

## “Un INDEC para la democracia: Fortaleciendo la credibilidad y transparencia estadística en la Argentina”

Por Martín Ardanaz y Germán Feldman

### Resumen ejecutivo

En los últimos meses, el derecho de la ciudadanía a la información pública ha sido fuertemente violentado: el gobierno, a través del Ministerio de Economía, ha intervenido en el trabajo y las metodologías utilizadas por los profesionales del INDEC. La consecuente pérdida de credibilidad y transparencia en la generación y difusión de las estadísticas oficiales representa un hecho grave si tenemos en cuenta la importancia de contar con información certera para la toma de decisiones tanto públicas como privadas.

En este documento CIPPEC presenta una serie de propuestas concretas que contribuirían al objetivo de recuperar la credibilidad y transparencia del sistema estadístico nacional. En particular, propone medidas para fortalecer al INDEC a implementarse tanto en el corto como en el largo plazo, que abarcan desde temas relacionados con la organización de los recursos humanos, hasta su vínculo con el sistema político y otras organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se considera que el ámbito natural de elaboración y discusión de estas medidas es el Congreso y, por lo tanto, su implementación debería llevarse a cabo a través de una Ley Nacional de Estadística. Concretamente, CIPPEC recomienda:

- 1) Reabrir los concursos públicos abiertos de oposición y antecedentes para cargos directivos con un jurado idóneo designado a tal efecto, renovar la planta permanente y llevar a cabo una recomposición salarial.
- 2) Seleccionar al director del INDEC mediante concurso público, con estabilidad en el cargo y cuyo mandato no coincida con el mandato presidencial. El jurado estaría compuesto por representantes de instituciones académicas, CONICET, universidades nacionales y la Sociedad Argentina de Estadística. De esta forma, se intenta reducir el poder de decisión actual que tiene el Poder Ejecutivo Nacional en el nombramiento de la máxima autoridad del organismo.
- 3) Crear un Consejo Consultivo de carácter técnico que actúe como auditor externo del INDEC. Este Consejo estaría a cargo de la revisión de las metodologías y cooperaría en el diseño de los procesos de generación de estadísticas.
- 4) Asegurar la autarquía financiera. Los recursos destinados a financiar al INDEC deben provenir de un porcentaje de la recaudación tributaria nacional.
- 5) Fortalecer los nexos institucionales del INDEC con otras organizaciones de la sociedad civil.

Estas medidas contribuirán a fortalecer la autonomía institucional, autarquía financiera y capacidades del INDEC, todo lo cual permitirá reducir el poder de decisión actual que tiene el Poder Ejecutivo Nacional en la selección de la máxima autoridad del organismo. Asimismo, se logrará alterar el equilibrio actual por el cual el presidente, a través del Ministerio de Economía, tiene facilidades para modificar el presupuesto del organismo. Las capacidades técnicas y plan de trabajo mejorarán si se logran recomponer los lazos del INDEC con otras instituciones que hasta la fecha permanecen débiles.

Creemos que prestando atención a estas cuestiones tanto de corto como de largo plazo la Argentina logrará volver a contar con un sistema estadístico nacional creíble y transparente.

## Introducción

El acceso a la información estadística creíble y transparente es un derecho básico de los ciudadanos y es clave para el funcionamiento de todo sistema democrático. Si la información no es confiable, la estadística deja de ser un instrumento útil para la toma de decisiones tanto públicas como privadas. Dada su importancia, en las sociedades modernas el relevamiento y generación de este tipo de información se delegó en las agencias públicas de estadística.

En la Argentina, este papel lo asumió el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), el organismo público de carácter técnico a cargo de todas las actividades estadísticas oficiales que se realizan en el país. Internacionalmente reconocido como uno de los institutos públicos de estadística de mayor prestigio en América Latina. En los últimos meses su credibilidad ha sido seriamente dañada. En este documento CIPPEC presenta algunas propuestas para fortalecer al INDEC y de este modo contribuir a mejorar la transparencia y credibilidad de la información estadística en la Argentina.

En la sección I se presenta un breve diagnóstico de los problemas que enfrenta el INDEC en la actualidad. En la sección II se analiza un conjunto de principios de buenas prácticas internacionales en materia de diseño de los sistemas nacionales de información estadística. Por último, en la sección III se ofrece una serie de recomendaciones concretas que apuntan a atender tanto los problemas actuales como a resolver los de fondo que persisten en el organismo.

### I. La actualidad del INDEC

Los problemas que atraviesa el INDEC son de público conocimiento. Basta mirar las portadas de los principales diarios del país durante los últimos tres meses para notar que existe un conflicto de intereses abierto entre distintos sectores (el Gobierno, y los

empleados del organismo). Básicamente, el Gobierno, a través del Ministerio de Economía, ha intervenido en el trabajo y las metodologías utilizadas por los profesionales del INDEC. Por un lado, ha forzado el alejamiento de varios de sus empleados técnicos. Paralelamente, ha realizado modificaciones en la metodología de cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) sin el debido proceso de revisión metodológica. El IPC se recaba desde 1933 y se han realizado revisiones metodológicas en 1943, 1960, 1974, 1988 y 1999 que, sobre la base de encuestas de consumo e ingresos y siguiendo los lineamientos internacionales, impulsaron cambios en la definición de la canasta de consumo, los bienes incluidos y las ponderaciones, entre otras variables. Lo que aquí ocurrió es una modificación unilateral, sin consulta a expertos ni un relevamiento acerca de si existen cambios en los patrones de consumo de manera que la inflación medida resulte menor. Ello, sumado a las sospechas sobre violación del secreto estadístico, desvirtúa la medición de la inflación. Cabe destacar que la inflación al consumidor es una variable que sirve como referencia a la hora de negociar contratos laborales y financieros, y que a su vez afecta el nivel de la deuda pública ya que una proporción significativa de la misma se ajusta por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), otro índice que capta la evolución de los precios.

Los conflictos arriba mencionados han devenido en episodios que dañan la imagen pública del INDEC, tales como errores en la publicación de los datos, inconsistencias entre indicadores y publicaciones anticipadas o demoradas, entre otros. Sin embargo, más allá de estas cuestiones coyunturales, el INDEC enfrenta desde hace varios años una serie de problemas de fondo que presentamos a continuación.

Como el resto de los organismos que componen la administración pública en la Argentina, el INDEC presenta problemas en la organización de sus recursos humanos:

1. Concursos que se vencen y no se renuevan. La falta de concursos para designar personal, y en particular, a los directores, ha llevado a que la gran mayoría de los cargos -que deberían ser ocupados por funcionarios que hayan concursado con otros frente a un tribunal imparcial- estén actualmente vencidos. Este problema, que no es patrimonio exclusivo del INDEC sino de la administración pública en general, genera en principio dos inconvenientes. Por un lado, la irregularidad de los cargos puede ser utilizada estratégicamente (como mostró el Gobierno en estos meses con el alejamiento de varios funcionarios técnicos). Por otro lado, desincentiva a los profesionales a construir una carrera de largo plazo dentro del organismo.
2. Falta de renovación de la planta permanente. Según datos de 2005, el personal del INDEC asciende a 1.141 empleados, de los cuales sólo 61% pertenecen a la planta permanente, mientras que cerca del 10% no cuenta con estabilidad laboral. En este sentido, la seguridad laboral conlleva ventajas asociadas a la posibilidad de desarrollar una carrera dentro del organismo. Sin embargo, también existen desventajas derivadas del desincentivo que pueden experimentar los trabajadores frente a un esquema de contratación rígido.
3. Deterioro salarial. Los profesionales del INDEC, a diferencia de otros organismos públicos, sobresalen por su fuerte

**Personal del INDEC (abril 2005)**

	Cantidad	%
Planta Permanente	699	61%
Planta Transitoria	334	29%
Contratados	108	9%
<b>Total General</b>	<b>1141</b>	<b>100%</b>

Fuente: Dvoskin (2005)

carácter técnico. Así, el deterioro del salario real que ha experimentado el sector público en comparación al sector privado<sup>1</sup> hace que muchos profesionales del organismo se inclinen hacia alternativas laborales en el sector privado, produciendo un “vaciamiento” progresivo del organismo.

4. Ausencia de nexos institucionales. Tradicionalmente, el intercambio de información con otras instituciones del ámbito académico (universidades, centros de investigación, etc.) y empresarial (cámaras sectoriales) ha enriquecido el trabajo del INDEC, ya sea en materia de definición de metodologías como identificando el tipo de datos que cada agente necesita para tomar sus decisiones. Esos canales de interacción con el resto de la sociedad se encuentran en la actualidad prácticamente interrumpidos.

En suma, durante el último tiempo el INDEC ha sufrido un serio proceso de deterioro institucional que es de fundamental importancia reconstituir. Para contribuir en este proceso, CIPPEC considera útil señalar algunas lecciones que surgen de la comparación internacional acerca del diseño y funcionamiento de organismos públicos de estadística en el mundo.

## II. Buenas prácticas internacionales

<sup>1</sup> Al analizar el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) para el sector privado formal, se observa que el salario se ha incrementado desde diciembre de 2001 hasta diciembre de 2006 en 126%, mientras que en el sector público se ha incrementado en 45.6%.

A ningún gobierno le gustan las malas noticias, como puede ser el aumento del desempleo, la pobreza o la inflación. Por el contrario, están principalmente interesados en que la opinión pública evalúe favorablemente sus políticas económicas y sean luego recompensados con el voto popular. De este modo, existe una “tentación” oportunista por parte de cualquier político interesado en seguir avanzando en su carrera a “contaminar” la información estadística. Sin embargo, a la hora de diseñar sistemas nacionales de estadística, las sociedades desarrolladas y democráticas muestran que el respeto a ciertos principios básicos en la generación y difusión de la información es en el largo plazo más valioso que el beneficio obtenido por manipular y difundir buenas noticias en el corto, incluso para los gobiernos de turno.

Un primer principio que surge de la comparación internacional es el de la credibilidad de la información publicada. Cuando esta información es confiable, la estadística puede cumplir un papel muy importante. Por ejemplo, puede servir como instrumento para el diseño, implementación, y evaluación de políticas públicas (las oficinas de estadística en Canadá, Statistics Canada<sup>2</sup>, la Oficina Nacional de Estadísticas de Reino Unido, ONS<sup>3</sup>, y el Instituto Nacional de Estadísticas y Estudios Económicos de Francia, INSEE<sup>4</sup>, son algunos casos reconocidos en esta área). A su vez, dado que la información influye sobre las expectativas del sector privado, la estadística puede ser utilizada como herramienta para que el sector privado tome decisiones de inversión, ahorro, empleo, etc. Sin embargo, si los sectores dejan de confiar en estas estadísticas, entonces no hay uso de la misma, o bien, hay mal uso, lo que lleva a

resultados como los observados en la Argentina en el último tiempo.

En segundo lugar, se destacan los principios de autonomía institucional y autarquía financiera. Por un lado, las agencias estadísticas no funcionan bien cuando sus autoridades son designadas políticamente y pueden ser removidas a discreción por un ministro que se molesta con cierta información publicada. Si el Gobierno interfiere en estas cuestiones, vuelve a plantearse el tema de la credibilidad: aún cuando se publiquen buenas noticias, nadie confiará en ellas. En el caso de México, durante mucho tiempo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI<sup>5</sup>) funcionó como una agencia de propaganda del partido de gobierno, el PRI. Sin embargo, en el último tiempo se reformaron los estatutos para dar autonomía técnica y de gestión al organismo.

En tercer lugar, otro tema importante son los recursos, que contribuyen a la autarquía de los organismos. Las oficinas de estadística independientes suelen funcionar con presupuestos fijos que no puedan estar sujetos a la discrecionalidad del gobierno de turno. A su vez, algunos organismos (como el caso del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE<sup>6</sup>) reciben fondos privados para cubrir parte de su presupuesto. En este punto es importante encontrar un equilibrio: la dependencia excesiva de fondos privados expone al organismo a la presión de ciertos sectores y también pone en cuestión la credibilidad de la información producida. Por último, un principio a respetar es la transparencia de la información. En el ámbito estadístico esto está vinculado con la publicación de las metodologías utilizadas para calcular los índices y el acceso de la población a ellas. A priori, debería ser pública toda la información

---

<sup>2</sup> [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)

<sup>3</sup> [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk)

<sup>4</sup> [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

---

<sup>5</sup> [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>6</sup> [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

que no atente contra la calidad de las estadísticas.

A nivel internacional existen ciertos parámetros para asegurar la comparabilidad de las estadísticas entre países, aunque también existe un espacio para ajustar estos criterios de acuerdo a las realidades específicas de cada economía. Sin embargo, los cambios metodológicos siempre deben estar justificados y validados para evitar la alteración de los índices con fines oportunistas o electorales.

Ahora bien, la cuestión fundamental es resolver cómo asegurar que se cumplan estos principios en la Argentina. A continuación se presentan algunos lineamientos para reformar el INDEC en materia de diseño institucional, para fortalecerlo con mayores capacidades técnicas y de recursos disponibles.

### III. Algunas propuestas concretas

Para fortalecer al INDEC, teniendo en cuenta la situación de crisis actual, se requiere una estrategia tanto de corto como de largo plazo. En primer lugar, la prioridad debería ser recuperar la credibilidad perdida en el último tiempo. Para ello, es necesario poner en práctica algunas normas que en la actualidad no se están cumpliendo y otras medidas cuya implementación puede considerarse relativamente accesible.

Específicamente, nos referimos a:

- i) la reapertura de concursos públicos abiertos de oposición y antecedentes para cargos directivos con un jurado idóneo designado a tal efecto;
- ii) renovación de la planta permanente; una manera de combinar las ventajas de la estabilidad laboral con la introducción de incentivos claros podría ser la incorporación del conjunto de trabajadores que hoy se encuentran bajo la modalidad de contratados a la planta trasitoria.
- iii) recomposición salarial. Estas medidas ayudarán a fortalecer la autonomía del INDEC en el corto plazo y reducir el nivel

de conflicto entre el Gobierno y el personal del organismo.

Adicionalmente, un tema que merece rápida solución es la medición de la inflación. En este sentido, se propone restablecer cuanto antes la metodología de cálculo original del índice, de manera de minimizar las distorsiones generadas en la serie.

Una vez superada la crítica coyuntura, en el mediano y largo plazo, sería deseable avanzar en propuestas de reforma institucional más profundas que den forma al funcionamiento del nuevo organismo. En primer lugar, proponemos que el cargo de director del INDEC sea elegido por concurso, con estabilidad en el cargo y cuyo mandato no coincida con el mandato presidencial. El jurado debería estar compuesto por representantes de instituciones académicas, CONICET, universidades nacionales y la Sociedad Argentina de Estadística. El jurado estaría a cargo de la confección de una terna, y una vez definida, el Congreso seleccionaría finalmente al director. Un proceso similar podría aplicarse para la selección y estabilidad en el cargo del resto de los directores del organismo. De esta forma, se intenta reducir el poder de decisión actual que tiene el Poder Ejecutivo Nacional (en particular, el Ministerio de Economía) en la selección de la máxima autoridad del organismo.

En segundo lugar, se propone la creación de un Consejo Consultivo de carácter técnico que actúe como auditor externo del INDEC. Este Consejo estaría a cargo de la revisión de las metodologías, a su vez cooperando en el mejoramiento de los procesos de generación de estadísticas. Adicionalmente, se espera que este Consejo trabaje en colaboración con organismos internacionales de estadística de forma de obtener validación de los métodos y los datos. En tercer lugar, con el objetivo de alcanzar la autarquía financiera, se propone que los recursos destinados a financiar al INDEC provengan de un

determinado porcentaje de la recaudación tributaria total (por ejemplo, considerar como piso el presupuesto promedio con el que contó la institución en los últimos cinco años e ir ajustándolo por la tasa a la que crecen anualmente los recursos de la Nación). Adicionalmente, el INDEC podría diversificar sus fuentes de ingresos mediante el fortalecimiento de su área comercial. Considerando que ya tiene una estructura para cumplir con sus funciones públicas, quizás resulta rentable que venda productos que puede fabricar a un costo menor que el sector privado.

Estas reformas tienen el objetivo de alterar el equilibrio actual por el cual el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía tiene la capacidad de modificar el presupuesto del organismo de manera unilateral.

Por último, CIPPEC considera útil y necesario fortalecer los nexos institucionales del INDEC con otros organismos de la sociedad civil. Esto puede llevarse a cabo a través de la creación de oficinas específicas dentro del organismo, que estarían a cargo de la realización de varias tareas y actividades. Por un lado, llevar adelante acuerdos de cooperación con distintos sectores de la sociedad (cámaras, universidades, centros de investigación) de forma de acercar más la oferta a las necesidades de la demanda. A su vez, estas oficinas llevarían adelante una fuerte estrategia de comunicación por la cual los trabajos del INDEC alcancen amplia cobertura en los medios, así como también la realización de seminarios que contribuyan a la definición de metodologías. De esta forma, estas

propuestas tienden a recomponer los lazos del organismo con otras instituciones que hasta la fecha permanecen débiles.

CIPPEC considera que el ámbito natural de elaboración y discusión de estas medidas es el Congreso y, por lo tanto, su implementación debería llevarse a cabo a través de una Ley Nacional de Estadística.

### Conclusión

El derecho de la ciudadanía a la información pública ha sido fuertemente violentado en el último tiempo. La pérdida de credibilidad y transparencia en la generación y difusión de las estadísticas oficiales es grave, ya que contar con información certera es un elemento clave para la toma de decisiones tanto públicas como privadas. Sin embargo, consideramos que aún existe espacio para revertir la situación. En este sentido, el lineamiento de propuestas aquí presentado tiene como objetivo recuperar la credibilidad y transparencia del sistema estadístico nacional. En particular, se propone una serie de medidas para fortalecer al INDEC, que abarcan desde temas relacionados con la organización de los recursos humanos, hasta su vínculo con el sistema político e instituciones de la sociedad civil. CIPPEC cree que prestando atención a estas cuestiones tanto de corto como de largo plazo, la Argentina logrará volver a contar con un sistema estadístico nacional creíble y transparente.

### Referencias

Dvoskin, Roberto (2005): "Proceso de planeamiento estratégico INDEC 2006-2009", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Mimeo.

---

Martín Ardanaz: Analista del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Es Lic. en Ciencia Política, Universidad de San Andrés, y actualmente se encuentra cursando la Maestría en Políticas Públicas de la misma universidad.  
Germán Feldman: Analista del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Es Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires y actualmente se encuentra cursando la Maestría en Economía de la Universidad de San Andrés.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Ardanaz, M & Feldman, G.: “Un INDEC para la democracia: fortaleciendo la credibilidad y transparencia en Argentina”, Documento de Políticas Públicas/ Recomendación 36, CIPPEC, Buenos Aires, abril de 2007.

#### Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Educación, Salud, Justicia, Política Fiscal, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.