



Notas sobre Política Estadística en el mundo

setiembre 1998

Nº 51

«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 (1ra 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 (1ra parte)

La conferencia inaugural de la primera reunión conjunta de IASS y IAOS (1), realizada en México, en setiembre de 1998, estuvo a cargo del Dr Ivan Fellegi, figura relevante de la estadística pública mundial durante las últimas décadas. El título de la misma fue «Statistical Services - Preparing for the Future». Varios artículos del Dr Fellegi, Jefe Estadístico de CANADA, fueron glosados en entregas anteriores de «NOTAS SOBRE POLITICA ESTADISTICA EN EL MUNDO».

El tema que aborda el autor en esta conferencia, resulta particularmente interesante por su actualidad y por que incorpora conclusiones a las que llegó un grupo de personalidades de Canadá, en octubre de 1996, tras haber sido convocadas por la máxima autoridad del servicio público de Canadá (Clerk of the Privy Council). Se trataba de un grupo de analistas políticos de distintas áreas de gobierno, a los que se les pidió elaborar 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».

«NOTAS.....» considera que las ideas expuestas en esta conferencia por el Dr Fellegi, constituyen un valioso análisis de política estadística, a la vez que brindan un panorama ordenado de la filosofía que respalda a acciones que Statistics Canada lleva a cabo desde hace más de una década. Se trata de acciones para preparar convenientemente sus recursos técnicos, sus facilidades operativas y de organización, con vista a encarar en forma eficaz las situaciones conflictivas y desafíos que se derivan de los procesos generales de cambio que acompañan el fin del milenio. El autor expone además, interesantes referencias a las vinculaciones institucionales de la agencia en las esferas de gobierno de Canada.

Las consideraciones del Dr Fellegi, proyectadas sobre fondos que incorporen las circunstancias propias de cada país, 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 inmediato.

El comentario que sigue presenta los objetivos de la conferencia del Dr Fellegi y elementos del encuadre político en el que actúan las ONE en los días que corren. Se incorporan textualmente párrafos del conferencista, que se consideran especialmente trascendentes. En próximas entregas de «NOTAS.....» se completará la glosa del documento de la conferencia inaugural ya citada, que se realizó en la sede principal del INEGI, en Aguascalientes.

(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). Sobre esa reunión se informó en «NOTAS.....» N° 40, octubre 1997.

OBJETIVOS

Imaginar las nuevas situaciones que en la coyuntura mundial actual desafían a las ONE y las formas de prepararse para enfrentarlas es el objetivo de la presentación. El contexto en el que la ONE debería desenvolverse de ahora en más, no puede dejar de lado a:

- las principales fuerzas que modifican la economía y la sociedad,
- los problemas políticos clave que pueden requerir información estadística nueva o adicional a la existente,
- los cambios en la naturaleza del gobierno que pueden tener implicancias significativas para las ONE.

■ El autor propone una estrategia interna para las ONE, que se articula con:

- * desarrollar nuevos tipos de sistemas de datos, aptos para funciones más amplias que el monitoreo,
- * mejorar perentoriamente y profundamente el conocimiento de las principales fuerzas que inducen cambios en la economía y en la sociedad,
- * promover iniciativas que contribuyan a elevar las condiciones de adaptabilidad de la estadística pública.

■ Presenta también, principios fundamentales para establecer y mantener convenientes vínculos entre la ONE y el medio en el que actúa, vínculos que integren lo que el autor denomina *extrategia externa para las ONE*; ellos son:

- * conseguir y mantener alto nivel de pertinencia,
- * lograr y mantener objetividad política,
- * participar activamente en la colaboración internacional.

EL ESQUEMA DE LA CONFERENCIA

Una interpretación sinóptica de la organización de la conferencia incluye:

- a - los factores de cambio general están actuando en el orden internacional y nacional e incorporan nuevos paradigmas;
- b- las acciones políticas generan presiones y desafíos a las ONE;
- c - los desafíos que enfrentan las ONE son de dos tipos:
 - * provenientes del proceso de crecimiento económico,
 - * provenientes del desarrollo humano y social;
- d - las derivaciones que se generan en la ONE, para adaptar su funcionamiento a las nuevas condiciones de la demanda son:
 - * elaboración de nuevos sistemas de información,
 - * generar capacidad de adaptabilidad,
 - * adoptar una estrategia externa conducente a reforzar a la ONE en cuanto a:
 - ** alto nivel de pertinencia
 - ** objetividad política
 - ** colaboración internacional

DESAFIOS de las GRANDES POLITICAS

1 - Los principales factores de cambio en el presente

El autor señala cinco factores conducentes al cambio, no sólo en la economía sino en la sociedad y la cultura, que tienen derivaciones profundas en el quehacer de las ONE. Ellos son :

- *globalización,*
- *revolución informática,*
- *presiones relacionadas con el medio ambiente,*
- *presiones asociadas con la demografía,*
- *marco fiscal.*

■ «Lo que está ocurriendo en el mundo por efecto de la *globalización*, no es un fenómeno de crecimiento de exportaciones, sino la simultaneidad entre nuevas producciones y nuevas modalidades de distribución, que van convirtiendo en irrelevantes a las fronteras nacionales. El mayor desafío estará en sacar beneficio de la integración económica, manteniendo independencia en otros dominios tales como programas sociales, cultura y medio ambiente.»

■ Todos los sectores de actividad han incorporado masivamente inversiones de capital, pero los retornos de tales inversiones a la sociedad han sido limitados. La *revolución informática* afecta en distinta forma a distintos sectores de la población. Afecta a la cultura y a la cohesión social y promueve la aparición de grupos de interés que trascienden las fronteras nacionales. Aparecen presiones crecientes que deterioran la identificación de entidades tradicionalmente unificadoras como nación o ciudad.

■ Si bien hay conciencia de las presiones provenientes de situaciones problemáticas del *medio ambiente* (ozono, calentamiento, etc), no se la complementa con conocimientos de los riesgos ni de los cambios en la economía o en temas sociales asociados a ellos. Se torna particularmente difícil ponderar los intercambios potenciales entre los objetivos económicos, los sociales y los ambientales.

■ La permanente evolución de la familia como unidad social básica, plantea a la estadística pública una serie de desafíos no suficientemente analizados hasta ahora. Los impactos caen en áreas políticas tan fundamentales como la pobreza, la actividad del mercado de trabajo, el desarrollo de la niñez, los planes de seguridad social y de salud para ancianos. Para Canadá y algunos países de Europa, la inmigración se ha transformado en la fuente dominante del crecimiento de la población.

El desafío de mayor peso de los *factores de origen demográfico* es conseguir un mejor entendimiento de los factores causales, en particular de aquéllos sujetos a modificación a través de programas sociales. Disponer de información mucho mejor puede ser una ayuda formidable para lograr el necesario entendimiento de los fenómenos.

■ En cada país, los impactos de los cuatro factores anteriores en la estadística pública, interactúan dentro de condicionamientos provenientes de las *restricciones fiscales* propias de ese país.

2 - Desafíos de las acciones políticas

El autor comenta dos tipos específicos de desafíos que Statistics Canada enfrenta, tales como: *los que provienen del proceso de crecimiento económico* y *los que provienen del desarrollo humano o social*.

■ Las principales características de los *desafíos del crecimiento económico* a Statistics Canada pueden ser intuidos repasando algunos hechos reales:

- las tasas de crecimiento del PBI per capita y del ingreso familiar bajaron considerablemente, con relación a décadas anteriores,
- en los últimos cinco años las tasas brutas de productividad bajaron en varios de los pocos países más industrializados,
- el centro de gravedad de la economía se va desplazando hacia las industrias intensivas en uso de servicios, conocimientos y tecnología; pero no hay una adecuada comprensión de las

relaciones entre tales fuerzas (habilidad individual, innovación tecnológica, nuevas formas de empleo) y la productividad,

- temas básicos en las preocupaciones propias del medio ambiente que aún están insuficientemente conocidos, se manejan groseramente con la expresión «desarrollo sustentable».

■ El autor emplea también un conjunto de ejemplos reales para sugerir algunas características de nuevas situaciones, emparentadas con el *desarrollo humano o social*, que se perfilan como críticas para Statistics Canada:

- en razón del retiro en edades más jóvenes aparecen el aumento del tiempo libre y efectos sobre los sistemas públicos y privados de jubilaciones y pensiones.

- las señales de grandes cambios en el mercado de trabajo tales como:

- el aumento del desempleo en países industrializados,
- el aumento de la demanda de tareas no standardizadas,
- la mayor frecuencia de cambio en el plano personal, entre empleo, desempleo y períodos de capacitación,
- la creciente polarización de ingresos y el carácter progresivo del sistema de transferencias ingresos/ impuestos.
- las transiciones y cambios que están incorporándose a otros órdenes de la vida familiar, social y económico, sobre los que hay escasa cuantificación de las nuevas relaciones entre hogar y escuela, entre niños y padres, entre trabajadores y retirados.
- en los mercados de trabajo para los más jóvenes, las tasas de desempleo son inflexiblemente altas y los sueldos han declinado en términos reales en los últimos veinte años, en contraste con los que perciben los jóvenes de edades mayores; no hay suficiente conocimiento de cuáles son las causas de ello; el panorama en cuanto a la niñez es aún más desconocido.
- el sistema formal de cuidado de la salud es uno de los factores que afectan fuertemente el estado general de la población, otros factores son el nivel socio-económico, el medio ambiente, etc; sin embargo, se conoce poco acerca de los impactos de largo plazo en la salud de la población.
- a pesar de que las poblaciones aborígenes en Canadá constituyen un tema muy importante, esos grupos viven en condiciones considerablemente peores que el resto de los canadienses.
- hay pública ansiedad respecto del grado de criminalidad y los delitos; la tasa de detención crece más que cualquier medición de criminalidad pero no hay evidencia de que la criminalidad baje como consecuencia de ello.

El autor cierra el título manifestando que, el sistema estadístico actual a pesar del éxito en la *descripción* de los fenómenos que preocupan, muy a menudo no ayuda a la *comprensión* de los mismos.

TENDENCIAS EN LAS AREAS GUBERNAMENTALES

Sin dudas el rol más importante de las ONE es ayudar a los procesos políticos públicos. En consecuencia, el papel que cumple el gobierno y las expectativas con el público lo observa (al gobierno), son de crucial importancia para las ONE. Tiene sentido, entonces, revisar las tendencias y los desarrollos recientes en ese plano.

■ En la posguerra, la respuesta estadística al intervencionismo de los gobiernos en las áreas finanzas, monetaria, industria, comercio internacional, fue el sistema comprehensivo de cuentas nacionales, respaldado en sistemas también comprehensivos de

encuestas a empresas y a hogares. Esto ocurrió en casi todos los países de la OECD.

Por otro lado, los programas universales en el campo social (el cuidado de la salud, el acceso a la educación secundaria, las situaciones de desempleo, las pensiones y seguro social), impusieron demandas estadísticas menos exigentes. Se pedía medir costos, inputs principales, relaciones de tipo operativo (alumnos por profesor, pacientes por médico, etc) y medidas no refinadas de los outputs (cantidad de egresos hospitalarios, cantidad de alumnos graduados, etc).

La situación fue cambiando gradualmente durante los ochenta y mucho más rápidamente en los noventa. Muchos factores fueron responsables de tales cambios. Crecimiento económico más lento, políticas macroeconómicas aparentemente inoperantes y costos de los programas sociales generales más altos que los presupuestados, condujeron a déficits crecientes. Al mismo tiempo, la globalización de mercados financieros aumentó la presión sobre los gobiernos a «habérselas con el déficit». Así, los gobiernos se enfrentaron con serias necesidades de cortar programas de gobierno, con lo que se planteaban cuestionamientos como ¿qué produce tal programa? y ¿para quiénes ese programa es esencial?. El sistema estadístico no estaba bien preparado para responder a esas preguntas.

■ La reducción de programas de gobierno es siempre una tarea políticamente difícil y así fue en medio del bajo crecimiento y el persistentemente alto desempleo. La situación exacerbó la preocupación del público. Esos hechos plantearon la necesidad de buscar evidencias del real impacto de las acciones del gobierno en la sociedad y en la economía. Los gobiernos necesitaban medir sus acciones y encaminar las siguientes. Los debates públicos también requerían información sobre los impactos de las políticas. Los sectores más ilustrados requerían información nueva y más detallada que permitiera disponer de indicadores de eficiencia. Para hacer frente a estas demandas cada vez más exigentes, los gobiernos tenían que disponer de información adecuada.

La combinación de un creciente rigor intelectual con los limitados medios financieros para encarar nuevos grandes programas estadísticos, condujo a crear la opinión común según la cual una de las funciones fundamentales de los gobiernos es formular consultas correctas y asegurar que la información necesaria para responderlas esté disponible.

■ Hechos como esos significan importantes derivaciones para una ONE. Mientras Statistics Canada tuvo que seguir atendiendo al monitoreo de la macroeconomía por que continuaba teniendo alta prioridad, gobiernos recientes de Canadá han dedicado su atención a consideraciones micro-económicas.

■ En los más recientes requerimientos, los problemas sociales merecen aún mayor atención. Son varias las razones que explican esta tendencia. En primer lugar, los resultados de las políticas son, típicamente, los que surgen de efectos de largo plazo (educación, salud) y no pueden ser atribuidos con certeza a una sola causa. A lo sumo, se espera identificar factores que tienden a arrastrar los resultados en diferentes direcciones. Por otro lado, los intereses políticos se trasladaron de la consideración de amplios impactos sociales, al análisis de los impactos en grupos determinados, tarea intrínsecamente difícil. Y para hacer la tarea un poco más compleja, la ponderación de alternativas políticas inevitablemente implica examinar los impactos esperados para el futuro (una forma de simulación).

Aun cuando las ONE están llamadas a convertirse en motivo de mayor interés por parte de los políticos, deben actuar en todo momento cuidando preservar dos aspectos: su independencia política y la reputación de su competencia profesional.

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