

Información oficial: desencuentros en la provisión de un bien público

César A. Caballero R.

Introducción

Esta ponencia aborda los problemas de la coordinación institucional desde la perspectiva de la Administración. Mientras mis compañeros de panel abordan los desencuentros entre economistas y juristas observando las relaciones del ejecutivo con el Congreso y la Rama judicial.

Sin embargo, una primera aclaración es necesaria: en mi criterio, la denominada “posición de la administración”, frente a la mayor parte de los temas no es unívoca y en una gran cantidad de ocasiones refleja más que consensos la imposición de fuerzas al interior de la Administración Pública.

Aquí presentaré una visión particular de la administración: la de los encargados de producir y difundir información oficial básica de carácter estadístico. La hipótesis central, sobre la cual se mueve este texto es que las estadísticas oficiales de un país, no son patrimonio de una parte de la administración pública ni mucho menos de un gobierno de turno. Pertenecen a toda la sociedad y por lo tanto deben ser conocidas en su totalidad por la sociedad en un lapso de tiempo, igual o por lo menos muy cercano, a cuando la conocen los gobernantes.

Ello requiere de la construcción y consolidación de un marco institucional que reconozca y respete la independencia de estas entidades (los Institutos Nacionales de Estadística).

Para ello se ha dividido el contenido en tres grandes secciones. En la primera presentamos una explicación desde 6 perspectivas de porque las Estadísticas oficiales deben ser consideradas dentro del grupo de bienes y servicios que los economistas denominan como “públicos puros”.

La segunda explora tres tipos de desencuentro básicos que están presentes en la definición de qué información estadística producir, como elaborarla y finalmente cómo debe ser difundida y utilizada. En la tercera sección se presentan las conclusiones.

1. La información Estadística oficial como un bien público:

La información estadística corresponde, desde el punto de vista económico a los llamados bienes públicos puros, (más adelante se explicara en detalle) pero adicionalmente adquiere una perspectiva de contribución a la construcción de un sistema democrático, donde los ciudadanos eligen alternativas de gobierno, bajo el supuesto que la información es confiable, oportuna y de buena calidad.

Las estadísticas oficiales, para poder ser producidas con calidad, necesitan de un proceso científico de generación de conocimiento, que se concreta en la elaboración de diseños estadísticos, metodologías y clasificaciones, todo lo cual permite realizar comparaciones

internacionales y construir series históricas. El conocimiento allí generado es un bien que es propiedad de todos los ciudadanos.

- La perspectiva de generación de conocimiento

Producir estadísticas requiere de un proceso previo de entendimiento del fenómeno a ser medido. Para tener un buen diseño técnico es necesario, antes de abordar la medición, estudiar los marcos teóricos, conceptuales y metodológicos que sustentan las variables de estudio. Por ello, la primera fase de cualquier investigación estadística es la conceptualización del fenómeno, para identificar los universos, las relaciones entre las variables, al igual que las categorías de análisis; sobre la base de este diagnóstico es posible determinar con certeza qué aspectos son cuantificables y cuales no.

Por ejemplo, cuando el DANE asumió el reto de realizar una caracterización de la cadena de reciclaje en Bogotá para 2002, los técnicos tuvieron que entender primero cual es la relevancia del fenómeno para la ciudad, así como el marco jurídico y económico donde se desarrolla; segundo, delimitaron el (los) universo (s) de estudio, en este caso condicionado por las decisiones de política que tenía previsto tomar la administración Distrital, quien era el usuario principal de los resultados de esta investigación.

Tercero, era necesario identificar las características de los grupos poblaciones involucrados y finalmente, entender cómo funciona el negocio del reciclaje en sus distintas etapas, que van desde la recolección del material desechado por industrias, establecimientos comerciales y los hogares, hasta su reconversión en material como insumo para otros procesos productivos.

Pero, ¿cómo encontrar a los recicladores “pobres”, que por su propia condición de supervivencia viven moviéndose en toda la ciudad? ¿Cómo determinar los ingresos y el valor agregado de cada una de las etapas de la cadena, si en algunas de ellas el trueque es una de las formas de intercambio?, ¿Cómo distinguir, en una familia dedicada al reciclaje, cuáles miembros del hogar son los generadores del ingreso?

A partir de las respuestas a estas preguntas se pueden concluir otras más complejas, como el ingreso promedio de cada hogar y persona, así como el valor agregado generado por esta actividad.

Estos interrogantes obligaron a un proceso de aprendizaje, que en el caso del DANE, se traduce en el diseño estadístico, operativo y metodológico y se concreta en finalmente en un formulario, probado en el terreno, que permita recoger datos de las variables a ser analizadas. No sobra decir que el instrumento de recolección de información debe cumplir además la condición que sea perfectamente comprensible para las cerca de 21 mil personas que viven de la cadena de reciclaje en la ciudad de Bogotá.

El conocimiento del fenómeno de estudio y la siempre escasa disponibilidad de recursos determinaron finalmente el diseño estadístico, en este caso, una metodología denominada

“Bola de Nieve”, para cuantificar y caracterizar la población asentada y de “Censo y Recuento” para la población móvil¹.

Estadísticas internacionalmente comparables para un mundo globalizado

Desde el surgimiento de los institutos de estadística en el mundo, existe una preocupación permanente por lograr la comparabilidad de las cifras. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por ejemplo, ha venido impulsando desde su creación en 1919 el uso de metodologías similares para medir el mercado laboral en sus países miembros. También el Sistema de Cuentas Nacionales y las clasificaciones de actividades y productos que hoy en día facilitan el comercio internacional.

Una muestra es el concepto de “hogar”, diferente al de familia. En los censos realizados por el DANE, así como en las encuestas a hogares, es el mismo. Hoy es utilizado de la misma forma por todos los institutos de estadística del mundo (léase los países miembros de la OIT).

Para los Institutos de Estadística un hogar es “una persona o un grupo de personas que ocupan una vivienda y se han asociado para compartir al menos una de las comidas. Pueden ser familiares o no entre si. Los empleados del servicio doméstico y sus familiares forman parte del hogar siempre y cuando duerman en la misma vivienda donde trabajan”². Esto quiere decir que si en un apartamento viven los padres, dos de los tres hijos, uno de los abuelos y una empleada de servicio domestico, el hogar tendrá seis miembros, a pesar de que la familia nuclear (padres e hijos) sea de cinco.

Posteriormente viene el reto de construir series históricas. Esa es la gran fortaleza del DANE. Series como las del Índice de Precios al Consumidor (IPC), más conocido como la inflación, que ha venido consolidándose todos los meses, sin interrupción por 50 años; la Encuesta Anual Manufacturera, que mide el comportamiento de la Industria, con 50 años de experiencia. La de cuentas nacionales, de más de 30 años, o la de hogares, concentrada en la medición del mercado laboral, son un valor agregado del trabajo cotidiano de la entidad.

Cada serie histórica, por sí sola, es un patrimonio de la sociedad y además un avance adicional en la generación de conocimiento de los problemas sociales y económicos del país. Es la perspectiva histórica de mediano plazo, la que permite ver cómo los patrones de consumo de los hogares colombianos se han modificado en los últimos 50 años.

En 1954 por ejemplo, los alimentos representaban cerca del 49.3% del gasto final de los hogares y hoy corresponden al 29.5%. En vivienda, que incluyen los servicios públicos domiciliarios, se aumentó de 23.5% al 29.4%. El transporte y las comunicaciones, en el mismo lapso pasaron de representar un 2.4% al 13.5%.

¹ La metodología de bola de nieve consiste en: ubicar espacialmente los lugares de asentamiento de la población recicladora, una vez allí el encuestador pregunta a quién le suministra los datos si conoce de la existencia de otras personas dedicadas a la misma actividad; se visitan, se pregunta de nuevo y así sucesivamente hasta estar seguros que toda la población objeto de estudio ha sido cubierta. El censo y recuento se puede resumir así: se determinan los sitios por donde suelen pasar los recicladores, se les identifica y pasado algún periodo muy corto de tiempo (final de un ciclo), se realiza un recuento nuevamente para determinar cuántas son las mismas personas y cuántas son diferentes.

²DANE, Encuesta Continua de Hogares, Manual de conceptos básicos y recolección.

La siguiente tabla resume la evolución de la estructura de gasto de nuestros hogares, mostrando una clara diversificación de los patrones de consumo. Su lectura debe realizarse como la composición de la estructura final de compra y no como un nivel de consumo. Por ejemplo, de cada 100 pesos que consumían los colombianos en 1954, \$9.23 se destinaban a vestuario. Si bien para 1994, el peso de este rubro disminuyó a \$7.23, eso no quiere decir que se este gastando menos dinero en vestuario, sino que el promedio de los colombianos tiene hoy ingresos superiores y eso permite que destinen a otros rubros parte de su gasto.

Este indicador, cuyo uso principal es de coyuntura, por ser hoy una serie histórica, nos permite recordar que los colombianos dejamos de consumir productos como la viruta, el cocinol, las maquinas de coser, y los cortes de tela y en cambio han ingresado a la canasta de nuestro hogares, los celulares, el VHS, los preservativos y en los casos de Medellín y Bogotá, los tiquetes del Metro y de Transmilenio.

Este, y muchos otros ejemplos más, son información que todos los colombianos construimos conjuntamente y por lo mismo son parte de nuestro patrimonio estadístico.

Aceptar que para producir estadísticas se requieren de estos elementos: conceptualizar, homologar y generar series históricas, permiten afirmar que el trabajo del DANE es, no solo científico sino también de innovación

Por eso, la entidad logró mostrarle a pares nacionales que los proyectos de nueva base de cuentas nacionales y encuesta nacional de ingresos y gastos, implicaban un avance en el conocimiento de los fenómenos sociales y económicos, y que en su realización el DANE avanzaría en la adaptación y aplicación de nuevos instrumentos tecnológicos³. El resultado fue la calificación de estas dos propuestas como proyectos de innovación científica y tecnológica, por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

También se logró la inscripción de grupos de investigación ante Colciencias. En el primer ejercicio los mejor calificados fueron el de cuentas nacionales y el de estadísticas de género. El DANE inicio el camino de formalización de sus grupos de investigación, sometiéndose en más de once áreas al juicio de académicos nacionales, que evalúan las metodologías y el rigor del trabajo de la entidad.

Perspectiva económica

Según Joseph Stiglitz, “los bienes públicos son aquellos de los que una persona puede disfrutar sin que le cueste nada (no existe rivalidad en su consumo) y de cuyo disfrute cuesta mucho excluirla (no son excluyentes)”⁴. Las estadísticas oficiales cumplen ambas características: una vez que sean de conocimiento público, que una persona adicional las utilice, tiene un coste marginal nulo y además, es imposible excluir a alguien del disfrute de las estadísticas oficiales, una vez han sido publicadas. Por eso la importancia de cumplir

³ Los pares nacionales son académicos que laboran en áreas económicas y sociales y son convocados para evaluar nuevos proyectos de investigación.

⁴ Stiglitz, E. Joseph, Economía, Editorial Ariel, Barcelona, 1.994, pagina 203.

estrictamente los cronogramas de publicación. Así los interesados sabrán en que momento está disponible la información.

Que la información estadística oficial sea un bien público puro, implica la necesaria intervención del Estado en su producción y difusión, así como en la consolidación y mantenimiento de sus series históricas.

El costo económico de producir bienes para el disfrute público, como la información estadística oficial, con el volumen y la periodicidad necesaria es enorme y no hay un solo agente privado, que en una relación costo beneficio pueda asumir sus costos. Es decir, no es posible que el mercado asegure el financiamiento de la generación de un índice como el IPC, al menos no con la calidad y el nivel de desagregación y precisión con que lo realiza el DANE.

Las tareas de diseño, de homologación y construcción de las series históricas, además del tamaño de los operativos de campo conllevan la generación de unos costos hundidos que ningún agente del mercado podría asumir. Vía impuestos, la sociedad, en su conjunto soporta el costo económico de producir y mantener las estadísticas.

Como ya vimos, uno de estos costos es el entendimiento del problema a ser medido, el diseño de una metodología rigurosa pero flexible. Rigurosa porque permite compararla internacionalmente y flexible porque se adapta a las condiciones y necesidades de la sociedad colombiana.

También está el entrenamiento requerido tanto al personal de campo como a los grupos de diseño temático. La elaboración de cada uno de los formularios y sus sistemas de procesamiento.

Uno de los aprendizajes del DANE ha sido cómo preguntarle a las personas y a las empresas y el tipo de lenguaje que debe ser utilizado. Un ejemplo, es el de preguntar por los gastos, para tener una mejor aproximación sobre los ingresos. Si le pregunta a un hogar de ingresos altos sobre los ingresos mensuales totales, normalmente tenderá a declarar ingresos inferiores a los reales, con el fin de no aparecer tan ricos. En cambio en los hogares pobres, se da una tendencia a sobreestimar el ingreso. Esta situación es generalizada en el mundo y por ello, la mejor forma de aproximarse al ingreso, es asumir que el gasto del hogar es su mejor reflejo.

Para poder conseguir la información y saber a qué tipo de universo representa, es necesaria la construcción del marco estadístico propio de cada investigación. En el caso de la Encuesta Continua de Hogares, su fuente primaria es el censo, porque allí se establece tanto la ubicación como el número de viviendas, y hogares.

En industria es una base de datos o directorio de lista con nombres de las empresas y sus direcciones, similar al directorio telefónico, que contiene el universo de la industria formal colombiana. Su mantenimiento de un trabajo de actualización permanente, debido a las dinámicas propias de una actividad empresarial: fusiones, cierres, apertura y cambios en la ubicación física.

Para el IPC se construye un directorio con los lugares finales de compra de los hogares: Plazas de mercado, tiendas de barrio, bodegas, supermercados, droguerías e hipermercados, entre otros. Las características de estos directorios varían no sólo con el tiempo sino también entre ciudades. Por ejemplo, en Bogotá el pan se compra cada vez más seguido en los supermercados, pero en ciudades como Ibagué y Calí, se mantiene la costumbre de consumirlo caliente y se compra en las panaderías cercanas a los hogares.

Este índice, también necesita una guía sobre las marcas y calidades preferidas por los hogares, con lo cual se puede notar, por ejemplo, el incremento en el consumo de la leche deslactosada y la práctica desaparición de la leche cruda.

Todo ello implica una alta inversión inicial, que luego permite realizar las investigaciones con un menor costo. Por ejemplo, la Encuesta Nacional Agropecuaria, que en 2005 cumplirá, 10 años de ser elaborada, tuvo un presupuesto inicial, en 1995, de \$7.1 billones (en pesos constantes de 1.994), con los cuales se construyeron los marcos estadísticos, se realizó el diseño temático y se obtuvieron resultados para 29 productos. Para el año 2004, el DANE contó con \$1.1 billones (de nuevo, en pesos constantes de 1994), para realizar la encuesta, pero en esta ocasión se cubrieron 19 productos agropecuarios adicionales. Es decir, al inicio tuvieron unos costos elevados, pero a medida que se fue perfeccionando el ejercicio se logró mayor cobertura y mejor calidad a menores valores.

El carácter de bien público hace que el acceso a la información deba ser lo más amplio posible. La tendencia es a hacerlo gratuito en la mayor parte de sus facetas. Hoy en día el DANE entrega sin costo los datos agregados, principalmente para el total nacional, pero los denominados archivos planos, es decir las bases de datos de donde se genera la información agregada, tienen un precio.

Sin embargo, no todos los productos del DANE pueden ser gratuitos. Por ejemplo, el marco estadístico de la industria, con la dirección de todas las empresas industriales colombiana, ¿debe ser de libre acceso? ¿O debe serlo la generación de productos georreferenciados, que le permiten, por ejemplo a una cadena de supermercados una caracterización socio demográfica de los hogares que habitan 20 cuadras alrededor de cada uno de sus establecimientos?

Perspectiva democrática

En agosto de 2004, el Partido Conservador realizó un debate a la política social del gobierno. Fui invitado como Director del DANE, en parte por un reciente debate entre Planeación Nacional y la Contraloría sobre el cálculo de la pobreza por ingreso.

Allí, tanto el partido conservador, como los liberales oficialistas, el Polo Democrático y el propio gobierno y utilizaban como fuente y sustento de sus argumentos, críticas, comentarios y proposiciones, la información del DANE.

El gobierno decía, por ejemplo que desde agosto del 2002 el número de ocupados aumento en 1 millón cien mil personas. Eso es cierto y esa estadística la entrega la Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Un Parlamentario del Partido Conservador, aceptando el aumento en número de personas ocupadas, enfatizó la existencia de cerca de 6.6 millones de colombianos en sub empleo y que cerca del 65.5% del total de empleos en las cabeceras están en el sector informal. Si este indicador se mira para las trece áreas metropolitanas, disminuye al 58.9% Esos datos también se obtienen a partir de la ECH, e indican que como sociedad tenemos un enorme reto frente a la calidad del empleo.

Algún miembro del Partido Liberal, en la oposición, manifestaba que si bien se generaron más empleos, el ingreso promedio de los colombianos es demasiado bajo. De hecho, según la ECH el ingreso promedio de las personas ocupadas en Colombia en el 2004 es de \$443.282. El de los trabajadores por cuenta propia, que son el 40.3% de los ocupados, es aun inferior y no llega ni siquiera al salario mínimo: \$279.449.

La existencia de una buena encuesta de hogares, con información sobre el volumen y calidad del empleo, permitió el desarrollo de un debate en el Congreso, sustentado con cifras, es decir, de un control político, que independientemente de las posiciones políticas tuvo elementos de mayor calidad porque las partes interesadas pudieron acceder a la misma información y analizarla desde diferentes perspectivas.

En el caso de vivienda sucedió lo mismo, mientras el gobierno argumento la asignación el presupuesto de 140 mil subsidios, un crítico moderado observaba la forma como el área solicitada en las licencias de construcción, reflejando así la intención de construcción, venía cayendo a una tasa de 6%, y su volumen total aún no alcanzaba los niveles de 1998. Finalmente, un opositor a la política gubernamental indicaba que en la práctica se habían entregado tan sólo 14 mil soluciones efectivas de vivienda de interés social.

Lo anterior significa que las cifras del DANE, dada su importancia y calidad, han significado para el congreso un respaldo en el debate democrático donde evalúa el impacto de los programas y el gobierno muestre sus logros y reconozca donde tiene retos. Para que los ciudadanos puedan tener una visión mejor informada de cómo marchan los asuntos públicos.

La información estadística también es un instrumento básico para formar opinión pública, calificada. Por ejemplo, varios columnistas obtienen del DANE las cifras que respaldaran, corroboraran o contrastaran sus opiniones. Ese también es un servicio democrático básico.

Es decir, la información estadística, transparente e imparcial también es necesaria para la formación de la opinión pública y el debate de las ideas.

¿Puede acaso un país de 44 millones de habitantes, discutir la efectividad de un programa de seguridad y uso masivo de las carreteras, cuando se afirma (y nadie lo contradice en público) que en una temporada de vacaciones se movilizaron cerca de 20 millones de personas?

Los ciudadanos requieren de información de calidad para ejercer sus libertades. En el ámbito político la principal es la de elegir a sus gobernantes. La información pública, aquella que los ciudadanos consumen masivamente debe ser imparcial, sin beneficiar ni atacar a un gobierno o posición política o económica. Las estadísticas son un claro insumo para ejercer libremente y de forma mucho más calificada el derecho al voto.

Amartya Sen ha señalado la importancia de la información transparente y objetiva para el mejoramiento del desarrollo humano. El ejemplo más claro es su afirmación de que ninguna democracia en el mundo ha permitido, en ningún momento de la historia, que sus ciudadanos afronten una hambruna. Estas, se han presentado siempre en gobiernos autoritarios o dictaduras. Allí, el valor de la información objetiva, cede fácilmente a la tentación de sólo dar buenas noticias a los gobernantes y éstos, aún sin buscarlo, terminan desconociendo los indicios o peligros de las hambrunas y finalmente someten, en buena parte, por el ocultamiento de las cifras, a sus ciudadanos al no afrontar oportunamente los problemas.

2. Desencuentros:

Ahora quiero concentrarme en seis desencuentros que se producen al generar y difundir la información estadística oficial y de buena forma ejemplifica las tensiones entre economistas, administradores, juristas y gobernantes.

-Todos queremos tener nuestra propia información

Aunque suena de Perogrullo quiero recordar la frase según la cual: “la información es poder”. Por ello, todos los intereses representados en el Estado, de alguna forma, intentan construir sus propios sistemas de información. De hecho, la cantidad de recursos públicos asignados cada año para “recopilar, procesar y difundir información” es en el caso de Colombia, diez veces más grande que el presupuesto de la entidad encargada de producir las cifras oficiales.

Todas las entidades, por su propia razón deben producir estadísticas para dar cuenta de sus balances de gestión. Los problemas que cada sección del gobierno deben atender, requieren de un monitoreo permanente y por ello se construyen los sistemas de información.

El primero y más básico es el presupuestal, que en la mayor parte de los países es coordinado desde los Ministerios de Hacienda o las instituciones encargadas del control fiscal. Saber cuanto le ingresa en total al Estado, cuanto gasta y el monto de la deuda, parecen ser preguntas básicas cuya respuesta “debe ser fácil de dar en todo momento. Todos sabemos que no es así. En el caso de Colombia, existe un procedimiento denominado el “fenecimiento” del presupuesto, mediante el cual el Congreso, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría acuerdan estas cifras (incluyendo el déficit) para cada año. Poner de acuerdo a estas tres partes, en esas cifras básicas no es tarea fácil.

Un ejemplo permite ilustrar la problemática: Los ingresos corrientes de la nación, es decir, aquellos que ocurren todos los años y es posible predecir razonablemente su monto porque no corresponden a eventos extraordinarios, deben ser asignados, casi por mitades, entre el gobierno central y las entidades territoriales. Existe, entonces, un “incentivo” a que el gobierno catalogue algunos gastos como “no” corrientes, pues no los tendrá que repartir con los departamentos y municipios.

El uso del espacio electromagnético, con fines de telefonía celular, fue entregada a tres operadores en 1993. El gobierno argumentó que era una privatización y por lo tanto lo contabilizó como ingreso no corriente. No obstante, en el congreso y las entidades territoriales se consideró que esta “licencia” no agotaba el bien, el espacio electromagnético,

y si bien, el pago se recibió durante un solo año, era un caso típico de concesión y por lo tanto era un ingreso corriente. El caso llegó al sistema judicial y luego de 4 años, se dio la razón a las entidades territoriales y sólo en ese momento se pudo realizar el fenecimiento del presupuesto, encontrando que un superávit inicial de 1993, se convirtió en déficit fiscal.

También esta la información sobre el personal. Las preguntas básicas de cuantos empleados hay, sus remuneraciones salariales y el tiempo que llevan laborando son coordinadas desde el Departamento Administrativo de la Función Pública. No obstante y a pesar de ser tan básicas y vitales, si hoy le preguntamos al Director de la entidad cuantos funcionarios y contratistas tiene hoy el Estado Colombiano, con seguridad nos responderá: No se.

Esto, por varias razones. Los incentivos de cada entidad para recopilar y mantener estadísticas consolidadas y unificadas sobre el personal son muy diferentes a los de la función pública. Por ejemplo, ante la permanente crisis fiscal se ha consolidado en Colombia la idea de que los gastos de inversión son “buenos” o adecuados” y en cambio los corrientes o de funcionamiento tienden a ser vistos como las expresiones más perjudiciales de la burocracia. Por ello, los administradores de las entidades han venido consolidando “nóminas” paralelas financiadas por los rubros de inversión. Esto tiene otro tipo de beneficio: se pueden pagar mejores salarios que aquellos reconocidos en las plantas de personal.

El problema central es que todos queremos tener nuestros propios datos, unos desde la óptica de la gestión, otros desde la del control y en una gran cantidad de casos, los datos difieren y no son consistentes. Ante esta situación, quien dirime las inconsistencias? Alguien con la capacidad técnica para hacerlo? No necesariamente.

En el caso de la administración, estas diferencias son resueltas por dos tipos de poder: El económico y el Jurídico. Si una de las partes es el Ministerio de Hacienda o de Finanzas, la “los argumentos de la chequera” harán que la otra entidad entienda sus razones. En el otro extremo, quien pueda definir que dice la ley, está en una posición de enorme ventaja institucional.

- El balance entre un dato nuevo y la construcción de las series

Los ejemplos de la sección anterior nos llevan al caso de las “aburridas clasificaciones”. Estas son el primer paso del esfuerzo nacional e internacional por hacer estadísticas que sean comparables y homologables.

Se trata de una serie de manuales donde se definen con precisión y carácter excluyente los diferentes conceptos que luego se intentaran medir. Esto quiere decir que cada área debe ser claramente diferenciable e inequívoca para luego poder ser medida.

Esta actividad, no puede ser asumida por cada entidad, sino que tiene que ser centralizada y provista, en un proceso de sana discusión, por una autoridad única. Si ello se logra, las posibilidades de “ocultar” cifras dentro de conceptos difusos sera menor. Este trabajo, implica una revisión permanente de los fenómenos a ser medidos y en el caso de una estadística nueva, siempre será la parte más demorada.

Pero los administradores siempre tienen afán y la verdad pocos son conscientes de la necesidad de contar con una buena base de clasificadores, que le permitan a alguien en 20 años entender exactamente lo que estamos midiendo o contabilizando hoy.

Ese paso inicial es lo que permite el inicio de series consistentes. No obstante, como muchos administradores públicos del alto nivel gerencial, duran muy poco en sus cargos, su prioridad es mostrar los datos de su gestión, algunas veces, sin importar si luego habrá continuidad o si lo que hoy estamos presentando es consistente con la trayectoria de la entidad.

Los técnicos de los INES, los académicos tienen muy clara la importancia de estos clasificadores y de las series históricas. Tengo la sensación que los abogados, ante lo dicho por la ley y la importancia, en muchas ocasiones, de producir pruebas que sustenten las actuaciones, dan mayor prioridad al dato más reciente posible.

El uso de estadísticas en el largo plazo permite observar tendencias de nuestra sociedad y de esa forma entender nuestra evolución y tomar decisiones de calidad. Déjenme traer un ejemplo de estadísticas de largo plazo que normalmente no miramos:

El país ha construido una importante serie de datos sobre movilización de pasajeros en transporte aéreo, disponibles en la página del Web de la Aeronáutica Civil (www.aerocivil.gov.co).

En 1961, por ejemplo, se realizaron 1.8 millones de movimientos de pasajeros. El 91% en trayectos nacionales y el 9% internacionales (no asimilemos esta cifra al total de personas que viajaron pues casi todas realizan más de un trayecto). Para el 2003, tuvimos un total 10.3 millones de movimientos y el porcentaje de internacionales ascendió al 28.4%.

Al observar la serie en el mediano plazo, encontramos un aumento constante de su volumen hasta 1982, cuando la movilización llegó a 7.6 millones de trayectos registrados. A partir de allí, el número total se mantuvo en niveles inferiores y sólo en 1994 se superó ese volumen, llegando a 8.39 millones.

Desde 1996 nos hemos mantenido en un promedio de 10.6 millones pasajeros movilizados (repito, no es el total de personas) y como se anotó en el primer párrafo, en el 2003 se presentó una cifra inferior. El año en que más viajes internacionales se realizaron fue el 2001: 3.05 millones.

Nuestra infraestructura aeroportuaria a cargo de la Aerocivil, cuenta hoy con 74 pistas de las cuales 3 son concesionadas (Cali, Barranquilla y Cartagena), de éstas, 10 están en categoría **A**. La más larga, Bogotá, mide 3.800 mts de largo y 60 mts de ancho. En la categoría A, la más corta es la de Cúcuta, con una longitud de 2.320 mts y una amplitud de 45 mts. Manizales, tiene 1.482 y 15 mts respectivamente.

En el primer trimestre de este año, se realizaron 3.92 millones de movimientos. De éstos, el 36% tuvieron como destino y origen a Bogotá. Si le sumamos los dos aeropuertos de Medellín, el de Cali, y Cartagena, tenemos que el 66% de las personas que utilizaron transporte aéreo, lo hicieron desde o hacia 4 ciudades. Por efecto del turismo, Barranquilla, tiene un menor volumen de viajeros que Cartagena: 223 mil personas en la Ciudad Heroica y

176 en nuestra Puerta de Oro. Manizales, durante el mismo periodo, movilizó 38.677 personas, el 0.9% del total nacional.

Las explicaciones a esta concentración son varias pero todas apuntan a un mismo fenómeno, **el centralismo**. La primera, es la tendencia, nacional e internacional a fusionar empresas aéreas: En 1982, tres empresas distintas, Avianca, ACES y SAM, movilizaban el 81% de pasajeros nacionales. En el 2003, una sola empresa, que reúne las tres anteriores sirve el 56% del total del mercado nacional. Por razones de eficiencia se generan nodos operativos, en este caso Bogotá, donde la empresa tiene su base de operación. Por esto, para viajar de Cali a Manizales, por ejemplo, es necesario ir hasta Bogotá.

La segunda, es el traslado, hacia la capital del país, de empresas o por lo menos de sus estructuras de dirección. Por eso, aun cuando una fábrica esté ubicada en otra parte del país, sus directivos deben estar en permanente contacto y movilización hacia Bogotá.

La tercera es el centralismo político y administrativo. A pesar del esfuerzo continuo de más de 20 años por descentralizar el país, hoy los alcaldes y gobernadores deben viajar a Bogotá de forma cotidiana para resolver problemas, que en teoría, son de su competencia.

Al ver estas cifras, me arriesgo a decir que los colombianos no volamos mucho, y cuando lo hacemos, vamos hacia el centro.

Oportunidad o calidad técnica, donde está el balance?

Otro de los desencuentros al interior de la administración pública es la necesidad permanente de información “nueva” para tomar decisiones. El caso de los datos sobre el mercado laboral, la inflación y el crecimiento económico son buenos ejemplos.

El primero, cuando se cuenta con un sistema continuo de encuestas a Hogares que produce datos mensuales, trimestrales, semestrales y anuales, se entrega para un periodo de referencia con un mes de rezago. Esto es un periodo muy cercano a lo que está sucediendo. No obstante, los datos mensuales se van agregando para producir las estadísticas trimestrales y luego las semestrales y las anuales.

Es claro que los datos más sólidos son los anuales o los semestrales y que las desagregaciones para observar los fenómenos en mayor detalle no se pueden realizar con los datos mensuales. No obstante, los responsables de los temas laborales siempre le exigen más a las estadísticas e inician una serie de desagregaciones cuyas varianzas son muy altas. Meses después, cuando el dato consolidado de varios meses, se desagrega, va mostrando enormes diferencias, pues al tener el promedio de varios meses su consistencia técnica aumenta.

Todo esto nos lleva a enfatizar que el rigor técnico requiere de mucho tiempo, de paciencia y de la capacidad para negarse a producir datos de coyuntura sin todo el rigor necesario.

En el caso del PIB, el sistema de cuentas nacionales depende de muchas fuentes de información, por lo cual su publicación definitiva no siempre se cumple en una agenda de coyuntura. Las versiones de oferta y demanda trimestrales, normalmente son producidas con

90 días de rezago, con el fin de proporcionar información a los agentes económicos. Por eso son provisionales, porque para su cálculo se usan algunos indicadores de sectores sobre los cuales en dicho periodo no se tiene la información. Normalmente el sistema de cuentas nacionales puede cerrar un dato anual con dos años de rezago. Pero no podría un país esperar todo este tiempo para saber como marchaba la economía. La coyuntura y el rigor técnico deben ser balanceados pues de nada sirve un dato sólido técnicamente, que sea entregado de forma no oportuna.

3. Conclusiones

Primera, la administración a su interior, expresa múltiples intereses que no siempre son convergentes. Eso produce tensiones entre la entidad encargada de producir las estadísticas y aquellas que se sienten evaluados por los datos.

Otra de las tensiones es producto del dilema entre calidad y oportunidad, pues la primera, como todo en la vida, requiere de tiempo, mientras la segunda exige actuar de forma permanente sobre la coyuntura.

Otra tensión adicional esta representada por la divergencia entre los intereses de un gobierno concreto y los de la administración en general. El primero puede estar más preocupado por mostrar sólo los éxitos de su gestión y dejar en un segundo plano las cosas menos buenas. Los técnicos que algunas veces se sienten la voz de la administración, por su parte, valoran de manera diferente los datos: Estos son producto de mucho esfuerzo y hacen parte de series históricas que no es conveniente interrumpir.

Pese a que nadie niega la importancia de contar con buena información, es claro que el peso institucional de los institutos de estadística, por lo menos en Colombia, adolece de una serie de fortalezas que le permitan realizar sus funciones con mayor independencia.

En esencia queremos reiterar una idea central, la información estadística de carácter oficial es un patrimonio que se construye a lo largo del tiempo y que con el marco institucional adecuado producirá una información de enorme calidad que pertenece a los ciudadanos, a la sociedad en su conjunto y no a una parte de la misma representada por los gobiernos o los servidores públicos.

Tabla 1
Cambios en la estructura del Índice de Precios al Consumidor-IPC
Total ciudades
1954-1998

	1954-1978	1978-1988	1988-1998	1998-Vigente
Alimentos	49.29	48.90	34.84	29.51
Vivienda	23.55	28.40	25.58	29.41
Vestuario	9.93	6.30	9.23	7.31
Salud	2.27	2.73	3.83	3.97
Educación	4.89	3.57	4.40	4.81
Diversión	2.34	2.09	2.29	3.61
Transporte y comunicaciones	2.45	2.63	6.79	13.49
Gastos varios	5.28	5.38	6.04	7.89
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: DANE, Índice de Precios al Consumidor-IPC

Reseña Biográfica

Cesar Augusto Caballero Reinoso. Politólogo de la Universidad de los Andes de Bogotá. Diplomado de la Universidad de Oxford en estudios Latinoamericanos. Ha ocupado, entre muchos otros cargos los de Asesor del Alcalde mayor de Bogotá, Asesor de la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Director del Departamento Administrativo Nacional de estadísticas DANE.

Actualmente es Decano de Estudios Sociales y Empresariales de la Universidad Autónoma de Manizales.