


112  
6/2



# Notas sobre Política Estadística en el mundo

octubre 1998

Nº 52

«NOTAS SOBRE POLITICA ESTADISTICA EN EL MUNDO» quiere mostrar, a todos los que participan o se interesan en la estadística oficial, temas que capturan la atención y preocupación de quienes tienen responsabilidad directa en la concepción, organización y conducción de las actividades estadísticas oficiales de países y organismos internacionales.

## En este número:

### ■ América

**CANADA: LA ESTADISTICA PUBLICA FRENTE A  
DESAFIOS DEL TIEMPO ACTUAL (2da parte)**

«NOTAS SOBRE POLITICA ESTADISTICA EN EL MUNDO» es una publicación periódica que se edita en Buenos Aires, Argentina, bajo la responsabilidad de la Dirección del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Responde al propósito de dar a conocer aspectos de la estadística de distintos países relacionados con la organización, el funcionamiento, las prioridades y otros aspectos en los que se reflejan las respectivas políticas estadísticas. Está dirigida a profesionales y técnicos que actúan en el Sistema Estadístico Nacional (SEN), a autoridades y funcionarios públicos relacionados con la estadística oficial, a representantes de los medios, a empresarios y a usuarios en general. La selección de temas no representa apoyo ni prioridad por parte de las autoridades del INDEC. Puede ser reproducida libremente, con mención de la fuente.

**INDEC**



## CANADA: LA ESTADISTICA PUBLICA FRENTE A DESAFIOS DEL TIEMPO ACTUAL (2da parte)

El Dr. Ivan Fellegi, Jefe Estadístico de CANADA y figura relevante de la estadística pública mundial durante las últimas décadas, pronunció la conferencia inaugural de la reunión conjunta de IASS y IAOS (1), México, set de 1998. El título de la misma fue «*Statistical Services - Preparing for the Future*».

El tema resulta particularmente interesante por su actualidad y porque incorpora conclusiones de un grupo de personalidades de Canadá, al que se le había pedido un documento «*sobre los puntos de presión que probablemente van a actuar hacia 2005 sobre la sociedad canadiense, como resultado de las tendencias económicas, demográficas y sociales*».

Las ideas expuestas en esta conferencia, constituyen un valioso análisis de política estadística, a la vez que brindan un bosquejo ordenado de acciones que lleva a cabo Statistics Canada desde hace más de una década. En su presentación, el autor hace referencias a acciones que lleva a cabo Statistics Canada, de preparación de sus recursos técnicos, sus facilidades operativas y de organización, para encarar en forma eficaz las situaciones conflictivas y desafíos que se derivan de los procesos generales de cambio que acompañan el fin del milenio.

Proyectadas sobre fondos que incorporen las circunstancias propias de cada país, las consideraciones del Dr Fellegi, pueden configurar antecedentes interesantes para ser tenidos en cuenta por las Oficinas Nacionales Estadística pública de los distintos países (en general ONE) y los máximos responsables de las mismas en un futuro próximo.

El comentario que sigue, es la continuación del incluido en la anterior entrega de NOTAS SOBRE POLITICA ESTADISTICA EN ELMUNDO». Se incorporan textualmente párrafos del conferencista, que se consideran especialmente trascendentes.

(1) Se trata de: International Association of Survey Statisticians (IASS) e International Association for Official Statistics (IAOS); ambas son secciones del International Statistical Institute (ISI)

### UN PANORAMA DE LAS DERIVACIONES QUE AFECTAN A LAS OFICINAS NACIONALES DE ESTADISTICA

El grupo de analistas consultados había identificado varios dominios en los que probablemente haya presiones políticas en el futuro bastante próximo. En opinión del Dr Fellegi, el análisis del grupo de analistas revela temas y desafíos que los responsables de las ONE deberían tomar en muy seria consideración, ya que «ignorarlos sería correr graves riesgos.» Los dominios identificados son entre otros: el problema del desempleo, el carácter evolucionista del empleo, productividad, las causas de salud y enfermedad, el rol de la educación y del entrenamiento.

En primer lugar, la lista alcanza para imaginar desafíos que tendrán que encarar. Las ONE desarrollan grandes sistemas estadísticos para esclarecer un área política amplia, no para respaldar alguna iniciativa política específica. Los dominios, junto con la naturaleza de la información que probablemente será necesaria, constituyen guía suficiente para imaginar los desarrollos estadísticos a encarar.

En segundo término, muchos dominios identificados se distinguen por la importante carencia de información, pero una carencia aun más importante y fundamental es el desconocimiento de los principales factores de cambio que estén en acción. Sin la comprensión de estos aspectos es casi imposible diseñar políticas estadísticas y programas.

«Espero que el mayor desafío será idear nuevos sistemas de datos que lleguen más allá que el monitoreo y con la orientación explícita de enfocar los factores de cambio subyacentes que están en acción», declara el autor.

«Aun cuando seamos capaces de identificar las áreas de interés en las que será necesario que Statistics Canada trabaje, habrá considerable incertidumbre acerca de las medidas políticas cuyos resultados habrá que enfocar con gran profundidad y objetividad. En vista de estos desafíos, la estrategia de Statistics Canada deberá ser audaz pero también fuerte y, por tanto, evolutiva. Los ideales que debemos perseguir son: relevancia, adaptabilidad y objetividad.»

### Una derivación : NUEVOS SISTEMAS DE INFORMACION

El núcleo de los desafíos que enfrentan las ONE es desarrollar nuevos tipos de sistemas de información sobre temas clave, apropiados para las discusiones sobre políticas públicas en temas claves. Se necesitan esfuerzos considerables para tratar de entender qué fuerzas intervienen y poder anticipar con razonable confianza la acción probable de diferentes instrumentos activadores de políticas.

Hay que tener en claro que es más difícil ayudar a la comprensión de los fenómenos sociales y económicos que monitorear sus impactos.

La búsqueda de nuevos sistemas de información se estructura sobre la base de algunos elementos estratégicos. Los elementos intervinientes en una estrategia a tal fin, que el autor señala, son:

#### 1 - hay que apoyar el sistema sobre resultados relevantes

El objetivo clave final del sistema es ayudar a distinguir los instrumentos activadores de políticas, probablemente los más efectivos en cuanto a detectar el logro de metas económicas y sociales deseadas. Por tanto, es lógico que para desarrollar un nuevo sistema de datos se empiece intentando entender los resultados clave que las políticas en el dominio del que se trate, quieran promover. Esto no implica ni defensa de la política en cuestión ni politizar el sistema estadístico: es de interés común que los logros del gobierno sean verificados en base a la mejor información disponible y que la misma información esté disponible para cualquiera que quiera promover políticas alternativas.

La principal fuente de problemas es que, en muchas áreas particularmente en el dominio social, no hay resultados que sean ampliamente aceptados como indicadores. Por ejemplo, ¿se va a tomar como indicador de resultado positivo del sistema educativo, que las personas tengan éxito laboral?, o ¿que logren buenas relaciones? o ¿que adquieran habilidades para seguir educándose por sí mismas? o ¿que adhieran a los valores de una buena ciudadanía? o ¿alguna combinación de éstas?

#### 2 - conectar resultados con políticas es un objetivo principal

El primer paso en el desarrollo de útiles sistemas de datos es que los indicadores se basen en resultados de alta calidad y sean



operacionalmente mensurables. Para monitorear si se progresa en dirección a un objetivo, es fundamental que se sepa si los indicadores detectan o no los progresos. Pero, tener sólo indicadores de resultados positivos no es suficiente, puesto que, al menos en una democracia, los objetivos finales de la sociedad raramente se presten a la intervención directa. Por ejemplo: el empleo sostenido no puede ser generado directamente ni la salud de la población se mejora con cualquier medida directa. Sistemas estadísticos realmente útiles deben, por tanto, permitir que los observadores y analistas diferencien la relación entre resultados y efectos de la acción de instrumentos activadores de políticas.

No se puede suponer que los tradicionales instrumentos activadores de políticas sean necesariamente los más importantes. Por ej: hay creciente reconocimiento de que el intervalo de clase en que caiga la relación alumnos/profesor no tiene influencia particularmente grande en los rendimientos de los estudiantes. Del mismo modo, los ingresos de la familia pueden tener tanto que ver con la longevidad como las intervenciones médicas en el sistema de salud.

La derivación es que los sistemas de datos relevantes de acciones políticas deberían estar basados en apreciaciones de orden general sobre los factores causales relevantes y las formas como tales factores se relacionan entre sí, en otras palabras: tales sistemas deberían basarse sobre un marco conceptual.

### 3 - los marcos conceptuales son prerequisites

No hay mucho acuerdo respecto de qué (o cómo se) constituye un adecuado marco conceptual para una sistema estadístico. Un marco conceptual no es una parte de una teoría ni es en sí mismo una teoría. Es más bien, una reflexión cuidadosamente construida con lo que al presente se conoce acerca de los factores de cambio que actúan en un determinado dominio, incluyendo sus interacciones y la dirección de sus efectos. Un marco conceptual útil no es ni abstracto ni estático. Al estar dinámicamente asociado con un sistema de medición, gana en utilidad empírica y de adaptación. Por un lado, los marcos conceptuales deberían guiar la evolución de los sistemas que cuantifican las interacciones que se dan en esos marcos. Por otro, los sistemas de datos deberían tener una profunda influencia en la evolución de los marcos conceptuales: deberían conducir a que se eliminen del sistema las relaciones muy poco relevantes o insignificantes y se propicie la incorporación de las relaciones más importantes. Además, el análisis de datos puede esclarecer al mismo tiempo nuevas relaciones y hasta puede dar lugar a la revisión del marco.

### 4 - la participación es una condición necesaria para el progreso

El autor admite que la evolución estadística que describe representa un emprendimiento muy ambicioso. La abrumadora necesidad de mejorar nuestra comprensión de los factores en acción que en su mayoría presionan y perturban los problemas sociales y económicos, justifica el esfuerzo. Es claramente una condición necesaria para lograr programas y políticas más efectivos. El costo, que no es despreciable, resulta empujado por el costo de los programas de gobierno concebidos sobre problemas mal entendidos o mal conocidos.

El mayor esfuerzo requerido no puede resultar exitoso si no se cuenta con la colaboración intensiva de tres sectores:

- la oficina responsable de la política sectorial
- la oficina de estadística
- las ciencias sociales de la comunidad

El apoyo de la *oficina responsable de la política sectorial* (■) tiene que tener al menos tres componentes: apoyo moral, apoyo financiero directo (o apoyo a los requerimientos financieros de la oficina de estadística) y efectiva colaboración para la explotación de modelos existentes y de sistemas de datos para análisis de

programas de gobierno y medidas de política.

Las *ciencias sociales* (■ ■ ■) se benefician con la disponibilidad de información cuantitativa que pueden utilizar para confrontar resultados de la especulación a partir de hipótesis validadas empíricamente. Su rol analítico debería ser crítico y esclarecedor de la información estadística perdida que es necesaria para probar teorías existentes.

La participación de las *oficinas de estadística* (■ ■) en esa colaboración tripartita es altamente significativa. Tienen que tomar la iniciativa en cuanto a convencer a los que toman las decisiones, de su importancia (de los que toman decisiones) crítica en el lanzamiento del proceso a largo plazo, que requiere la provisión de la información adecuada en el tiempo adecuado. También deben tomar la delantera, con la colaboración de los analistas políticos y los científicos sociales, en la identificación y, si hay recursos, la implementación de los sistemas de datos necesarios. Según la experiencia de Statistics Canada tales sistemas tienden a ser estudios longitudinales o sistemas administrativos en temas como educación, salud y mercado laboral e ingresos. Los datos longitudinales, en mayor extensión que los cross-sectional, pueden asociar los resultados con una escala de posibles variables causales, un prerequisite para la identificación de relaciones causales.

La citada colaboración tripartita debe ser productiva. Cualquiera de los tres pueden dar comienzo al proceso, incluyendo a los estadísticos de las agencias oficiales. No hay necesidad de esperar a los otros. Por el contrario, se debería tener un programa analítico bien planteado, sobre el cual articular, no solo cuales son los datos faltantes sino también cuales son las áreas de política pública en las que no es posible aplicar las llamadas «evidence based decision making» (decisiones basadas en la evidencia), debido a la falta de marcos conceptuales y de sistemas de datos que los respalden.

Statistics Canada, en colaboración con los socios gubernamentales y académicos, tomó muchas veces la iniciativa de desarrollar sistemas para lograr mejor entendimiento en varias áreas importantes de política pública.

### 5 - las aproximaciones sectoriales son prácticas y útiles

Existen razones sustantivas y prácticas para preferir el desarrollo de nuevos sistemas de datos a través de la línea sectorial o funcional. Hay ministerios separados y otras organizaciones que conducen políticas en los campos de recursos humanos y mercados laborales, comercio, industria, bienestar, salud, educación, justicia, etc. Los sistemas de datos sólo pueden llegar a ser relevantes para la política si hay una obligación de considerar las consecuencias de los hallazgos. Pero, casi siempre está el caso de resultados de acciones que son formulados como objetivos sectoriales: reducir el desempleo, mejorar la salud, etc. Si los sistemas de datos están para arrojar luz sobre nuestro accionar, deben ser desarrollados específicamente para mejorar nuestra comprensión de un determinado sector.

Hay importantes interacciones entre los sectores: ingreso y educación afectan a la salud y los efectos de la salud afectan a la educación. Pero esos efectos pueden ser ubicados dentro de los modelos como variables exógenas.

### Otra derivación : ADAPTABILIDAD COMO ESTRATEGIA CLAVE

#### 1 - El programa núcleo

Aun cuando las nuevas políticas ganen importancia, las ONE continuarán recopilando datos sobre desarrollo económico, inflación, empleo y desempleo, la evolución de los ingresos, niveles de educación, salud, etc. Se trata de fenómenos cuyo monitoreo sigue siendo importante, no obstante que el nivel de comprensión sobre cómo mejorar la eficiencia de la ONE en esos temas sea relativamente limitado. Mientras esta función fundamental de la ONE continúe, habrá que enfrentar desafíos, tanto los anteriores



como los nuevos.

En primer lugar, el desafío de encontrar la combinación correcta entre preservación de la continuidad y adaptación de los conceptos a la realidad cambiante, continuará estando del lado de la ONE. En este tema, la colaboración internacional es necesaria y productiva. En presencia de dificultades conceptuales se puede acelerar el proceso uniendo los esfuerzos. Cuando los cimientos son débiles, la práctica y las convenciones internacionales confieren un cierto nivel de legitimidad. Los estándares internacionales se vuelven más importantes desde que los clientes en proporción creciente operan en un contexto global y desean información que permita comparaciones válidas con relación a los comportamientos de diferentes países en diferentes áreas.

En segundo término, el programa núcleo de la ONE es donde se aplica la mayor proporción de los recursos y donde se debe mejorar la eficiencia. La ONE necesitará encontrar ahorros puesto que está llamada a contribuir inevitablemente en la financiación de nuevas iniciativas estadísticas.

El tercer desafío respecto del programa núcleo es mejorar el programa de diseminación, en especial hacia el público general, muchos de los cuales reciben información vía los medios. Hay mucho que hacer en cuanto a informar sobre los hallazgos. Poner énfasis en los hallazgos como vía opuesta a la revelación de datos, tiene un enorme impacto en la forma como el público percibe la pertinencia de la ONE.

## 2 - Capacidad para encarar encuestas ad-hoc

La necesidad de encarar encuestas ad-hoc surge cuando un cliente requiere información que no está incluida en los operativos programados. La capacidad para responder a tales pedidos, en el entendimiento de que estos vienen acompañados con los recursos necesarios, representa una importante forma de flexibilidad-adaptabilidad del sistema estadístico.

Las encuestas especiales dan lugar a información hasta entonces no disponible, a menudo sobre nuevas áreas. Si hay un demandante dispuesto a gastar recursos considerables en un estudio especial, es señal de que el tema es de actualidad e interés y que la información nueva puede ser relevante para los intereses políticos serios. Dado que la información estadística, independientemente de las fuentes de financiamiento utilizadas, siempre debería estar disponible para el público en general, el financiamiento externo de información políticamente relevante es claramente de interés público.

Tener capacidad operativa para encarar encuestas financiadas por el cliente tiene algunos beneficios adicionales:

- la flexibilidad para atender un pedido especial tiene mayor

impacto sobre la satisfacción del cliente respecto del sistema estadístico,

- las encuestas patrocinadas por clientes se refieren típicamente a áreas nuevas y por tanto implican innovaciones.

- contribuyen a mantener la capacidad operativa de la oficina, Statistics Canada creó dos divisiones, capaces de expandirse rápidamente, cuyos recursos dependen exclusivamente de trabajos pedidos por clientes. Trabajan en estrecha colaboración con los principales clientes y han aprendido no sólo a hacer el marketing de su propia capacidad operativa, sino también de sus ideas. Están entrenados con orientación hacia el cliente.

¿Cómo crear y mantener la capacidad para encuestas especiales? Se necesita crear una cultura organizacional que tenga buena acogida para con esos trabajos especiales, y es más, que salga en búsqueda de tales proyectos, más que recibirlos con mala voluntad.

Los principales medios que Statistics Canada dispuso al crear esas dos divisiones fueron:

- las divisiones tienen que «procurarse el sustento» por sí mismas,\* tiene orientación hacia el marketing,

- la administración financiera y la de personal entusiasman a la gente para que haya despliegue de personal para tareas específicas durante períodos especiales,

- un conjunto fuerte de capacidades operativas que facilitan la expansión y reducción según las necesidades.

Se reforzaron algunas reglas básicas:

- ningún trabajo patrocinado por un cliente se lleva a cabo sobre bases de tratamiento preferencial, por ej. que los resultados sean considerados privados;

- Statistics Canada mantiene control profesional total sobre el operativo, sujeto solo a tener que respetar necesidades sustantivas del cliente.. Control profesional incluye: contenido y diseño de cuestionarios, diseño muestral, operación de campo, procesamiento. Se reserva el derecho de utilizar información resultante en sus propias publicaciones de análisis;

- Statistics Canada no entra en competencia con el sector privado: puede mantener requerimientos de calidad en encuestas muy grandes y lo respalda la imagen de profesionalismo y legitimidad de la agencia.

### Para más información:

Fellegi, Ivan P.: «Statistical Services - Preparing for the Future» Opening Keynote Address. 1ra Conferencia Conjunta de IASS-INEGI-IAOS, Aguascalientes, Mexico, 1-4 setiembre 1998

NOTAS es coordinada por Lelia Boeri de Cervetto. Dirigir toda correspondencia o comunicación a: INDEC-NOTAS, Av. Julio A. Roca 609 (1067) Buenos Aires, Argentina. Tel: (541) 349-9613, (541) 775-5-2632, (541) 349-9520, (541) 342-7631. e-mail: notas@indec.mecon.ar. Oficina de distribución: Av. Julio A. Roca 615. Tel: 349-9662

# Notas sobre Política Estadística en el mundo

**INDEC**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

Av. Julio A. Roca 609

(1067) Buenos Aires, Argentina