

Los consejos nacionales de estadística ¿imprescindibles o redundantes?

11 julio 2003 : Buenos Aires

Ryten, Jacob

Conferencia de Jacob Ryten del día 11 de julio de 2003, en
el Salón Bosch del Banco Central

41416.7
Ej 2
C. E. S.
Centro Estadístico de
DIRECCIÓN DE DIFUSIÓN
LEMA

Los consejos Nacionales de Estadística ¿imprescindibles o redundantes?

06 NOV 2006

La presentación fue hecha por el director del INDEC, Dr. Lelio Mármore

El señor Ryten fue vicedirector del Instituto de Estadísticas de Canadá (Satatistics Canada) hasta 1997, cuando se jubiló en la administración pública canadiense. El cargo que ocupó durante 12 años tiene el nivel de viceministro adjunto. En él desarrolló sus esfuerzos fundamentalmente en el área de las estadísticas económicas. El señor Ryten nació en Portugal, de padres rusos; de manera que tiene una larga historia familiar migratoria. Fue educado en Inglaterra y estudió economía y estadística en la London School of Economics, donde obtuvo su doctorado. También es egresado del colegio de Defensa Nacional de Canadá y fue presidente del Instituto Interamericano de Estadística y es miembro del Instituto Internacional de Estadística.

En el transcurso de su larga carrera Ryten fue funcionario de la Organización de las Naciones Unidas y de la OCDE; y durante su segundo período en las Naciones Unidas (entre 1979 y 1984) fue asesor principal de estadísticas del gobierno ecuatoriano. Posteriormente, como asesor internacional, asesoró a varios países de Asia, África y América Latina. En total ha asistido a 96 oficinas nacionales de estadística del mundo. Otro dato que parece importante recalcar es que acaba de ser nombrado asesor principal del proyecto de fortalecimiento institucional de la India, financiado por Banco Mundial y, al mismo tiempo, miembro del directorio del proyecto mundial de cooperación de tasas de paridad, también del Banco Mundial. Con Ivan Fellegi, actual director del Instituto de Estadísticas canadiense, Ryten hizo la evaluación de los sistemas nacionales de estadística de Suiza y Hungría; y ambos han concluido un proyecto de evaluación de Eurostat.

Ryten ha terminado la redacción de un Manual de Gestión de Oficinas de Estadística, que integra la serie de manuales técnicos editados por Naciones Unidas. Y, para terminar, quiero mencionar que Ryten tiene la medalla de la carrera ejecutiva, que es la mayor distinción de la administración pública canadiense, que le fue acordada en 1975.

El señor Ryten nos hace hoy el honor de brindarnos una conferencia. Como siempre, sus conferencias tienen títulos muy provocativos. "Los consejos nacionales de estadística ¿imprescindibles o redundantes?" Los dejo con el expositor.

Exposición de Jacob Ryten

Con todos los pecados que acaba de enumerar el Dr. Mármore me siento en familia con ustedes, en este país. En esta ocasión no me toca, como en ocasiones anteriores, hablarles de problemas sustantivos, por ejemplo, las estadísticas de las grandes empresas, o cómo se mide la innovación. Esta vez el tema es sobre la organización o, más bien, sobre la gobernabilidad de una oficina estadística. Sucede que a partir del momento en que me pidieron que redactara un texto sobre la organización de oficinas de estadística, empecé a interesarme por, si quieren, la dimensión internacional de la organización. Por un lado, se trata de algo muy íntimo porque corresponde a características nacionales que no son necesariamente exportables o comparables entre países; pero, por otro lado, tiene también un aspecto más universal porque una oficina de estadística tiene mucho en común con otra oficina de estadística. Tiene la misma inserción en el gobierno, experimenta las mismas tensiones, enfrenta desafíos muy parecidos. Entonces me pareció algo que debía ser explotado.

Después de redactar el Manual me tocó encontrar en un país tras otro alguna crisis, crisis de credibilidad de las estadísticas oficiales. La pregunta, cuando hay una crisis de credibilidad, es: ¿qué se debe hacer? Hay un problema de acciones a desarrollar y también hay un problema de las instituciones. ¿Cuáles son las instituciones, cuáles son los problemas que uno debe enfrentar y utilizar para manejar una crisis de credibilidad? Éste es el origen del tema de nuestra discusión de hoy día.

Como ven, la amistad que tengo con el sistema Power Point no es muy grande; a veces tiene manifestaciones de rebeldía y no estoy muy seguro de saber como controlarlo. Bien, aquí está lo que buscaba.

Algunas situaciones típicas en la conducción de una Oficina Nacional de Estadística

Quiero hablarles en primer lugar de tres o cuatro situaciones que me parecen típicas, como una forma para introducir el problema de los consejos nacionales. La primera es la más común, la más general y la que mejor sirve para introducir el tema. Una oficina de estadísticas oficiales forma parte de un gobierno. A veces es un instituto con algunas características de autarquía o de autonomía. A veces es una Dirección General dentro de un ministerio (puede llamarse instituto pero de hecho es una dirección general). Hay excepciones, pero la gran mayoría de las 96 oficinas que yo conozco forma parte de un ministerio o está intimamente asociada a un ministerio y tiene un ministro responsable de todas las actividades y del presupuesto de la oficina. El ministro no es necesariamente siempre el mismo; en algunos países es el ministro de industria, en otros es el de finanzas, o el primer ministro, o es la oficina del presidente. Pero siempre es el poder ejecutivo el que se hace responsable por las actividades de una oficina de estadística. Y de una forma u otra, ese ejecutivo va a nombrar un director. El mecanismo de nombramiento es muy variable. En Canadá se hace de una forma; en los países de tradición anglosajona se hace de una forma más o menos común. Si uno viaja de Australia a Nueva Zelanda, o a Canadá, va a encontrar características similares. En los países latinos las características son distintas. En los países asiáticos, como Japón o Corea, también son distintas. Pero, en principio, hay un proceso de nombramiento y hay una relación entre el ministro responsable y el director de la oficina de estadística.

Aunque la oficina se denomine instituto, aunque tenga algunas características autónomas o autárquicas, hay una dependencia entre el ministro, presidente o primer ministro por un lado, y el director por otro. Y esa relación de dependencia crea una cierta tensión entre algo que seguro ustedes conocen, los principios fundamentales de las estadísticas oficiales que fueron adoptados por las Naciones Unidas, y las necesidades y objetivos del poder político que nombró al director. Esto es inevitable.

Hablemos en primer lugar de los objetivos o de la óptica del ministro en sus relaciones con una oficina de estadística. No con el fin de criticar los objetivos del ministro sino simplemente para recordar cuáles son los objetivos normales de un ministro. Utilizamos las estadísticas oficiales como fuente de información pero también para monitorear el efecto de las políticas gubernamentales. En un país totalitario, la estadística es un instrumento de control. En un país democrático, la estadística es más bien una forma de rendir cuentas. ¿Qué ha hecho el gobierno? Y si lo que ha hecho está relacionado con sus objetivos públicos y si merece un voto de confianza por parte del público, o por parte de la oposición.

Las estadísticas pueden constituir buenas noticias o malas noticias. Si la política del gobierno es el control de la inflación y el IPC indica que la tasa de inflación aumentó, es una mala noticia. Si la política del gobierno es disminuir la tasa de desempleo y la tasa de desempleo aumenta, es una mala noticia. Si, al revés, la tasa de inflación es menor y si el número relativo de desempleados ha disminuido, es una buena noticia. Un ministro prefiere las buenas noticias a las malas noticias. A las buenas noticias hay que darles promoción. A las malas noticias hay que disimularlas. No digo disimularlas en el mal sentido de la palabra, sino en el de no darles la proyección que se le da a una buena noticia. Esto es algo normal.

Después de redactar el Manual me tocó encontrar en un país tras otro alguna crisis, crisis de credibilidad de las estadísticas oficiales. La pregunta, cuando hay una crisis de credibilidad, es: ¿qué se debe hacer? Hay un problema de acciones a desarrollar y también hay un problema de las instituciones. ¿Cuáles son las instituciones, cuáles son los problemas que uno debe enfrentar y utilizar para manejar una crisis de credibilidad? Éste es el origen del tema de nuestra discusión de hoy día.

Como ven, la amistad que tengo con el sistema Power Point no es muy grande; a veces tiene manifestaciones de rebeldía y no estoy muy seguro de saber como controlarlo. Bien, aquí está lo que buscaba.

Algunas situaciones típicas en la conducción de una Oficina Nacional de Estadística

Quiero hablarles en primer lugar de tres o cuatro situaciones que me parecen típicas, como una forma para introducir el problema de los consejos nacionales. La primera es la más común, la más general y la que mejor sirve para introducir el tema. Una oficina de estadísticas oficiales forma parte de un gobierno. A veces es un instituto con algunas características de autarquía o de autonomía. A veces es una Dirección General dentro de un ministerio (puede llamarse instituto pero de hecho es una dirección general). Hay excepciones, pero la gran mayoría de las 96 oficinas que yo conozco forma parte de un ministerio o está intimamente asociada a un ministerio y tiene un ministro responsable de todas las actividades y del presupuesto de la oficina. El ministro no es necesariamente siempre el mismo; en algunos países es el ministro de industria, en otros es el de finanzas, o el primer ministro, o es la oficina del presidente. Pero siempre es el poder ejecutivo el que se hace responsable por las actividades de una oficina de estadística. Y de una forma u otra, ese ejecutivo va a nombrar un director. El mecanismo de nombramiento es muy variable. En Canadá se hace de una forma; en los países de tradición anglosajona se hace de una forma más o menos común. Si uno viaja de Australia a Nueva Zelanda, o a Canadá, va a encontrar características similares. En los países latinos las características son distintas. En los países asiáticos, como Japón o Corea, también son distintas. Pero, en principio, hay un proceso de nombramiento y hay una relación entre el ministro responsable y el director de la oficina de estadística.

Aunque la oficina se denomine instituto, aunque tenga algunas características autónomas o autárquicas, hay una dependencia entre el ministro, presidente o primer ministro por un lado, y el director por otro. Y esa relación de dependencia crea una cierta tensión entre algo que seguro ustedes conocen, los principios fundamentales de las estadísticas oficiales que fueran adoptados por las Naciones Unidas, y las necesidades y objetivos del poder político que nombró al director. Esto es inevitable.

Hablemos en primer lugar de los objetivos o de la óptica del ministro en sus relaciones con una oficina de estadística. No con el fin de criticar los objetivos del ministro sino simplemente para recordar cuales son los objetivos normales de un ministro. Utilizamos las estadísticas oficiales como fuente de información pero también para monitorear el efecto de las políticas gubernamentales. En un país totalitario, la estadística es un instrumento de control. En un país democrático, la estadística es más bien una forma de rendir cuentas. ¿Qué ha hecho el gobierno? Y si lo que ha hecho está relacionado con sus objetivos públicos y si merece un voto de confianza por parte del público, o por parte de la oposición.

Las estadísticas pueden constituir buenas noticias o malas noticias. Si la política del gobierno es el control de la inflación y el IPC indica que la tasa de inflación aumentó, es una mala noticia. Si la política del gobierno es disminuir la tasa de desempleo y la tasa de desempleo aumenta, es una mala noticia. Si, al revés, la tasa de inflación es menor y si el número relativo de desempleados ha disminuido, es una buena noticia. Un ministro prefiere las buenas noticias a las malas noticias. A las buenas noticias hay que darles promoción. A las malas noticias hay que disimularlas. No digo disimularlas en el mal sentido de la palabra, sino en el de no darles la proyección que se le da a una buena noticia. Esto es algo normal.

También hay buenas fechas y malas fechas. Publicar una mala noticia a última hora del viernes es conveniente. Publicarla a primera hora del día lunes no es conveniente. Publicar una buena noticia a primera hora del día lunes es excelente. Publicarla cuando todos se fueron a pasar su fin de semana fuera de la capital, a última hora de viernes, no es conveniente. Un ministro se interesa en determinadas situaciones, sobre todo en relación con las estadísticas económicas quiere saber quién o qué exactamente provocó una mala noticia. ¿Fue la gran empresa? ¿La pequeña empresa? ¿Fue el sector manufacturero, o la distribución? Si la organización comercial e industrial del país está sesgada, en el sentido de que hay algunas grandes empresas que dominan los números por su importancia, el ministro querrá saber quien está por detrás de una variación indeseable.

Entonces tenemos aquí tres elementos que entran en conflicto con los principios fundamentales de la estadística. Los principios dicen que una oficina de estadística no hace distinción entre buenas y malas noticias; las noticias son noticias. Hay un proceso de medición, que a veces da alzas y a veces bajas. El hecho de que una cosa sea buena y la otra sea mala está en la apreciación del público. No tiene nada que ver con el instrumento de medición. Los principios fundamentales de la estadística dicen que no se debe tratar a un sector de la sociedad en forma diferente a otro sector. Ambos tienen que acceder al conocimiento de las estadísticas, rigurosamente en el mismo minuto. De lo contrario, uno de los sectores puede tener una ventaja con relación a los demás. Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales dicen que el conocimiento individual por parte de un determinado actor, una empresa, un individuo, una institución, es algo estrictamente prohibido por el código de ética de una oficina de estadísticas oficiales.

Entonces, por un lado tenemos al director, nombrado por un proceso político y con relación de dependencia con un ministro, que debe afirmar su obediencia a los principios fundamentales de su profesión y de su puesto, es decir, neutralidad, imparcialidad y confidencialidad. Y, por otro lado, la tensión de un ministro que quiere un tratamiento preferencial en términos del momento de la difusión, y del momento de la difusión en relación a sí mismo, para prepararse para enfrentar al público cuando le pregunten como explica una determinada noticia, que no es una buena noticia. ¿Cómo arreglamos la tensión que se crea dadas dos ópticas que no son conciliables, que son opuestas? Aunque exista una relación de dependencia entre un actor y otro los objetivos y los riesgos de esos actores son distintos.

Hemos hablado un poco de los objetivos. Pensemos ahora en los riesgos. Para un ministro, insistir en el privilegio de ser tratado en una forma especial es posible, pero, obviamente, no es conveniente. Y no es conveniente porque la forma preferencial, una vez conocida, afectará la credibilidad del sistema de información. Les doy un ejemplo: hasta los años sesenta había en Francia un sistema que establecía o, más bien, que exigía, que el director del Instituto Nacional de Estadística francés, entregara los resultados de los indicadores más importantes (estamos hablando de indicadores económicos) al ministro de finanzas. El director del Instituto era un director general del ministerio de finanzas. Entonces, cuando tenía el último resultado de la producción industrial, por ejemplo, lo entregaba al ministro quien, por las razones que ya hemos mencionado, tenía el derecho de guardar durante un máximo de diez días esos resultados. Durante esos diez días podían pasar muchas cosas, por ejemplo, podía dirigirse al director general y preguntarle: "¿está seguro de que éste es el dato de producción industrial? Quizás sea un poco más elevado, mire el redondeo para ver si está bien". También podía decir ahora que tengo el resultado, como no me gusta, aguardemos el día viernes. O, al revés, podía decir: esto es excelente, publiquémoslo inmediatamente aunque esté mal, porque la noticia es tan buena que no podemos perder esta oportunidad. Después de unos 15 años de esta práctica, la administración pública francesa se dio cuenta que afectaba la credibilidad de los datos. En el caso de la producción industrial no era tan grave; pero cuando se trataba del IPC que tenía, entre otras, una incidencia sobre la tasa cambiaria, el hecho de que el ministro tuviera conocimiento del IPC durante un máximo de diez días antes de publicarlo, si que afectaba la credibilidad. Además, había un aspecto de interés personal. Si el ministro, directa o indirectamente, puede intervenir en el mercado cambiario y

director del instituto de estadística, en el caso de Canadá, es que no mide la pobreza por una razón muy sencilla: no sabe qué es la pobreza. Si usted, ministro, me dice lo que es la pobreza, yo puedo transformar el concepto en un concepto medible, en un concepto operativo y puedo dar una respuesta, pero yo no defino lo que es pobreza. Sé lo que es una distribución de ingresos porque hay una variable llamada ingreso que sí puedo medir; y si me dicen que pobreza es todo lo que es inferior a un ingreso determinado X, puedo decir: hay tantos miles de hogares que tienen un ingreso inferior a ese umbral. Si ustedes quieren llamar a este umbral el umbral de la pobreza, eso es una definición política. El medidor estadístico no la reconoce, no sabe, es demasiado tonto para profundizar un concepto tan complejo como la pobreza. Por lo tanto, no sabemos lo que es.

Cuando el director de una oficina estadística se niega a medir algo que la sociedad demanda ¿cuál es la reacción? Se le dirá que ha escogido el término bajos ingresos porque no tiene la valentía necesaria para decir o afirmar que eso es pobreza. Y los políticos dirán: no, nosotros no vamos a dar una definición porque nos van a acusar de dar al público una definición partidaria. Somos liberales, entonces nuestra definición es muy amplia. Pero mañana podemos tener un gobierno conservador que puede dar una definición completamente distinta. Entonces es algo muy subjetivo. Es mucho mejor que sea el director de una institución objetiva, que funciona igual que el instituto de meteorología, quien diga qué es la pobreza. ¿Cómo se arregla el conflicto entre, por un lado, la hesitación del gobierno para definir algo que es muy subjetivo, muy emotivo, como la pobreza y, por otro, el director de la institución estadística que dice: yo no sé de qué se trata, estoy aguardando que me den una definición. También en este caso necesitamos de un mecanismo para arbitrar.

Mecanismos ad hoc para la solución de diferendos

Mirando la experiencia de los países más importantes y de los institutos de estadística más avanzados podemos pensar en dos formas principales de arbitraje. Una es un mecanismo ad hoc: cuando hay un problema, una crítica, una reacción, se crea un mecanismo ad hoc. Hace casi diez años el presidente del Sistema de Reserva Federal de los EE.UU., que sigue en esa función, dijo que el IPC de los EE.UU. estaba sesgado, que sobreestimaba la inflación. Y lo hacia en una forma muy significativa. Y como hay un volumen impresionante de transacciones que están condicionadas por la tasa inflacionaria, si esa tasa está sobreestimada, entonces hay ingresos indebidos, generados simplemente por la sobreestimación de la tasa de inflación. Para animar el debate, el presidente del Sistema Federal dijo que calculaba que el efecto de la sobreestimación, acumulado durante un período de veinte años, debía ser algo como 10 a la potencia 12 ó 15 (no me acuerdo exactamente) pero, en cualquier caso, era un número muy grande de dólares; y también dijo que esos dólares los había pagado indebidamente el gobierno federal al sector privado que poseía bonos del Estado. Las tasas de interés de esos bonos estaban directamente vinculadas con la tasa de inflación. ¿Qué hace en ese caso el director de la institución que calcula la tasa de inflación? ¿Dice que el presidente de la Reserva Federal tiene razón o dice que no la tiene? Ninguna de las dos cosas es aceptable porque, si dice que tiene razón, ¿qué ha hecho durante más de veinte años con un instrumento de medición que está sesgado? Y si dice que no tiene razón, puede suponerse que no va a atacar su propia actividad estadística.. Entonces, diga lo que diga, su palabra no tiene peso ninguno. Es necesario un mecanismo para arreglar, para arbitrar la situación. En este caso se adoptó un mecanismo ad hoc, nombrando cuatro notables para que hicieran un estudio independiente y objetivo del IPC de Estados Unidos y al cabo de un año dijeron si había o no sesgo. Si había sesgo, cuánto era, y como podía corregirse para evitar situaciones idénticas en el futuro. Supongo que algunos de ustedes conocen el informe de la comisión de notables (la comisión Boskin) que se creó para resolver algo totalmente inaceptable para la sociedad estadounidense y para los agentes económicos.

Los consejos nacionales de estadística como instituciones permanentes

Una segunda posibilidad es que exista una institución permanente, también de notables, a la cual se pueda presentar este tipo de problemas, por ejemplo:

tenemos una crítica del sistema de estadística; se dice que el sistema para tal y tal actividad no funciona o funciona mal. También puede ser que el sistema de estadística que esté diciendo implícitamente que no funciona bien (por ejemplo: tenemos un proceso, el proceso da resultados, los resultados tienen una calidad que es objetiva y los difundimos sin ninguna observación adicional). Esta situación no es aceptable, entonces se espera que la comisión o entidad permanente se pronuncie. Esta entidad permanente debe tener una característica muy importante: ser creíble para todos los sectores de la sociedad. No debe pertenecer al gobierno en el sentido de que no tiene relación de dependencia con un ministro, con el presidente, con el primer ministro. Pero tiene que tener las características de profesionalismo e integridad necesarias para que su opinión sea escuchada, aceptada, y que permita que el problema se considere resuelto.

La existencia de una institución permanente con estas características de independencia, integridad y profesionalismo es típica de varios países, de varios sistemas estadísticos nacionales, con diferencias pero con un papel similar al que mis dos últimos ejemplos acaban de ilustrar. Existe en Australia, en Países Bajos, en Canadá, en Gran Bretaña, en Estados Unidos, en los países asiáticos. Varía su grado de eficiencia y su comportamiento, varía su posición en la estructura jerárquica del gobierno; pero, al final, allí está para solucionar conflictos que la relación de dependencia entre directores y ministros no permite arreglar sin la intervención de una comisión *ad hoc* o de una comisión permanente.

¿Cuáles son las diferencias que existen entre las comisiones o los consejos nacionales de estadística en estos países? En algunos, como en el caso de Australia y Países Bajos, el director y la institución de estadística fueron una creación del Consejo Nacional de Estadística. Es decir, el poder ejecutivo en vez de crear un instituto, creó un Consejo al cual le confió una tarea, diciéndole: ustedes son integros, son profesionales, son respetados y no son tontos. Les damos un año, dos años o lo que sea necesario, y las condiciones de apoyo necesarias para que inventen un director y un instituto de estadística. Se les dice a los miembros del Consejo: éstas son las restricciones, éstos son los objetivos, denos los resultados. Así fue como se crearon las oficinas estadísticas de Australia y de Países Bajos. Ambas hace mucho tiempo. En un caso en el año 1911 y en el otro caso en 1898.

Claro que si el Consejo Nacional de Estadística es el creador del Instituto Nacional de Estadística, la relación de dependencia no se establece directamente con el poder ejecutivo sino con el creador. Existe algo entre ministro y director, aunque el Consejo Nacional de Estadística no sea una autoridad presupuestaria; y aunque tampoco sea la entidad que va a definir los reglamentos del personal, la administración financiera, la estructura de personal y ni siquiera la estructura jerárquica dentro de la oficina. Pero si alguna vez se produce un conflicto de principio entre ministro y director, ese conflicto va a formar parte de la agenda del Consejo Nacional de Estadística que, además, está muy interesado en el funcionamiento cotidiano de su creación: el Instituto.

En el caso de Australia y Países Bajos tenemos un Consejo Nacional que se reúne cada tres meses; es pequeño, poderoso, tiene un conocimiento muy detallado sobre el Instituto de Estadística; interfiere en las actividades del instituto. yo no diría diarias, pero si semanales, para saber cómo va, cómo se maneja, si cumple con los principios fundamentales, si su selección de prioridades tiene algo que ver con las preocupaciones sociales del país.

El caso de Francia es muy distinto. También tiene un Consejo Nacional. Pero, mientras en el caso de Australia y Países Bajos estamos hablando de un Consejo de 7 u 8 personas, en Francia estamos hablando de 140 personas. En el primer caso se pretende tener mucho poder concentrado en relativamente pocas personas para que puedan tomar decisiones rápidas sobre problemas que surgen con mucha frecuencia. En el otro caso, la reunión de 140 personas no puede ser semanal o mensual. Tiene que ser una reunión anual para discutir uno o dos problemas muy, muy graves, para los cuales no hay ningún mecanismo interno, ni plazo: hay que ponerlo en la agenda del Consejo Nacional de Estadística. Entonces es formal, ignora los detalles y se concentra en una determinada categoría de problemas. En el caso de Francia los problemas son de dos tipos: confidencialidad

y privacidad; y todo lo demás, si hay un demás, o bien se arregla internamente dentro del ministerio de finanzas entre el director que está a la cabeza del instituto y el ministro, o con una comisión *ad hoc*. Pero si se presenta un problema de privacidad como, por ejemplo, si se quiere aparear dos registros administrativos y el resultado es una invasión de la privacidad del ciudadano, entonces ahí sí hay un Consejo Nacional de Estadística que es más importante que la voluntad del ministro o del presidente de la república, que tiene un respeto social adquirido por su estructura y por su trayectoria, y que probablemente diga: No, esto, aunque sea hecho en interés del bien público no se puede defender porque es una invasión intolerable de la privacidad del ciudadano.

El caso de Gran Bretaña también es distinto. Como ustedes saben, Gran Bretaña siempre es distinta; no es igual a ningún otro país. Algo que yo siempre menciono es que mientras en todos los países hay una ley de estadística, que establece un instituto de estadística y le otorga tales y tales atributos, en el caso de Inglaterra no hay ley. ¿Sabén lo que hay, en vez de una ley? Para esto vale la pena hacer un paréntesis. Lo que hay es una nota de servicio, un memorando, que dice que a partir del día de la fecha va a haber una oficina central de estadística; el memorando está firmado por Winston Churchill y fechado a fines de octubre de 1940. Eso es lo que hay como ley de estadística. A partir de eso se creó una oficina, la que hay hoy en día, aunque bastante ampliada. Y después hay leyes especiales para cubrir determinadas actividades. También Inglaterra, en un determinado momento se vio frente a la necesidad de tener un Consejo Nacional de Estadística, porque había conflictos que no se podían solucionar entre el Director y el ministro, que es el ministro de finanzas. Y como existían esos conflictos, fue necesario inventar una entidad *ad hoc* para arreglar, arbitrar esos conflictos. Pero no quedaron muy convencidos ni con el modelo canadiense ni con el modelo australiano, que son ex colonias; pensaron que eso no les servía y quisieron inventar otro modelo, que estuvo inspirado en el siguiente principio: hay dos personalidades que son incompatibles. Una persona puede ser un profesional de estadística, o un administrador, pero no puede ser ambas cosas. La definición de un profesional de estadística es que puede conocer cuentas nacionales, muestreo, etc. pero, por definición, no sabe administrar. La definición de un administrador es que puede manejar finanzas, puede manejar personal pero, por definición, no puede entender ni cuentas nacionales ni muestreo. Entonces, esas dos personalidades no tienen un puente común y por lo tanto no pueden entenderse. Y como no pueden entenderse, se han creado dos identidades distintas: una, es un Consejo de Administración (que no es un consejo nacional de estadística) y la otra, el Director. Yo pregunté al actual director, que antes de ser Director de la Oficina Estadística de Gran Bretaña fue director de la Oficina Estadística de Nueva Zelanda. ¿Cuántas veces había hablado con el presidente del Consejo de Administración, después de pasar un año en su puesto? Me dijo que ninguna. Jamás había hablado con él, porque el modelo es muy obvio. Él es estadístico, el otro es administrador, por lo cual no comparten un idioma común. No es un modelo fácilmente exportable, pero lo expongo simplemente para la cultura de ustedes, para que sepan que existe.

Llegamos ahora al modelo canadiense, que no es como el francés, tampoco como el australiano (y seguro no es como el inglés), sino que es un modelo intermedio. Durante muchos años Canadá no tuvo un Consejo Nacional de Estadística, no está previsto en la ley. Aunque de tradición anglosajona, Canadá tiene una ley que es algo más que un inmemorando firmado por un primer ministro. Es una ley de tres páginas que dice de manera muy amplia que va a haber un Instituto de Estadística, cuáles serán sus preocupaciones, cuál la forma de funcionar, cuáles las sanciones que corresponden a quienes no respeten la confidencialidad de los datos individuales; en resumen, todos los elementos que son comunes a la base legal de un instituto de estadística. Pero la ley no establecía nada respecto de posibles conflictos. Conflictos entre el gobierno, por un lado, y el Director de la Oficina, que requerían de un arbitraje. Entonces, en el año 1985, después de casi setenta años de existencia, se tomó la decisión de crear un Consejo Nacional de Estadística. ¿Para qué? Para dos cosas: una, asesorar al Director de Estadística sobre las prioridades (y luego voy a decir algo más sobre las prioridades); y la otra, para estar de reserva en el caso de que exista un conflicto entre el Director de la Oficina y el ministro responsable de las

estadísticas. Es un consejo de notables que no tienen absolutamente nada que ver con el gobierno, no son empleados del gobierno. Tienen el respeto de la sociedad, respeto que se han ganado por su trayectoria, no necesariamente en estadística, puede ser en asuntos económicos, o políticas sociales; o gozan del respeto social por ser presidentes de un banco importante o porque representan a un sindicato laboral también muy importante. La composición es *ad hoc*. Allí están para reunirse, para arreglar conflictos si los hay y para emitir un juicio sobre las prioridades.

Hablemos ahora de las prioridades, porque tal vez ésta sea la función más importante del Director de un instituto de estadística. Todos sabemos que los recursos de un instituto de estadística son escasos; pueden ser muy escasos, menos escasos, pero son escasos. ¿Cuál es el mecanismo que le permite al Director de una Oficina de Estadística decir que este año se va a atender sobre todo a las preocupaciones del Ministerio de Asuntos Sociales y que el próximo se va a dedicar sobre todo a la salud? Por cierto, siempre es necesario tener algunos indicadores principales, cuentas nacionales, IPC, producción, empleo y algunos otros; pero debe quedar una reserva de recursos humanos, por lo menos, para atender a preocupaciones del momento, como pueden ser la criminalidad, la educación, la salud, la industria, los equilibrios financieros. ¿Quién permite que el Director diga que este año las estadísticas sobre salud son más importantes que las estadísticas sobre educación? Y, sin embargo, es una decisión que el Director tiene que tomar. ¿Con qué respaldo? Una posibilidad es que consulte a cuatro ministros y les pregunte: señor, ¿su preocupación es más o menos importante que la de su vecino en el Consejo de Ministros? Claro que el ministro le va a decir que las suyas son las más importantes, lo que está reconocido por A y B razones; y el otro ministro va a decir lo mismo. Esto demuestra que no es posible establecer una comparación válida; no hay ninguna forma objetiva que le permita al Director medir si una preocupación es socialmente más importante que otra. Y, sin embargo, la decisión tiene que ser tomada. Supongamos que la tomamos a partir del hecho de que el Instituto de Estadística esté organizado para vender sus servicios. Entonces dice: esta encuesta vale 100. ¿quién me paga 100? Y el que los pague es el que tendrá el beneficio, el lujo de la información. Esto también es socialmente inaceptable, porque la situación financiera de un ministerio no tiene nada que ver con las necesidades sociales de la población. Este mecanismo, que por lo menos tiene una forma de medir, tampoco es algo aceptable.

También para tomar estas decisiones se necesita un respaldo. Un respaldo tiene que tener integridad, características profesionales e independencia. Puede ser *ad hoc*, o puede ser permanente. Si es *ad hoc* uno tendría todos los años la obligación de convocar a esa entidad, crearla, informar a los miembros y preguntarles: ¿según su opinión, qué es lo más importante este año? Si esa entidad es permanente hay por lo menos una trayectoria, una cultura, un conocimiento compartido; y entonces se le puede pedir si ratifica o rectifica un esquema de prioridades establecido por el Director del Instituto. Fue con este espíritu que Canadá tomó la decisión de crear un Consejo Nacional de Estadística.

¿Con quién habla el Consejo Nacional de Estadística? Puede hablar con nadie, es decir, puede hablar con todos y tener una conexión con la sociedad solo a través de los medios de comunicación. Puede establecer un diálogo con el Poder Ejecutivo, asesorando directamente al Ministro, diciéndole: si ésta es la preocupación, ésta es la respuesta, y usted ministro puede comunicarse con el Director del instituto de Estadística e informarle que éste es nuestro criterio. Puede asesorar al Director y decirle: Director, diga al ministro que después de consultarnos sobre esta duda, sobre esta situación, éste es nuestro parecer colectivo. O puede asesorar a ambos. La práctica difiere.

En el caso de Gran Bretaña, por las razones ya mencionadas, está claro que no asesora al director, sino directamente al ministro. De hecho, las inquietudes no son inquietudes compartidas. En el caso de Australia y de Países Bajos sólo hablan hacia arriba con el ministro y hacia abajo con el director, pero al ministro lo asesoran y al director le dan órdenes. En el caso de Canadá asesoran a ambos: no dan órdenes a ninguno, sino que dicen al ministro: éste es nuestro parecer, y al director: éste es nuestro parecer. Y, si después del asesoramiento, ni el ministro ni el director están conformes, le corresponde al presidente del Consejo Nacional de

Estadística reunir a ambos y llegar a un acuerdo. Esto es muy posible que ocurra porque la situación del Consejo Nacional de Estadística no es una situación legal sino informal y puede ocurrir que tanto el ministro como el director terminen diciéndole que le agradecen su consejo pero que no están dispuestos a cumplirlo. En este caso tendríamos una crisis en el sistema de información nacional. Hasta ahora no la hemos tenido; pero política y constitucionalmente es una situación posible; aunque dadas las características políticas y administrativas de Canadá es una situación muy poco probable.

He hablado del hecho de que las características del Consejo tienen que ver con su integridad y con su profesionalismo, y eso es lo que se busca en sus miembros. Sabemos que no están directamente interesados en la política del gobierno porque no pertenecen al gobierno. También sabemos que no tienen un interés monetario en ninguna de las preguntas o inquietudes que forman parte de su agenda. Por lo tanto, la sociedad puede aceptar su parecer como un parecer objetivo.

Funcionamiento del Consejo Nacional de Estadística en Canadá

Quiero darles una idea de como funciona el Consejo Nacional de Estadística en Canadá: tiene 37 miembros, por pura casualidad; podría tener 20 ó 40. Pero se busca un equilibrio de varias naturalezas. Primero se busca un equilibrio geográfico, porque como se trata de un país federal, el equilibrio geográfico es sumamente importante; entonces, aunque el consejo no tenga una representación fija por provincia, hay un equilibrio entre Canadá occidental, oriental, franco Canadá, anglo Canadá, Canadá del sur, Canadá del norte. No es un equilibrio exacto porque no nos pareció necesario y no sería una visión canadiense de las cosas el procurar equilibrios con exactitud. Pero, razonablemente, el Consejo tiene equilibrios. Tiene equilibrio de género, porque hay señoras y hombres. Tiene un equilibrio profesional porque hay sociólogos, antropólogos y geógrafos, economistas e ingenieros. Y para llegar a todos estos equilibrios, un número superior a 35 pero inferior a 40 nos pareció adecuado.

El Consejo se reúne dos veces por año porque no nos pareció necesario reunirlo con mayor frecuencia pero esas dos veces se reúne efectivamente. Éste es un punto al que quiero volver. Las reuniones son públicas, siempre hay entre los miembros del Consejo dos miembros de los medios de comunicación. ¿Por qué dos? Porque uno es francocanadiense y el otro anglocanadiense. Siempre hay parejas. Es un poco difícil lograr que uno sea un hombre y el otro una mujer, pero si podemos lograrlo mejor, porque tenemos dos equilibrios con una sola medida. Las reuniones son absolutamente públicas y el proceso verbal de la reunión también es público. Como los problemas son problemas públicos, entonces es muy difícil que el ministro quiera una discusión reservada y una opinión reservada. Si como resultado de una discusión en el seno del Consejo existe la necesidad de establecer un diálogo con el ministro, entonces ese diálogo sí tendría el carácter de reservado, porque toda discusión con un ministro es algo reservado. Y no hay acceso público a lo tratado en un diálogo con un ministro.

Podemos decir entonces que las reuniones son públicas, son frecuentes, y que el Consejo está integrado por personas con las características mencionadas. Esas personas tienen un honorario mínimo, simplemente para que exista una relación contractual. Tienen que representarse a sí mismas, no pueden enviar a otro para que las represente (lo que constituye un problema en muchos consejos nacionales de estadística). Existe esa relación contractual, pero el honorario es suficientemente pequeño como para que el pertenecer al Consejo Nacional no represente un interés financiero o económico.

Ya les había dicho que el Consejo no figura en la ley, es decir que mañana puede desaparecer, si alguien cree que no es un aporte social. Sin embargo, en el caso de la organización política anglosajona, una vez que una entidad adquiere legitimidad, por tradición es prácticamente imposible eliminarla. Sería necesaria una crisis política para que un ministro se atreviera a decir: no quiero que este Consejo se reúna más. Y el riesgo sería el que había comentado inicialmente: la credibilidad del sistema de información nacional se vería disminuida si llegara a haber un ministro que piense que esta entidad, que no existe legalmente pero que tiene toda la legitimidad creada por la tradición, no debe existir más.

Al revés de lo que pasa en Australia y en Países Bajos el Consejo no interfiere en la gestión del Instituto de Estadística. Esta es una característica que afecta a la mayor parte de los Consejos Nacionales de Estadística en el mundo anglosajón, con excepción de Australia. Todo lo que tiene que ver con el día a día no es ámbito de competencia del Consejo. En este sentido, el Consejo canadiense se comporta en forma más parecida al Consejo francés. Solamente aborda los grandes problemas, que son *ad hoc*, porque hay una crisis, o se trata del problema de las prioridades, que se aborda anualmente. Es tradicional que las prioridades sean económicas. Esto pasa en todos los países. Cuando se empieza a crear un instituto de estadística, ¿cuál es la primera prioridad? el IPC, el desempleo, las cuentas nacionales, el crecimiento real del país. Después vienen todas las preocupaciones sociales. Entonces hay un sesgo en la creación de un instituto de estadística, por razones muy obvias. Y hay un riesgo también: es que siempre sea la parte económica la que se atiende en primer lugar. Y tiene que haber un mecanismo de corrección, que no lo puede estar a cargo del gobierno, porque los ministros jamás se pondrían de acuerdo en lo que toca a prioridades. Y tampoco se le puede pedir al primer ministro, que ya tiene enormes problemas de prioridades gubernamentales, que además arbitre en lo referido a las actividades estadísticas. Por eso es necesario que otra entidad se ocupe de las prioridades. ¿Y cuál es esa entidad? El Consejo Nacional de Estadística.

¿Pueden ser redundantes los Consejos de Estadística?

Para que tengamos algunos minutos para la discusión, voy a hacer algunos comentarios finales que tienen que ver con la otra parte del título de mi charla: ¿imprescindibles o redundantes? Hasta ahora he hablado de Consejos que parecen imprescindibles, pero no de redundantes. Conociendo como conozco todas las oficinas estadísticas de América Latina me entristece que prácticamente ninguna tenga un Consejo Nacional de Estadística en funcionamiento, pese al hecho de que la mayor parte de los países tiene una referencia a un Consejo de Estadística en la ley. Tenemos una paradoja: por un lado, una serie de países con una tradición en que no se menciona absolutamente nada sobre la existencia de un Consejo en la ley de estadística, pero donde sí los hay, funcionando, y realizando un aporte útil, ya que solucionan un montón de problemas. Y por otro lado tenemos un grupo de países que tienen una ley, que tienen una descripción muy detallada del Consejo Nacional de Estadística, está establecido que se reúne el jueves del tal mes a las nueve de la mañana, y en su composición tiene un ministro y un subsecretario, etc. Pero cuando uno pregunta cuando se reunió por última vez, resulta que fue hace once años. ¿Cuántas veces se reunió? Una. ¿Por qué no se reunió más? No se sabe exactamente. Ustedes seguramente tienen experiencia de esta situación.

Es bueno preguntarse por qué suceden estas cosas, porque el hecho de tener en la ley un elemento que no tiene ninguna característica operativa, no afecta positivamente la credibilidad del sistema. Tenemos un problema cuya solución no me parece obvia. Sabemos que el Consejo existe legalmente, pero que no funciona. ¿Cuál es la alternativa? ¿Sacarlo de la ley? ¿Va a funcionar así? La respuesta es, probablemente, no. Supongamos que estamos todos convencidos de que si debería existir un Consejo porque el tipo de problema que he mencionado, es efectivamente un problema real. Necesitamos un sistema de arbitrio; necesitamos de una entidad que se llame como quiera pero, como no existe, tenemos que conformarla. ¿Cuáles son las condiciones? Algo que sabemos que no funciona es darle una especificación muy detallada. La experiencia de algunos países indica que si tenemos una masa crítica de personas interesadas, si podemos identificar (entre comillas) a un presidente del Consejo Nacional de Estadística que tenga el profesionalismo, la integridad, el entusiasmo, el interés y la objetividad necesarias, entonces quizás ése sea el momento de contemplar la creación de un Consejo. Sin contar con eso, el riesgo es muy obvio. Vamos a tener una descripción legal, pero sin ninguna contraparte real.

Ahora espero sus comentarios

Preguntas de los asistentes

Pregunta: ¿Cómo es en las distintas oficinas de estadística la relación entre el Consejo y la Oficina? ¿Es una relación vinculante o el Consejo simplemente sugiere?. La pregunta es cuál es su opinión, cómo cree que deberían ser las cosas. El otro tema que me preocupa es el del plan estadístico. Si yo soy un *Chicago boy* voy a privilegiar las estadísticas monetarias y todo lo que la teoría de la escuela de Chicago me indica. Si mi preocupación es el capital extranjero, la concentración empresaria, la distribución del ingreso y otras cosas del estilo, mi plan estadístico va a ser diferente. Ahora, en este esquema, a mí no me queda claro quién define el plan estadístico. Creo que un Consejo, según quien lo integre, puede abrir luces pero también puede ser que si se integra el Consejo con personalidades tradicionales, me voy a quedar con estadísticas tradicionales. En síntesis, en su opinión: ¿Un Consejo tiene que sugerir o decidir? Y la otra cuestión es un aspecto esencial del Instituto, que es el plan estadístico: ¿de donde debe surgir?

Ryten: iba a decir empecemos por la segunda pero quizás sea mejor empezar por la primera. Si hay un Consejo que existe desde el primer día de la creación y el Instituto solamente empezó a existir en el segundo día, entonces es prácticamente imposible hablar de sugerencias. La relación es vinculante y así es en el caso de Holanda y de Australia. El instituto es una creación del Consejo, y resulta muy difícil decirle ahora al Consejo: su creación ha llegado a su madurez, tiene total independencia; por lo tanto a partir de hoy usted ya no tiene poderes vinculantes, solamente puede sugerir. Es algo posible, pero no es natural. Y al revés: si un instituto ha vivido durante años y años y de repente se crea una entidad vinculante con poderes de decisión, va a crear más conflictos que los que va a solucionar. Ningún director con una trayectoria estable, con todos el conocimiento que tiene del gobierno, de la administración, de la sociedad, va a aceptar de repente la disciplina impuesta por un Consejo que no tiene esa experiencia, que quizás no tenga la misma visión amplia que tiene ese director. Entonces, si queremos un equilibrio, no podemos exigir más que sugerencias. Sugerencia ilustrada sí, sugerencia pública sí, pero poder vinculante, no.

No sería natural pedir a un Consejo Nacional de Estadística un plan. El plan estadístico solo puede ser elaborado dentro del instituto de estadística. De esto estoy convencido. Existen precedentes de un plan elaborado por un organismo externo, pero que funcione, puedo atreverme a decir que no existe ninguno. Entonces, debe ser una creación endógena. Sin embargo, el director puede necesitar, y en general necesita, un respaldo político, un aval. ¿Y a quién lo va a pedir? Es natural que lo pida a un Consejo bien equilibrado, donde exista algo más que *Chicago boys*, para citar su ejemplo, un consejo que tenga un equilibrio profesional, social, geográfico; y no para rehacer el plan, sino para hacer determinados ajustes de naturaleza marginal. Si el Consejo Nacional de Estadística tiene preferencias muy marcadas y muy desvinculadas del equilibrio social va a perder la credibilidad... Si un presidente de un Consejo Nacional de Estadística dice hablando en nombre de la voluntad colectiva del Consejo todo lo que usted, director, está haciendo en el ámbito social no tiene el menor interés; tenemos que desarrollar, en cambio, los equilibrios financieros. Y si esta es una afirmación pública, no creo que afecte en forma positiva la credibilidad y la postura de ese Consejo. Muchos de los que conozco se han distinguido siempre por el equilibrio de su parecer. Si quieren preservar la imagen con que fueron creados, no van a dar sugerencias desequilibradas.

En resumen, en una situación en que ya existe el instituto, sugerencias, pero importante, cuanto más importante, mejor. Segundo: el peligro de sugerencias desequilibradas es menor siempre y cuando se preste mucha atención al equilibrio interno del Consejo y al carácter público de sus sugerencias. Tercero: el plan estadístico exógeno es algo que no funciona. Tiene que ser algo generado en el interior de un instituto y después puede ser limado, mejorado, por el parecer de un Consejo de notables.

Pregunta: me gustaría que ilustrara o abundara un poco más sobre los mecanismos de designación de los integrantes de los Consejos, quiénes, dónde, cuándo... quién selecciona, de qué manera...

Pregunta: en el contexto de los países latinoamericanos, con nuestras características, ¿tiene más sentido que el consejo esté constituido fundamentalmente por técnicos, en estadística, en economía o sociología; o por representantes sociales o de la ciudadanía, en términos de sindicatos, empresarios, etc.?

Ryten: no; y no, para la segunda pregunta; voy a regresar luego a ella pero primero voy a responder a la pregunta sobre el nombramiento, que es simplemente de proceso. Le doy el ejemplo canadiense y a partir de eso podemos hablar un poco de desviaciones respecto a ese modelo. Por tradición, la mitad de los 37 miembros son nombrados por el ministro y la otra mitad por el presidente juntamente con el director. Es un consenso tácito. Entonces el ministro tiene dos opciones: una es decir, tengo confianza en el presidente y en el director, no quiero interferir, así que nombren ustedes a todos. Pero tiene el privilegio de nombrar a la mitad de los miembros, siempre y cuando respeten las características exigidas, que son: no son representantes, en el sentido que empleó Lucía, y tampoco son necesariamente técnicos; pueden serlo, pero no es por eso que se los nombra. Cuando se los nombra: hay una rotación, porque sería imposible mantener siempre a los mismos miembros. Se los nombra por períodos de tres años. Todos los años hay un grupo que entra y otro que sale... es un poco como la rotación de la EPH; ¡se ve que somos estadísticos de profesión! Hay un grupo que todos los años sale y es reemplazado por una nueva ola escogida exactamente en los mismos términos y que mantiene los equilibrios deseados, de género, geografía, profesión... para que no sea un Consejo sesgado. Cuando alguien es nombrado recibe una carta del ministro que le dice: nos gustaría contar con su colaboración, ésta es la historia del consejo, éstos van a ser sus honorarios; y se le pregunta si está dispuesto a dedicar X días del año para participar seriamente en las actividades del Consejo. Según su respuesta, es nombrado oficialmente. Si un miembro del Consejo no participa de las reuniones durante tres veces seguidas, es automáticamente eliminado. Se le envía una carta muy amable, diciendo que se le agradece por su ayuda moral (!) y se le informa que va a ser reemplazado por Z. Este es el esquema, que es muy parecido al esquema de Australia. Se trata de personas que no son técnicos, ni son representantes; son personas conocidas, sobre todo por su estatura moral, con lo cual aporta un peso a las decisiones que tome el Consejo, donde permanece durante un período determinado de tiempo.

¿Por qué no queremos técnicos? Porque si son solamente técnicos no tienen una visión muy amplia de los problemas de un instituto de estadística, que enfoca todos los problemas sociales y económicos del gobierno. Si tengo un técnico especializado en algo, su visión va a ser parcial y estamos en la pregunta de Máximo, si tenemos un *Chicago boy*, con una visión muy estrecha de lo que es importante, eso no ayuda a las decisiones o a las sugerencias adoptadas por el Consejo. En el caso francés, el consejo es muy formal, y ésta es una de las características de los países latinos. Aquí si los miembros son representantes. Vamos a tener, por ejemplo, 33 representantes de los sindicatos obreros, 22 representantes de los gremios patronales, 15 del Consejo de Estado, etc. Entonces cuando sale uno entra automáticamente otro con exactamente las mismas características. Esto funciona siempre y cuando los ítems de la agenda del Consejo sean previsibles, porque son muy pocos. Pero funciona menos cuando el gran problema es el de las prioridades. En este caso, lo importante es el conocimiento de todos los problemas sociales y económicos del país. ¿Respondí a su pregunta?

Comentario: queda claro. La idea era si había alguna reflexión adicional suya en torno a como evitar, en nuestros países, que el Consejo se convierta en una caja de resonancia de las tensiones existentes.

Ryten: bueno, una forma de crear una caja de resonancia, que me parece un excelente término, es tener miembros por representación. Porque si yo represento a los sindicatos obreros, entonces vengo a la reunión del Consejo con la línea del partido, entre comillas, y tengo que representar la línea del sector social que estoy

representando. Pero lo que se pretende del Consejo es que olvide la línea del partido y que piense cuáles pueden ser las prioridades que generen un mejor sistema de información estatal, sin que importe si están en el poder los blancos, los colorados, los liberales o los conservadores.

Pregunta: en primer lugar quiero agradecerle formalmente su muy interesante exposición. Con respecto específicamente a la constitución de los consejos usted bien señala que el origen o sus objetivos fundamentales están centrados en dos cuestiones. O bien cuando aparece el conflicto, y entonces el consejo tiene un papel de árbitro, o bien cuando hay que decidir las prioridades, caso en que el consejo tendría otro papel. La duda que me queda es acerca de quién lo tiene que conformar. Me parece que la conformación para un objetivo y otro no necesariamente requiere el mismo tipo de perfil. Cuando quiero laudar un conflicto que, en general, se genera por interpretaciones técnicas pero que tiene su costado político o, si usted quiere, problemas políticos que se manifiestan a través de interpretaciones técnicas, en el Consejo se van a necesitar técnicos. De lo contrario será muy difícil que los representantes de la sociedad civil tengan una legitimidad suficiente para laudar, cuando el problema al que hay que responder es específicamente técnico. En el otro caso creo que sí; cuando hay que establecer las prioridades de un plan estadístico o la adecuación de la oferta y la demanda en función de lo que el gobierno desee en términos de sus necesidades genuinas, no del interés político partidario o de demostrar que algo es bueno o malo. Ahí sí yo veo lo que usted señala, en el sentido de que la composición debe tener una representatividad de la sociedad, con todos sus matices, ya sea de género, etc. La pregunta es ¿no estaríamos hablando de dos tipos de cuestiones diferentes?

Ryten: esta pregunta es la consecuencia de un peligro; y el peligro es haberles contado solo una parte de la historia. Porque hay una parte de la historia que contesta esta inquietud. En primer lugar, hay una vieja tradición en el mundo anglosajón: un caballero puede enfrentar todos los problemas, un *gentleman* no necesita de conocimientos técnicos; decide si es Laspeyres o Paasche, decide si es Microsoft o Linux, etc. Todo lo que se necesita es que venga de una buena universidad y de una buena familia; ¡lo demás no es muy importante! Parece una anécdota, pero créanme que esto tiene raíces bien profundas en algunos países. Sin embargo, a pesar de toda la tradición británica, hay problemas con los *gentlemen*. Y entonces, nuestro Consejo, y varios otros, tienen una capacidad adicional, que consiste en que si el problema tiene una dimensión técnica que los supera tienen el poder, el apoyo y la obligación de convocar a los técnicos adecuados para hacer un estudio de los méritos técnicos del problema, y que son quienes van a hacer una recomendación. Esto pasa prácticamente todos los años. Ya se trate de expertos legales, en geografía, en finanzas públicas. Pero, como existe el poder, y como existen los recursos, no es de ninguna forma una frontera ni una barrera. Entonces, esta sería la forma de abordar el problema técnico. Para el otro aspecto, desde luego, como usted dijo, uno quiere la experiencia más amplia posible para dar un parecer.

Pregunta: teniendo en cuenta nuestro escenario en América, y la experiencia que usted transmite, me gustaría saber como llegaron en Canadá, después de haber tenido una gestión exitosa, al convencimiento de la necesidad de crear un Consejo. En ese sentido, la otra cosa que surge, es que pasa con el Parlamento, con el poder legislativo... Voy a hacer una comparación que puede parecer muy atrevida, pero estoy convencido de que el servicio meteorológico y el servicio estadístico son diferentes. Para la meteorología uno no imagina un Consejo. Qué pasa con la representación política y estos cuerpos.

Ryten: bien, empecemos por el último comentario. En principio, medimos la temperatura y las precipitaciones en un caso y el desempleo y los precios en el otro. Pero, aunque nadie se anima a culpar al gobierno si la temperatura es baja, todos se animan si la tasa de desempleo es alta; y ésta es una diferencia muy importante. Entonces, aunque uno quiera que el comportamiento de ambos medidores sea idéntico, la trascendencia de uno es totalmente distinta a la del otro, y la sensibilidad del gobierno en cuanto a los resultados de uno y otro es también muy distinta.

Comentario: ¡es cuando aparece la sensación térmica!

Ryten: infelizmente, también hay una sensación térmica con el desempleo. Pero la reacción es distinta y de allí vienen varias diferencias. De hecho hay varios casos en que interviene el Parlamento. Ya les había mencionado el caso de la Comisión Boskin, que no fue creada por el ejecutivo sino por el legislativo. De hecho, el poder legislativo consideró que era una falla, una laguna del poder ejecutivo tolerar una situación en que algo tan importante como el IPC podía ser sospechado de tener un sesgo. Entonces tomó la iniciativa de investigar si había o no un sesgo en el IPC, y en EE.UU. la iniciativa de crear una comisión es soberana, le guste o no al poder ejecutivo. No es el único caso en que interviene el parlamento. En Alemania, por razones que ustedes van a entender muy fácilmente, existe una enorme reticencia a dar mayores poderes al poder ejecutivo. Entonces, en el caso de Alemania, el nombramiento del Consejo Nacional de Estadística es competencia exclusiva de una de las dos cámaras. En el caso de una democracia de tipo Westminster, de una democracia anglosajona, no existe la necesidad de decir si es el parlamento o el poder ejecutivo, porque el partido que conforma el gobierno tiene mayoría en el parlamento; con lo cual no tendría valor ninguno hacerlo intervenir. Por eso usted no va a encontrar ni en Sudáfrica, ni en Australia, ni en Canadá, ni en Gran Bretaña, una interferencia del parlamento en este tipo de problema.

La evolución o el momento de creación de los Consejos diría que en casi todos los casos, con excepción de Australia y Países Bajos, fue puramente oportunista. En el caso de Canadá se dio la coincidencia de varios factores. Uno fue que después de veinte años fuera del poder, llegaron al gobierno los conservadores, sin saber muy bien como se manejaban todas las instituciones del gobierno federal, con lo cual la cantidad de conflictos entre funcionarios permanentes y nuevos ministros aumentó en tres meses diez veces. La primera reacción fue pensar que, aunque hasta entonces siempre se habían podido arreglar los conflictos entre el funcionario político y el funcionario permanente, con ese gobierno existía el riesgo de que el tema nos superara. Este hecho coincidió con la existencia de un entusiasta que dijo que, si alguna vez querían crear un Consejo Nacional de Estadística, él ponía a su disposición todos sus medios; "soy muy conocido, no dependo de ningún partido, tengo una trayectoria académica que me da profesionalismo e integridad y estoy muy interesado". Con este tipo de coincidencia, la prudencia indicaba aprovecharla; era el momento para crear la institución. ¿Es el único momento posible? No. Pero, por otro lado, crear una institución sin saber quién va a integrar la masa crítica de miembros es sumamente imprudente. Porque se corre el riesgo de crear una institución sobre el papel, que nunca se transformará en una institución real.

Pregunta: ese riesgo es muy latinoamericano. Pero tanto la función de mediar o laudar, como la segunda, establecer prioridades, son dos problemas muy legítimos. Pero me parece que hay otro tema que es muy importante: la especificación de las demandas. En el modelo francés el Consejo tiene algún papel en este sentido, ya que tienen representantes... ¿es efectivamente así?

Ryten: la especificación de la demanda interviene en el caso de Canadá como una corrección a la propuesta del director. El director viene al Consejo y dice: mire, esto es lo que yo quiero hacer en los próximos tres o cinco años. Estas son mis intenciones a corto y a mediano plazo. Voy a hacer un poco de cuentas de inversión directa, la criminalidad es un problema muy importante así que tenemos que desarrollar ese tipo de encuestas. Pero si el director se olvida del medio ambiente, seguro va a haber miembros del Consejo Nacional que le van a decir: pero el árbol es la principal institución canadiense. ¿dónde está?, ¿dónde está la biomasa?, etc. ¿Cómo encaja una preocupación social tan importante como el medio ambiente, en todos sus planes? Entonces el director tiene que reaccionar. No puede ignorar una preocupación de ese tipo, si proviene de varios miembros del Consejo. Puede proponer que se satisfaga la salud a corto plazo y que después se pase al medio ambiente. Pero no lo puede ignorar. En este caso la detección de la demanda es, en principio, interna, pero no detectarla expone al director a una crítica muy importante por parte del Consejo.

Pregunta: ¿Todas las demandas se canalizan a través de este Consejo? ¿o llegan directamente al instituto de estadística?

Ryten: el consejo no tiene ninguna función de este tipo. Si soy un demandante, ni siquiera necesito saber que el consejo existe. Si quiero que se haga una encuesta sobre el uso de fundas plásticas para recoger la basura, lo que me parece muy importante, porque mi preocupación es que cosas son biodegradables y cuales no, mi contacto es con el Instituto de Estadística, tanto si soy del gobierno como si soy del sector privado. No tengo porqué saber que existe el consejo, y de hecho no existe en la ley. No hay ningún organigrama estatal que me diga donde está ese Consejo. Pero el día que el director incorpore un montón de encuestas sobre el medio ambiente y se vea que está perjudicando otros temas, que también tienen gran prioridad, el Consejo diría: su plan de actividades estadísticas está desequilibrado. Entonces el Consejo existe para el ministro, existe para el director, existe en el sentido de que tiene opiniones públicas, pero no existe como institución permanente a la cual yo puedo ir a expresar mis opiniones. No tiene una ventanilla para atender a los demandantes.

Pregunta: en Canadá, en caso de una controversia, ¿quién establece los plazos en que se tiene que expedir el Consejo? Por ejemplo en el caso de metodologías alternativas...

Ryten: esa controversia debería ser decidida por el director. Le voy a dar un ejemplo concreto. El IPC era tradicionalmente un índice Laspeyres, no había ningún conflicto y creo que los sindicatos sabían que, en promedio, un índice Laspeyres sobreestima la evolución de los precios, lo que era algo excelente para el ajuste de sus salarios. Pero llegó un momento en que por razones técnicas se decidió que se iba a reemplazar Laspeyres por una aproximación a un índice ideal, que no sube tan rápido como el de Laspeyres. La primera reacción de los representantes de los sindicatos obreros fue decir que las clases capitalistas le estaban quitando algo a las clases obreras... y que el instituto de estadística no era lo suficientemente equilibrado e imparcial como para resistir a lo que era una presión injustificada. En este caso, no es un conflicto entre ministro y director, sino de aceptación de una medida estadística por parte de la sociedad; el director podría ir al Consejo diciendo: estas son nuestras intenciones; estas son las razones, queremos un proceso objetivo para tranquilizar los ánimos. Y, si el Consejo no se siente con la capacidad necesaria para decir que un índice Tornquist es mejor que uno de Laspeyres, debería preguntar a las tres grandes autoridades en índices su opinión al respecto y cuales son las precauciones a tomar para implementar el cambio. Este sería el caso de un Consejo ampliado, que ya mencioné antes.

El Dr. Mármora agradeció al expositor, con lo que terminó la sesión.

Se agregan como anexo los principios fundamentales de la estadística oficial.

Naciones Unidas, abril de 1994

Principios fundamentales de la estadística oficial

1. Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados.
2. Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca

de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento y la presentación de los datos estadísticos.

3. Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar la información de acuerdo con normas científicas sobre fuentes, métodos y procedimientos.
4. Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.
5. Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente tomando en consideración la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que impondrán a los informantes.
6. Los datos que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizados exclusivamente para fines estadísticos.
7. Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos.
8. La coordinación entre organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico.
9. La utilización por los organismos de estadística de cada país de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos a nivel oficial.
10. En todos los países la cooperación bilateral y multilateral en estadística contribuye al mejoramiento de los respectivos sistemas estadísticos nacionales.