguientes:

Estabilidad en los términos señalados en el presente convenio.

Igualdad de oportunidades en la carrera.

Capacitación permanente.

Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo dignos, libre de violencia.

Derecho a la no discriminación con pretexto de raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión.

-Respecto a la **CARRERA DEL PERSONAL** establece que:

- Estará orientada a facilitar la incorporación y el desarrollo de los recursos humanos que permitan a los órganos del PODER EJECUTIVO NACIONAL cumplir con efectividad sus objetivos y responsabilidades.

- Se regirá, entre otros, por los siguientes principios:
  - Igualdad de oportunidades.
  - Transparencia en los procedimientos.
  - Reclutamiento del personal por sistemas de selección.
  - Evaluación de las capacidades, méritos y desempeños para avanzar en la carrera, conforme se establezca en el convenio sectorial.
  - Responsabilidad del empleado en el desarrollo de su carrera individual.
  - Asignación de funciones acorde con el nivel de avance del agente en la carrera.

-Respecto a la **SELECCIÓN DE PERSONAL** establece que:

- Se realizará mediante sistemas que aseguren la comprobación fehaciente de la idoneidad, méritos, competencias y actitudes laborales adecuadas para el ejercicio de las funciones, mencionando expresamente el Artículo 16 de la Constitución Nacional.

- Se deberán respetar los principios de igualdad de oportunidades, publicidad y transparencia y específicamente la igualdad de trato por razones de género o de discapacidad, como así también la debida competencia entre los candidatos.

- Se garantizará el principio de la publicidad, poniendo en conocimiento de los interesados todas las ofertas de empleo disponibles, actuando las entidades gremiales como agentes de difusión.

- Los procesos de selección, que aprobará el Estado previa consulta a las entidades sindicales signatarias de los convenios colectivos, contemplarán básicamente sistemas de evaluación objetiva de antecedentes, experiencias relacionadas con el cargo, conocimiento, habilidades y aptitudes, pudiendo convenirse modalidades de cursos de formación habilitantes para el ingreso.

- La designación de personal se ajustará al orden de mérito aprobado. Para la selección de aspirantes a cargos directivos, de conducción o de coordinación superior, se podrá acordar en los convenios sectoriales que la autoridad competente pueda escoger entre los candidatos de una terna.

- Se asegurará la integración de los órganos de selección para la cobertura de cargos gerenciales o que requieran títulos técnicos y/o profesionales, con representantes de academias nacionales, consejos, colegios o asociaciones profesionales, o especialistas de reconocido prestigio pertenecientes o no, a universidades o centros de investigación, nacionales o extranjeros, afines a la especialidad requerida.



**4.- El Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), Acta Acuerdo y su Anexo, homologado por Decreto del P.E.N N° 2098/2008:**

-Es aplicable a trabajadores designados bajo el régimen de estabilidad para prestar servicios en cargos de Planta Permanente en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), a quienes estuviesen designados en las respectivas Plantas Transitorias y al personal comprendido en el régimen de contrataciones por tiempo determinado para la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidas en funciones propias del régimen de carrera que no se puedan cubrir con personal de planta permanente.

-Destaca en el Acta Acuerdo que el convenio que se celebra es *“...significativo y trascendente para la calidad de la Administración, para la efectiva gestión de las políticas del Gobierno Nacional, y la provisión de mejores servicios y la eficaz promoción de los intereses y aspiraciones de nuestra ciudadanía...”*

-Establece, entre otros aspectos relacionados con la función pública, el RÉGIMEN DE SELECCIÓN DE PERSONAL para el ingreso a la carrera, para la promoción a un nivel escalafonario superior y para la titularidad del ejercicio de las funciones ejecutivas y de jefatura.

-El proceso prevé, entre otras cuestiones:

- La realización de concurso de oposición y antecedentes o curso-concurso para comprobar y valorar fehacientemente la idoneidad y las competencias laborales de los postulantes, esto es sus conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes, conforme al perfil profesional del puesto a cubrir, establecido en el CCT General, con el fin de establecer el orden de mérito o la terna.

- Etapas sucesivas y excluyentes para evaluar:

- Antecedentes Curriculares y Laborales a partir de las declaraciones en carácter de declaración jurada, y las certificaciones que deberán presentar los postulantes.

- Los conocimientos, habilidades y capacidades para aplicarlos a situaciones concretas según los requerimientos típicos del puesto.

- La adecuación del aspirante con relación a los requerimientos del puesto, mediante Entrevista Laboral.

- El Perfil Psicológico a cargo de profesional matriculado, preferentemente del ámbito público.

- Que se tomarán en consideración factores tales como formación académica y especialización, experiencia laboral, características, habilidades y aptitudes personales.

-El órgano selector se integrará con al menos CINCO (5) miembros y de conformidad con lo establecido en el Artículo 64 del Convenio Colectivo de Trabajo General, no pudiéndose efectuar el llamado a inscripción, hasta tanto no hayan sido designados dichos integrantes.

-En la cobertura de cargos con funciones ejecutivas, se deberá prever la ponderación de un Proyecto de Gestión Institucional a presentar por cada candidato, sobre la base de las directivas emanadas de las Autoridades Superiores de las que dependa la función a cubrir y de la misión, responsabilidad y acciones prescriptas en la norma aprobatoria de la estructura organizativa correspondiente.

-La convocatoria podrá ser General o Abierta. En los procesos por convocatoria General podrá participar todo el personal comprendido en el presente

Convenio y en los de convocatoria Abierta podrán participar todos los postulantes, sea que procedan de ámbito público o privado, que acrediten la idoneidad y las condiciones exigidas.

-Por convocatoria Abierta se cubrirán cargos de los dos niveles inferiores del agrupamiento General, de todos los niveles escalafonarios de los agrupamientos Profesional y Científico-Técnico, del nivel escalafonario inferior del agrupamiento Especializado, de las funciones ejecutivas y en los casos en los que se haya sido declarado desierto los procesos por convocatoria General.

5.- La Ley 26422 y el Decreto 1936/2008, que aprueba el **Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2009**, en su artículo 7°, establece que salvo decisión fundada del Jefe de Gabinete de Ministros no se podrán cubrir los cargos vacantes financiados existentes a la fecha de sanción de la presente ley, ni los que se produzcan con posterioridad.

En el mismo artículo se exceptúa del congelamiento de las vacantes a:

-Los cargos de Personal Científico y Técnico de los organismos indicados en el artículo 14 de la Ley 25467:

- El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Conicet
- La Comisión Nacional de Energía Atómica –CNEA
- El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA
- El Instituto Nacional de Tecnología Industrial –INTI
- La Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE)
- El Servicio Geológico Minero Argentino - SEGEMAR
- El Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero –INIDEP
- El Instituto Nacional del Agua (INA)
- El Centro de Investigación Tecnológica de las Fuerzas Armadas – CITEFA
- La Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud - ANLIS, y de los que se creen en el futuro;

-Los correspondientes a los funcionarios del Cuerpo Permanente Activo del Servicio Exterior .

-Los cargos correspondientes a:

- Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas,
- Administración Nacional de Aviación Civil,
- Agencia Nacional de Seguridad Vial,
- Autoridad Regulatoria Nuclear,
- Instituto Nacional del Teatro,
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva,
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria,
- Secretaría de Seguridad Interior en atención a las disposiciones de la ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria,
- Personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, incluido el Servicio Penitenciario Federal, por reemplazos de agentes pasados a situación de retiro y jubilación o dados de baja durante el mismo ejercicio.

**6.- La Decisión Administrativa 506/09** aprueba la Normativa para la cobertura de las vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público, dictada dentro de los alcances del artículo 7° de la Ley N° 26422 **Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2009**:

-Establece las normas para tramitar la autorización para cobertura mediante la convocatoria a los procesos de selección de personal respectivos, de mil (1.000) cargos presupuestarios vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público, aprobado por el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial homologado por Decreto N° 2098/08.

-Excluye expresamente del proceso aprobado la cobertura de cargos con funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes.

De lo expuesto se infiere que para el acceso a los cargos públicos y en especial a los de mayor nivel como así también respecto al mantenimiento de la estabilidad, la normativa es rigurosa y de aplicarse plenamente permitiría contar con una planta de personal que desarrolle la función asignada de modo responsable, objetivo e imparcial, lo que lleva a continuidad y estabilidad de la administración.

La falta de llamado a concurso para la cobertura de vacantes, supliendo el debido proceso con contrataciones -cuya verificación de idoneidad y vigencia depende exclusivamente de decisiones que quedan al arbitrio de funcionarios políticos, esto es no condicionadas por la normativa-, implica transgredir derechos garantizados constitucionalmente:

-Igualdad en el acceso, que garantiza igualdad ante la ley,

-Admisibilidad sin otra condición que la idoneidad,

-Igualdad real de oportunidades y trato para el pleno goce y ejercicio de los derechos.

Del relevamiento realizado merecen destacarse dos situaciones relacionadas con suspensión –artículo 7° de la Ley de Presupuesto– de la cobertura de vacantes, que:

-Establece que, salvo decisión fundada del Jefe de Gabinete de Ministros. no se podrán cubrir los cargos vacantes financiados existentes a la fecha de sanción de la presente ley, ni los que se produzcan con posterioridad.

-Exceptúa de la suspensión de tal cobertura (“congelamiento”) a: CONICET, CNEA, INTA, INTI, CONAE, SEGEMAR, INIDEP, INA, CITEFA y ANLIS, a los funcionarios activos del Servicio Exterior y a los cargos del Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas, Administración Nacional de Aviación Civil, Agencia Nacional de Seguridad Vial, Autoridad Regulatoria Nuclear, Instituto Nacional del Teatro, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Secretaria de Seguridad Interior y Servicio Penitenciario Federal por determinados reemplazos.

La Jefatura de Gabinete de Ministros ha hecho uso de la facultad conferida mediante la **Decisión Administrativa 506/09**, disponiendo se proceda a la selección de personal para la cobertura de mil (1.000) vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público, y **excluyendo**

**expresamente del proceso aprobado, la cobertura de cargos con funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes.**

Entendemos que ya sea por vía de excepción planteada directamente en la Ley de Presupuesto o vía Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros, proceder a cobertura de las vacantes mediante los procedimientos legales pertinentes, ya que igualmente los cargos han sido cubiertos –según se desprende de la información suministrada– con la modalidad de designación transitoria o contratación, con lo cual la economía presupuestaria que pretende el “congelamiento” de vacantes no se ha dado.

## ANEXO VIIa - CORRELACIÓN ENTRE IPC-GBA Y IPC-SAN LUIS, ICP-SANTA FE E IPC-CÓRDOBA

Regresión de las tasas de variación mensual del IPC GBA en función de las mismas tasas para las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba. Coeficientes estimados en dos períodos: enero 2004 a diciembre 2006 y enero 2007 a febrero 2010.

	Periodo	
	1-2004 a 12-2006	1-2007 a 2-2010
Ordenada al origen	0,167 (0,093) (*)	0,390 (0,103)
Coeficientes beta		
San Luis	0,250 (0,122)	0,010 (0,053)
Santa Fe	0,304 (0,108)	0,125 (0,075)
Cordoba	0,251 (0,144)	0,082 (0,180)
Coeficiente R <sup>2</sup>	0,666	0,346

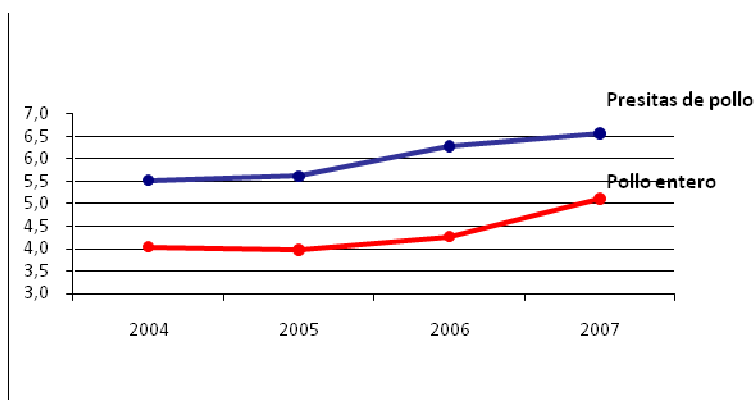
(\*) Estimador del coeficiente (Error Estándar).

La correlación entre las tasas de variación del IPC GBA y las de las tres provincias es mucho menor en el segundo periodo. Esto se observa tanto en el coeficiente de correlación múltiple R como en los coeficientes beta de las tres provincias. La diferencia entre los coeficientes de ambos modelos de regresión es estadísticamente significativa ( $F_{4,66} = 8,97$ ;  $p < 0,0001$ ).

## ANEXO VIIIb - VARIEDADES QUE SALEN Y VARIEDADES QUE PERMANECEN EN EL IPC - EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EN 2004-2007

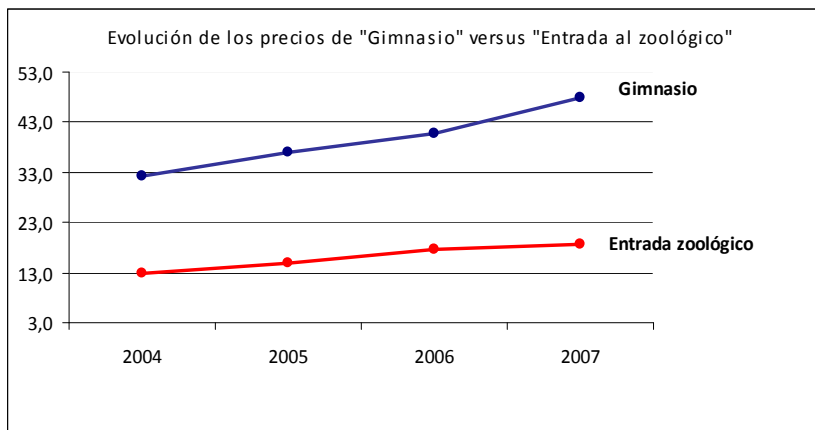
Los gráficos siguientes muestran dos ejemplos de evolución de precios 2004-2007 de la variedad saliente respecto a la que permanece en el IPC, como única representante del subgrupo. Mientras en el primer gráfico se observa que los precios de las dos variedades comparadas evolucionan de forma similar, en el segundo se puede ver la distinta evolución de los precios, ubicándose la variedad excluida por encima de la que permanece en el IPC.

### Evolución de los precios de “Presitas de pollo” versus “Pollo entero”



Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por el INDEC al CAES.

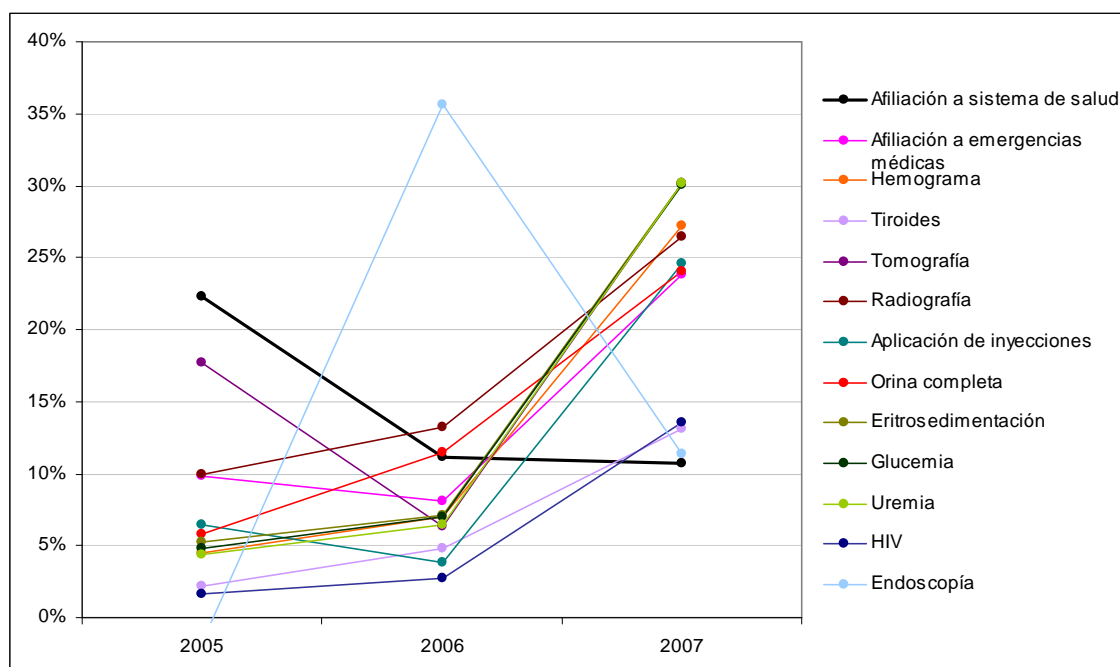
### Evolución de los precios de “Gimnasio” versus “Entrada al zoológico”



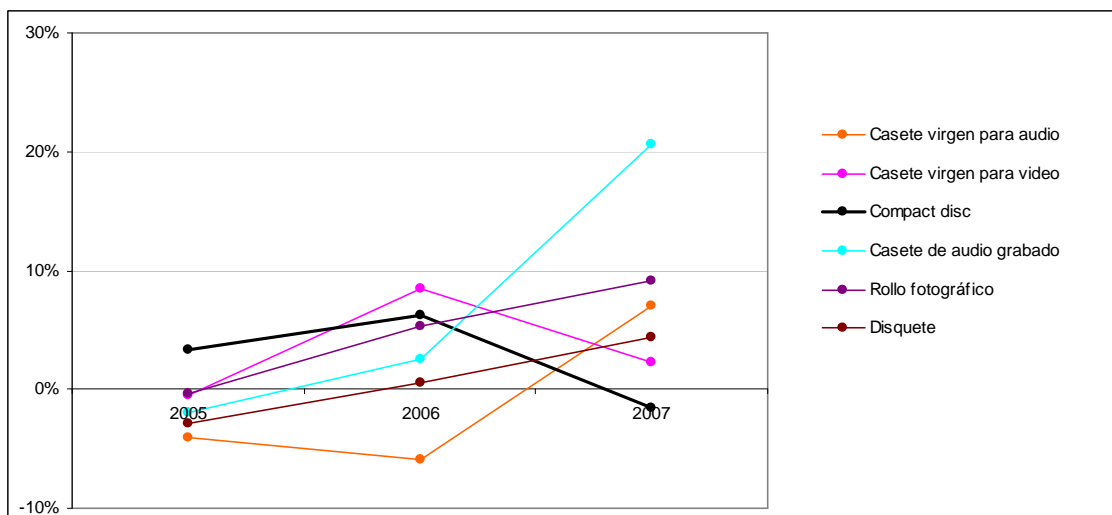
Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por el INDEC al CAES.

**ANEXO VIIc - GRUPOS CON UNA VARIEDAD EN EL IPC ABRIL  
2008 = 100 - VARIACIONES DE PRECIOS DE LAS VARIEDADES  
EXCLUIDAS Y DE LA VARIEDAD QUE PERMANECE EN CADA GRUPO**

código IPC	variedad	2005	2006	2007
<b>SISTEMAS DE SALUD Y SERVICIOS AUXILIARES</b>		<b>variación % de precios</b>		
5231101	<b>Afiliación a sistema de salud</b>	<b>22%</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>
5231102	Afiliación a emergencias médicas	10%	8%	24%
5231201	Hemograma	5%	7%	27%
5231202	Tiroides	2%	5%	13%
5231203	Tomografía	18%	6%	30%
5231204	Radiografía	10%	13%	26%
5231205	Aplicación de inyecciones	6%	4%	25%
5231206	Orina completa	6%	11%	24%
5231207	Eritrosedimentación	5%	7%	30%
5231208	Glucemia	5%	7%	30%
5231209	Uremia	4%	6%	30%
5231210	HIV	2%	3%	14%
5231211	Endoscopía	-2%	36%	11%



código IPC	variedad	2005	2006	2007
<b>ELEMENTOS PARA AUDIO, FOTOGRAFIA, VIDEO Y COMP.</b>		<b>variación % de precios</b>		
7221101	Casete virgen para audio	-4%	-6%	7%
7221102	Casete virgen para video	0%	9%	2%
<b>7221103</b>	<b>Compact disc</b>	<b>3%</b>	<b>6%</b>	<b>-2%</b>
7221104	Casete de audio grabado	-2%	3%	21%
7221105	Rollo fotográfico	0%	5%	9%
7221106	Disquete	-3%	1%	4%



código IPC	variedad	2005	2006	2007
<b>SERVICIOS PARA AUDIO, FOTOGRAFIA Y VIDEO</b>		<b>variación % de precios</b>		
<b>7231101</b>	<b>Servicio de televisión por cable</b>	s/d	s/d	s/d
7231102	Reparaciones de TV	10%	12%	16%
7232101	Foto carnet	-3%	-1%	12%
7232102	Revelado de rollo fotográfico	1%	5%	12%



código IPC	variedad	2005	2006	2007
<b>JUGUETES Y JUEGOS</b>		<b>variación % de precios</b>		
7411102	Juguete a fricción	1%	18%	6%
7411103	Juguete para ensamblar	23%	8%	21%
7411104	Juguete para bebé	5%	13%	10%
7411105	Juego de salón	16%	12%	18%
7411106	Juguete electrónico	35%	-6%	-8%
7411107	Muñeca	-3%	16%	-6%
7411108	Triciclo	14%	18%	25%
7411109	Rompecabezas	9%	13%	22%

