



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

XX Promoción

**La reconstrucción del INDEC: Un análisis desde la economía política de
las capacidades estadísticas**

Hernán Daniel Muñoz – Legajo 28.750.416

Buenos Aires, junio de 2021

Directores: Jorge Alberto Todesca y Paula Clerici

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	3
INTRODUCCIÓN	5
<i>Justificación del tema</i>	7
<i>Revisión de la literatura</i>	11
<i>Marco teórico</i>	14
Sobre las oficinas de estadística y los sistemas estadísticos	14
Sobre la confianza en las estadísticas y el rol de la independencia	16
Sobre las capacidades estadísticas.....	18
ANTECEDENTES: EL INDEC	25
EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN	30
<i>La emergencia estadística</i>	30
<i>Normalización y desarrollo</i>	36
Fortalecimiento institucional	39
Mejoras en la producción y la diseminación estadística	48
La estrategia internacional	53
MEDICIÓN Y ANÁLISIS DE LAS MEJORAS.....	55
<i>La recuperación de la credibilidad</i>	56
<i>El incremento de la capacidad estadística</i>	58
CONCLUSIONES	63
BIBLIOGRAFÍA.....	65
ANEXO I – Índice de Capacidad Estadística Nacional (ICEN)	68
ANEXO II – Detalle de inversiones realizadas.....	71

AGRADECIMIENTOS

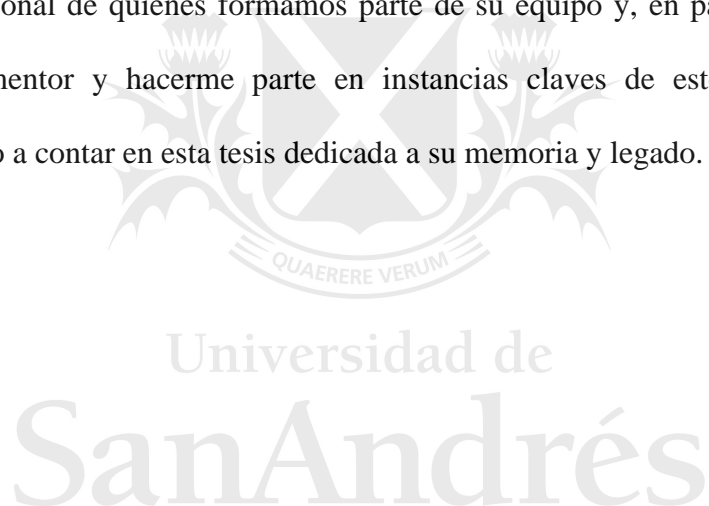
Resulta grato poder agradecer a quienes me acompañaron durante un momento único de ejercicio intelectual, como es la preparación de una tesis, sobre un tema que me apasiona mucho. Es por eso, que quiero agradecer, por su paciencia y apoyo, a mi mujer Marina y mis hijos, Benjamín, Guillermina y Franco, a quienes robé horas familiares en este último tiempo y durante el período que dediqué a la función pública.

Desde que empecé la Maestría en Administración y Políticas Públicas (MAPP) en UDESA quería escribir esta tesis. Los análisis de economía política de las capacidades estadísticas fueron el motivo que me acercaron a la MAPP, luego de descubrir que su director había intervenido en unos estudios realizados por el BID, que estábamos utilizando como material de referencia en las primeras etapas de la gestión en el INDEC. Como economista, este enfoque analítico de las políticas públicas era un mundo nuevo por explorar y, como funcionario público, una guía para entender los límites entre lo factible y lo ideal, y la detección oportuna de las ventanas de oportunidad para introducir las reformas que creíamos necesarias. A lo largo del recorrido por la MAPP fui cruzándome con excelentes profesores, con quienes pude detenerme a pensar y contar con imprescindibles recreos intelectuales en medio de la intensidad de la gestión. Es por eso, que merecen mi agradecimiento especial Marcelo Leiras y el cuerpo docente de la MAPP, por mantener despiertas nuestras inquietudes y empujar a los alumnos a tratar de entender por qué pasan las cosas, más allá de la superficie de los hechos.

También quisiera agradecer a los entrevistados, colegas del INDEC y de la comunidad estadística, por su tiempo y por permitirme conocer su perspectiva sobre los hechos. Entre otros, quiero mencionar a Stefan Schweinfest, José Rosero Moncayo, Laura Nalbarte, José Antonio Mejía Guerra, Ximena Clark, John Pullinger, Enrique Ordaz, Julien Dupont y Diego Silva Ardila. Además, me gustaría agradecer especialmente al equipo que me tocó dirigir en

la DNPRII y a mis compañeros en el INDEC, por ser quienes hicieron posible que hoy pueda relatar una experiencia de gestión muy gratificante, especialmente, a Patricio Repetto, Sandra Fernández Gallo, Martín Chojo, Gustavo Pérez, Nicolás Petresky, Silvina Viazzi, Raúl Sánchez, Pedro Lines, Norberto Oneto y Graciela Bevacqua.

Por último, quiero agradecer a mis directores de tesis Paula Clerici y Jorge Todesca. A Paula, por aceptar dirigir y haberse puesto al hombro esta tesis en el trayecto final, con paciencia y dedicación. A Jorge, por las largas charlas y por ser una fuente de inspiración, compromiso y ética. Lamentablemente, Jorge falleció en el transcurso de este trabajo y no pudo verlo terminado. Siempre estaré agradecido por su generosidad al fomentar el desarrollo profesional de quienes formamos parte de su equipo y, en particular conmigo, haber sido un mentor y hacerme parte en instancias claves de este proceso, que a continuación paso a contar en esta tesis dedicada a su memoria y legado.



INTRODUCCIÓN

“En dios confiamos, el resto deberá traer datos”

William Edward Deming, estadístico estadounidense.

El presente trabajo es un estudio de caso que analiza la gestión llevada adelante en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina en el período 2015-2019, con el objetivo de contribuir a la comprensión de las variables de economía política que inciden en la construcción de capacidades estadísticas de los sistemas estadísticos nacionales (SEN) en general y de su órgano rector, las Oficinas Nacionales de Estadística (ONEs), en particular.

Entre 2007 y 2015, el INDEC sufrió una intervención política que perjudicó su calidad institucional y generó una desconfianza generalizada en las estadísticas oficiales del país a nivel nacional e internacional. A partir de diciembre de 2015, con la declaración de la emergencia administrativa del SEN y una nueva gestión a cargo del INDEC, se comenzaron a implementar una serie de medidas que permitieron la recuperación y el desarrollo de las capacidades estadísticas. El caso argentino representa una experiencia inédita de deterioro y rápida recuperación de un sistema estadístico bien establecido. Este trabajo indaga en los elementos que incidieron causalmente en la recuperación del INDEC, e identifica las lecciones derivadas de esta experiencia, en especial, respecto de las condiciones que determinaron el proceso. Las principales preguntas de investigación serán entonces: ¿cómo fue el proceso de reconstrucción de las capacidades estadísticas del INDEC y cuáles fueron los factores que lo determinaron?

La hipótesis que se plantea es que un conjunto de acciones estratégicas, legales y operativas orientadas al fortalecimiento institucional y la mejora de la producción y diseminación de estadísticas, explican que, en el período bajo estudio, se haya producido un incremento de la capacidad estadística del INDEC. En este sentido, se describen y analizan en profundidad los cambios realizados durante el período 2015-2019, referenciado como “de

reconstrucción”, que se contrastan con el estado de situación durante el período anterior 2007-2015, en adelante denominado “de intervención política”. Estos cambios se presentan como las variables explicativas del incremento de las capacidades estadísticas del INDEC: las mejoras en la infraestructura edilicia, informática y logística, los avances en la política de recursos humanos, la modernización de la estructura orgánico-funcional, la sistematización de la planificación y los procesos, el fortalecimiento y la expansión de los productos estadísticos, la realización de operaciones estadísticas de gran escala y encuestas especiales, las mejoras referidas a la difusión de las estadísticas y la implementación de estándares e iniciativas de cooperación, surgidas a partir de la reinserción en la comunidad estadística internacional.

Por otra parte, una serie de estudios de caso de países de Latinoamérica y el Caribe (LAC) analizados en Dargent, Lotta, Mejía y Moncada (2018) permitieron identificar cinco factores de economía política que han influido sobre la capacidad estadística de la región en el pasado. El proceso de recuperación del INDEC se encuadra en esta teoría y aporta evidencia que sustenta el hallazgo de patrones comunes.

La metodología de investigación incluye la revisión de fuentes primarias y secundarias como informes de gestión, presentaciones en congresos, reportes de organismos internacionales, artículos periodísticos y bibliografía especializada. Adicionalmente, una parte relevante del trabajo empírico consistió en la realización de entrevistas a referentes del nivel nacional e internacional. Asimismo, el autor estuvo vinculado con el proceso de reconstrucción, dado que ocupó un cargo jerárquico en la estructura organizativa del INDEC durante todo el período de reconstrucción, lo que le permitió acceder a información interna y conocer de cerca el objeto de estudio.

La evidencia, cualitativa y cuantitativa que se presenta a lo largo del trabajo da cuenta de un aumento sustantivo de las capacidades del INDEC. Así, la evidencia levantada sostiene

la hipótesis planteada y aporta una serie de lecciones que contribuyen al conocimiento sobre cómo se puede mejorar la calidad de los sistemas estadísticos.

A lo largo del presente trabajo de tesis, se seguirá el siguiente recorrido. En las secciones que comprenden la introducción se presentará la justificación del tema sobre por qué resulta relevante el estudio de las estadísticas oficiales y sus procesos de construcción de capacidades, la estrategia metodológica adoptada durante la investigación, la revisión de la literatura pertinente y el desarrollo del marco teórico. La siguiente sección contiene una recopilación de la historia y características del INDEC y los antecedentes relevantes para la comprensión del contexto del proceso bajo estudio. A continuación, se detallan los aspectos principales del proceso de reconstrucción, dividido en dos períodos temporales de diferentes características, primero la emergencia y luego el inicio de la normalización y el desarrollo del organismo. Sobre esa base, se analizan finalmente los resultados de las acciones implementadas y los avances concretos en términos de capacidades estadísticas.

Justificación del tema

“La calidad de las estadísticas de un país, es una medida sobre la salud de su democracia”. John Pullinger, ex director de la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido y Presidente del IAOS.

Las estadísticas oficiales juegan un papel fundamental en las sociedades modernas: son una base esencial para las políticas públicas, apoyan las decisiones empresariales y permiten a la ciudadanía evaluar los avances y la gestión de los gobernantes. Asimismo, las estadísticas oficiales permiten a cualquier persona observar y evaluar los aspectos sociales, económicos y ambientales. *"Si no puede medirlo, no puede administrarlo"* resulta hoy un principio rector en la gestión moderna, interpretada como una implementación consistente y actualizada de principio de racionalidad (Radermacher, 2018).

Dargent et al. (2018), afirman que los sistemas estadísticos son cruciales para el buen gobierno: *las ONEs proveen datos sobre la realidad social y económica de un modo tal que*

promueven la adopción de una mayor objetividad e imparcialidad en la toma de decisiones basada en evidencias. Estos autores señalan que existen múltiples razones por las cuales la retórica positiva relativa al valor de las estadísticas no siempre se traduce en apoyo para fortalecer las instituciones productoras de estadísticas oficiales porque existe un *doble filo de la transparencia*. Por un lado, los gobiernos necesitan datos para tomar decisiones informadas. Pero por otro, esos mismos datos pueden ser utilizados como una herramienta para que los ciudadanos los interpelen y pidan cuentas de sus decisiones, reduciendo de este modo su discrecionalidad. Asimismo, representa una *pérdida de control*. Algunos gobernantes u órganos estatales pueden verse beneficiados de un control directo sobre la producción de las estadísticas y por ello se oponen a las reformas para fortalecer las ONEs. Por último, la *apatía*, ante una multiplicidad de demandas que hace que los tomadores de decisiones no consideren el tema de la capacidad estadística como una prioridad y la *percepción de bajo retorno* de estos esfuerzos, que pueden parecer costosos y sin beneficios claros, surgen como factores adicionales en contra del fortalecimiento de la capacidad estadística.

Alessandro (2015) señala que, si bien la información producida puede ser utilizada para gestionar y corregir problemas, la tendencia creciente a gobernar por resultados y metas conlleva riesgos sobre la calidad de los datos reportados, que surgen cuando la información estadística aparece como un instrumento de control sobre la burocracia. Esto sería un argumento suficiente para escindir funcionalmente a los hacedores de política pública de quienes deben medir sus resultados y proteger a estos últimos con garantías de independencia.

Roseth et al. (2019) destacan que el valor de las estadísticas puede verse reflejado en la buena ejecución de recursos para un determinado objetivo de política. Las desviaciones que se generan en la asignación de recursos que no llegan a los destinatarios correctos a causa

de datos deficientes, pueden darnos una medida del valor que tienen las estadísticas de calidad. En este sentido, señalan que la fiel ejecución de las políticas públicas es importante no solamente por el fin de las políticas en sí, sino también porque son producto de un proceso democrático en el cual los representantes políticos se ponen de acuerdo sobre cómo distribuir esos recursos y de no cumplirse esta premisa, se estaría socavando la legitimidad del acuerdo político.

Es por eso, que los esfuerzos que conduzcan a entender los procesos de construcción de capacidades estadísticas, así como la documentación de experiencias virtuosas en este sentido, representan una necesidad si desea tener democracias sanas y mejores políticas públicas. El proceso analizado en el presente trabajo representa un caso concreto en línea con esta idea.

Enfoque y estrategia metodológica

El enfoque metodológico escogido es el de estudio de caso, basado en referencias bibliográficas y entrevistas. Un estudio de caso es un examen en profundidad, que suele utilizarse para contribuir al conocimiento de un fenómeno individual, grupal, organizacional, social o político, entre otros (Yin, 2003). Los estudios de caso incorporan datos cualitativos y cuantitativos, de forma que producen un conocimiento más generalizable de las preguntas causales, y resultan convenientes para explicar la influencia de las características del contexto en el éxito de las iniciativas de un programa o política. Así, en el presente trabajo se analizará la implementación de una serie de acciones y factores en el período de reconstrucción (2015-2019), tendientes a aumentar las capacidades estadísticas del INDEC teniendo en cuenta el punto de partida, luego del período de intervención (2007-2015).

El autor estuvo vinculado en el proceso bajo estudio, dado que ocupó un cargo jerárquico en el INDEC, primero como Director Nacional de Planificación y Coordinación entre 2016 y 2017, y luego de la reforma de la estructura orgánica en 2017 y hasta 2019, como Director

Nacional de Planificación, Relaciones Institucionales e Internacionales, siendo ésta una de las cuatro direcciones que dependen directamente del director del INDEC. Esta experiencia adquirida permite incluir al autor también como fuente y representa un valor adicional respecto del acceso a información y el conocimiento cercano del objeto de estudio. También el haber ejercido esa función, facilitó la concreción de entrevistas a referentes de la comunidad estadística internacional, acerca de su visión sobre los hechos y las lecciones aprendidas, así como a los propios protagonistas dentro del INDEC. Por otro lado, quien fuera director del INDEC durante el proceso bajo estudio participó activamente en las etapas iniciales de este trabajo como codirector, una labor lamentablemente interrumpida por su fallecimiento.

La información relevante para este estudio se encuentra en documentos de gestión del propio INDEC, presentaciones en congresos, reportes de organismos internacionales, artículos periodísticos y bibliografía especializada.

Para la realización de las entrevistas se utilizó un cuestionario con preguntas disparadoras para diferentes perfiles y segmentos de entrevistados. En la selección del perfil de los entrevistados institucionales se intentó llegar al máximo nivel jerárquico posible en cada caso, con el objetivo de contar con una perspectiva amplia sobre los aspectos que caracterizan a las estadísticas oficiales, en general, y el caso argentino, en particular.

Los grupos de entrevistados fueron segmentados principalmente por su grado de involucramiento respecto al caso estudiado, ya sea como protagonistas u observadores, y la perspectiva desde la óptica de su pertenencia institucional a: i) Organismos internacionales, como de la División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSD, por sus siglas en inglés), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la FAO; ii) Organizaciones profesionales como la Asociación Internacional de Estadísticas Oficiales (IAOS, por sus siglas en inglés) y el Instituto Internacional de Estadísticas (ISI, por sus siglas en inglés); iii) Autoridades de

ONEs de otros países, como México, Colombia, Ecuador, Uruguay y Chile; y iv) Personal del INDEC de áreas institucionales y técnicas, que aportaron una visión interna acerca del proceso bajo estudio.

Por último, el trabajo involucra también una medición cuantitativa de la capacidad estadística que fue realizada en base a revisión de documentación normativa, técnica y de gestión y complementada con entrevistas, tal cual lo sugiere la metodología del Índice de Capacidad Estadística Nacional (ICEN) en Beccaria (2017). Así, las variables incluidas en el ANEXO I, se relevaron para los años desde 2015 hasta 2019, sobre la base de información pública, como la presupuestaria, la respectiva al marco normativo o la política de difusión; y entrevistas o la experiencia propia del autor, para aquellas que requieren información interna, como las referida a protocolos y especificidades de la operación estadística.

Revisión de la literatura

El BID y la Alianza en Estadísticas para el desarrollo en el siglo 21 (PARIS21, por sus siglas en inglés) estudian en profundidad las temáticas relativas a la construcción de capacidades estadísticas. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cuenta con un marco conceptual amplio sobre lo relativo a la organización y funcionamiento de una oficina de estadística.

El BID viene desarrollando desde 2015 una serie de estudios sobre las capacidades estadísticas en América Latina y el Caribe, que se adaptan a las especificidades de los países de la región e indagan sobre los factores de economía política presentes en sus procesos de desarrollo. Estos estudios están sintetizados en la publicación “¿A quién le importa saber? La economía política de la capacidad estadística en América Latina”, que incluye un análisis específico referido al caso argentino (Silva Ardila, 2016). Otro de sus resultados es el ICEN cuya metodología figura en Beccaria (2017).

En este marco, Taylor (2016) hace la pregunta “¿qué incentivos tienen los hacedores de políticas para fortalecer el desarrollo de estas capacidades?”, remitiendo al clásico dilema del político identificado por Geddes (1994). La inversión en mejorar las capacidades estatales puede a mediano plazo generar mayor crecimiento económico, pero en el corto plazo suele implicar costos políticos, incluso afectando la continuidad en su cargo de quien gobierna y promueve estas mejoras. Por lo tanto, en ciertos contextos la necesidad política puede prevalecer. Este argumento, resulta interesante para entender el caso argentino, tanto durante el período de intervención política como luego en la reconstrucción.

Por otra parte, PARIS21 lleva adelante un trabajo de desarrollo de capacidades estadísticas en los países en desarrollo y tiene una serie de estudios sobre estrategias, casos y medición de capacidades. En PARIS21 (2018) se identifican 14 herramientas que actualmente son utilizadas para medir la capacidad estadística a nivel global, muchas de las cuales tienen como objetivo medir capacidades sectoriales y, por lo tanto, ofrecen una perspectiva sólo parcial de los sistemas estadísticos nacionales en línea con la especialidad temática de algún organismo internacional interesado. Entre las herramientas integrales se destacan tres modalidades de evaluación, a saber, las autoevaluaciones, como el Marco Genérico para el Aseguramiento de la Calidad de las Estadísticas Nacionales producido por la División Estadísticas de las Naciones Unidas, las revisiones entre pares, como las del Programa Estadístico Panafricano y otras evaluaciones promovidas por Eurostat, UNECE y OCDE; y los indicadores de capacidad estadística del Banco Mundial, el TASC de la Oficina de Censos de los Estados Unidos y las desarrolladas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este marco, Mohamedou et al. (2019) señalan que, desde un punto de vista teórico, las revisiones entre pares cumplen con los propósitos de evaluar el cumplimiento de estándares internacionales y contribuyen al planeamiento futuro para la construcción de

capacidades. Además, destacan ventajas adicionales, ya que en comparación a las auditorías imparciales de cumplimiento por parte de organismos internacionales, las revisiones entre pares implican una oportunidad para las autoridades estadísticas nacionales para aumentar su perfil dentro del gobierno, aprovechando las misiones de las organizaciones internacionales para promover el cumplimiento de los principios fundamentales de las estadísticas oficiales, demostrar la necesidad de invertir en el sistema estadístico e impulsar reformas.

Al respecto de las revisiones nacionales, el informe sobre el "Sistema Estadístico Nacional y Estadísticas Oficiales de Argentina" de la OCDE (2019) contiene un diagnóstico exhaustivo sobre el estado de las estadísticas públicas del país durante el período bajo estudio y es una de las principales fuentes de evidencias para este trabajo. Existe también una serie de documentos de gestión publicados en los sitios oficiales del INDEC y el Gobierno Argentino, que en el marco de la presente investigación han sido complementados con las entrevistas a los protagonistas. Asimismo, se han consultado presentaciones académicas publicadas en foros especializados como los de la Asociación Internacional de Estadísticas Oficiales (IAOS, por sus siglas en inglés), el Instituto Internacional de Estadísticas (ISI, por sus siglas en inglés) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), así como también diversos artículos periodísticos de referencia, que dan cuenta del proceso de deterioro y posterior reconstrucción institucional del INDEC y las condiciones que posibilitaron este proceso.

El Manual de Organización Estadística de Naciones Unidas (MOE) es la guía más completa y aceptada sobre cómo debería funcionar una ONE. Allí se establece que, dado que la calidad de las estadísticas oficiales depende de que los ciudadanos, las empresas y otros informantes colaboren en la provisión de datos apropiados y certeros, los organismos estadísticos deben contar con un conjunto de valores y principios que sean respetados para

que los informantes confíen en el organismo que utilizará esos datos. Entre ellos están la independencia, la pertinencia y la credibilidad, así como el respeto a los derechos de los informantes. Estos principios han sido sistematizados en los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales (PFEOs), adoptados por las Naciones Unidas en el año 2014. Los PFEOs son considerados los diez mandamientos de los productores de estadísticas y han surgido luego de largas de discusión en la comunidad de estadística, principalmente nucleadas en la Comisión Estadística de las Naciones Unidas que reúne, en su sesión anual, a las autoridades de todas las ONEs de los países miembro desde el año 1947. Asimismo, los PFEOs son la fuente principal de donde emanan otros compendios de buenas prácticas más específicos como pueden ser los de la OCDE, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Oficina Europea de Estadística (Eurostat).

Un texto fundacional sobre el rol de la independencia en la producción de estadísticas es el de Seltzer (1994). El estudio examina varios de los aspectos abordados por los PFEO y se centra en el problema del mantenimiento de la actividad estadística siendo sensibles hacia las políticas y las necesidades de datos, sin comprometer la independencia profesional y la credibilidad, a la vez que analiza cómo es posible transformar los ideales encarnados en los Principios Fundamentales en realidades institucionales concretas.

Marco teórico

“En algún lado entre el ideal de una agencia estadística totalmente independiente del mundo de la política y el fantasma de una agencia totalmente dependiente de las decisiones políticas, se encuentra la realidad de la continua interacción entre estadísticas y políticas”. William Seltzer, director de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas entre 1986 y 1994.

Sobre las oficinas de estadística y los sistemas estadísticos

Siguiendo la definición utilizada por Paris21 (2015), *en general, se considera una “estadística” a cualquier valor cuantificable, ya sea en valores absolutos, porcentajes o*

fracciones, utilizado para reportar niveles de desarrollo pasados, presentes y futuros en cada campo temático.

Radermacher (2018) establece que la estadística *es la ciencia de aprender de los datos. Las instituciones estadísticas son las productoras de estadísticas. Utilizando métodos estadísticos científicos, se recopilan datos y se procesan los datos existentes para calcular la información condensada, que se pone a disposición del público en general en diferentes formas, como agregados estadísticos, gráficos, mapas, cuentas o indicadores.*

El Manual de Organización Estadísticas de Naciones Unidas (MOE) señala que las ONEs *existen para proporcionar al público en general, al gobierno y a la comunidad empresarial, información correspondiente a las esferas económicas, demográfica, social y ambiental.* Asimismo, en el MOE se observa que para que la organización de estadística pueda contar con la credibilidad de los usuarios y crear una relación de respeto y confianza mutuos, es fundamental que tenga una sólida posición de independencia. También establece que *las actividades de recopilación, análisis y difusión de información estadística siempre deberán estar diferenciadas de las actividades de formulación de las políticas.* Según el MOE, el jefe de estadística deberá ser totalmente imparcial con respecto a la recopilación y publicación de la información y a menos que un organismo de estadística pueda garantizar que la información suministrada por los informantes es estrictamente confidencial, no podrá confiar en la calidad de la información que reúne y se pondrá en riesgo su credibilidad.

Al respecto de la calidad de las estadísticas producidas por las ONEs, siguiendo a Radermacher (2018), una estadística es de buena calidad si tiene un buen diseño, si se ha producido correctamente de acuerdo con principios y normas estadísticas, y si sus resultados han llegado a los destinatarios de forma clara y comprensible. Las distintas guías de buenas prácticas convienen en que una estadística oficial debe ser producida sobre la base de normas

y métodos armonizados y cumplir una serie de criterios objetivos y cuantificables de calidad¹.

Asimismo, el entorno institucional en el que se producen estadísticas de calidad debe cumplir criterios de independencia profesional, mandato claro para la recopilación de datos, recursos adecuados, confidencialidad estadística, imparcialidad y objetividad, metodología sólida y evitar la carga excesiva sobre los encuestados (Eurostat, 2017).

Sobre la confianza en las estadísticas y el rol de la independencia

Según Radermacher (2018) la confianza en las estadísticas siempre ha sido el principal objetivo y activo de las estadísticas oficiales. La confianza se basa principalmente en los principios imparcialidad, objetividad y confidencialidad sobre la información que emite y recibe la oficina de estadísticas. La independencia profesional de los productores de estadísticas es la vía para mantener esa confianza y la interferencia política en su producción una de las principales amenazas. La interferencia puede ocurrir en diferentes formas y etapas de la producción, en la fase de diseño, durante la producción o en la difusión. Una vez que se pierde la confianza en las estadísticas oficiales, puede llevar años o incluso décadas reconstruirla.

En los últimos años, se ha avanzado mucho en lo realizado para apoyar la independencia profesional de las estadísticas oficiales. La comunidad estadística internacional ha acordado una Declaración de ética profesional para orientar y proteger al profesional individual,

¹ Son atributos de calidad: i) La "relevancia", referida al grado en que las estadísticas satisfacen las necesidades de los usuarios; ii) La "precisión", que refiere a que las estimaciones reflejen la realidad de la manera más precisa y fiable; iii) La "oportunidad", que refiere a minimizar el período entre la disponibilidad de la información y la ocurrencia del evento o fenómeno que describe; iv) La "puntualidad", que refiere a evitar retrasos entre la fecha efectiva de publicación de los datos y la fecha previamente planificada o anunciada en el calendario de publicaciones; v) La "accesibilidad" y "claridad", que se refieren a las condiciones y modalidades mediante las cuales los usuarios pueden obtener, utilizar e interpretar datos; vi) La "comparabilidad", que se refiere a la medición del impacto de las diferencias en conceptos estadísticos, herramientas de medición y procedimientos donde las estadísticas se comparan entre áreas geográficas, dominios sectoriales o en el tiempo; vii) La "coherencia" y "consistencia", que se refiere a la idoneidad de los datos para ser combinados de forma fiable en diferentes formas y para diversos usos.

mediante el establecimiento de normas claras y objetivas (ISI, 2010). Asimismo, los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, y las guías de las Naciones Unidas y materiales similares fueron diseñados para ayudar a los países a construir un sistema estadístico útil, imparcial y confiable.

Sin embargo, la convicción sobre la necesidad de fortalecer la independencia de los productores de estadísticas no significa que las ONEs deban aislarse por completo dentro de las estructuras de la administración pública. Seltzer (1994) plantea que una situación de autonomía plena de una ONE, sin un puente efectivo con las estructuras ejecutivas de gobierno, implica también un riesgo para la relevancia del sistema estadístico, toda vez que ese aislamiento genere una desconexión respecto de las políticas gubernamentales a la hora de decidir qué información resulta necesaria recabar. El principal desafío en este sentido es establecer de qué manera el sistema estadístico puede aumentar la interacción y fortalecer vínculos con el resto del Estado evitando amenazas a su independencia, manipulación política y pérdida de credibilidad. Para que ello no ocurra, este autor plantea que debe existir *un entorno institucional fortalecido, firmemente instalado a nivel político, para que se pueda establecer una relación entre pares.*

De acuerdo con Seltzer, existe una serie de modos que típicamente se utilizan para debilitar institucionalmente la labor que llevan adelante las ONE.² La mayoría de los problemas suelen surgir en situaciones donde las autoridades gubernamentales son iniciadoras o cómplices activas en el proceso. Pero es posible realizar un control de riesgos en este sentido, ya sea estableciendo mecanismos de protección en el marco normativo “de

² Identifica once modos de debilitamiento afectando: i) la *misión del servicio estadístico* (ej. que el sistema estadístico tenga como objetivo principal proporcionar los datos que quiera el líder); ii) los *recursos financieros* (ej. debilitamiento a través de recortes presupuestarios); iii) el *personal* (ej. atacar a los miembros del personal en la forma de despidos o forzando renuncias); iv) *campos estadísticos o series dirigidas a expansión o supresión*; v) las *definiciones, conceptos y metodología*; vi) *términos y nomenclatura*; vii) *alteración de números específicos*; viii) *el alcance y tiempo de publicación de los datos*; ix) *amenazas a la confidencialidad de los datos*; x) *uso de una agencia para análisis u otro trabajo político*; xi) *Campañas activas para desacreditar la producción del servicio estadístico, los métodos y el personal.*

jure” de la ONE, como a través de otros tipos de protección “de facto”, estos últimos entendidos como *la habilidad de los sistemas de estadísticas de defenderse de las amenazas contra la imparcialidad y la credibilidad más allá de lo estipulado en el marco normativo* (Seltzer, 1994)³.

Una combinación efectiva de medidas, “de jure” o “de facto”, tendientes a cubrir las dimensiones por dónde puede debilitarse institucionalmente a una ONE, resultarán en mayor o menor independencia en la producción de estadísticas, con implicancias directas sobre la generación de confianza en los usuarios y la credibilidad del SEN en general.

Sobre las capacidades estadísticas

Desde el enfoque del desarrollo de capacidades 4.0 de PARIS21, la capacidad estadística puede definirse como la habilidad de un Sistema Estadístico Nacional para “*recoger producir, analizar y difundir estadísticas y datos confiables y de alta calidad que satisfagan las necesidades de los usuarios*” (PARIS21, 2018).

Taylor (2016) considera a la capacidad estadística como “*la existencia de los atributos o recursos necesarios para generar de manera sostenida datos estadísticos relevantes y de calidad, y para difundirlos adecuada y oportunamente. Estos atributos incluyen los recursos humanos, presupuestarios, tecnológicos y de infraestructura requeridos para dicha*

³ Estos factores pueden ser: i) una *larga tradición de integridad estadística*; ii) *Fuertes vínculos entre los usuarios de estadística y la comunidad productora*; iii) *Periodismo activo y sin censura*; iv) *Calendario preanunciado de fechas y hora exacta de publicación*; v) *Sociedad estadística profesionalmente activa abarcando a estadísticos en el Gobierno, academia e industria*; vi) *Sistema de servicio público sólido*; vii) *Leyes relacionadas al estado independiente de la información estadística y las operaciones*; viii) *Ubicación del servicio estadístico dentro de la estructura gubernamental*; ix) *Nivel y situación contractual del director del servicio estadístico* (una sucesión de directores de estadística que ejercen en su cargo durante uno o dos años es particularmente perjudicial para el trabajo de la agencia estadística, dado que la mayoría de los grandes esfuerzos de mejoras tienen largos períodos de gestación. En muchos países la selección del director de estadística es tratada como un nombramiento de alto cargo de la administración pública y usualmente hay competencia basada en calificaciones y experiencia. Es deseable que el mandato del director de estadística no coincida con el mandato presidencial); x) *Apoyo internacional* (Existe una red de apoyo internacional que consiste en documentación, expertos y experiencias que pueden ser invocadas para ayudar al servicio estadístico nacional que está bajo asalto político. La red internacional provee evidencia de que existen normas aceptadas internacionalmente y practicadas en muchos países acerca del tratamiento de las estadísticas oficiales por parte de gobiernos responsables).

producción estadística, así como la existencia de adecuadas instituciones políticas y administrativas que aseguren la autonomía del SEN y de la ONE”. La combinación de estos elementos de recursos y de marco institucional conforma el grado de capacidad estadística de un gobierno. Al respecto, Beccaria (2017) destaca que *“un aspecto crucial del concepto de capacidad es el de la sostenibilidad en el tiempo de los recursos que permiten alcanzar los productos, también de manera sostenida”*.

La capacidad estadística suele medirse en base a un indicador sintético que reúne varias dimensiones técnico-operativas. En este sentido, existen diversos indicadores de capacidad estadística, siendo el más conocido y longevo el diseñado por el Banco Mundial, que refleja la capacidad a partir de los productos del SEN, es decir, la cantidad de indicadores que se producen bajo ciertos parámetros estandarizados. El Índice de Capacidad Estadística (ICE) del Banco Mundial analiza, a partir de información pública, que elementos como la metodología estadística, la periodicidad y la oportunidad en la publicación de los datos oficiales sean acordes a las mejores prácticas internacionales. El ICE cuenta con una serie anual desde el año 2005 hasta el presente.

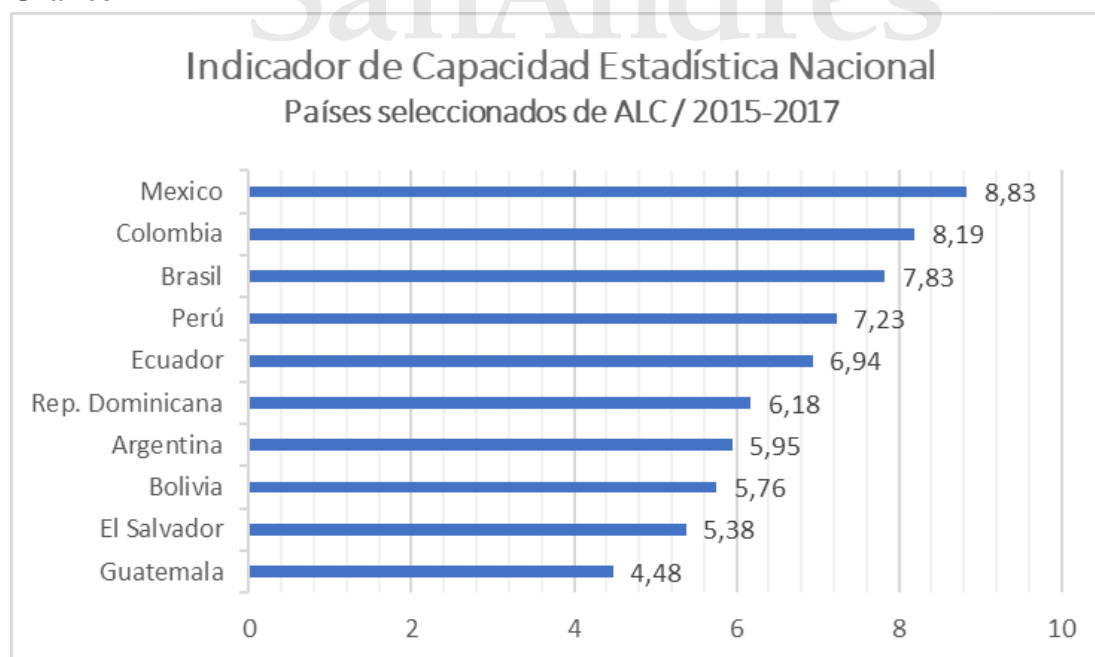
Una característica que surge del análisis de PARIS21 (2018) sobre muchas de las herramientas de medición disponibles, es la falta de una visión sistémica de la capacidad estadística. El indicador del Banco Mundial no está exento de esta limitación. Beccaria (2017), señala que el ICE no considera a fondo el proceso de producción de datos, ya que tiene un sesgo hacia la disponibilidad de productos estadísticos por sobre las dimensiones institucionales. Sin embargo, el ICE tiene un amplio alcance en término de países y una serie temporal lo suficientemente larga para permitir realizar análisis agregados.

Por otra parte, el Índice de Capacidad Estadística Nacional (ICEN) del BID incluye la dimensión institucional, junto a la técnico-operativa, y es un indicador sintético compuesto por un conjunto de 89 indicadores individuales, que oscila en un rango valores entre 1 y 10.

El resultado agregado que refleja la capacidad estadística surge de promediar de manera simple los resultados de las dimensiones medidas. En Beccaria (2017) se estableció que la capacidad estadística tiene cinco dimensiones: i) los recursos humanos, financieros, tecnológicos o de infraestructura con que cuenta regularmente el sistema, ii) las características de las organizaciones, normas y prácticas institucionales que enmarquen la labor estadística, iii) las metodologías y prácticas empleadas en la producción de datos; iv) las metodologías y prácticas de difusión de los datos producidos, y v) la gama de los productos estadísticos elaborados. La metodología del ICEN contempla las cuatro primeras dimensiones, mientras que los indicadores relativos a productos se incluyeron en las dimensiones (iii) y (iv). El listado de subdimensiones, variables y categorías se incluye en el ANEXO I.

El ICEN resulta más completo que el ICE, respecto de la cantidad de dimensiones que abarca y su método de ponderación. Sin embargo, sólo posee valores para una selección de países de la región, en el único ejercicio que se ha realizado hasta el momento en el año 2017, y que arrojó los resultados del gráfico 1.

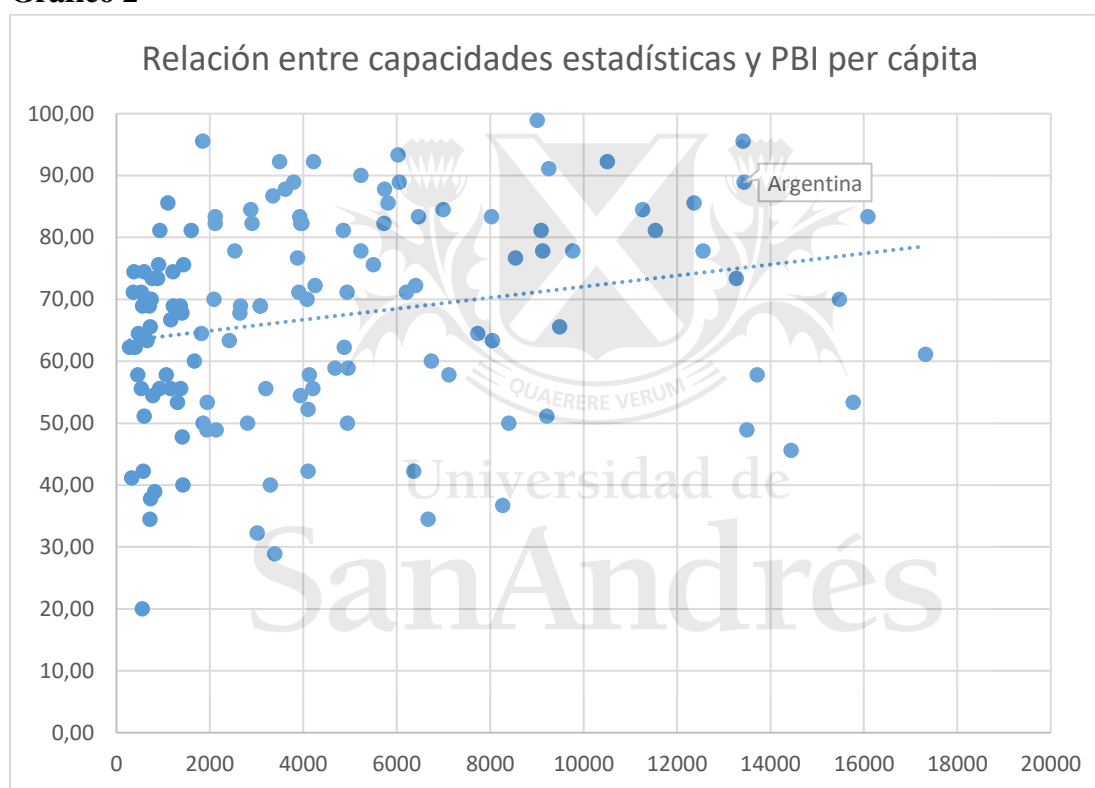
Gráfico 1



Fuente: Dargent et al. (2018)

Al respecto de las variables que determinan la construcción de capacidades estadísticas, Alessandro (2015) señala que existe un vínculo apenas moderado entre riqueza y capacidad estadística, pero que la evidencia empírica muestra cierta relación positiva ($r=0,23$), especialmente si se controla por países democráticos ($r=0,49$)⁴. En el gráfico 2 se puede ver esa relación sobre la base de la relación entre capacidad estadística y PBI per cápita en 134 países. En el eje horizontal figura el PIB per cápita y en el eje vertical el nivel de capacidad estadística, según el índice de capacidad estadística total del Banco Mundial.

Gráfico 2



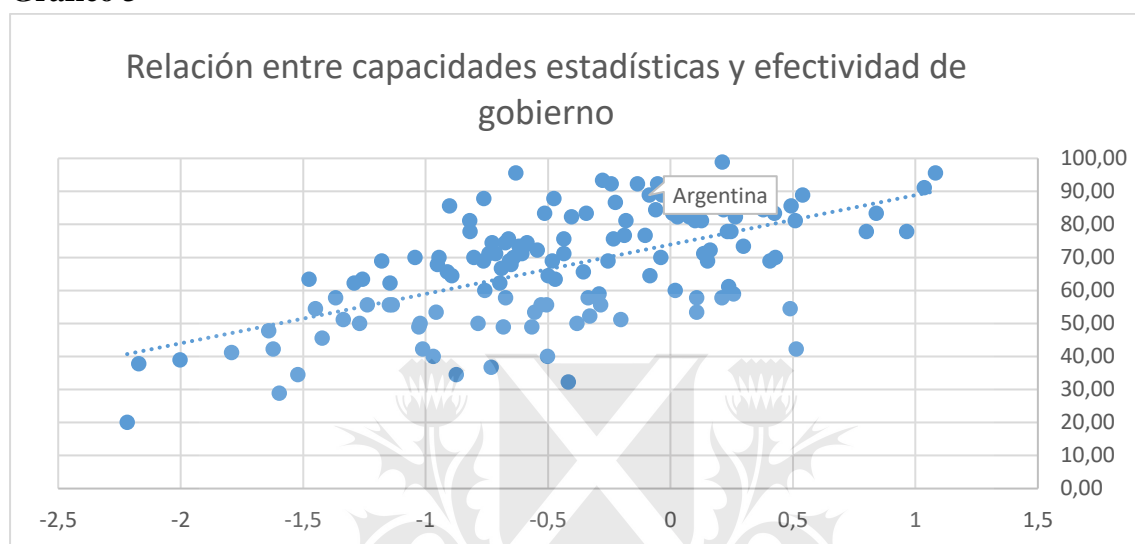
Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial para 134 países (sin contar desarrollados y otros) en el año 2017.

Alessandro (2015) señala también que, si bien pueden llegar a existir “archipiélagos de excelencia” dentro de una institucionalidad débil, la capacidad estadística tiene una relación muy estrecha con el resto de la efectividad de gobierno. La relación descrita puede

⁴ Es esperable que en un régimen democrático haya mayores incentivos y presiones a los gobiernos para producir estadísticas confiables y, en ese caso, la mayor riqueza de los países y, en general, una mayor disponibilidad de fondos públicos para dedicar a estadísticas pase a ser una variable más determinante de las capacidades.

verse en el gráfico 3 que asocia en el eje horizontal la efectividad del gobierno, según la metodología utilizada por el Banco Mundial para su medición, con las capacidades estadísticas en el eje vertical. El análisis para 134 países arroja una correlación relativamente alta entre ambas variables ($r=0,60$).

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial para 134 países (sin contar desarrollados y otros) en el año 2017.

A su vez, Dargent, Lotta, Mejía y Moncada (2018) se preguntan cuáles son los factores determinantes de la economía política que condicionan el aumento de las capacidades estadísticas y que explican que algunos países tengan una mayor capacidad estadística que otros. A partir del análisis de estudios de caso en 10 países de Latinoamérica y el Caribe, reconocen cinco factores comunes que influyen sobre la capacidad estadística:

- 1) **la existencia de áreas técnicas del Estado que requieren estadísticas para desarrollar sus funciones.** La profesionalización de ciertas áreas del Estado da lugar a un proceso de demanda interna de estadísticas de calidad y constituye un factor, generalmente positivo, que puede generar una mayor autonomía, fortalecimiento de recursos y de la capacidad de coordinación de las ONEs, que a su vez elevan el nivel estadístico y favorecen el fortalecimiento de dichas áreas técnicas mediante la información que les brindan;

- 2) **las demandas externas sobre los países y la ayuda internacional que reciben las ONE.** Por un lado, la presión internacional, o los requisitos necesarios para firmar tratados internacionales, o ser parte de organizaciones internacionales, impulsan reformas positivas en las ONE y aumentan las oportunidades para fortalecer su rol coordinador y su prioridad de lograr recursos por parte del Estado. Por otro lado, la cooperación internacional, bilateral o de organizaciones internacionales, impacta significativamente en las ONE en términos de capacitación de personal, legitimidad, e incentivos para el personal por medio de cursos y formación profesional;
- 3) **el papel que desempeñan los presidentes y sus proyectos políticos.** Algunos presidentes invierten o potencian las ONE, sea por convicción o por interés en desarrollar políticas específicas. Pero los presidentes también pueden ser un factor negativo y debilitar la ONE cuya transparencia y profesionalismo le impida la manipulación de cifras. Las formas de debilitamiento de la agencia estadística han sido descritas más arriba.
- 4) **el efecto de las crisis económicas y políticas.** Las crisis políticas pueden visibilizar la necesidad de mayor transparencia y autonomía de las ONE. Dargent et al. (2018) resaltan, especialmente, el rol de las crisis si estas vinculan a los actores estatales con escándalos de corrupción o manipulación de la información. Asimismo, señalan que las crisis económicas pueden impulsar el fortalecimiento técnico de las áreas económicas del Estado, y por consecuente, las capacidades de la ONE, así como también, pueden producirse retrocesos motivados por recortes y falta de recursos.
- 5) **la existencia de una sociedad civil y de empresas que demanden estadísticas de calidad.** Es un factor que resulta fundamental para dar continuidad a los procesos de construcción de capacidades. Asociaciones empresarias, la academia, las ONG y los medios de comunicación son clave para para apuntalar a la ONE. Para Dargent et al.

(2018), este es uno de los principales hallazgos de su estudio, ya que *estos actores fortalecen las capacidades para exigir más recursos o para crear la legitimidad necesaria que les de autonomía a las ONE, y el gobierno enfrentará consecuencias si afecta los intereses de estos sectores.*

Asimismo, estos autores afirman que el análisis detallado de los casos les ha permitido identificar que no toda la variación de los niveles de capacidad estadística queda capturada por los factores de economía política, sino que hay también espacio para la acción de los propios líderes y burócratas de la ONE en su intento por construir mejores instituciones. En ese sentido, la búsqueda de fortalecimiento institucional desde adentro es analizada por las teorías que intentan explicar los cambios institucionales, y que demuestran cómo los actores desarrollan estrategias según sus motivaciones. Si bien una parte de los cambios se explican en función de factores exógenos, otra parte solo puede entenderse en virtud de cambios endógenos, que se originan dentro de las instituciones (Mahoney y Thellen, 2010). De esta forma, Dargent et al. concluyen que las habilidades y estrategias de *ciertos actores insertados en ambientes institucionales, así como la existencia de oportunidades exógenas,* son los factores que ayudan a explicar los distintos procesos de construcción de capacidades.

El fortalecimiento institucional y la modernización de las ONEs son políticas públicas muchas veces postergadas, por lo que, las reformas deben encararse mientras existan ventanas de oportunidad. Los factores de economía política que abren esas posibilidades deben ser correctamente detectados y aprovechados por los decisores, cuya acción estratégica debe además buscar construir legitimidad y mantener la visibilidad para disputar lugares en la agenda pública.

ANTECEDENTES: EL INDEC

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es el órgano rector del Sistema Estadístico Nacional de Argentina bajo la vigente Ley 17.622, promulgada en 1968. Esta Ley establece, entre otros asuntos, que es responsabilidad del INDEC implementar la política estadística para Argentina, estructurar y liderar el Sistema Estadístico Nacional (SEN), diseñar las metodologías estadísticas, organizar y ejecutar las operaciones de infraestructura estadística, y producir indicadores básicos sobre fenómenos sociales, económicos, demográficos y geográficos.

El Instituto es un organismo técnico desconcentrado dentro del alcance del Ministerio de Hacienda de la Nación y tiene autoridad normativa sobre los servicios estadísticos centrales del Gobierno Nacional y los servicios periféricos, como las Direcciones Provinciales de Estadística (DPEs), que componen el SEN. La DPEs están a cargo de la mayor parte de la recopilación de datos en el interior del país. Aunque pertenecen a los gobiernos provinciales, están vinculados al INDEC a través de acuerdos y transferencias de recursos financieros para realizar esos relevamientos por cuenta y orden del INDEC. La coordinación de esta tarea es compleja para el INDEC, dado que implica interactuar con oficinas que dependen de los gobiernos provinciales en términos ejecutivos, pero bajo la órbita del SEN en términos normativos.

Con respecto al carácter desconcentrado del INDEC, este es un mecanismo en el cual los ministerios delegan poderes a otros organismos dentro de su órbita. Los desconcentrados son organismos con cierta autonomía técnica y funcional, pero no tienen personería jurídica ni patrimonio propio sino a través de su dependencia central. Este estado es diferente del "descentralizado", que sí tiene estas atribuciones. El INDEC, junto con el Instituto Nacional de Prevención Sísmica, son los únicos institutos técnico-científicos desconcentrados, un

estatus minoritario dentro la Administración Pública, especialmente, entre organismos con características similares⁵.

El director del INDEC tiene rango de Secretario de Estado, reportando directamente al Ministro de Hacienda. Es designado por el Poder Ejecutivo Nacional sin un proceso de selección específico y puede ser destituido por cualquier motivo mediante un decreto ministerial. El esquema organizacional se completa con una Dirección Técnica y una de Gestión, 12 Direcciones Nacionales, 30 Direcciones (simples) y 9 Coordinaciones. El staff del Instituto al 2019 se encontraba en torno a los 1500 empleados.

Durante la mayor parte de sus más de 50 años de existencia, el INDEC ha sido considerado como una institución que promueve y cumple con los estándares profesionales en estadística. Hasta 2007, los gobiernos respetaron la independencia del INDEC en materia de metodología, proceso de producción y resultados. Asimismo, la institución logró consolidar un staff técnico especializado de carrera y participó en numerosas iniciativas internacionales para intercambiar experiencias estadísticas y homogeneizar estándares. Estas variables le dieron al Instituto una protección "de facto" de su independencia profesional, aunque la independencia no estaba totalmente garantizada, en sentido "de jure", por un marco normativo acorde, ni por su ubicación relativa y dependencia dentro de la Administración Pública Nacional (APN). La dependencia política del INDEC, en la órbita del Poder Ejecutivo desde su creación, representó un riesgo permanente a esa independencia y a la confianza de la población en el organismo (Torrado, 2007).

⁵ Son organismos descentralizados, entre otros, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Geográfico Nacional (IGN). También los son instituciones científicas como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), y entes con funciones específicas como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).

Entre 2007 y 2015, el INDEC sufrió un período de interferencia política, ampliamente reportado tanto a nivel nacional⁶ como internacional⁷, con una fuerte presión de la administración gubernamental para producir y publicar datos estadísticos en línea con el discurso oficial. Inicialmente, el debate se centró principalmente en el Índice de Precios al Consumidor (IPC)⁸, pero luego la desconfianza creció en la mayoría de los informes técnicos del INDEC. El escepticismo creció entre los usuarios de las estadísticas oficiales, que comenzaron a utilizar indicadores alternativos⁹ para abordar la realidad social y económica. Además, el INDEC perdió su liderazgo estadístico dentro del Estado argentino y del SEN en todos los niveles.

Según Dargent et al. (2018), *las críticas internacionales dejaron en claro que el problema no era irrelevante ni una exageración de la oposición política o la prensa local*. Entre las reacciones generalizadas a este proceder, se destaca la Declaración de censura emitida por el FMI en 2013¹⁰. Asimismo, la prensa internacional también alertó sobre la cuestión estadística en Argentina. En 2012, la revista The Economist anunció que dejaría de incluir en sus publicaciones las cifras oficiales de inflación de Argentina, ya que no se consideraban creíbles, y publicó una serie de artículos sobre la situación de las estadísticas del país¹¹. También la Asociación Internacional de Estadísticos Oficiales y el Instituto Internacional de Estadísticas, las dos asociaciones profesionales internacionales que nuclean

⁶ Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3197-2007-10-14.html> y <http://casos.lanacion.com.ar/indec-the-lying-machine>

⁷ Ver: <https://www.economist.com/the-americas/2011/04/20/lies-and-argentine-statistics>

⁸ Un informe técnico de la Universidad de Buenos Aires en 2010 determinó que “las discrepancias observadas en términos de precios entre las estadísticas oficiales de Argentina y otras estadísticas e indicadores, tanto públicos como privados, superan con creces los debates metodológicos y apuntan principalmente al marco institucional para la producción de estas estadísticas”. Ver: <http://www.uba.ar/download/informe.pdf>

⁹ Como los indicadores elaborados por las DPEs de CABA, San Luis, Santa Fe y Mendoza, así como también otros elaborados por consultoras privadas y centros de investigación. Ver: <https://observatorio.unr.edu.ar/indices-de-precios-alternativos-2007-2016/>

¹⁰ Ver: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1333>. El FMI actuó de acuerdo con el procedimiento detallado en el Artículo VIII, Sección 5 de sus Artículos de Acuerdo: [https://www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=13183-\(04/10\)](https://www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=13183-(04/10))

¹¹ Ver: <https://www.economist.com/leaders/2014/06/20/dont-lie-to-me-argentina>, <https://www.economist.com/the-americas/2011/04/20/lies-and-argentine-statistics>

a los profesionales estadísticos, mantuvieron una fuerte controversia con las autoridades del INDEC de ese momento, a quienes reclamaron por el cese de hostigamiento a los estadísticos que se negaban a incumplir el Código de Ética profesional¹².

El proceso conocido como de intervención política provocó un proceso de deterioro institucional en el INDEC (Becker, 2021), que incluyó el reemplazo de varios directores y el desplazamiento arbitrario de muchos recursos humanos especializados¹³, que renunciaron, fueron despedidos o, en muchos casos, continuaron su trabajo en un ambiente hostil. Sus puestos fueron ocupados por profesionales ideológicamente relacionados con el oficialismo en el gobierno¹⁴. El concepto de "estadísticas militantes" fue adoptado como argumento para enmarcar el hecho de que las estadísticas eran producidas en apoyo de un proyecto político.

El director que asumió la gestión del INDEC en diciembre 2015, afirmó que el grave estado de deterioro institucional sólo se descubrió por completo cuando le tocó hacerse cargo del instituto y surgieron muchas alarmas¹⁵: *“los primeros días nada funcionaba correctamente, los cortes de energía eran frecuentes, los sistemas informáticos fallaban y no había capacidad de almacenamiento en los servidores. No existían procesos formalizados y las principales personas responsables de las operaciones estadísticas críticas, como el IPC, habían dejado sus cargos sin previo aviso. Teníamos que empezar de la nada”*. Asimismo, los conflictos con el principal sindicato de trabajadores eran diarios e impedían el normal funcionamiento de la institución¹⁶.

En término estadísticos, la fase de declive institucional había incluido una disminución en el presupuesto de inversión, que afectó las capacidades para llevar a cabo operaciones estadísticas de gran escala (Vázquez, 2019), según la frecuencia recomendada

¹² Ver: <https://www.isi-web.org/images/about/20120914-Argentina-ExchangeLettersDirectorINDEC-ISI.pdf>

¹³ Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-87926-2007-07-11.html>

¹⁴ Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-94309-2007-11-08.html>

¹⁵ Ver: <https://www.ambito.com/edicion-impres/estamos-angustiados-el-grado-destruccion-del-indec-n3919815>

¹⁶ Ver: <https://noticiasargentinas.com/economia/todesca-denuncio-delegados-la-upcn-agresion-n45406>

internacionalmente. Esto resultó en una pauperización de la infraestructura estadística, como puede verse en la tabla 1, que detalla, a diciembre de 2015, cuál era la información de base con calidad suficiente para extraer muestras y otros insumos básicos para la producción de estadísticas, como los ponderadores del IPC o el cálculo del año base de las cuentas nacionales, entre otros.

Tabla 1: Estado de la Infraestructura Estadística a diciembre de 2015

Operación estadística	Último disponible	Frecuencia recomendada
Censo agropecuario	2002	5 años
Encuesta de gastos de los hogares	2004	5 años
Censo económico	2004	5 años
Censo de población	2010 (deficiente)	10 años

Fuente: INDEC

La pérdida de credibilidad del INDEC de cara a la sociedad y el desmembramiento de los equipos de trabajo resultaron, junto con los problemas presupuestarios, en un combo que dio lugar a operaciones estadísticas fallidas o metodológicamente deficientes. El Censo Agropecuario de 2008¹⁷ se consideró fallido debido a una altísima tasa de no respuesta, especialmente en la zona núcleo de la Provincia de Buenos Aires, y la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, realizada en 2012, también presentó grandes deficiencias¹⁸ en este sentido, por lo que, en adelante sólo se pudo utilizar en forma parcial y con reservas. Hasta que ambas operaciones estadísticas pudieran realizarse nuevamente en campo, los indicadores y muestras estadísticas debieron basarse en operativos, a esa altura, muy desactualizados del año 2002 y 2004¹⁹, respectivamente.

Del mismo modo, el último Censo Económico contaba con más de diez años de antigüedad, y no hubo intentos de actualizarlo. Según las recomendaciones internacionales

¹⁷ Ver: <https://www.infocampo.com.ar/bache-estadistico-el-indec-reconocio-el-fracaso-del-censo-agropecuario-2008/>. También en 2014 se programó otro Censo Agropecuario que ni siquiera se inició, a pesar de que se ejecutaron parte de los fondos presupuestados.

¹⁸ Ver: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

¹⁹ Ver: <https://www.cronista.com/economia-politica/Todesca-Estamos-reconstruyendo-la-infraestructura-estadistica-20171109-0051.html>

(Naciones Unidas, 2004), estas tres operaciones mencionadas deberían actualizarse cada 5 años.

Con respecto al Censo de Población de 2010, el hallazgo de inconsistencias motivó una denuncia penal a los responsables²⁰ del operativo. Las deficiencias correspondieron a la imputación incorrecta de numerosas localidades por las se constató que el Censo no pasó. Por esta razón, la desagregación de datos a nivel local tiene limitaciones, y afecta principalmente a la capacidad de recolectar muestras representativas.

EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN

La emergencia estadística

Los primeros actos de las nuevas autoridades del INDEC que asumieron en diciembre de 2015 estuvieron enfocados en la recuperación de la credibilidad del Instituto. En este sentido, una de las primeras decisiones del nuevo director incluyó la interrupción del calendario de publicaciones hasta que se haya realizado la revisión exhaustiva de los métodos y procedimientos de todos los indicadores. La revisión fue más rápida en las operaciones estadísticas basadas en fuentes de registros, pero llegó a tomar varios meses en aquellas que involucran operaciones de campo. En el caso del IPC, que era el indicador más conflictivo, el INDEC pudo volver a publicarlo en forma regular recién seis meses más tarde. Los programas estadísticos se evaluaron de acuerdo con los atributos de calidad descriptos en la introducción al marco teórico. Esto es: *la consistencia y la coherencia de la información difundida por el Instituto; la validez de las fuentes de información y la base metodológica que se siguió para el levantamiento o procesamiento de esa información; el diseño muestral; la metodología de estimación y la precisión (en términos de margen de*

²⁰ Ver: <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-indec-denuncio-que-trucharon-datos-del-censo-2010-20160715-0047.phtml>

error); *el tratamiento de la no respuesta y las imputaciones de datos faltantes; los procesos informáticos para el procesamiento de los datos y de aseguramiento de la calidad; y las normas de difusión y de rigor científico, entre otros* (OCDE, 2019). En este sentido, se encontró que muchos de los programas estadísticos no cumplían con los estándares requeridos en las dimensiones enumeradas anteriormente y, especialmente, se encontraron serias inconsistencias en la información publicada, sus bases de datos y el cruce con otras fuentes e indicadores. Por lo que, en adelante, se alertó a los usuarios respecto de las series producidas en el período 2007-2015, para que sean utilizadas con resguardo. Si bien algunas series basadas en registros, como las de comercio exterior y las cuentas nacionales, pudieron ser recalculadas, en muchos otros casos prevaleció una brecha intertemporal de datos fidedignos, como en el caso de la información basada en encuestas. Por lo que, el país presenta un agujero estadístico de nueve años en muchas de sus series oficiales más relevantes como el IPC²¹ o los indicadores del mercado laboral, pobreza e indigencia, entre otros.

La interrupción del calendario estadístico a partir de diciembre de 2016 no estuvo exenta de críticas por el denominado “apagón estadístico”²². La apuesta por discontinuar todas las publicaciones era inédita y arriesgada. Pero los meses siguientes, a medida que el servicio estadístico iba siendo gradualmente restablecido y los resultados de los indicadores volvían a ser consistentes, el INDEC logró reconstruir la confianza entre los usuarios²³. La asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la revisión del IPC y las cuentas nacionales resultó también importante para aportar a la nueva legitimidad técnica del

²¹ Ver: <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/95316-que-hay-detras-del-apagon-estadistico-del-indec/>. El IPC ocupa el lugar más relevante en el set de productos estadísticos del INDEC, siendo Argentina un país que convive con recurrentes procesos de inflación. El indicador es el de mayor conocimiento según una encuesta específica que realizó el INDEC en 2019. En ese marco, el 76% de los usuarios de información económica manifestó utilizar el IPC.

²² Ver: <https://www.pagina12.com.ar/13712-sin-cifra-de-inflacion-anual-por-el-apagon>

²³ Ver: <https://www.infobae.com/economia/2016/09/28/el-indec-puso-fin-a-un-apagon-estadistico-que-ocultaba-9-millones-de-pobres/>

Instituto²⁴. Asimismo, la reorganización del organismo implicó la reincorporación de antiguos profesionales y técnicos²⁵, que llevaron a cabo la revisión y el rediseño de los procesos de producción estadística y fortalecieron la confianza entre los usuarios calificados.

De esta forma, en septiembre de 2016, con la publicación del indicador sobre pobreza e indigencia que se encontraba interrumpido desde el año 2013, terminó de restablecerse completamente el servicio estadístico oficial de la Argentina. Asimismo, en noviembre de ese año el FMI levantó la Declaración de Censura sobre las estadísticas argentinas y en diciembre fue dada por concluida la situación de emergencia estadística que había decretado el gobierno entrante por un lapso de doce meses.

Un aspecto menos visible de la situación de emergencia refería al deterioro institucional del Instituto, que resultaba de similar gravedad a lo sucedido en el plano estadístico, según el testimonio de los protagonistas. Hacia 2015, el organismo presentaba serios déficits organizacionales, principalmente reflejados en cuatro aspectos: 1) la estructura orgánico funcional era antigua e ineficiente; 2) los procesos operativos y administrativos no estaban formalizados; 3) el plantel de recursos humanos calificados había sufrido un grave deterioro; y 4) la infraestructura, tanto edilicia como informática y de comunicaciones, habían sufrido un serio abandono y se encontraban en severo riesgo de colapso (Todesca, 2019). Para ello, se tomaron una serie de medidas de emergencia que luego fueron complementadas en el marco de un plan integral iniciado en 2017.

Los esfuerzos a nivel organizativo se concentraron en resolver las urgencias, principalmente en términos de infraestructura y recursos humanos, que impedían el normal desarrollo de las actividades del INDEC. La declaración de emergencia resultó muy útil en este sentido, dado que el presupuesto heredado apenas permitía solventar las erogaciones

²⁴ Ver: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2016/11/09/PR16497-Argentina-IMF-Executive-Board-Removes-Declaration-of-Censure>

²⁵ Ver: <https://www.lanacion.com.ar/economia/reforma-en-el-indec-llegan-directores-a-areas-clave-nid1861696/>

básicas, y mostraba una importante subejecución en las escasas partidas presupuestarias destinadas a la inversión en capacitación y equipamiento²⁶ (Vázquez, 2019).

La combinación efectiva de una serie de acciones resultó fundamental para la recuperación del servicio estadístico y el devenir futuro del INDEC, y representaron hitos respecto a la garantía de independencia para la gestión y el ejercicio de las funciones del organismo:

- i) En primer lugar, la declaración de emergencia del Sistema Estadístico Nacional. En función de la situación inicial que presentaba el INDEC, el nuevo Gobierno Nacional que asumió en diciembre de 2015 declaró la emergencia administrativa del SEN a través del decreto 55/2016²⁷. Esta herramienta administrativa otorgó amplios poderes al director del INDEC y sirvió para normalizar el funcionamiento del instituto en el corto plazo. Con los tiempos habituales de la administración pública, dicha tarea hubiera requerido varios meses (Vázquez, 2019). Los poderes delegados en el director del INDEC incluían la facultad de “limitar los servicios de los directores en funciones y designar al personal del Instituto”. La emergencia fue dada por concluida en los doce meses estipulados originalmente y el Instituto se consideró en adelante como normalizado.
- ii) La reorganización inicial del INDEC implicó el cambio de casi la totalidad de sus autoridades, un total de 40 funcionarios de todos los rangos jerárquicos. La estrategia implicó el reclutamiento y reincorporación del personal calificado que había sido desplazado por la intervención, lo que facilitó la recuperación rápida de las capacidades técnicas. El factor humano resultó en este caso el principal catalizador de economía

²⁶ La Auditoría General de la Nación en sus informes 155 del año 2010 y 223 del año 2016, alertaba sobre la situación crítica de la infraestructura informática, el escaso nivel de inversiones y el riesgo que ello conllevaba respecto de la seguridad de los datos.

²⁷ Decreto N° 55/2016 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=257615>

política que posibilitó la transformación y el mejoramiento de las capacidades estadísticas (Silva, 2016) (ver recuadro “El rol de los protagonistas”).

El rol de los protagonistas

Aunque los análisis de economía política tienden a enfocarse en entender los equilibrios de poder entre los actores, Dargent et al. destacan que los atributos personales también influyen en los procesos de construcción de capacidades estadísticas. La acción de los propios líderes y burócratas de las ONE en su intento de construir mejores instituciones tiene efectos decisivos en estos procesos.

En el caso del INDEC, el factor humano jugó un papel relevante. Primero, a través del compromiso del plantel directivo del INDEC y el personal técnico que se reincorporó, conformado en buena parte por profesionales de carrera que se habían identificado con la defensa de las estadísticas públicas durante el período de intervención política. A su vez, el liderazgo del director Todesca fue uno de los elementos determinantes del éxito del proceso.

Según el ex director de la Oficina Estadística del Reino Unido, entrevistado para este trabajo, un director de estadísticas debe reunir tres características. En primer lugar, debe conocer de estadísticas. Segundo, debe conocer el funcionamiento del Estado, dado que debe pilotear una organización que navega en el mar de la administración pública, con sus normas, procedimientos y especificidades. Por último, debe tener habilidades políticas, porque no sólo debe liderar a un grupo de personas, sino también saber moverse en la arena política para que su tarea sea efectiva. Jorge Todesca reunía estas tres condiciones y contaba con antecedentes como gestor de normalidad, en su paso como viceministro de economía durante la salida de la crisis de 2002, una de las más traumáticas en la historia de la Argentina.

- iii) Otro de los hechos constitutivos con importantes implicancias en el proceso fue el Decreto 181/2015 que nombró al nuevo director. El decreto contiene dos prescripciones, que serían muy útiles en adelante, tanto para facilitar administrativamente la gestión del director, como para allanar el camino hacia una nueva ley estadística, dado que eleva su rango a Secretario de Estado²⁸ y en su art. 4º inciso d) lo instrúa a “proponer al Poder Ejecutivo Nacional las reformas a la Ley 17.622 que considere necesarias para la mejor administración del Sistema Estadístico Nacional”.
- iv) Por otra parte, un hito político de gran relevancia para el desarrollo futuro del INDEC fue el requerimiento formal del Gobierno Argentino para adherir a la Recomendación del Consejo sobre Buenas Prácticas Estadísticas de la Organización de Cooperación para

²⁸ El director del INDEC históricamente tuvo rango de subsecretario. Un status jerárquico superior permite, por un lado, el acceso directo a niveles más altos de la administración pública nacional y por otro, la capacidad de emitir ciertas reglas administrativas y documentos sin la aprobación de una autoridad superior. Como Secretario de Estado, el director del INDEC puede emitir resoluciones sin una entidad intermedia, mientras que antes del cambio jerárquico, solo podía emitir disposiciones administrativas.

el Desarrollo Económico (OCDE)²⁹. En mayo de 2016, el Gobierno Argentino expresó formalmente su voluntad de acceder a la OCDE. Esta organización solicitó un compromiso formal escrito del más alto nivel político del gobierno respecto de la voluntad de adherir a sus recomendaciones sobre buenas prácticas estadísticas, entre cuyos requisitos se incluían fortalecer su contexto institucional y la infraestructura estadística. Una revisión preliminar de expertos de la OCDE fue llevada a cabo en el INDEC en octubre de 2016, con el objetivo de someter a consideración del Comité de Estadística y Política Estadística (CSSP), el pedido del Gobierno Argentino, que fue concedido en julio de 2017. En adelante, el INDEC recibiría nuevas misiones de expertos de la OCDE, especialmente, al llevarse a cabo la revisión integral del Sistema Estadístico Nacional y de las estadísticas oficiales de la Argentina durante 2018 y 2019, la cual se constituyó *en la guía programática para el Instituto que le permitió establecer y ordenar sus prioridades estratégicas, funcionales, metodológicas y operativas* (INDEC, 2019).

- v) Por último, durante el período de emergencia comenzó a gestarse un programa de financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³⁰ para el fortalecimiento de la capacidad estadística del INDEC, que incluyó recursos directos destinados a inversiones que se requerirían en adelante. Según las afirmaciones de los entrevistados, la gestión temprana del financiamiento resultó fundamental, dado que la autorización de los créditos por parte de las autoridades gubernamentales y los

²⁹ A partir de que la Argentina manifestó su intención de ingresar a la OCDE, varias áreas del gobierno argentino iniciaron voluntariamente el camino hacia el cumplimiento de las recomendaciones de buenas prácticas de los 23 comités temáticos y utilizaron estos estándares como benchmark para sus planes de acción, a pesar de que el país no había recibido aún la invitación a iniciar el proceso formal de acceso. En el caso del INDEC, todo esto fue más prematuro, porque dada la situación de las estadísticas argentinas, los primeros acercamientos del gobierno argentino con esta organización involucraron el tema estadístico y el trabajo con el INDEC inició ya en el primer año de gobierno (INDEC, 2019).

³⁰ Contrato de préstamo del BID AR-L1266

organismos financiadores no es inmediata y las partidas presupuestarias requieren ser incluidas en las leyes de presupuesto de los años siguientes. En este caso, ya en la segunda mitad de 2017 pudieron empezar a ejecutarse fondos. También, el diagnóstico inicial realizado por el BID en el diseño del programa permitió trazar una primera hoja de ruta que antecedió a los sucesivos programas de trabajos por venir.

Normalización y desarrollo

Según la visión del director Todesca, la etapa posterior a la emergencia requería intervenir de manera simultánea en las diferentes dimensiones de la capacidad estadística. Con este objetivo, el INDEC diseñó un programa de trabajo para el período 2017-2020, formalizado posteriormente mediante la resolución n°141/2018³¹, que instituyó el procedimiento, hasta entonces inexistente, de contar con planes de operativos anuales y de medio término. El plan contenía una serie de acciones que requerían una efectiva coordinación para poder completar en un ciclo de cuatro años, lo que normalmente el INDEC hubiera planificado llevar a cabo a lo largo de una década. Las acciones se orientaron a producir un *catch up* con los estándares internacionales y se agruparon en torno a seis ejes estratégicos referidos a la transformación institucional, el fortalecimiento de la capacidad estadística, la coordinación del Sistema Estadístico Nacional, el impulso a la difusión y acceso amigable a las estadísticas y el desarrollo de las relaciones internacionales.

Muchas de estas acciones podían resultar redundantes u obvias para una ONE bien establecida. Pero en el contexto descrito más arriba y realizadas en forma simultánea, por un equipo nuevo y en un período relativamente corto de tiempo, representaban un desafío ambicioso. Según el director de planificación del INDEC, *“todas las acciones eran necesarias y urgentes, por lo que el seteo de prioridades y la efectiva coordinación*

³¹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/185868/20180618?busqueda=1>

cumplieron un rol fundamental, porque se debían evitar los cuellos de botella en la organización que progresivamente iba reconstruyendo sus capacidades”.

Otro elemento que surge de las entrevistas realizadas a los protagonistas es que las experiencias documentadas por la comunidad internacional y transmitidas a través de las iniciativas de cooperación y los respectivos foros, resultaron fundamentales, en cada ámbito, para orientar el diseño de las acciones y acelerar la implementación sobre el terreno de un aprendizaje ya previamente explorado por otros países.

La etapa post emergencia que inicia en enero de 2017, se vio condicionada por la llegada de un nuevo ministro de hacienda, con diferencias tanto en la visión sobre el futuro del INDEC, como en la relación con su director. Sin embargo, el apoyo de la presidencia al proceso de reconstrucción siguió siendo fuerte (ver recuadro: “El papel que representan los presidentes y sus proyectos políticos”) y se vio principalmente reflejado en cuatro aspectos que resultarían centrales en esta nueva etapa. Primero, la voluntad política de seguir respetando la independencia técnica del INDEC. Segundo, el poder ejecutivo autorizó la modificación y ampliación de la estructura orgánico funcional del Instituto en un contexto de achicamiento de diversas oficinas estatales. En tercer lugar, el acompañamiento a una política de recursos humanos orientada a la profesionalización del staff y a superar conflictos con el principal gremio de trabajadores. Por último, se concedió al INDEC un incremento sustantivo en su presupuesto destinado a gastos corrientes e inversión³², que se mantuvo durante todo el período de gobierno.

³² La asignación presupuestaria destinada a inversión en obras edilicias, bienes y equipos fue de usd3,3 millones en 2017 y usd3,1 millones en 2018 (Vázquez, 2019)

El papel que desempeñan los presidentes y sus proyectos políticos

Uno de los principales factores de éxito en la reconstrucción de capacidades estadísticas del INDEC fue la voluntad del Presidente de la Nación de respetar la independencia del organismo en su ejercicio profesional, así como disponer los recursos y concesiones necesarias para este objetivo.

Asimismo, la elección de un director con el perfil requerido para conducir este proceso y delegar en él buena parte de las decisiones, son también dos aspectos donde el máximo nivel político tuvo un rol clave. La elección de un político de carrera con experiencia y prestigio para conducir un proceso complejo fue un aspecto determinante.

La cuestión estadística había ocupado un lugar relevante en la campaña presidencial de 2015, y el gobierno entrante supo construir un discurso alrededor del valor de la verdad, a partir de la experiencia de recuperación del INDEC. La “recuperación de las estadísticas públicas” fue incluida dentro de las 100 prioridades del Plan de Gobierno³³ de la administración Macri. Así, siguiendo el marco planteado por Dargent et al. (2018), el rol del presidente y su proyecto político también aparece en este caso como un factor de economía política decisivo en la construcción de las capacidades estadísticas.

Al respecto del último punto, el incremento en términos reales en el presupuesto de 2017 (primer presupuesto aprobado por la nueva administración) fue del 41% y siguió en esos niveles en adelante. También el INDEC obtuvo partidas extraordinarias para operativos estadísticos específicos como el Censo Nacional Agropecuario 2018, realizado a pesar de los recortes presupuestarios generalizados en el resto de la Administración Central, en el contexto de una grave crisis económica iniciada en el país en el segundo cuatrimestre de 2018.

En este sentido, a partir de la crisis, el desarrollo del INDEC encontró dos grandes limitaciones en término de recursos. Por un lado, el Ministerio de Hacienda puso techos de gasto para todos los organismos públicos, sin importar la fuente de ingresos. Por lo que, si bien el INDEC consiguió mantener las mejoras presupuestarias logradas inicialmente, no pudieron ejecutarse una buena parte de los recursos adicionales del crédito otorgado por el BID para completar el programa de fortalecimiento institucional. Por otra parte, el decreto 632/2018 suspendió hasta el final del mandato presidencial las contrataciones de personal en toda la administración pública nacional, lo que condicionó sustantivamente la política de recursos humanos que estaba llevando adelante el INDEC.

³³ Ver la prioridad 83 dentro del Plan de Gobierno 2015-2019:
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/objetivos-de-gobierno-de-la-argentina-2015-2019>

Diversos desafíos condicionaron el sendero de transformación y modernización del INDEC, todos ellos afectando tanto el cumplimiento efectivo como la velocidad de implementación de las acciones propuestas. Siguiendo el patrón común, identificado en Dargent et al. (2018), de factores de economía política que han influido sobre la capacidad estadística de los países de la región, en el caso de la reconstrucción del INDEC, el contexto descrito más arriba representa una muestra del rol que cumplieron en este proceso la voluntad política del presidente, la ayuda internacional y las crisis. A continuación, se presenta una descripción de las principales acciones llevadas a cabo en las dimensiones institucionales, la producción y difusión de estadísticas, y la reinserción en la comunidad estadística internacional. Durante este recorrido, se irán también identificando la relevancia de estos factores en cada caso.

Fortalecimiento institucional

Infraestructura edilicia, informática y logística

... *“La materialización del abandono del INDEC se expresaba en el estado de su edificio. Las condiciones de trabajo eran precarias. El edificio no cumplía con estándares mínimos de seguridad e higiene para el normal funcionamiento del Instituto: los ascensores no funcionaban, los baños y espacios comunes no habían tenido mejoras en décadas, las oficinas eran poco funcionales y carecían de mantenimiento, la instalación eléctrica era obsoleta y experimentaba fallas a diario”* ... J.P. Vázquez (2019)³⁴

Entre los años 2017 y 2019, el INDEC alcanzó un nivel récord de inversiones destinado a mejoras en la infraestructura edilicia de sus sedes y la renovación de forma casi integral del equipamiento informático, el mobiliario y la flota vehicular para el traslado de los encuestadores y personal del Instituto. En 2017, se invirtieron usd480.000 en la renovación de ascensores, baños e instalación eléctrica y otros usd500.000 fueron destinados a la compra de vehículos, muebles, iluminación y equipamiento médico (OCDE, 2019). En el ANEXO II se incluye el detalle de las adquisiciones en este sentido según figura en Vázquez (2019).

³⁴ Director General de Administración (2015-2017) y Director de Gestión (2017 y 2019) del INDEC.

Según esta misma fuente, más de la mitad de la erogación presupuestaria destinada a inversión (aproximadamente usd1,5 millones anuales durante 2017 y 2018), fue utilizada en la renovación de la totalidad del equipamiento informático y en la regularización de las licencias de software. Hacia 2015, el Instituto no contaba con las licencias de la mayoría de los más de 100 sistemas, aplicaciones y herramientas de desarrollo que utilizaba. Muchos de los softwares en uso eran versiones ilegales instaladas en las computadoras personales de los técnicos. Asimismo, el Instituto se encontraba muy atrasado en la actualización de sus sistemas operativos, servicios de red y la seguridad virtual y física de los datos. Al respecto de esto último, el antiguo centro de datos tenía una muy limitada capacidad de almacenamiento y se localizaba en un único sitio, sin backup ni ventilación adecuados, y había sufrido 20 fallas de energía en 2017 (OCDE, 2019).

Las medidas adoptadas incluyeron la modernización de la red de datos, instalando nuevo cableado y equipamiento, y la migración de la información del Instituto hacia servidores y dispositivos de mayor capacidad y seguridad, especialmente, a partir de la contratación del centro de datos con certificación Tier III de ARSAT, la empresa satelital estatal.

Con estas mejoras, junto con una adquisición inicial de 400 tablets (luego se sumarían 3500 más), el INDEC pudo comenzar a encarar el proceso de reemplazo de los cuestionarios en papel y eficientizar la captura y procesamiento de los operativos estadísticos mediante dispositivos móviles (Vázquez, 2019). La Encuesta Nacional de Victimización en marzo de 2017 fue el primer operativo que se efectuó mediante dispositivo móvil. El cambio tecnológico implicó mejoras sustantivas en la velocidad de procesamiento y la consistencia en la captura de los datos, así como también disminuyó los costos de los operativos (INDEC, 2019).

Política de recursos humanos

...“Encontramos una institución que respondía a valores y objetivos distintos a los planteados y, por tanto, también una burocracia que se adecuaba a estos valores trastocados”... L. Gil (2019)³⁵.

La falta de recursos humanos capacitados, o cumpliendo funciones en áreas ajenas a su formación o experiencia, era uno de los principales problemas que enfrentaba el INDEC. En ese marco, el Instituto había perdido también a muchos técnicos debido a las arbitrariedades del pasado, la conflictividad y la falta de perspectiva profesional.

Un desafío adicional lo constituyó la relación con las entidades gremiales, que involucró un alto grado de conflictividad con el gremio mayoritario, que había sido un actor de importancia durante el proceso de intervención política del Instituto³⁶ (Vázquez, 2019). Para revertir el clima laboral e interceder ante los gremios, se implementó un programa llamado “INDEC Escucha”. Se trató de un espacio compuesto por psicólogos para escuchar a quienes quisieran dialogar acerca de su experiencia, problemática y necesidades personales y profesionales.

Sobre la base de un estudio de dotación óptima se reestructuraron áreas completas y se relocalizaron recursos humanos en posiciones más adecuadas a su perfil³⁷. Las versiones de los entrevistados indican que, durante la intervención política, muchos empleados habían optado por “escondarse” en áreas poco sensibles políticamente o que habían quedado a cargo de directores de carrera para evitar el maltrato, aunque eso implicara resignar su vocación y formación profesional.

Asimismo, se cesantó a aquellos que no cumplieran con condiciones de idoneidad o no se pudieron adecuar a las nuevas pautas laborales en términos de presentismo, puntualidad

³⁵ Director de Asuntos Jurídicos (2015-2017) y Director Nacional de Recursos Humanos (2017-2019) del INDEC.

³⁶ Ver: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-sobrino-de-guillermo-moreno-y-el-domador-de-caballos-del-lider-de-upcn-entre-los-despedidos-el-indec-nid1924709>

³⁷ La dirección de recursos humanos detectó que más de un tercio de los profesionales no mantenía una equivalencia entre su conocimiento y su tarea y se encontraban dispersos en distintas áreas del organismo.

y objetivos³⁸. Al inicio de 2017 sólo un 61% de los empleados llegaba a cumplir en promedio en el mes un mínimo de 7 horas diarias. Ese porcentaje se incrementó al 89% a fines de 2018³⁹ (Gil, 2019).

Paralelamente, se convocó y reclutó nuevo personal calificado. La nueva política para las contrataciones incorporó un proceso competitivo de acceso al puesto de trabajo, tests psicométricos, cursos de inducción para los ingresantes y scouting de pasantes entre universidades con carreras afines. Alrededor del 80% de esos nuevos empleados poseían título universitario. Este es un dato relevante, teniendo en cuenta que la proporción de profesionales que conformaban la dotación en 2015 estaba en el orden del 32% y se incrementó hacia 2019 al 47% (60% si se excluyen encuestadores) (OCDE, 2019).

La política de recursos humanos incluyó una serie de incentivos, como el plan de becas de estudio⁴⁰ y los viajes para capacitaciones en organismos internacionales, con el objetivo de retener al personal idóneo y compensar los magros salarios. Esto resultó muy útil especialmente a partir del año 2018, cuando por el Decreto N° 632/2018⁴¹ no se pudieron efectuar nuevas contrataciones de personal en toda la Administración Pública Nacional, pero sí reclutar personal de otras dependencias a través de un programa de movilidad interna.

Siguiendo a Gil (2019), la contratación y retención de personal técnico calificado ha sido una de las mayores dificultades que ha enfrentado el INDEC, debido a los bajos salarios del sector público de la Argentina. En las áreas informáticas y ciencia de datos, el problema se agravaba aún más, por el auge de demanda del sector privado y la imposibilidad de equiparar remuneraciones. Para estos casos, se instauró un sistema de contratación especial como

³⁸ Ver: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-indec-despedira-a-80-empleados-con-altos-niveles-de-inasistencia-nid2003540>

³⁹ Más de 200 bajas se produjeron de forma voluntaria por no poder cumplir las condiciones de horario y asistencia.

⁴⁰ Hacia 2019, el 5% del personal del Instituto se encontraba recibiendo una beca de estudio para terminar carreras universitarias o realizar posgrados.

⁴¹ Decreto N°632/2018 Link http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=112

“locaciones de servicio” en el marco del Decreto 1109/2017, pero sin posibilidad de garantizar estabilidad.

La falta de autonomía administrativa no permitía al Instituto diseñar un plan de carrera propio y *pagar salarios diferenciados del resto de la administración pública y acordes con la capacidad técnica y profesional requerida para la función* (OCDE, 2019). Con este objetivo, entre otros, la dirección del INDEC consideró que resultaba imperioso contar con un nuevo marco normativo que otorgue esas facultades.

Modernización del marco normativo

En noviembre de 2019, el Presidente de la Nación envió al Congreso un proyecto de nueva Ley Estadística⁴² para actualizar el marco legal vigente que data del año 1968. El proyecto, que incorpora los avances en buenas prácticas estadísticas de las últimas cinco décadas, vio la luz recién al final del gobierno del Presidente Macri, luego de un largo período de discusiones internas en el Gobierno. Hacia la primera mitad de 2021 aún no había sido discutido en el Congreso. El nuevo texto de ley propone, entre sus innovaciones más relevantes, la autonomía funcional, jurídica y patrimonial del INDEC; funcionamiento en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros; independencia profesional en la producción de estadísticas oficiales, incluyendo en forma explícita los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas; un mecanismo de designación del Director con acuerdo parlamentario y mandato fijo de 5 años; la creación de un consejo asesor multisectorial; una comisión de seguimiento parlamentaria; y el acceso irrestricto a las fuentes de datos para propósitos estadísticos.

El decreto presidencial que nombró al director Todesca en 2015 le ordenaba proponer las reformas que creyera oportunas al marco normativo del SEN. Por lo que, un comité de

⁴² Ver: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2018/PDF2018/TP2018/0007-PE-2019.pdf>

funcionarios del INDEC emprendió la elaboración de un primer anteproyecto de ley que fue presentado al interior del Poder Ejecutivo a finales de 2017 y se sometió previamente a la revisión de la OCDE, el FMI y la ONU.

La recomendación de la OCDE era muy clara al respecto de la necesidad de una nueva Ley Estadística, que refuerce la autoridad del INDEC sobre el SEN y eleve su estatus institucional al de un órgano autónomo con personería jurídica propia y el control de sus activos, recursos financieros, humanos y técnicos. También la ley estadística debía reforzar el acceso a datos administrativos con fines estadísticos, y aplicar normas tecnológicas, administrativas y organizativas específicas para proteger la seguridad y la integridad de las bases de datos estadísticas. Por último, la ley debía incluir disposiciones que garanticen la imparcialidad, la objetividad y la transparencia en el desarrollo y la difusión de las estadísticas oficiales argentinas (OCDE, 2017).

La propuesta de ley incorporó las observaciones de la OCDE, que manifestó que “*el proyecto representa un mejoramiento considerable de la base legal e institucional para la producción de estadísticas oficiales en la Argentina*” (OCDE, 2019). Asimismo, siguiendo buenas prácticas al respecto, el texto fue puesto a consideración mediante una consulta pública que recogió comentarios de diversos actores nacionales e internacionales⁴³.

Pero el avance hacia la nueva ley resultó ser más lento y dificultoso de lo esperado. En enero de 2018 en el marco del 50ta aniversario del INDEC, los principales referentes de la comunidad estadística internacional se hicieron presentes en un evento realizado en Buenos Aires, dónde se discutió cómo debería ser el nuevo marco normativo para la Argentina⁴⁴.

⁴³ Ver: https://www.indec.gob.ar/ftp/documentos/aportes_consulta_publica_ley_estadistica.pdf

⁴⁴ El evento se realizó el 31 de enero de 2018, el Presidente de la Nación, realizó la apertura junto al Director del INDEC. Los paneles estuvieron enfocados en la necesidad de un nuevo marco normativo para el sistema estadístico argentino. Participaron, entre otros, el Director de la UNSD, Stefan Schweinfest, la Jefa de Estadística de la OCDE, Martine Durand y el Director del Departamento de Estadística del FMI, Louis Marc Ducharme, así como también, autoridades de Eurostat, del BID, del Banco de Pagos Internacionales, ISTAT y los directores de las Oficinas Nacionales de Estadística del MERCOSUR. En el marco del evento, los referentes internacionales tuvieron encuentros con la prensa y miembros del Poder Legislativo y Ejecutivo para concientizar sobre la importancia de fortalecer al INDEC y la características que debería tener la nueva ley.

Apenas dos meses más tarde, surgió una controversia pública con el Ministerio de Hacienda, que tenía una visión diferente a la del proyecto original elaborado por el INDEC. Las divergencias con el Ministerio de Hacienda tuvieron su epicentro en abril de 2018, cuando se filtró a la prensa un proyecto de ley estadística que se estaba preparando desde ese Ministerio⁴⁵, y que presentaba fuertes contrapuntos con el texto del INDEC. Después de este incidente, una misión de la OCDE se reunió en Buenos Aires con el más alto nivel de gobierno, para aclarar que el proyecto que finalmente se presente cumpla con las recomendaciones que se habían realizado.

La definición del proyecto se estancó a partir de la crisis económica que comenzó en el segundo cuatrimestre de 2018, que incluyó cambios recurrentes en los interlocutores del Ministerio de Hacienda, y se consagró un virtual “empate” entre el proyecto del INDEC y el Ministerio de Hacienda. Cuatro diferentes viceministros de hacienda estuvieron a cargo del tema, cada uno con una visión particular, principalmente, sobre cómo debía ser en adelante la relación con el Ministerio, el rol del Consejo Consultivo y la elección del director. La conducción del INDEC pensaba que el Instituto debía depender funcionalmente de un organismo que fomenta una visión amplia de las políticas públicas, como la Jefatura de Gabinete de Ministros⁴⁶ (Todesca y Muñoz, 2019). Por su parte, el Ministerio planteaba la creación de un Consejo Ejecutivo, presidido por el viceministro de Hacienda, que asumiría en adelante la rectoría del SEN. Al respecto de la elección del director, el ministro de hacienda era inflexible en que esta sea por concurso público, lo cual implicaba la imposibilidad de Todesca de seguir al frente del organismo por ser ya mayor de la edad

Por la relevancia de los expositores y la cantidad de asistentes, representó el evento estadístico más importante que se haya realizado en Argentina. Ver: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-GacetillaCompleta-198>

⁴⁵ Ver: <https://www.ambito.com/edicion-impres/hacienda-proyecta-la-disolucion-del-indec-n4016338>

⁴⁶ Seltzer (1994) establece que dondequiera que esté ubicada la ONE administrativamente, tiene que poder funcionar con un considerable grado de autonomía para mantener la credibilidad profesional, tanto en apariencia como en la realidad. Tiene una considerable ventaja tener a la agencia estadística ubicada lo más alto posible de cualquier entidad que esté localizada. Asimismo, será preferible que la oficina de estadística se encuentre *físicamente* localizada por fuera de los edificios ministeriales.

prevista para los concursos públicos. Ambos proyectos no sólo expresaban diferencias conceptuales acerca del rol del INDEC, sino también las diferencias personales en la relación del ministro con su director. Recién con la llegada de un nuevo Ministro de Hacienda, en agosto de 2019, pudo avanzarse en el consenso hacia una versión definitiva del proyecto y enviarse al Congreso. El proyecto enviado respetó el espíritu original del texto propuesto por el INDEC y lo recomendado por la OCDE.

Nueva estructura orgánico-funcional

La modificación de la estructura orgánica del INDEC estuvo orientada a eficientizar el funcionamiento interno de la organización, dado que estaba desactualizada y no resultaba funcional a las nuevas demandas. En el pasado, se habían realizado algunos cambios específicos, pero nunca una modificación integral de este tipo.

En mayo de 2017, mediante la Decisión Administrativa 305/2017, se aprobó la nueva estructura organizativa de primer nivel. La nueva estructura configuró cuatro direcciones con dependencia directa del Director General, sumándose a la figura de la Dirección Técnica, una Dirección de Gestión y dos direcciones estratégicas que agruparon funciones institucionales. Por debajo de esta estructura principal, se ubicaron nuevas direcciones enfocadas en la gestión transversal, se jerarquizaron otras direcciones consideradas estratégicas, se fortaleció la coordinación territorial a nivel nacional y subnacional, y se revisaron las funciones primarias de cada eslabón organizacional⁴⁷. Estas modificaciones incluyeron, entre otras, la creación de una Dirección de Planificación, elevar el rango de la Dirección de Metodología y la de Difusión Estadística y crear una Dirección Nacional del Sistema Estadístico Nacional, que incluye bajo su órbita seis nuevas oficinas regionales. La creación de las delegaciones regionales del INDEC fue concebida como una alternativa para

⁴⁷ La estructura al segundo nivel de apertura y el organigrama definitivo del INDEC figura en la [Resolución 426-E/2017](#).

optimizar la relación con las DPE, facilitar la interacción y eventualmente servir de apoyo operativo en el caso de que alguna provincia no pueda asumir un operativo⁴⁸.

Planificación y procesos

A partir de la creación de una Dirección de Planificación durante la reforma de la estructura orgánico funcional del año 2017, el INDEC instituyó el ejercicio de planificación que no existía en el pasado. Hasta el año 2006 se habían realizado algunos ejercicios de planeamiento estratégico, que cumplieron más bien una función testimonial, luego abandonada en la práctica. El primer programa de trabajo puesto en práctica en forma plena en el INDEC, correspondiente al trienio 2018-2020⁴⁹, formalizó los principales lineamientos sobre los que el Instituto trabajaría luego del período de emergencia. Asimismo, siguiendo buenas prácticas en la materia, se implementaron programas anuales que detallan las actividades concretas a realizarse en cada año, en virtud de darles seguimiento y alcanzar efectivamente los objetivos propuestos. Con este objetivo, se elaboró un sistema de reporte que sirve como herramienta de monitoreo, coordinación interna y evaluación. El software, desarrollado íntegramente in-house, está basado en el Modelo Genérico de Producción

⁴⁸ El SEN argentino se construyó sobre la base de los principios de centralización normativa y descentralización ejecutiva. Esto último, tuvo implicancias sobre la estructuración originaria de los operativos del INDEC a nivel federal, dado que se configuró un esquema de coordinación blanda, a través de convenios de cooperación, en el que los operativos más allá del radio de alcance del INDEC, son desarrollados por las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE). La coordinación del sistema a nivel nacional es compleja, principalmente, debido a problemas de agencia, dado que las DPE están en la estructura orgánica del Gobierno Provincial y sus funcionarios responden al Gobernador. Así, la producción estadística del INDEC es llevada frecuentemente a la arena de la disputa política federal. Por estas razones, algunas DPE se han negado a participar de operativos específicos, por lo que, el INDEC debe buscar en estos casos otro socio en la provincia (en general una universidad) que asuma ese rol. Durante el período de intervención del INDEC, algunas DPE jugaron un rol muy relevante produciendo información alternativa, especialmente de IPC, que fue utilizada como referencia a falta de indicadores nacionales fidedignos. Pero entre las provincias existen heterogeneidades sustantivas en términos de capacidades estadísticas. Algunas DPE han logrado ser jerarquizadas y conformar institutos con edificio propio, mientras que otras continúan como dependencias administrativas dentro del mismo edificio de gobierno del resto de la administración provincial. Asimismo, las DPE con menores recursos sólo cuentan con los fondos enviados por el INDEC para su funcionamiento, mientras que las de las provincias más grandes logran producir información propia desagregada a nivel local.

⁴⁹ Aprobado por la [Resolución 141/2018](#)

Estadística de UN-ECE (GSBPM por sus siglas en inglés⁵⁰) e incluye detalles sobre plazos, responsables, presupuestos y recursos humanos de cada proyecto.

Otro déficit organizacional grave que presentaba el Instituto estaba referido a la falta de formalización de los procesos administrativos. En este sentido, se realizó una exhaustiva revisión y rediseño de todos los procedimientos, los cuales fueron formalizados mediante actos administrativos. Así, el organismo contó por primera vez con manuales de procedimientos. Paralelamente, la modernización del área de gestión implicó también la digitalización de todos los expedientes administrativos y el abandono definitivo del papel.

Mejoras en la producción y la diseminación estadística

La infraestructura estadística necesaria para la producción de indicadores de calidad se encontraba muy atrasada, por lo que, el restablecimiento inicial del servicio estadístico tuvo que enfrentarse a grandes retos metodológicos. Las dificultades se encontraban en la falta de marcos muestrales actualizados y adecuados para las encuestas a hogares, agropecuarias y económicas, así como también, datos primarios para realizar cambios de año base en indicadores como el IPC o las Cuentas Nacionales. A modo de ejemplo, las actualizaciones que se hicieron sobre el IPC tuvieron que usar mecanismos ad hoc para ajustar las ponderaciones que surgían de una encuesta de gastos de hogares de más de diez años de antigüedad, siendo además que la década en cuestión se caracterizó por una alta inflación y cambios frecuentes en precios relativos y regulados.

Por lo que, uno de los grandes desafíos que enfrentaba el INDEC consistía en la necesidad de realizar en menos de cinco años todas las operaciones consideradas críticas para consolidar la arquitectura estadística y que usualmente se solían realizar a lo largo de una década. Esta tarea incluyó la realización de un Censo Nacional a la Actividad Minera en

⁵⁰ Ver: <https://statswiki.unece.org/display/GSBPM/GSBPM+v5.1>

2016, la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares en 2017 (ENGHO 2017), el Censo Nacional Agropecuario en 2018 (CNA18)⁵¹ y las tareas previas para el Censo Nacional Económico y el Censo Nacional de Población, planificados para realizarse entre 2020 y 2021. En este sentido, se realizaron dos operativos fundamentales para la realización del Censo de Población, así como también, para completar el marco muestral de las encuestas periódicas del INDEC: la actualización de la muestra maestra urbana de viviendas y un barrido territorial para poder contar, por primera vez, con un Archivo de Domicilios de la República Argentina. Además, en 2019 se inició el trabajo para la conformación de un directorio de empresas, una iniciativa ya consolidada en muchos otros países, pero que aún no contaba con antecedentes en Argentina. Otro hito de innovación tardía en el que todavía no había habido avances anteriores y sumó mayores desafíos a la tarea, fue el uso de dispositivos móviles en los operativos estadísticos.

Con respecto a las operaciones estadísticas regulares, luego de la revisión exhaustiva inicial de la etapa de emergencia, el INDEC emprendió un programa de fortalecimiento y expansión en casi todos sus productos. En primer lugar, se fortalecieron los relevamientos primarios de las estadísticas económicas, con nuevos relevamientos, extensiones de cobertura y la introducción de cuestionarios web en los relevamientos a empresas. También la producción de estadísticas macroeconómicas contó con nuevos productos como la publicación trimestral de la Cuenta de Generación del Ingreso, la publicación anual del Ahorro Nacional y la Cuenta Satélite de Cultura, y adecuaciones metodológicas de las cuentas internacionales, así como la incorporación del estándar SDMX en varios de sus

⁵¹ El CNA18 puso a prueba a la nueva estructura del INDEC. Fue el primer gran operativo sin papel, con 3500 tablets y encuestadores en campo para barrer más de 190 millones de hectáreas dedicadas a la producción agropecuaria de la Argentina. En total se encuestaron más de 320.000 establecimientos agropecuarios. A lo largo del operativo surgieron diversos desafíos relacionados con la conectividad a nivel nacional, el desarrollo in house del software, la cartografía digital y un cuestionario quizás demasiado ambicioso que intentó captar más de 3800 variables. Pero finalmente, el operativo resultó exitoso, con una tasa muy alta de respuesta, y un procesamiento y publicación de los datos realizados en un tiempo récord de ocho meses. El reto del CNA no fue menor, ya que el INDEC contaba con dos intentos infructuosos en el pasado en 2008 y 2014.

ámbitos (INDEC, 2019). Al respecto del Índice de Precios al Consumidor, un año después de haber sido restituido el indicador para el aglomerado tradicional GBA, se lanzó un nuevo índice con cobertura nacional y datos desagregados para las seis regiones estadísticas del país⁵².

Las estadísticas socioeconómicas, también experimentaron mejoras. El INDEC rediseñó las publicaciones, en las que se incluyeron una mayor cantidad de indicadores de condiciones de vida, y se realizaron una serie de encuestas especiales, en el marco de convenios de cooperación con otras áreas del sector público. La realización de las encuestas especiales persiguió además fines estratégicos, en cuanto al fortalecimiento del rol de órgano rector del INDEC sobre el sistema productor de estadísticas a nivel nacional y la captación de recursos adicionales. Así, la existencia de áreas técnicas dentro del Estado que requerían estadísticas para desarrollar sus funciones se convirtió en un factor determinante para la construcción de nuevas capacidades del INDEC (Ver recuadro: “La existencia de áreas técnicas del Estado que requieren estadísticas para desarrollar sus funciones”). En este marco, se realizó la Encuesta de actividades de Niños, Niñas y Adolescentes junto al Ministerio de Trabajo en 2016, la Encuesta Nacional de Victimización junto al Ministerio de Seguridad en 2017, el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad con el impulso de la Vicepresidencia de la Nación en 2018, y la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo en conjunto con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social en 2019. También se firmaron

⁵² El IPC históricamente cubrió el aglomerado denominado GBA, que consta de la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del conurbano bonaerense. Este aglomerado fue considerado por mucho tiempo como representativo del total del país en términos de variaciones de precios. La construcción de un IPC de cobertura nacional es un proyecto con idas y vueltas que inicia a finales de los años 90. En el año 2006, el equipo liderado por Graciela Bevacqua, la directora de IPC que se convertiría en una de las referentes de la lucha por la recuperación del INDEC, estaba avanzado en el desarrollo de un IPC Nacional. El indicador hasta ese momento había alcanzado una cobertura en siete de las veinticuatro provincias del país. En 2007, el abandono del proyecto y el desplazamiento de Bevacqua fueron el epicentro del conflicto que visibilizó el proceso de intervención política que se estaba iniciando en el INDEC. A partir de entonces comenzaría el ciclo de descrédito del IPC que duró hasta 2015. Pero en 2014, en un intento fallido de “lavado de cara” por parte del Ministro de Economía (Ver: <https://www.ambito.com/edicion-impres/gobierno-pidio-asistencia-fmi-nuevo-indice-precios-n3655202>), se había lanzado, con escaso tiempo de preparación, un indicador de cobertura nacional llamado IPCNu, que logró inicialmente algunas opiniones positivas. Luego la presión política absorbió nuevamente al INDEC y el IPCNu también perdió credibilidad.

convenios con el Ministerio de Energía para la inclusión de un módulo sobre eficiencia energética en la ENGHO 2017, se fortaleció y traspasó el Registro Único de Casos de Violencia con la Mujer al Instituto Nacional de la Mujer, el Ministerio de Agroindustria participó activamente en el CNA18 y se afianzaron los vínculos con el Banco Central de la República Argentina y los Ministerios de Finanzas y Producción en virtud de requerimientos específicos sobre la producción de estadísticas económicas.

La existencia de áreas técnicas del Estado que requieren estadísticas para desarrollar sus funciones

El cambio de gobierno en 2015, luego de 12 años de una administración del mismo signo político, implicó un cambio en el paradigma utilizado para la formulación de las políticas públicas. La llegada de nuevos cuadros técnicos formados bajo la premisa de las políticas públicas basadas en evidencia, pero en muchos casos sin experiencia previa en la función pública que les aporte otros elementos, derivó en un conjunto de demandas urgentes hacia el INDEC y requerimientos de información para poder gestionar. Así, una serie de pedidos de encuestas especiales y procesamientos particulares de datos, se sumaron a la ya intensa tarea de reencauzar la oferta regular de información que ofrecía el INDEC. De la experiencia propia del autor y las entrevistas a los protagonistas surge este denominador común: las demandas al INDEC fueron agobiantes y en muchos casos desviaron la atención de los equipos hacia objetivos distintos a los planteados inicialmente, pero a su vez representaron una moneda de cambio para poder cimentar las reformas con recursos y capital político. De esta forma, la existencia de áreas dentro del Estado que demandaron estadísticas aparece como un factor de economía política determinante en el proceso de construcción de capacidades del INDEC.

Por otra parte, el INDEC realizó avances en la difusión de sus productos y la comunicación institucional. Desde enero de 2017, cuando se implementó un calendario continuo doce meses anticipado, el INDEC cumplió puntualmente con las fechas y horarios previstos para las publicaciones. *“La publicación de datos se realiza a las 16hs, y se toman medidas para asegurar el acceso simultáneo de todos los usuarios”* (OCDE, 2019). La política de difusión persiguió los objetivos de aumentar la transparencia y un acceso más amigable a las estadísticas. Para ello, se abrieron nuevos canales de acceso en redes sociales y de respuesta en línea, se desarrolló una biblioteca estadística digital, se avanzó en la alfabetización estadística mediante el proyecto “INDEC Educa” dirigido a instituciones educativas primarias y secundarias, y se realizó una modernización integral de la página web del Instituto (INDEC, 2019). Una acción fundamental para aumentar la transparencia fue la de restablecer y fortalecer las relaciones con los medios de comunicación y los usuarios

especializados, que habían perdido contacto con el INDEC en el pasado (ver recuadro “La demanda de estadísticas de calidad”).

La demanda de estadísticas de calidad

Diversos actores demandan estadísticas de calidad: sector público, empresas, academia, organizaciones de la sociedad civil o los medios de comunicación. Si las ONE establecen una relación fluida con ellos pueden convertirse en aliados que aumenten su legitimidad y constituyan una barrera frente a gobiernos que intenten interferir o reducir su capacidad estadística (Dargent et al., 2018).

A lo largo de su historia, el INDEC había reforzado los vínculos con los distintos segmentos de usuarios calificados para fortalecer su independencia de facto. De hecho, la existencia de un nutrido e influyente grupo de estos usuarios, especialmente en los medios de comunicación, fue un factor determinante de denuncia y visibilidad del conflicto durante la etapa de intervención. También ha sido una de las herramientas estratégicas utilizadas por la Dirección del Instituto a partir de 2015. La estrategia de comunicación y vinculación del INDEC estuvo centrada en el fortalecimiento de estos lazos con los diferentes actores de cada ámbito. Las demandas de la sociedad en su conjunto por mejores estadísticas públicas resultaron un elemento esencial para respaldar la implementación de las reformas. Así, la existencia de una sociedad civil y de empresas que demanden estadísticas de calidad aparece también como un factor de economía política determinante para la reconstrucción de la capacidad estadística del INDEC.

Los principios rectores de la política de difusión del INDEC fueron formalizados mediante la Resolución 85/2019⁵³, que establece procedimientos para la disseminación de estadísticas bajo premisas de imparcialidad, objetividad y transparencia. Asimismo, con la Resolución 86/2019 se adoptó un “Manual de Estilo”⁵⁴ por el cual debe regirse toda la difusión y comunicación del Instituto. La institucionalización de estos principios y procedimientos fue algo inédito en la historia del INDEC, y contribuyó al fortalecimiento de la institucionalidad y credibilidad del organismo.

La revisión integral que hizo la OCDE del sistema estadístico argentino destaca especialmente la importancia de la estrategia de difusión en la reconstrucción de la confianza en las estadísticas oficiales (OCDE, 2019). En ese sentido, el informe afirma que “*el reciente progreso del INDEC en la comunicación y difusión de información estadística –incluido el acceso igualitario, simultáneo y gratuito a las estadísticas, el nuevo Manual de estilo, el calendario anticipado de publicaciones, el nuevo glosario bilingüe y el desarrollo de folletos y otro material educativo– ha sido excelente... Los datos publicados se presentan de*

⁵³ Ver: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/politica_difusion_indec.pdf

⁵⁴ Ver: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/manual_estilo_indec_03_19.pdf

manera objetiva, enfocados en los movimientos observados en los valores y evitando cualquier comentario político". Asimismo, el informe destaca que se cumplen los criterios de oportunidad y periodicidad establecidos en las Normas especiales para la divulgación de datos (SDDS, por su sigla en inglés) del FMI.

Los usuarios también reconocen los avances en el área de difusión. Una encuesta de satisfacción de usuarios⁵⁵, realizada por una contraparte externa en el 2019, da cuenta de que más del 70% de los usuarios está satisfecho con el servicio de difusión del INDEC, y que la accesibilidad y claridad de la información son el principal motivo.

La estrategia internacional

Hacia 2015, el INDEC se encontraba aislado de la comunidad estadística internacional. Si bien algunos de los representantes del Instituto solían cubrir la agenda regular de foros internacionales, la condena de los pares hacia el presente de la Institución era explícita⁵⁶. El INDEC contaba con unos pocos acuerdos de cooperación y en casi ningún ámbito tenía una participación activa. Las intervenciones de sus autoridades habían hecho, en reiteradas ocasiones, alusión al carácter político de las instituciones estadísticas y una defensa de la subordinación del INDEC al proyecto político del régimen de ese momento. Incluso en los últimos años de la intervención política, la Argentina había dejado de participar de la reunión anual de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas (UNSC, por sus siglas en inglés) al nivel de sus máximas autoridades, luego de críticas abiertas recibidas en el pasado de parte de colegas de otros países⁵⁷.

Por estas razones, para la nueva gestión significaba un objetivo importante volver a ganarse el respeto de la comunidad estadística internacional. La reinserción internacional fue pensada también como un objetivo estratégico (Todesca y Muñoz, 2017). La comunidad

⁵⁵ Ver: https://www.indec.gob.ar/ftp/documentos/estudio_satisfaccion_indec_2019.pdf

⁵⁶ Ver: <https://www.isi-web.org/images/about/20110929-StatementOnArgentineStats.pdf>

⁵⁷ Ver: https://www.clarin.com/politica/crisis-INDEC-llego-Naciones-Unidas_0_SyAlAJUaPQx.html

estadística acompañó el proceso de reconstrucción técnico-institucional en el INDEC, así como también apuntaló la reconstrucción de la credibilidad. De esta forma, el factor internacional identificado en Dargent et al. (2018) aparece como determinante en el proceso de reconstrucción del INDEC. El apoyo recibido por parte de organismos multilaterales como el BID, la OCDE, el FMI y las Naciones Unidas, y la cooperación bilateral con otras ONEs fueron fundamentales no sólo en términos asistencia técnica y financiamiento, sino también para apalancar las reformas de cara a la sociedad y al propio gobierno (Ver recuadro “Las demandas externas y la ayuda internacional que reciben las ONE”).

Las demandas externas y la ayuda internacional que reciben las ONE

Uno de los ocho objetivos de gobierno establecidos por la administración en el poder entre 2015 y 2019, era el de la “inserción inteligente al mundo”⁵⁸, que incluyó, entre otros, la solicitud de ingreso a la OCDE, la presidencia del G20 en 2018 y el restablecimiento de las relaciones con el FMI.

El fomento de la inserción internacional entre las prioridades del nuevo gobierno a partir de 2015 fue uno de los factores que permitieron al INDEC encauzar su propia estrategia de reinserción en la comunidad estadística, pero también poder capitalizar al interior del gobierno las exigencias internacionales en términos de capacidades estadísticas. El intercambio con los organismos internacionales facilitó la instalación de la agenda estadística internacional en el ámbito local y sus referentes sirvieron en la construcción de legitimidad, la garantía de transparencia y la disseminación de buenas prácticas. Así, buena parte de las reformas se apalaron de distintos modos en la comunidad estadística internacional.

El contexto de apertura internacional de la Argentina dio lugar a nuevas demandas desde diversos ámbitos, entre otros, la iniciativa de brecha de datos del G20, organismos multilaterales que reaparecieron en la escena doméstica, como el FMI con exigencias concretas respecto del IPC y el PBI, y otros que se constituyeron como referencias aspiracionales, como la OCDE.

La intención del gobierno argentino de ingresar a la OCDE ayudó a apuntalar y consensuar en el gobierno un sendero de reformas concretas y necesarias para el INDEC. Así, la OCDE cumplió un rol estratégico en la transformación del INDEC, dado que le ha tocado intervenir en ocasión de desvíos por parte del gobierno argentino de su recomendación, como sucedió durante la discusión de la nueva ley estadística. A su vez, el INDEC invocaba estas recomendaciones siempre que una discusión con niveles más altos de gobierno se veía atascada en la visión propia de cada funcionario⁵⁹. Esto evidencia uno de los aspectos en el que las demandas externas como factor de economía política jugaron un rol determinante en el proceso de reconstrucción.

En este sentido, se establecieron convenios de cooperación con EUROSTAT, el CBS de los Países Bajos, el ISTAT de Italia y el INEGI de México, y alianzas específicas con varias otras ONEs de la región, como el INE de Chile y el IBGE de Brasil. Asimismo, el INDEC

⁵⁸ Ver: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/objetivos-de-gobierno-de-la-argentina-2015-2019>

⁵⁹ Ver: <https://www.cronista.com/economia-politica/Una-mision-de-la-OCDE-revisa-al-Indec-y-las-estadisticas-oficiales-de-la-Argentina-20180417-0071.html>

volvió a prestar cooperación técnica emisiva, a países como Honduras y Ecuador. Otro punto importante, fue el retorno al Programa de Comparación Internacional de las Naciones Unidas, dado que Argentina había sido uno de los pocos países que había desistido de participar en la anterior ronda del año 2011.

También el INDEC restableció relaciones y participó en los encuentros de las asociaciones estadísticas internacionales como el Instituto Internacional de Estadística (ISI), la Asociación Internacional para las Estadísticas Oficiales (IAOS) y el Instituto Interamericano de Estadísticas (IASI).

Desde la dirección del Instituto se fomentó la participación de los equipos técnicos en los talleres y grupos de trabajo sectoriales, con el objetivo de actualizar y desarrollar las capacidades técnicas. Con este objetivo, los funcionarios del INDEC realizaron entre los años 2016 y 2019, un promedio de 77 misiones internacionales por año.

La OCDE resalta en su informe que *“el creciente compromiso de la Argentina con los procesos internacionales elevó notablemente su perfil en la comunidad estadística internacional”* (OCDE, 2019).

MEDICIÓN Y ANÁLISIS DE LAS MEJORAS

El proceso de reconstrucción del INDEC resultó exitoso, a pesar de dos grandes condicionantes que pusieron un techo al desarrollo pleno de sus capacidades: i) la falta de independencia “De Jure” y ii) la crisis económica que impidió un mayor fortalecimiento de los recursos humanos y financieros (ver recuadro “El efecto de las crisis económicas y políticas”). En esta sección se analizarán los resultados de las medidas implementadas, respecto de la recuperación de credibilidad del Instituto y la construcción de capacidades estadísticas.

El efecto de las crisis económicas y políticas

Las crisis jugaron un papel decisivo como factor de economía política en el proceso de construcción de capacidades estadísticas del INDEC.

Por un lado, Dargent et al. (2018) resaltan, en su estudio del caso argentino, que *la politización de las estadísticas oficiales durante el gobierno de los presidentes Kirchner* generó cuestionamientos y dio lugar, luego de 2015, a una política transparente y un cambio radical en la forma de presentar las estadísticas en respuesta al escándalo político. El amplio alcance y difusión que tuvieron la intervención política y la crisis institucional del Instituto, han hecho que la cuestión estadística ocupe un lugar destacado en la agenda pública y exista un fuerte respaldo al fortalecimiento del organismo. La crisis institucional, por lo tanto, creó una ventana de oportunidad para introducir reformas que no hubieran sido posibles en otro contexto.

Por otra parte, la crisis económica que se inicia en Argentina en 2018 significó un techo que condicionó la ejecución de varias de las acciones previstas para la transformación institucional, entre otras, la ejecución de los recursos previstos en el préstamo otorgado por el BID y la dilación de la discusión sobre la Ley estadística. Aquí la crisis juega un rol limitante del proceso de construcción de capacidades también en la forma identificada por Dargent et al.

La recuperación de la credibilidad

La recuperación de la credibilidad en la producción del INDEC sucedió relativamente rápido, en cuanto el organismo empezó a difundir cifras que coincidían con la realidad, especialmente el IPC⁶⁰. Las estadísticas oficiales de Argentina volvieron a ser aceptadas y utilizadas sin limitaciones por parte de los usuarios a nivel local⁶¹ e internacional⁶². Así, en la discusión política, las notas periodísticas y las referencias académicas se dejó de poner en cuestión la veracidad de las cifras. La OCDE da cuenta de este fenómeno en su revisión del SEN argentino y afirma que *“la nueva información estadística producida desde mayo de 2016, en una amplia gama de dominios, son creíbles y han sido bien recibidas por el público e internacionalmente”* (OCDE, 2019).

Asimismo, el FMI, que auditó los procedimientos del IPC y el PBI para el levantamiento de las sanciones que pesaban sobre las estadísticas argentinas, dio cuenta de la recuperación de confianza en las estadística del INDEC afirmando que: *“La decisión del Directorio del FMI de eliminar la Declaración de Censura es un testimonio de los extraordinarios*

⁶⁰ Ver: <https://www.reuters.com/article/economia-argentina-estadisticas-idLTAKCN0ZA300>

⁶¹ Ver: <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/la-pobreza-en-argentina-recuperando-la-comparabilidad/>

⁶² Ver: <https://www.economist.com/the-americas/2017/05/25/argentinanew-honest-inflation-statistics>

esfuerzos realizados por la nueva administración argentina para fortalecer la agencia nacional de estadísticas y producir datos fidedignos y confiables”⁶³.

A nivel local, un estudio de imagen institucional⁶⁴ en base a entrevistas y focus group, encargado por el INDEC a una contraparte externa en 2019, evaluó las mejoras en términos de credibilidad de la institución. Más del 80% de los entrevistados, sobre una muestra aleatoria, consideró que el INDEC cumple con el atributo de credibilidad en un grado medio a alto. Sin embargo, según el mismo estudio un 27% de los entrevistados aún en 2019 consideraba que la independencia del Instituto respecto del poder político era baja. La imposibilidad de lograr avances en la independencia “De Jure” toma especial significancia en este sentido.

Otro de los resultados relevantes de ese estudio es el alto grado de conocimiento del INDEC. El Instituto fue señalado por los entrevistados como uno de los cuatro organismos públicos más conocidos de la Argentina, junto a la AFIP, ANSES y el Banco de la Nación. Más del 82% de la población conoce al INDEC. El indicador de conocimiento resulta alto en relación a las ONEs en general. Es probable que se deba a la visibilidad que tuvo la crisis institucional. Esa visibilidad representa, sin embargo, también una medida de la oportunidad que tuvo el organismo de posicionarse en la agenda pública e introducir las reformas.

Por último, un elemento adicional que da cuenta de la recuperación de la credibilidad del INDEC, tiene que ver con el reconocimiento de este hecho por parte de todo el arco político, no sólo por volver a utilizar los datos producidos por el organismo en la discusión política, sino también, por expresiones explícitas, tanto por parte de miembros de oficialismo, como de la oposición⁶⁵. En este sentido, a finales de 2019 el nuevo presidente electo, integrando

⁶³ Ver: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/09/PR16497-Argentina-IMF-Executive-Board-Removes-Declaration-of-Censure>

⁶⁴ Ver: https://www.indec.gob.ar/ftp/documentos/estudio_imagen_indec_2019.pdf

⁶⁵ Ver: <https://www.losandes.com.ar/alberto-fernandez-le-abrio-una-puerta-a-la-continuidad-de-todesca-en-el-indec/>

un gobierno de coalición del mismo signo político del que interviniera el INDEC en 2007, elogió públicamente las mejoras ocurridas en el INDEC⁶⁶. También garantizó la continuidad de los equipos de trabajo y designó un nuevo director con una impronta técnico-política, que había sido crítico a la intervención del INDEC y contaba con antecedentes en la producción de indicadores alternativos.

Siguiendo a Dargent et al. (2018), los casos de fortalecimiento basados en la voluntad política pueden ser episódicos si no se construye una mayor institucionalidad por medio de normas, recursos y alianzas con actores clave internos o externos, o si faltan otros factores que aseguren la estabilidad. En el caso argentino, el cambio de gobierno en 2019 resultó un desafío en ese sentido, dado que el retorno al poder de la expresión política que participó del deterioro institucional del INDEC generaba incertidumbre, especialmente habiéndose estancado la discusión parlamentaria sobre la ley. Sin embargo, el nuevo presidente ha sido muy cauteloso sobre la inconveniencia de cualquier acción en contra de la independencia del INDEC y ha expresado públicamente su voluntad de que se continúe con el proceso de fortalecimiento del INDEC⁶⁷. Asimismo, aseguró a la nueva conducción su compromiso para que pueda trabajar con independencia, algo que hacia la primera mitad de 2021 continuaba de esa manera.

El incremento de la capacidad estadística

Como fuera explicado en la introducción al marco teórico, la capacidad estadística suele medirse en base indicadores sintéticos que reúnen diversas combinaciones de las dimensiones técnico-operativas. En este sentido, se presentaron dos herramientas de medición como el ICE del Banco Mundial y el ICEN del BID. Respecto del ICE del Banco

⁶⁶ Ver: <https://www.infobae.com/politica/2020/02/22/elogiosa-despedida-de-alberto-fernandez-al-fallecido-ex-titular-del-indec-jorge-todesca/>

⁶⁷ Ver: <https://www.ambito.com/economia/marco-lavagna/senal-alberto-los-mercados-eligio-conducir-el-indec-n5067443>

Mundial se dijo previamente que no considera a fondo el proceso de producción de datos y tiene limitaciones, ya que deja afuera diversas dimensiones institucionales que hacen a la credibilidad y confiabilidad de la información producida por los INEs. Esto resulta especialmente relevante en el estudio del caso argentino, teniendo en cuenta que, según este indicador, la Argentina se encontraba entre los países con mayores capacidades estadísticas de la región durante el período de intervención política, debido a que principalmente tomaba en cuenta la disponibilidad de productos estadísticos.

Por su parte, el ICEN del BID incluye la dimensión institucional, junto a la técnico-operativa, por lo que, resulta más adecuado para analizar el proceso reconstrucción del INDEC que, como surge de las secciones anteriores, estuvo fuertemente marcado por avances en las áreas institucionales y organizativas, además de las mejoras en productos estadísticos. Sin embargo, este el ICEN sólo tiene datos estimados por el BID para el año 2016. Es por ello, que se ha realizado una estimación propia para los años 2015 a 2019 en base a entrevistas y documentación de referencia, cuyos resultados se observan en el Gráfico 4. Para su cálculo se utiliza un promedio general de las diferentes dimensiones. Siguiendo la metodología planteada en Beccaria (2017), los indicadores individuales detallados en el ANEXO I consideran dos, tres o cuatro categorías. A cada una de las categorías se le asigna un puntaje: el óptimo tiene un valor de 10 y el mínimo de 0⁶⁸.

⁶⁸ En el caso de haber tres categorías, la intermedia tiene 5 puntos, y en las opciones de cuatro categorías los valores intermedios son de 6,7 y 3,3. Los casos de dos categorías corresponden a situaciones binarias cuyas respuestas se reducen a “Sí” o “No”. En algunos casos, las categorías corresponden a tramos de variables continuas.

Gráfico 4: ICEN Argentina desagregado por dimensiones. Años 2015 a 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el INDEC, salvo 2016 que corresponde a Dargent et al. (2018).

El ICEN calculado para la Argentina se duplica entre 2015 y 2020, pasando de un valor de 3,7 a 7,5⁶⁹. La capacidad estadística del país crece en todas las dimensiones consideradas en el ICEN, especialmente en recursos, metodologías y difusión. El impacto de las medidas detalladas en las secciones anteriores se refleja en mejoras del ICEN en 42 de los 89 indicadores que lo componen.

La dimensión de “Recursos” del ICEN considera 25 indicadores. En la medición realizada para Argentina esta dimensión pasa de un valor de 4 en 2015 a 8,3 en 2019, explicado principalmente por cambios en las credenciales profesionales y la política de capacitación y evaluación del staff del INDEC⁷⁰, la disponibilidad de recursos financieros (se incrementó más de un 40% en términos reales), y las mejoras del equipamiento

⁶⁹ El nivel actual ubicaría a la Argentina en el lote de los países con capacidades mejor establecidas en la región, si se consideran los resultados del Gráfico 1.

⁷⁰ La proporción de empleados profesionales aumenta del 34% en 2015 al 52% en 2019, siendo esta una variable continua que pasa de 3,4 a 5,2. Asimismo en ese período la capacitación de los empleados aumenta del 65% al 80% (el indicador pasa de 6,5 a 8,5) y la evaluación del personal hacia 2019 se encontraba instituida para todo el personal, lo que implica un avance en este indicador de 5 a 10.

informático, las licencias de programas estadísticos y la infraestructura física⁷¹, en línea con lo avances descritos en estas áreas en la sección referida al fortalecimiento institucional. Por otro lado, en variables como la remuneración al personal, la proporción de personal permanente y los mecanismos de designación de las autoridades no identificaron grandes cambios, principalmente, debido a la falta de herramientas en el marco normativo que impide acciones en ese sentido, por fuera de las condiciones generales para todo el resto del sector público.

La dimensión “institucional”, que refiere a la organización estadística, las normas y las prácticas institucionales, cuenta con 25 indicadores. En la medición realizada para el caso argentino es la que queda más rezagada. Si bien aumenta de un valor de 1,9 en 2015 a 4,7 hacia 2019, está aún lejos de la vanguardia regional. Esto se debe, principalmente, a que muchas de las variables consideradas por el ICEN refieren a la existencia de arreglos institucionales que requieren de un nuevo marco normativo como, por ejemplo, los criterios para la selección del director y para el reemplazo de los directores por debajo de esta jerarquía, y el acceso irrestricto a los registros administrativos. Así, entre 2015 y 2019 se evidencian avances en los indicadores referidos a la coordinación del SEN⁷², a la implementación de protocolos para la protección de datos y de seguridad informática, y al hecho de que no exista ningún caso de identificación de fuentes en los tres años inmediatamente anteriores⁷³.

La dimensión sobre “metodologías” de producción estadística cuenta con 18 indicadores que refieren a la relevancia de los productos, la carga del informante, la documentación de

⁷¹ Los indicadores pasan de la categoría “inadecuado” a “adecuado”, en lo referido a la infraestructura informática y física, y de “no cuenta” a “cuenta con suficientes” en lo respectivo a las licencias de software, lo que implica una mejora en estos tres indicadores de 0 a 10 entre 2015 y 2019.

⁷² El indicador relativo a si hubo reuniones de los miembros del SEN (organismos centrales) pasa de 0 a 10. A su vez el indicador referido al cumplimiento al interior del SEN de normas sobre conceptos, definiciones y clasificaciones aumenta de 6,33 a 10.

⁷³ Estos tres indicadores aumentan de 0 a 10.

procesos, los controles de calidad, coherencia y compatibilidad, y, en determinados productos estadísticos, el uso de estándares y técnicas y la frecuencia de producción. En este sentido, la medición de esta dimensión para el período bajo estudio experimenta un crecimiento sustantivo desde un valor de 3,9 en 2015 a 8,4 en 2019, principalmente explicado por la implementación de acciones de vinculación y encuestas de satisfacción a usuarios⁷⁴, la disminución de la carga de los informantes⁷⁵, la documentación de procesos, la publicación de errores de muestreo y la validación de los datos comparando con otras fuentes⁷⁶.

Por último, la dimensión de “difusión” es la que alcanza el valor más alto dentro del ICEN calculado para el caso argentino, aumentando hasta 8,7 en 2019 desde un valor de 5 en 2015. Esta dimensión incluye 21 indicadores que refieren a la transparencia, la oportunidad y los medios de difusión de los datos. En este sentido, las variables que explican el aumento en esta dimensión están relacionadas con la información anticipada sobre cambios metodológicos y en los datos⁷⁷, las mejoras en la página web y el contacto con los medios especializados⁷⁸.

⁷⁴ Comprende a tres indicadores que aumentan de 0 a 10.

⁷⁵ El indicador referido a la proporción de encuestas realizadas en línea por internet a empresas y establecimientos pasa de un valor 0 a 10. Lo mismo sucede con tres indicadores referidos al análisis y a la realización de acciones para la reducción de la carga a los informantes y a la utilización de registros administrativos.

⁷⁶ Estos tres indicadores aumentan de 0 a 10.

⁷⁷ Los tres indicadores referidos a la notificación anticipada de cambios metodológicos, de fuentes, técnicas y series o datos ya difundidos mejoran de 0 a 10, teniendo en cuenta que hasta 2015 existieron casos de publicación tardía y confusa de cambios metodológicos. Ver: <https://chequeado.com/el-explicador/cambio-del-pbi-un-sube-y-baja-de-indicadores/>

⁷⁸ Estas dos últimas variables incluyen dos indicadores que aumentan de un valor intermedio de 6,33 al máximo de 10.

CONCLUSIONES

El presente trabajo analizó un hecho de gestión y los factores de economía política que lo condicionaron, en el marco de la teoría existente sobre las capacidades estadísticas y el rol de las oficinas de estadística en general.

El estudio se basó en el análisis de la situación inicial del INDEC hacia 2015 y el estado del organismo luego de un conjunto de mejoras implementadas durante los cuatro años que siguieron, bajo la hipótesis de que el proceso resultó en un aumento concreto de la capacidad estadística del INDEC.

El punto de partida de la gestión que lideró la reconstrucción del INDEC ha sido particularmente difícil. La situación presentaba graves deficiencias en todas las dimensiones relacionadas con la capacidad estadística del Instituto, especialmente, las referidas con la independencia profesional, los recursos humanos y físicos, y el respeto a las metodologías y buenas prácticas estadísticas. Esa situación pudo revertirse con acciones que permitieron achicar la brecha de capacidades con otras oficinas de estadística de similares características.

La adecuación del marco legal del SEN argentino es probablemente una de las mayores cuentas pendientes del proceso y afecta directamente al resto de las dimensiones de capacidad estadística, sobre todo por las limitaciones que representa en aspectos centrales como el de los recursos humanos. Pero la nueva reputación del INDEC, sumada al staff calificado reincorporado, las características del plantel directivo, el vínculo fluido con la comunidad estadística internacional y una comunidad de usuarios leales, lograron establecer una coraza sólida de protección “de facto” de la independencia.

La evidencia, cualitativa y cuantitativa, que se presenta a lo largo del trabajo da cuenta de un aumento sustantivo de las capacidades estadísticas del INDEC. Asimismo, diversas fuentes dan cuenta también de esta situación, especialmente en lo que refiere a la recuperación de la credibilidad del organismo y sus productos.

También, se logran identificar para este caso aquellos factores de economía política descritos en Dargent et al. (2018) que estuvieron presentes en otros procesos de construcción de capacidades.

Así, la evidencia levantada sostiene la hipótesis planteada y se pueden extraer de este caso una serie de lecciones que contribuyen al conocimiento sobre cómo mejorar la calidad de los sistemas estadísticos, en particular, en lo referido a las dimensiones estratégicas sobre las cuales apalancar un proceso de este tipo, las ventanas de oportunidad para encararlo y el rol determinante de los liderazgos involucrados y la comunidad internacional.



BIBLIOGRAFÍA

- Alessandro, M. (2016). "La economía política de la capacidad estadística. Una revisión de la literatura", Washington, D.C.: BID
- Alessandro, M. (2017). "La economía política de la capacidad estadística: una aproximación práctica", Washington, D.C.: BID.
- Beccaria, L. (2017). "Capacidad estadística: una propuesta para su medición y aproximación práctica". Washington, D.C.: BID.
- Becker, V. (2021). "Use and abuse of official statistics in Latin America: The case of Argentina". IAOS Statistical Journal, vol. 37, no 1, pp. 107-112.
- CEPAL. (2011) "Código de Buenas Prácticas Estadísticas para Latinoamérica y el Caribe". Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica de la Naciones Unidas para Europa (UNECE). (2016) "Ley Genérica de Estadísticas Oficiales para Europa del Este, Cáucaso y Asia Central", Ginebra: UNECE.
- Dargent, E., Lotta, G., Mejía, J.A., y Moncada, G. (2018) "Who wants to know? The political economy of Statistical Capacity in Latin America", Washington D.C.: BID.
- EUROSTAT (2017) "Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas", Luxemburgo: Sistema Estadístico Europeo.
- Geddes, Barbara. (1994) "Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America", Berkeley: University of California Press.
- Georgiou, A. V. (2017). "Towards a global system of monitoring the implementation of UN fundamental principles in national official statistics". from <https://content.iospress.com/articles/statistical-journal-of-the-iaos/sji160335>
- Gil, L. (2019). "Transformación de la Dotación del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina". Buenos Aires: XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- INDEC (2016). "Relevamiento de Servicios y Operaciones Estadísticas del Sistema Estadístico Provincial". Dirección de Coordinación del SEN. Publicación interna.
- INDEC (2018). "La reconstrucción del INDEC y el Sistema de Estadísticas Oficiales", Buenos Aires: INDEC.
- INDEC (2019), "INDEC 2015-2019. Síntesis de gestión y bases para el desarrollo futuro del sistema de estadísticas oficiales de la Argentina", Buenos Aires: INDEC.
- ISI (2010) "Declaración del ISI sobre Ética Profesional.", La Haya: Instituto Internacional de Estadísticas (ISI).
- Kingdon, John. (1984). "Agendas, Alternatives and Public Policies". Michigan: University of Michigan.
- Mahoney, J. y K. Thelen. (2010). "Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power". Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Martin-Guzman, P. (2018). "Old and new risks for the credibility of official statistics: comments from a user." In Conference of European Statistical Stakeholders. Bamberg: University Bamberg.

- Mohamedou, E., Baredes, B., Tejada, G., Matthiessen, J. (2019), “Improving national statistical systems: The role of peer reviews”, Paris: PARIS21 Discussion Paper, No. 16.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). “Manual de organización estadística, tercera edición: El funcionamiento y la organización de una oficina de estadística”, Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2013). “Manual de implementación de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales”, Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2014) Res. 68/261 de la Asamblea General. “Principios fundamentales de las estadísticas oficiales”. A/RES/68/261, Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017) Res. 71/313 de la Asamblea General. “Cape Town Global Action Plan”. A/RES/71/313, Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2019) “Supplementing the United Nations Fundamental Principles of Official Statistics: Implementation Guidelines”, background document, Statistical Commission 50th sesión, Item 3(b) of the agenda, Nueva York: ONU.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2015). “Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas”, Paris: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2019) “Assessment on the National Statistical System and the official statistics of Argentina”, Paris: OCDE.
- PARIS21 (2018), “Measuring Statistical Capacity Development”, Paris: PARIS21 Discussion Paper, No. 11.
- Pritchett, L. and Woolcock, M. and Andrews, M. (2010). “Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure”. Center for Global Development Working Paper No. 234. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1824519> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1824519>
- Radermacher, W. (2018), “Official Statistics 4.0. Facts for People in the 21st Century”, Tesis de doctorado, Roma: Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. (2007) “Capacidades Estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación” en Alonso, Guillermo (ed.): Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires.
- Roseth, B., Reyes, A., Villacis, B. y Yee, K. (2019) “El valor de la estadística oficial: lecciones desde las transferencias intergubernamentales”. (Nota técnica del BID; 1682), Washington: BID.
- Seltzer, William. (1994). “Politics and Statistics: Independence, Dependence or Interaction?”, Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, Nueva York: ONU.
- Silva Ardila, D. (2016). “Propuesta teórica y metodológica para estudiar la economía política de los Sistemas Estadísticos Nacionales. Estudio de caso: Argentina”. Washington D.C.: BID.

- Statistics Canada. (2016) “Compendio de Prácticas de Gestión para Organismos de Estadística”, Montreal: Statcan.
- Taylor, Mathew. (2016). “La economía política de la capacidad estadística. Una aproximación teórica”, Washington D.C.: BID.
- Todesca, J. (2016) “Political Power and the Argentine Statistical System: The Case of INDEC”, Abu Dhabi: IAOS 2016 Conference.
- Todesca, J. and Muñoz, H. (2017). “The main challenges related to the rebuilding process of INDEC in the Republic of Argentina” Marrakech: ISI 61st Congress.
- Todesca, J. and Muñoz, H. (2019). "Functional dependence of a National Statistical Office within its respective Executive Branch. Advantages and disadvantages", Kuala Lumpur: ISI 62nd Congress.
- Todesca J. (2019) “Aspectos generales de la modernización reciente del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina”, Buenos Aires: XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Torrado, S. (2007) “El sistema estadístico nacional y la sociología: 50 años de experiencia”, Revista Argentina de Sociología, vol. 5, núm. 9, pp. 11-23, Buenos Aires: Consejo de Profesionales en Sociología.
- Vazquez J. (2019) “La reforma y modernización del Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2016-2020”. Buenos Aires: XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Yin, R. (2003) “Case study research: design and methods, 3rd edition”, Applied social research methods series V.5, Thousand Oaks: Sage Publications.

ANEXO I – Índice de Capacidad Estadística Nacional (ICEN)

ICEN (BID) – Variables por dimensión y subdimensión
Dimensión i
RECURSOS
1. Humanos
¿Cuál es la cantidad total de personas que se desempeñan en la ONE (excluidos aquellos que como encuestadores o digitadores pueden cumplir tareas esporádicas)?
Cantidad total de personas que se desempeñan en la ONE más las principales unidades del SEN Proporción del total de trabajadores de la ONE que son permanentes
¿Cuál es la proporción de trabajadores de la ONE que son profesionales?
¿Cuál es la proporción del total de trabajadores de la ONE que son profesionales con maestría y/o doctorado?
¿Qué proporción del personal técnico y profesional incorporado durante el último año lo hizo mediante un proceso de selección por competencias?
¿Las personas que desempeñan el nivel inmediatamente inferior al de director de la institución de la ONE son de libre designación y remoción?
¿Cuál es la proporción del total de trabajadores técnicos y profesionales de la ONE (cualquiera sea el tipo de contratación) que dejó de trabajar por diversos motivos durante el último año? (excluyendo al personal que realiza tareas esporádicas o contratado para proyectos específicos ya concluidos)
¿Se efectuó una evaluación de desempeño del personal en el último año?
Las remuneraciones de los siguientes profesionales de la ONE (con cinco años o más de antigüedad) con respecto al mercado son:
Estadístico
Economista
Ingeniero de sistemas
¿Cuál es la proporción de técnicos y profesionales que en el último año asistieron al menos a un curso de capacitación brindado por la ONE, u otras entidades públicas o académicas, sobre temas relacionados con sus actividades en la ONE, y que hayan tenido una duración de al menos 20hs?
La ONE tiene suficiente personal capacitado y con experiencia
2. Financieros
¿A cuánto ascendió el presupuesto total de la ONE el último año? (excluidos los montos destinados a los censos)
¿A cuánto ascendió el monto recibido en donaciones y/o préstamos de organismos internacionales y/o de países el último año? (excluya los montos destinados a los censos)
¿Los recursos financieros son suficientes para el cumplimiento de los programas que desarrolla la ONE? El presupuesto regular de la ONE en términos reales en los últimos 5 años ha experimentado disminuciones en los últimos 5 años
3. Tecnológicos
¿Cuál es el porcentaje de la cartografía urbana de la ONE en uso que está digitalizado?
¿Cuál es el porcentaje de la cartografía rural de la ONE en uso que está digitalizado?
El equipamiento informático (<i>hardware</i> , <i>software</i> , sistemas de comunicación) con los que cuenta regularmente la ONE es:
La ONE cuenta con licencias para programas estadísticos especializados comerciales:
¿La ONE cuenta con cantidad suficiente de licencias de los programas estadísticos especializados comerciales de los que utiliza?
4. Recursos físicos
La infraestructura física (edificaciones, equipos de oficina) con los que cuenta regularmente la ONE es:
Dimensión ii
ORGANIZACIONES, NORMAS Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES
1. Legislación sobre la existencia y el mandato de agencias estadísticas
La ley estadística que crea la ONE tiene una antigüedad de:
¿Han existido obstáculos para el acceso a registros administrativos que han impedido su uso?
2. Legislación y prácticas sobre el funcionamiento del SEN
¿Existe reglamentación que establece el funcionamiento del SEN y le otorga a la ONE el rol de organismo coordinador?
¿Se cumplen efectivamente esas normas?
¿Durante el último año hubo reuniones de miembros del SEN a través de grupos de trabajo u otras formas de coordinación?
¿Existe un consejo asesor o de coordinación del SEN?
En este consejo, ¿hay participación de representantes externos al sector público?
Durante el último año, ¿hubo reuniones de ese consejo?

¿Existen normas que establecen que la ONE fija conceptos, definiciones y clasificaciones que deben ser usadas en todo el SEN?
¿Efectivamente la ONE promueve el uso de conceptos, definiciones y clasificaciones comunes, y supervisa el efectivo uso de los mismos?
¿Existe un plan o programa estadístico nacional?
3. Legislación y prácticas sobre la independencia profesional
¿La ley estadística u otra norma establecen que las actividades que se desarrollan en la ONE tienen que respetar el principio de independencia profesional?
¿Las normas establecen que el director/jefe de la ONE debe tener un perfil que exige el cumplimiento de competencias académicas mínimas y antecedentes profesionales?
¿La autoridad máxima de la ONE es designada por un período previamente establecido en la legislación?
¿La autoridad máxima de la ONE fue reemplazada a consecuencia del último cambio de gobierno?
¿Las personas que se desempeñan en el nivel inmediatamente inferior al de director de la ONE han sido reemplazadas en su cargo a consecuencia del último cambio de gobierno?
¿Cuál es el marco institucional de la ONE?
4. Legislación y prácticas sobre confidencialidad
¿La ONE hace conocer a los informantes del derecho de que sus datos individuales son y se deben mantener como confidenciales (con indicación en los cuestionarios u otro procedimiento)?
¿La ONE cuenta con protocolos escritos sobre manejo de la información durante la etapa de procesamiento de datos que garantice su confidencialidad?
¿Existen protocolos de seguridad informática que garanticen confidencialidad en el almacenamiento de los datos?
¿Existen normas o disposiciones en la ONE que establezcan la obligatoriedad del personal de mantener la confidencialidad de los datos y establezcan sanciones en caso de incumplimiento?
¿El personal firma algún compromiso de confidencialidad?
¿El personal es capacitado acerca del principio de confidencialidad?
¿Ha habido algún caso de identificación de la fuente en los últimos tres años?
Dimensión iii
METODOLOGÍAS DE PRODUCCIÓN, ESTADÍSTICAS Y PRODUCTOS
1. Relevancia de los productos
¿Durante los últimos tres años la ONE ha realizado alguna actividad tendiente a pulsar la opinión de los usuarios sobre la adecuación y relevancia de los productos elaborados?
¿La ONE administra regularmente una encuesta de satisfacción de usuarios?
2. Carga del informante
¿En las encuestas que levanta la ONE, se hace un análisis de la carga del informante durante las pruebas?
¿Se han adaptado las encuestas de empresas / establecimientos a las normas contables del país?
¿Qué proporción de las encuestas de la ONE a empresas y establecimientos se realizan en línea por Internet?
¿La ONE ha sustituido alguna parte de la recolección de datos que realiza a través de encuestas por información proveniente de registros administrativos durante los últimos tres años, con el fin de disminuir la carga al informante (por ejemplo, exclusión de ciertas preguntas de cuestionarios)?
3. Documentación
¿Las normas, clasificaciones, métodos y procesos utilizados en las operaciones estadísticas se han documentado?
4. Uso de estándares y técnicas
El año base de las Cuentas Nacionales tiene una antigüedad de:
El manual de Cuentas Nacionales en uso es el de:
¿Cuál es el alcance de la cobertura de estimación de las Cuentas Nacionales?
¿Se cuenta con un marco muestral actualizado con un directorio para las encuesta(s) a establecimientos?
El marco muestral sobre el que se diseñó la muestra de la encuesta regular de hogares vigente tiene una antigüedad de:
5. Frecuencia de producción
Índice producción de corto plazo agregado o sectorial (industrial, otro)
Indicadores laborales (desempleo, actividad, empleo)
Censos de población
Indicadores de pobreza
Volumen producción agrícola
Encuestas de salud
6. Control de calidad del proceso, coherencia y compatibilidad
¿Se elaboran regularmente informes de calidad de los programas estadísticos, que incluyan el cálculo de indicadores de calidad?
¿Se estiman y difunden de modo sistemático los cálculos de los errores de muestreo de las estimaciones provenientes de las diferentes encuestas?

Dimensión iv
METODOLOGÍAS Y PRÁCTICAS DE DIFUSIÓN
1. Transparencia
¿La ONE cuenta con un calendario de difusión de sus estadísticas previamente establecido que fija la fecha de divulgación de los productos?
El año pasado la ONE ha cumplido con el calendario de difusión de sus estadísticas
¿La ONE informa de manera regular a los usuarios de los eventuales retrasos con anticipación?
¿La ONE provee información a algunos usuarios con antelación a la difusión general / fecha establecida en el calendario?
¿La ONE informa regularmente de todo cambio importante en las metodologías, fuentes y técnicas con anticipación?
¿La ONE informa regularmente acerca de los efectos de los cambios metodológicos sobre las series?
¿La ONE informa regularmente, y con claridad, acerca de las modificaciones en datos ya difundidos y se explican las razones?
La difusión inicial de los principales indicadores (por ejemplo, IPC, PIB, desempleo) es realizada por algún organismo público que no sea la ONE (por ejemplo, un ministerio) y/o se ofrecen conferencias de prensa con la presencia de funcionarios políticos
2. Oportunidad
PIB trimestral
PIB anual (definitivo)
Índice producción de corto plazo agregado o sectorial (industrial, otro)
Indicadores laborales trimestrales
Datos total de exportaciones e importaciones de bienes mensuales
Estadísticas vitales
Volumen producción agrícola
3. Uso de medios adecuados para la difusión
¿En la página web se incluyen datos de los diferentes operativos que realiza la ONE?
¿Los usuarios pueden generar tablas a partir de la información contenida en la página web?
Ud. considera que la página web de la ONE es:
La ONE brinda acceso a los microdatos anonimizados
La ONE cuenta con un servicio de laboratorio de microdatos que permite efectuar cálculos y tabulados de encuestas de establecimientos o censos
¿La ONE cuenta con un área especializada que mantiene contactos con periodistas especializados?
¿Se informa adecuadamente a los usuarios acerca de la posibilidad de efectuar consultas sobre las estadísticas de la ONE (esto implica indicar, en la página web y en las publicaciones en papel, los teléfonos y/o direcciones electrónicas y/o direcciones físicas de las oficinas de la ONE que atienden consultas)?

San Andrés

ANEXO II – Detalle de inversiones realizadas

Programa de adquisiciones INDEC. Período 2017-2019	
Equipamiento Informático	4585 tablets para operativos de Campo, 1170 computadoras de escritorio, 790 monitores, 136 laptops, 171 Impresoras, 18 Scanners
	8 Proyectoros Interactivos, 10 Proyectoros para Salas de Reuniones, 30 Miniproyectoros, 15 Equipos de Videoconferencia y 37 Televisores
	50 switches administrables para red de datos, 15 wifi access points, 100TB de storage.
	Circuito integral de Cámaras de Seguridad
	Adquisición de Licencias de Software (Seguridad Informática, Paquete integral Windows y MSOffice 365, Software de Desarrollo, Suit Adobe, SAS, Oracle, etc)
	Equipamiento de seguridad de borde Fortinet
Mobiliario de Oficina	1.029 Sillas
	148 Armarios
	53 Mesas de Reuniones
	615 Escritorios
Flota Vehicular	4 Vehículos Tipo Minibus para Traslado de Encuestadores y Personal
	4 Vehículos Camioneta 4x4 para
	1 Vehículo Tipo Sedán 4 Puertas
Infraestructura Edilicia	Renovación de los cuatro ascensores del edificio central.
	Renovación integral de los 34 sanitarios y los 10 espacios comunes de las sedes del Instituto.
	Nuevo tablero general eléctrico, montante principal y tableros secciones edificio central.
	Instalación de un grupo electrógeno en el edificio central.
	Readecuación de 8.446m2 de oficinas y espacios de servicios para optimización de uso mediante concepto abierto.
	Pintura general de todos los espacios funcionales.
	Apertura de una nueva sede de 1.470 m2 de oficinas nuevas con concepto abierto.
	Instalación de Cardio-desfibriladores en todas las Sedes.
	Cambio integral iluminación LED.
	Renovación integral cableado estructurado de datos (Categoría 6).
Habilitación de salones comedor y lactario.	