

# La estadística oficial como bien público en una sociedad democrática

**Jaume García Villar**

*Presidente del Instituto Nacional de Estadística*

**Mariano Gómez del Moral**

*Asesor de la Presidencia, Instituto Nacional de Estadística*

En las dos últimas décadas la estadística oficial de las sociedades modernas y democráticas ha experimentado un cambio sustancial, tanto en lo que se refiere al contenido y orientación de su producción, como a la percepción que la sociedad tiene de ella. Este cambio ha situado a la estadística pública como uno de los pilares en que se sustenta el avance de una sociedad democrática y, al mismo tiempo, le ha planteado un conjunto de retos operativos cuya resolución va a determinar su progreso futuro, siendo diversas las causas que han generado esta situación.

**E**n primer lugar, cabe mencionar la necesidad de adaptarse al aumento de la pluralidad y complejidad de dichas sociedades, caracterizadas por el desarrollo cada día más rápido, y a veces imprevisto, de nuevos acontecimientos en los ámbitos económicos, sociales y medioambientales.

La cobertura informativa de estos fenómenos ha exigido ampliar los objetivos tradicionales de la estadística oficial y reorientar el enfoque de su producción desde una posición estática y destinada a satisfacer fundamentalmente los requerimientos de los gobiernos y las administraciones públicas, hacia una producción orientada de manera sistemática a atender la demanda de todo tipo de usuarios (gobiernos y autoridades administrativas, empresas, instituciones de la sociedad civil y, naturalmente, los ciudadanos).

Un segundo elemento que ha influido en el cambio hace referencia a los avances derivados del propio funcionamiento democrático de la sociedad. En este caso, la consideración conjunta de la mejora del nivel educativo de la población y del progresivo aumento de la calidad de las estadísticas producidas en el marco de la infraestructura informativa pública, ha generado una mejora apreciable, aunque todavía limitada, de lo que se podría denominar la cultura estadística de la ciudadanía. Así, hoy en día se puede hablar de un cambio en la forma que la sociedad civil y los ciudadanos en particular perciben la producción de la estadística oficial. Ha pasado de ser vista como un servicio destinado, primordialmente, a facilitar el ejercicio del poder, a considerarse como un bien público en la medida que sus productos satisfacen las condiciones siguientes: son relevantes para la sociedad porque atienden las demandas de los diferentes grupos de usuarios y no solo las relativas a los procesos de decisión política y de gestión pública; se elaboran imparcialmente y de acuerdo con estándares conceptuales, metodológicos y procedimentales de alta cali-

dad, y son accesibles a todos los agentes económicos y sociales bajo condiciones idénticas.

La percepción de la producción de la estadística oficial como un bien público significa una importante puesta en valor de la misma, que la convierte en un elemento indispensable para la gobernanza en las sociedades democráticas. Ahora bien, el valor de la estadística oficial está íntimamente ligado a la credibilidad que los usuarios den a sus resultados, motivo por el que la confianza en el sistema estadístico público resulta vital. Una pérdida de confianza en la estadística pública afectará no solo a su utilidad, como resulta obvio, sino que podría acabar debilitando al propio proceso democrático por el desgaste de uno de sus elementos de control esenciales.

En tercer lugar, en el nuevo papel de la estadística oficial ha intervenido igualmente un factor tecnológico, vinculado en este caso al rápido desarrollo y la implantación global de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), y la progresiva pertenencia de nuestras sociedades a la llamada sociedad del conocimiento.

Las TIC han facilitado enormemente los procesos de producción de estadísticas, en especial en todo lo relativo a la recogida y tratamiento de la información, y han impulsado nuevos y mucho más rápidos sistemas de difusión, cambiando la forma en que los datos estadísticos se hacen visibles en el mercado informativo y los modos en que los usuarios se acercan a ellos.

Finalmente, hay un elemento genérico que incluye desde los efectos derivados del proceso de globalización de la economía y la necesidad de disponer de información que facilite la comparación entre los diferentes países o áreas económicas, hasta el papel que las organizaciones internacionales y las instituciones plurinacionales (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, OCDE, Eurostat, etc.) han

jugado en el ámbito estadístico en los últimos años, dando lugar a un lenguaje estadístico común y proporcionando elementos de control de los estándares de calidad de las estadísticas oficiales.

Merece ser destacado que en todos estos elementos que se han comentado y que han influido en el cambio del papel de la estadística oficial hay un factor que es transversal a todos ellos y que es, a la postre, el que permite caracterizarla como un elemento imprescindible en el buen funcionamiento de una sociedad democrática: la confianza, la credibilidad que la sociedad tiene en la estadística pública.

Es un hecho indudable que los datos que publica la estadística oficial afectan a la vida diaria de los ciudadanos e instituciones de cualquier país. Con la citada información los agentes económicos y sociales toman decisiones relevantes en prácticamente todos sus ámbitos de actuación. Es más, las cifras estadísticas tienen una capacidad que va más allá de su utilidad como objetivo de una cámara a través de la cual fotografiamos de manera más o menos precisa nuestro entorno. Las estadísticas, que han sido diseñadas para medir las principales variables que caracterizan la vida de una sociedad, son capaces a su vez de configurar esa sociedad y de modificar o incidir en los comportamientos de sus componentes precisamente porque miden dichas variables.

**“Es un hecho indudable que los datos que publica la estadística oficial afectan a la vida diaria de los ciudadanos e instituciones de cualquier país”**

Ahora bien, su capacidad de influencia depende de su credibilidad, es decir, su aptitud para confirmar o rechazar las autopercepciones que se tienen sobre el comportamiento de un determinado fenómeno. Las confirmaciones deberían, en teoría, aumentar la confianza en las cifras estadísticas, mientras que las refutaciones parece que deberían acabar mermando dicha confianza. La confianza en la estadística pública forma parte del núcleo del contrato democrático entre los agentes económicos y sociales y las administraciones públicas correspondientes y, por ende, entre los ciudadanos y los gobiernos democráticamente elegidos.

El concepto de confianza tiende a vincularse con el de fe en la objetividad y el de confianza estadística estará por tanto ligado al de medición precisa y objetiva. En definitiva, si se acepta que la objetividad puede darse a partir de la aplicación de métodos y procedimientos científicos a hechos presumible-

mente neutrales, el elemento más relevante de la confianza en la estadística oficial será la creencia en que los mecanismos regulatorios y tecnológicos con los que trabaja son impersonales e imparciales, asegurando de este modo que los instrumentos de medida utilizados están equilibrados y no presentan sesgos.

De alguna manera, la confianza impersonal en el sistema estadístico público y en sus mediciones se puede identificar con la que tienen los consumidores en los productores de los bienes y servicios que consumen, a los que generalmente ni conocen ni ven. Es una confianza de carácter institucional, que en caso de perderse o, lo que es peor, de no haberse generado históricamente, socavaría no solo la utilidad de las estadísticas como elemento de información y decisión, con independencia de cual sea la calidad real de su producción, sino que debilitará al sistema democrático en tanto que impedirá el debate sobre el funcionamiento del mismo.

En consecuencia, las condiciones básicas en las que se suscita la confianza en el sistema estadístico público son aquellas que facilitan la disponibilidad de instrumentos de medida precisos y objetivos, ajustados a los más altos estándares de calidad internacionales, gestionados por profesionales independientes, aplicados conforme a los principios que garantizan la integridad estadística y destinados a medir aquellas variables que reflejan los intereses o las necesidades de la sociedad.

Dichas condiciones están estrechamente relacionadas con los valores básicos de servicio, integridad y profesionalidad que el pasado mes de febrero hizo suyos la Comisión de Estadística de Naciones Unidas al convenir fijar la fecha del 20 de octubre de 2010 como la fecha del primer Día Mundial de la Estadística. De hecho, estos valores básicos están presentes de forma más o menos explícita en los quince principios que integran el *Código de Buenas Prácticas de las estadísticas europeas (CBP)*, que actualmente tiene carácter de recomendación pero que en el informe de una “task force” del Consejo de la Unión Europea se propone reforzar su obligatoriedad, incorporando algunos estándares mínimos en alguna norma legal.

El valor de servicio, que debe asociarse a la atención por parte de las oficinas de estadística de los intereses de la sociedad en términos de la información necesaria para la toma de decisiones, está particularmente recogido en el Principio 11 del CBP relativo a la pertinencia de las estadísticas oficiales, en el sentido de que deben satisfacer las necesidades de los usuarios. Ello comporta la necesidad de que existan instrumentos, como sería el Consejo Superior de Estadística en el caso de nuestro Sistema Estadístico Nacional, para consultar a los usuarios, controlar la relevancia y utilidad de las estadísticas existentes y asesorar sobre futuras necesidades. Asimismo, se requiere disponer de un programa de trabajo (nuestro Plan Estadístico Nacional y los programas anuales que lo desarrollan) que refleje las prioridades en materia de producción estadística que se hayan establecido.

Por su parte, el Principio 1 del CBP hace referencia a la independencia profesional de las autoridades estadísticas res-

pecto de otros departamentos y organismos políticos, reguladores o administrativos, así como de los operadores privados. La independencia profesional, juntamente con la elaboración y difusión de las estadísticas de forma objetiva, profesional y transparente, tratando a todos los usuarios por igual, aspectos recogidos en el Principio 6 sobre imparcialidad y objetividad, tienen mucho que ver con el valor básico de integridad. Cuestiones como que la legislación recoja específicamente la independencia de la autoridad estadística de interferencias externas, que las comunicaciones estadísticas se emitan al margen de las declaraciones políticas o que la fecha y hora de difusión de las estadísticas se anuncie previamente forman parte, entre otros, de los indicadores sobre el cumplimiento de estos principios.

Por último, el valor básico de profesionalidad queda específicamente recogido en los principios 7 y 8 del CBP relativos al uso de una metodología sólida y a la utilización de procedimientos estadísticos adecuados, respectivamente, aplicados desde la recogida de datos hasta su validación. Para ello se considera necesario el seguimiento de las orientaciones y recomendaciones internacionales en materia estadística, la contratación de personal técnico especializado y su formación continua, o la cooperación a nivel nacional e internacional con otras oficinas de estadística y con la comunidad científica para mejorar la metodología utilizada, entre otros aspectos.

Los valores básicos de servicio y profesionalidad asociados al quehacer diario en estadística oficial se pueden interpretar en términos de algunas de las propiedades que deben satisfacer los estimadores en el marco de la inferencia estadística, lo cual tiene particular relevancia e interés en la medida en que una parte muy significativa de la producción estadística oficial está basada en estimaciones de los parámetros que caracterizan determinadas variables a nivel poblacional.

Así, la consistencia es una propiedad que hace referencia al hecho de que el estimador correspondiente aproxima adecuadamente el parámetro (desconocido) que se quiere estimar. Para ello, la consistencia se entiende en términos de que si se dispusiera de un número observaciones que tendiera a infinito la probabilidad de que el valor estimado difiera del valor verdadero tiende a cero. Si hacemos la analogía de que el valor verdadero representa las necesidades o intereses en materia estadística de la sociedad y que el valor estimado es la información generada por la oficina de estadística para dar respuesta a esas necesidades, entonces el concepto básico de servicio se asimila a la consistencia, en la medida que dicho concepto se asocia a la capacidad de satisfacer, mediante la información estadística que se produce (valor estimado), las necesidades de los usuarios (valor verdadero).

Por otra parte, la eficiencia es una propiedad estadística que hace referencia a la precisión de un estimador, a la dispersión que se daría en relación con el valor verdadero (bajo el supuesto de consistencia), si pudiésemos disponer de muchas (tendientes a infinito) estimaciones de un determinado parámetro basadas en diferentes muestras. Esta idea de eficiencia, de precisión (de la menor dispersión posible) encaja perfecta-

mente con el concepto básico de profesionalidad que hace referencia al uso de procedimientos estadísticos adecuados, es decir, precisos y, por tanto, eficientes. Profesionalidad y eficiencia en términos estadísticos son conceptos que se pueden asimilar.

“**El valor de la estadística oficial está íntimamente ligado a la credibilidad que los usuarios den a sus resultados, motivo por el que la confianza en el sistema estadístico público resulta vital**”

El tercer concepto básico, la integridad, está ligado a la independencia y a la imparcialidad o neutralidad, elementos ambos que tienen que ver, entre otros aspectos, con el comportamiento de los individuos y de las instituciones estadísticas y, por tanto, con una carga importante en términos de los valores que los mismos representan. Por ello, en este caso las propiedades estadísticas, como la insesgadez, la consistencia o la eficiencia, que tienen un carácter objetivo, no son aplicables, y, en cambio, sí lo es una cualidad que debiera presidir nuestras actuaciones tanto en el terreno profesional como en el personal: la honradez. Recurriendo al Diccionario de la Lengua Española, honrado es aquel que no realiza acciones malas, especialmente actos desleales, hurtos o engaños. Mientras que honradez es “rectitud de ánimo, integridad en el obrar”, exactamente el valor básico al que nos referimos.

El carácter de bien público de la estadística oficial hace que las oficinas de estadística deban actuar de forma inteligente de acuerdo a la manera de entender este concepto por parte de Carlo Cipolla en su ensayo sobre “Las Leyes Fundamentales de la estupidez humana”. Es decir, mediante actuaciones que redunden en beneficio de terceros (de la sociedad) y en beneficio propio (de la propia institución). Para ello se requiere que cada uno de los implicados en la producción estadística oficial adopte como principios de su actuación profesional la consistencia, la eficiencia y, sobre todo, la honradez, es decir, respectivamente, los valores básicos de servicio, profesionalidad e integridad, que se pretende destacar en este primer Día Mundial de la Estadística dedicado a celebrar los logros de la estadística oficial. Valores que han presidido, presiden y presidirán en el futuro el quehacer diario de aquellos que hemos adquirido el compromiso de contribuir al buen funcionamiento de este servicio público.