

Notas sobre Política Estadística en el mundo

diciembre 1998

Nº 54

«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 (conclusión)**

«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 (conclusiones)

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, setiembre 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 por el Dr. Fellegi en esta conferencia, constituyen un valioso análisis de política estadística, a la vez que brindan un bosquejo ordenado de acciones que Statistics Canada lleva a cabo 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 de Estadística pública de los distintos países (en general ONE) y los máximos responsables de las mismas en un futuro próximo.

El comentario que sigue, concluye el documento complementando los incluidos en las últimas tres entregas de NOTAS SOBRE POLITICA ESTADISTICA EN EL MUNDO».

2 - La objetividad política y como se la percibe

La confianza del público tiene importancia porque para la sociedad, el valor de las estadísticas está asociado a la confianza que le merezcan quienes las producen. Dado que son muy pocos los que pueden realmente replicar las estadísticas oficiales, la voluntad de utilizarlas es en definitiva un reflejo de su personal confianza en la integridad profesional de los estadísticos y en la habilidad que tengan éstos para llevar adelante su función sin interferencias de tipo político.

La importancia fundamental de la objetividad se ha desplazado hacia algo más pejudicial debido al excecpticismo público respecto del proceso político, y la creciente sustitución de «objetivo» estadístico por criterio para la distribución de cantidades decrecientes de fondos del gobierno. Son tres los problemas básicos que, con referencia a este punto, presenta el autor

(1) Acuerdos institucionales

Entre las distintas formas de organización de la ONE, la centralización es la que facilita en mayor medida el mantenimiento de la independencia política. En primer lugar, la función de proteger tal independencia es responsabilidad básica del jefe de la ONE; cuanto más alto sea su nivel jerárquico, con mayor facilidad podrá llevar adelante esta función en forma efectiva. Esto no se da principalmente en razón del poder como tal, sino más bien del hecho que la visibilidad pública implica un compromiso de abstención de consecuencias mucho mayores.

Otra consecuencia estructural básica, se relaciona con las características formales que rigen las relaciones entre el proceso político y el sistema estadístico. Hay una negociación potencialmente explícita entre las consideraciones relativas a la relevancia versus la objetividad política. Por un lado, el caso de Canadá es especial ya que el hecho de que el

jefe de la ONE tiene rango de Secretario es de extraordinaria importancia para mantener estrechas y productivas relaciones con otros entes del mismo nivel. Sin embargo, depender de un Ministro puede representar mayor exposición a las interferencias políticas. Otra alternativa con relativas ventajas respecto de las interferencias políticas, consiste en que la ONE tenga estatus similar a los bancos centrales, es decir depender del Parlamento (similar a la banca nacional y los entes auditores). Estos estatus aseguran en mayor medida la independencia política de la ONE, pero plantean el riesgo de aislamiento del ambiente del gobierno y por tanto, de perjudicar su relevancia.

En el caso de Canadá, los ministros responsables de la Statistics Canada han tenido siempre una cartera muy importante a la que corresponde su responsabilidad política primaria.

Se mantienen a una distancia prudente de la política estadística y los programas: todas las preguntas sobre aspectos técnicos y prioridades de los programas son, o bien derivadas al Jefe Estadístico o bien, respondidas con referencia al Jefe Estadístico. Las oficinas próximas al Primer Ministro (Privy Council Office y el Jefe del Servicio Público) respetan y mantienen vigente esta tradición y tienen clara comprensión de la importancia política de tener una agencia estadística creíble. Actualmente todos tienen tan clara la fuerte tradición de la independencia política de Statistics Canada, que los medios podrían encontrar impropio algún intento de interferencia.

(2) Control presupuestario

Es un aspecto básico de la independencia en el plano político. Si el gobierno llegara a tener en la mira, a través del proceso presupuestario, algunos programas estadísticos específicos, ciertamente llegará alguna

situación en la que programas estadísticos que estorben políticamente puedan quedar en condiciones desfavorables.

«Durante los últimos 12 a 15 años Statistics Canada tuvo cortes presupuestarios. Sin embargo, mantuvo libertad profesional y administrativa para implementar las reducciones. Por supuesto, esto significa que hay que estar preparado para defender las propias decisiones. En efecto, administrar el proceso representó que la agencia ganara mucho en credibilidad profesional y administrativa, lo cual contribuyó a que se obtuvieran fondos adicionales para nuevas iniciativas. Existe alguna contradicción entre control presupuestario y gestión de fondos para iniciativas específicas? No necesariamente. Los fondos adicionales eran para nuevas iniciativas que la agencia, en colaboración con otras, había identificado como de alta prioridad. Sin embargo, una vez concedidos, los fondos se transforman en parte del presupuesto regular. Mientras que estamos obviamente comprometidos a usar esos fondos en los respectivos nuevos programas, esto no es formalmente requerido ni se los concede a perpetuidad.

(3) Rol del análisis sustantivo

El mantenimiento de un flujo de documentos de análisis objetivo y orientado, contribuye significativamente a la imagen de independencia profesional y política, que es esencial para las ONES. Quizá ayuda más que cualquier otra cosa, a diferenciar la imagen pública de la agencia de la del gobierno.

Los aportes analíticos de Statistics Canada son muchos y variados, los más visibles son las conocidas como «flagship publications». Mensual o trimestralmente proveen síntesis de alto nivel sobre aspectos de la economía, el mercado laboral y los ingresos, de tendencias en educación y salud, etc. Además de publicar amplia cantidad de informes analíticos, en Statistics Canada existe la política explícita de que todas las publicaciones estadísticas tienen que llevar un sumario en el que se señale los hechos económicos y sociales más significativos. Los estudios analíticos deben tener características formales aptas para que sean utilizados por los medios.

Objetividad y relevancia son dos aspectos importantes.

■ *Objetividad* implica analizar todos los aspectos de un tema, evitando apologías políticas, explicitar los supuestos, aclarando los hallazgos sean o no favorables al gobierno.

■ *Relevancia* se relaciona con la selección de los temas: deben reflejar temas de real trascendencia, aun cuando algunos puedan suscitar controversias.

Un flujo regular y visible de material analítico contribuye positivamente a formar una buena imagen, se trata, por tanto de un programa que debe ser particularmente bien conducido.

El material de un tema debe ser sometido a profunda revisión para verificar la validez científica del enfoque analítico. Pero además debe ser sometido a lo que llaman «revisión institucional», para asegurar que el análisis es neutral, que explora el tema casi artesanalmente, que no transgrede la línea entre análisis y apología.

3 - La colaboración internacional

El autor señala que es necesario que la ONE participe en el trabajo internacional. Considera tres formas de participación:

(1) Funciones internacionales tradicionales

Desde hace 150 años se hacen esfuerzos por armonizar conceptos y clasificaciones, estimular profesionalmente a las agencias, aprender de los demás. Con respecto a la armonización aunque siempre fué importante, las necesidades han llegado a límites dramáticos y va a continuar en ese nivel. Los requerimientos surgen de corporaciones transnacionales, negociadores internacionales, organismos internacionales que recaudan contribuciones y distribuyen beneficios, investigadores para los que las comparaciones internacionales sirven como naturales puntos de referencia, y el público general que, como nunca antes, tiene la facilidad de acceder a datos nacionales a través de Internet.

(2) Aporte de esfuerzos intelectuales

Se refiere a interacciones profesionales, o a trabajos que podrían ser realizados por organismos internacionales y al amparo de ellos (tales como el desarrollo de clasificaciones internacionales y estándares). En los años recientes, estimulados por la persistente complejidad conceptual de ciertos problemas (tales como la medición de outputs de sector de servicios industriales), se formaron varios grupos de trabajo informales pero estructurados, que se reúnen con cierta regularidad y en los que el «aporte nacional» consiste en la contribución conceptual y de desarrollos teóricos llevados a cabo entre una reunión y la siguiente. Muchos de estos grupos de trabajo han mostrado ser productivos.

(3) Dimensiones transnacionales

Las dimensiones de trabajos de la tercera categoría son aún difusos, pero son realmente necesarios. Se relacionan con el engañoso problema de seguir el rastro de las contribuciones económicas y transacciones de empresas internacionales. Ninguna ONE puede llevar una cuenta correcta del funcionamiento de este tema porque están operando sin ninguna forma de contención. Además, a pesar de lo

América

complicado que puede ser el rastreo de bienes, al tratarse de servicios, muchos de los cuales se transmiten por vía electrónica y son indetectables, es esencialmente mucho más complejos. Es evidente que cualquier progreso relativo a estos ítems de creciente importancia, puede ser hecho sólo con la participación de las ONE en medios y con métodos que aun deben ser articulados.

CONCLUSION

«Fundamentalmente, creo que no sólo es posible sino esencial para la ONE en el presente y en el futuro inmediato, seguir una estrategia fuerte y traté de delinear los elementos internos y externos que, para

elaboración de tal estrategia, incluyó Statistics Canada.»
«La condición principal en cuanto a la capacidad interna de la ONE es desarrollar y mantener, aun en épocas de reducción presupuestaria, una fuerte capacidad profesional y operativa, capaz de adaptarse a las circunstancias del medio. Delinéé lo que percibo como adaptaciones significativas necesarias en una cantidad de áreas específicas de mayor relevancia para la política pública. La mayoría de ellas implican simultáneamente temas conceptuales y temas relativos ala información y sostengo que estos dos tipos de temas deben ser trabajados en paralelo, en una manera interactiva, empezando por cierto marco conceptual y recién después hacer la cosmética y refinarlo a través de nuevos sistemas de datos»

Los elementos clave de la estrategia externa de la ONE deberían respaldar los siguientes principios:

***asegurar que la ONE disponga de excelentes receptores para recoger y filtrar las señales del medio;**

***considerar con prioridad extremadamente alta a los distintos enfoques que se necesite incorporar para que la información siga siendo relevante (lo que significa, entre otras consideraciones, tratar de ir más allá del rol tradicional de monitoreo esforzándose en aclarar los problemas, de acuerdo al rol de los instrumentos activadores de políticas);**

***servir bien a la sociedad, esto es, a todos los grupos principales y de manera que sea útil a sus necesidades y no a la conveniencia de la ONE;**

***por último, hacer todo lo anterior es necesario para preservar y fortalecer la independencia profesional y política de la ONE.**

Para más información:

Fellegi, Ivan P.: «Statistical Services - Preparing for the Future» Opening Keynote Address. 1ra. Conferencia Conjunta de IASS-INEGI-IAOS. Aguascalientes, México, 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: (5411) 4349-9613, (5411) 4775-2632, (5411) 4349-9520, (541) 342-7631. e-mail: notas@indec.mecon.ar. Oficina de distribución: Av. Julio A. Roca 615. Tel: 4349-9662

Notas sobre Política Estadística en el mundo



INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

Av. Julio A. Roca 609
(1067) Buenos Aires, Argentina