

NOTA EDITORIAL

LA ESTADÍSTICA EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO

En un Estado en el cual el gobierno interviene activa y extensamente en la economía y en la provisión de servicios sociales, la agencia oficial de estadística tiene un papel central. La eficacia del gasto social depende en buena medida de la información que tenga el gobierno para encauzar el gasto público con eficiencia y sobre todo con equidad.

La capacidad de focalizar el gasto en las poblaciones más pobres sólo es posible si se sabe quiénes componen estas poblaciones y dónde están localizados. Para el diseño de las políticas se requiere información que permita identificar áreas con grandes brechas de desarrollo en las cuales las inversiones en infraestructura y en servicios pueden tener un mayor impacto. Esta información estadística resulta útil no solo para la acción estatal, sino también para las agencias internacionales de desarrollo, y para muchas entidades no gubernamentales incluyendo grupos de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación, e inclusive empresas privadas.

En economías de libre mercado mucha información estadística la produce el sector privado. Por ejemplo: las estadísticas sobre sintonía radial o de televisión las produce y paga el sector privado. Las empresas de productos de consumo generan estadísticas de mercado, y sobre la demanda y elasticidad de precios de los bienes y servicios que ofrecen. Otro segmento de la información de creciente importancia en el cual participa el sector privado es en la generación de encuestas de expectativa. El sector privado hasta financia encuestas de preferencias electorales.

Existen, sin embargo, estadísticas que son bienes públicos y no van a ser financiadas por el sector privado. Esto incluye información que es de uso general, pero costosa de producir. La información, cuyo usuario principal es el Estado, también tiene que financiarla el gobierno.

Los censos proveen información que sirve de base para toda la estadística privada. Estos en el mundo entero son una función estatal. Le sirven a todo el mundo, pero ninguna empresa privada encontraría rentable financiarlos. De otro lado, están las estadísticas que hacen posible evaluar la efectividad de los programas de gobierno. Estas obviamente tienen que generarlas o el instituto oficial de estadística o las agencias gubernamentales encargadas de suministrar los servicios en cuestión.

En Colombia existe una larga tradición en la producción de información estadística de calidad que constituye un bien público. Por ejemplo, es difícil encontrar en otros países latinoamericanos, inclusive más desarrollados que Colombia, la disponibilidad de información y la historia que tiene la encuesta anual manufacturera.

I. COSTO-BENEFICIO DE LA GENERACIÓN DE ESTADÍSTICA

En este momento está pendiente la decisión de cuándo se debe hacer el censo general de población. Este es costoso y el déficit fiscal grande. Es difícil tomar la decisión de hacer el censo a costa de algún programa social.

Pero la tesis que deseo sustentar es que, precisamente, se necesita el censo para hacer el gasto social más eficiente y más equitativo. Este contribuiría a focalizar el gasto público y haría posible llevar los recursos de programas sociales a donde más se necesitan. El censo entonces hace posible aumentar coberturas a menor costo, y en este sentido es una inversión rentable en términos sociales y fiscales.

¿Cómo manejar las transferencias de educación sin saber dónde están los niños? Se sabe que el cambio en la política de otorgar recursos a las escuelas públicas por población atendida en lugar de entregar montos globales, en algunos casos está haciendo "aumentar" la tasa de cobertura en zonas que habían mostrado sistemáticamente bajas coberturas. Sin saber realmente cuál es la población atendida por el sistema escolar, o cuál es la distribución de la población rural-urbana, no hay forma de mejorar el impacto social de las transferencias.

Por ausencia de censo no se pueden expandir de manera válida las encuestas de desempleo y empleo, y tampoco se podrán expandir las encuestas que hace el sector privado. La experiencia internacional muestra que hacer censos es socialmente rentable. No pospongamos en Colombia esa decisión.

Otras estadísticas oficiales tienen beneficios sociales mayores que sus costos. Este es el caso de encuestas de empleo y desempleo, de censos industriales y encuestas sobre producción industrial, de construcción y de producción agrícola. Toda esta información es necesaria también para hacer cuentas nacionales, lo cual es un elemento fundamental para la política económica. Finalmente, todas las agencias de estadística se responsabilizan de producir un índice de precios al consumidor, instrumento fundamental para la ejecución de la política monetaria.

En diferentes momentos el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha querido tener el monopolio de la estadística. Esto es un error. La demanda de información es siempre mayor que la oferta, y por esa razón la priorización es importante. El sector privado puede producir estadísticas, y diferentes agencias estatales producen cierta información especializada. Los bancos centrales producen las estadísticas financieras, monetarias y, frecuentemente, las cifras de balanza de pagos. Dadas las actuales limitaciones de presupuesto, el DANE debe concentrarse en garantizar la producción de estadísticas básicas de alta calidad.

Es cierto que también existen demandas sobre las oficinas de estadística para recoger y producir información que no se había considerado previamente. Con frecuencia estas demandas están asociadas con necesidades de información para el diseño, implementación o seguimiento de nuevas políticas. También pueden tener su origen en demandas de entidades internacionales que financian inversiones en un sector específico. En estos casos se debe garantizar que tales demandas no afecten negativamente la provisión y la calidad de las estadísticas básicas, máxime cuando los recursos son muy restringidos.

Sin embargo, el gobierno también debe aplicar criterios de eficiencia de costos para asignar la producción de información entre el DANE y otras entidades estatales. En ciertos casos, como en la realización de encuestas especializadas, la infraestructura y la experiencia del DANE pueden ser útiles para satisfacer, a menor costo, demanda de información sobre sectores específicos. No se logra nada si se recortan recursos y funciones del DANE para que otras entidades generen estadísticas a costos mayores.

De otro lado, el DANE no debe desviar recursos hacia actividades de interpretación de los datos. Estas actividades las elaboran los centros de investigación, las agencias especializadas del gobierno y las universidades. Tampoco son prioritarias las labores de difusión de resultados. Las estadísticas simplemente deben estar disponibles para quienes las desean utilizar, ciertamente en formatos de fácil acceso y con total claridad metodológica.

II. CREDIBILIDAD

El valor de las estadísticas para la sociedad también es función de su credibilidad. Para lograr dicha credibilidad tiene que haber una percepción generalizada de que éstas no pueden ser manipuladas por el gobierno. Es fundamental por lo tanto, que la agencia de estadística sea independiente del gobierno y de cualquier grupo de presión, y debe lograrse la percepción de independencia. Esto es más fácil lograrlo si la agencia de estadísticas no interpreta las implicaciones de las cifras que produce.

Al ser financiada por el presupuesto nacional, va a haber la presunción de que el gobierno puede manipular las cifras. La agencia estadística debe tener una estructura organizacional y una historia que garanticen esa independencia.

La estructura institucional para lograr la independencia debe partir de un régimen presupuestario que no implique grandes variaciones en los montos de los presupuestos. La mayor parte del gasto del DANE debe orientarse a funcionamiento con cuantías estables en términos reales. Esto crea independencia del gobierno de turno. En el presupuesto de inversión, sólo deben aparecer gastos no recurrentes, como el censo o encuestas especializadas y no continuas.

La labor del DANE es eminentemente técnica, y por lo tanto, el nombramiento del director no debe ser una decisión política. Se debería contemplar la posibilidad de que éste tuviera un período fijo, que no coincidiera con el período presidencial, y con posibilidad de reelección. Este tipo de arreglo institucional aumentaría la credibilidad de la institución.

La otra base esencial de la credibilidad es la calidad de la información. A este respecto, es fundamental, como lo ha venido haciendo el DANE, el uso de principios y estándares internacionales que guíen los métodos y procedimientos para la recolección, procesamiento, almacenamiento y presentación de la información estadística. Esos principios incluyen la relevancia de la información producida, la confidencialidad de la in-

formación y la confianza en que las fuentes que la proveen entreguen información fidedigna.

También se puede aprender de la experiencia de otros países que han instituido comités de estudio de temas estadísticos y contribuyen a mejorar la calidad y efectividad del sistema de información estadística. En este sentido se debería crear un consejo asesor de usuarios de estadísticas que colabore con la institución a fin de mantener la calidad de las cifras que produce. En dicho consejo podrían estar representantes del sector privado como la ANDI y la SAC, investigadores de las universidades y funcionarios de otros organismos estatales usuarios de los productos del DANE.

III. CONCLUSIONES

En conclusión, un Estado que interviene en la economía requiere una muy buena base estadística para hacer dicha intervención eficiente y equitativa. Un Estado como el colombiano, con alto y creciente gasto social, tiene que disponer de cuantiosas estadísticas económicas y sociales de calidad.

La generación de información también debe contribuir al entendimiento de las tendencias en la economía y en la sociedad, a la evaluación de las políticas que se implementan para afectar esas tendencias, y debe ayudar al diseño de futuras políticas. La información estadística actual muchas veces es inadecuada para esos objetivos. Se requieren, por ejemplo, nuevos indicadores estadísticos que permitan comprender mejor las tendencias en el sector de los servicios. Se requiere también información que ilustre la forma como operan mercados de trabajo flexibles más allá de los mercados de trabajo tradicionales. Se necesita comprender la forma como vive la población pobre y los recursos que los pobres pueden usar, y sobre los cuales pueden incidir las políticas, para mejorar su calidad de vida.

En estos temas el DANE tiene un papel crucial como entidad generadora de información. Y no hay duda de que aun en medio de un drástico y necesario ajuste fiscal, se deben garantizar los recursos que el DANE requiere para cumplir con sus funciones de proveer un bien público con grandes externalidades sociales.

*Miguel Urrutia Montoya**
Gerente General

* Gerente General del Banco de la República. Presentación en la conmemoración de los 50 años del DANE el 14 de octubre de 2003. Las opiniones aquí expresadas no comprometen ni al Banco de la República ni a su Junta Directiva.