

EL MERCADO DE ESTADÍSTICAS EN ESPAÑA: PERSPECTIVAS

Julio Segura Sánchez

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

I. INTRODUCCION

Los 25 años de la Ley de Estadística constituyen una buena fecha para hacer balance de lo que el I.N.E. ha realizado en aras de un mejor conocimiento de la realidad española. Pero quizá lo más interesante sea no detenerse demasiado mirando hacia atrás, y dedicar los esfuerzos a intentar prever el futuro del análisis estadístico en España. Para el primer enfoque se precisaría quizá la experiencia de un profesional que haya vivido los avatares de la estadística española durante el último cuarto de siglo dentro del marco jurídico administrativo de la ley de 1945; pero para un análisis del segundo tipo quizá sea mas útil la inexperiencia que puede aportar un estadístico joven, con una visión muy poco tradicional de las necesidades y utilización de la información estadística, visión pragmática que podría sintetizarse diciendo que la estadística constituye un medio pero nunca un fin en si misma. Ni siquiera para el propio I.N.E.

Si a todo lo anterior se une una cierta tendencia profesional por parte del autor a analizar cualquier producto (información estadística) como articulado dentro de un mercado caracterizado por la existencia de oferentes (realizadores de estadísticas) y demandantes (usuarios de las mismas), quedará claro que el objetivo de este artículo es intentar analizar la estructura del mercado de estadísticas en España.

Para comenzar, dos características de este mercado hacen del mismo un un caso muy especial. En primer lugar, *la información estadística se vende a un precio*

nominal: el usuario del censo de población puede disponer de todos los resultados del mismo por unos pocos cientos de pesetas, mientras que el producto cuesta 500 millones. Esto hace que se trate siempre de un mercado insatisfecho, donde la demanda ha superado, supera y superará a la oferta, lo que implica algo importante: que los usuarios estén permanentemente presionando a los suministradores y realizadores de la investigación estadística y que éstos tengan que defenderse de estas presiones, porque si el precio de venta es realmente nulo, el coste de producto es muy elevado. En segundo lugar, el mercado de información estadística es tal que *en buena medida los oferentes y demandantes coinciden* lo que supone una ventaja y un inconveniente. La ventaja es clara: si los planes de producción de estadísticas se deciden con arreglo a criterios técnico—estadísticos, su cumplimiento está asegurado. El inconveniente también lo es: si imperan los criterios político—administrativos el mercado venderá un producto defectuoso por falta de control de calidad, porque con este último criterio siempre existe una tendencia a exigir cantidad de información frente a calidad en la misma.

II. LA OFERTA DE ESTADÍSTICAS.

El primer punto es identificar los oferentes de estadísticas en el país y, a nuestros efectos, conviene distinguir entre:

- (a) el I.N.E.
- (b) las Administraciones Públicas (sin incluir el INE)
- (c) las empresas particulares

Respecto a los últimos poco cabe decir. Actúan en condiciones normales de mercado lo que implica que su producto se vende a unos precios que dependen del coste de obtención, y que son los propios usuarios de estas investigaciones los que determinan la conveniencia o no de seguir utilizando los mismos suministradores. Es razonable pensar que la acuracidad de estas investigaciones no se encuentra siempre homologada por un verdadero control de la calidad —por razones técnicas y de carestía evidente—, pero este es un problema a resolver entre particulares en el que la Administración y el I.N.E. nada tienen ni deben hacer.

Un problema relacionado con estas fuentes privadas de información e investigación estadística se plantea cuando la propia Administración contrata con empresas privadas la realización de ciertas investigaciones. Aquí es donde se puede observar con más claridad la falta general de fiabilidad de las investigaciones estadísticas que provienen de fuentes privadas. No nos detendremos en este problema aunque sí es importante señalar un aspecto importante del mismo: la mala asignación de los recursos disponibles para trabajos estadísticos que supone gastar parte de las disponibilidades públicas en financiar trabajos privados cuando, como se verá mas adelante, el centro oficial de investigaciones estadísticas se encuentra infradotado en varios aspectos esenciales. Como mínimo parece razonable pensar en que las prio-

ridades, cuando se trata de recursos públicos y de un bien social como es la información estadística, pasen primero por la propia Administración y no por las empresas privadas. Este problema será tratado mas adelante cuando se analice la demanda de estadística.

Tampoco cabe decir mucho aquí respecto a la segunda fuente oferente. Solo recordar, y esto sí es esencial, la existencia de un acertado *decreto coordinador de todas las estadísticas oficiales* promulgado en septiembre de 1965 en el cual explícita, clara y taxativamente se define el papel del I.N.E. como coordinador y sancionador previo de la calidad de todas las investigaciones estadísticas oficiales. Esto implica que el I.N.E. constituye un *filtro previo y preceptivo* sin el cual ninguna estadística oficial puede publicarse como tal. Y es importante destacar la aplicación del Decreto mencionado, porque solo el I.N.E. se encuentra en disposición de poder calificar acertadamente una investigación como aceptable ó insuficiente desde el punto de vista metodológico y, por tanto, solo una adecuada, eficaz y severa labor de coordinación y crítica por parte de este organismo puede ayudar a imponer unos niveles mínimos de calidad a la información e investigación estadística que, al menos, en lo que respecta al sector público, debe tener unos elevados niveles de precisión.

Pasemos ahora al oferente esencial: el I.N.E. y, siguiendo con nuestro modelo económico, podríamos llevar la analogía algo más allá. En último extremo se trata de un viejo problema que los economistas han tendido a tratar de una forma apta solo para iniciados pero que, realmente, los matemáticos han resuelto con una sencillez terminológica muy superior. Con unos medios escasos (recursos materiales y humanos), susceptibles de usos alternativos (distintas investigaciones posibles) se trata de maximizar el valor de la producción de estadísticas (cuantía, calidad, relevancia y urgencia de las mismas). Los matemáticos dicen que se trata de obtener un máximo condicionado, y para resolver este problema han de identificar dos funciones concretas; la función a maximizar y la ó las funciones de restricción.

(I) La función a maximizar es el *valor de la información estadística*, complejo de medir por tener varios componentes que son, con frecuencia, mutuamente restrictivos. Por una parte el valor de la información estadística depende de su *calidad*, por otra de su *cuantía*, y, además, su validez ha de medirse en función de un marco general que nos permita interpretar conjuntamente la *cobertura* de dicha información y la *homogeneidad* existente en la misma.

La calidad es el primer punto esencial, ya que una información amplia pero defectuosa es siempre peor que una menos voluminosa pero fiable. Insistiendo sobre esta idea es preciso destacar el hecho de que *una investigación estadística defectuosa implica necesariamente una degradación de toda la información disponible* (pasada y futura) ya que, sobre no permitir conocer la realidad, la enmascara y, dando una visión deformada y errónea de la misma, introduce un elemento adicional de incoherencia y heterogeneidad dentro del marco articulado en el que deben anali-

zarse y contrastarse las diversas informaciones estadísticas existentes. *Una información estadística con una acuracidad insuficiente nunca es justificable ni útil* salvo como experimento técnico interno, pero esto nunca avala su publicación y menos aún su utilización con fines de análisis. Quizá por este motivo la casi jocosa frase “hacer bien los censos y solo los censos”, bien conocida por todos los estadísticos, tiene algo de cierto: si solo pueden hacerse aceptablemente los censos, no debe hacerse otra cosa. Pero ni esta es la situación, ni tampoco es imaginable que una institución que “solo” pudiera hacer los censos, fuera siquiera capaz de realizarlos aceptablemente.

Aunque la calidad es solo un requisito previo mínimo, es importante analizar quien puede determinar cuando se cumplen los niveles mínimos de acuracidad de una investigación estadística determinada. Aunque las estadísticas son en estos momentos ampliamente utilizadas por muchos organismos de la Administración, es obvio que la crítica de las mismas es una crítica a posteriori, cuando ya se ha realizado la investigación y, por tanto, cuando se han utilizado una parte de los recursos escasos en su realización. La crítica a posteriori es vital, pero es preciso que exista una *crítica previa* que solo puede realizarse dentro de la propia institución que lleva a cabo directa o indirectamente (recuérdese el mencionado decreto de 1965) las investigaciones estadísticas del sector público: el I.N.E.

En relación con lo anterior cabe señalar como uno de los mayores aciertos de la Ley de 1945 la adscripción del I.N.E. a la Presidencia del Gobierno, organismo que por su función ha de ser necesariamente neutral respecto a las tensiones que, con frecuencia, se crean dentro de la Administración ó entre los diversos departamentos (usuarios y demandantes de estadísticas), y el I.N.E. (ejecutor directo ó indirecto de las mismas). Precisamente esta *independencia de criterio y gestión*, y su defensa es la única y mejor salvaguarda respecto al futuro de la estadística española. El I.N.E. nunca puede depender de un Ministerio específico porque esto destruiría su independencia a la hora de plantear un plan de trabajo y decidir cuales son las investigaciones que pueden realizarse dentro del marco de los mínimos requerimientos de calidad. Es importante, por tanto, tener en cuenta que la calidad de las estadísticas constituye un problema técnico, y de ahí la acertada dependencia institucional señalada por la Ley. Por otra parte la observación de la realidad internacional hace ver inmediatamente cómo el centro productor de estadísticas oficiales es siempre independiente de ministerios concretos y, en muchas ocasiones, incluso no depende de departamento supraministerial alguno.

Una vez analizado el problema decisivo, de la calidad, pasemos a estudiar el referente al marco en el cual deben articularse las investigaciones estadísticas españolas. Aunque en forma muy somera puede afirmarse que durante los años anteriores a 1963 el encuadre de la investigación estadística en España era un encuadre eminentemente político-administrativo: las estadísticas esenciales eran las administrativas, hecho derivado en parte de la fuerte autarquía de la economía española. Lo

esencial eran las estadísticas “de recuento” incluyendo desde los censos y padrones hasta las estadísticas judiciales, de establecimientos sanitarios, movimiento de la población, etc. A partir de 1963, sin embargo, la apertura de la economía española al exterior comenzó a hacer mas dependiente el funcionamiento de la misma de las del resto del mundo, y las leyes económicas comenzaron a determinar en gran medida nuestro desarrollo. Los problemas de asignación de recursos comenzaron a hacerse patentes y el cálculo del coste alternativo de distintas opciones político—económicas a tenerse en cuenta. Esto implicaba la necesidad de una estadística parcialmente orientada al menos con una perspectiva económica.

La década de los 60 (y con seguridad una buena parte de los setentas) se encuentra dominada por lo que podría llamarse una *estadística económica*, frente a una estadística político—administrativa característica de los tres primeros lustros de la Ley. No es difícil pensar, teniendo en cuenta las corrientes actuales y los trabajos metodológicos de los organismos internacionales, que la década de los 80 será, en todo el mundo y en España también, una década de *estadísticas sociales* en un sentido mucho mas técnico (estructural, sociológico y demográfico), que el corrientemente utilizado en la actualidad. Con una visión de futuro el análisis mas interesante correspondería al marco en el que deben articularse las estadísticas desde una perspectiva social, pero ni existe experiencia aún sobre el tema, ni las orientaciones internacionales permiten algo mas que ligeros atisbos. Y, sobre todo, no es una casualidad el que la evolución de la información y análisis estadísticos en España haya ido del marco político—administrativo al económico y, en un futuro, de éste al social, porque cada etapa constituye un eslabón previo y necesario para poder acceder a la siguiente, lo cual es obvio en cuanto se tenga en cuenta que no existe campo alguno de la “estadística social” que no esté impregnado de motivaciones y fundamentos económicos (estadísticas de bienestar, movilidad social, estructuras sociales, grupos, indicadores de bienestar, etc.). Por ello, y por encontramos a principios de 1972, parece mas útil plantearse aquí el problema del encuadre de la investigación estadística dentro, principalmente, del marco de la estadística económica.

Volvamos ahora al problema inicial. ¿Cómo valorar la cobertura, homogeneidad y suficiencia de la información estadístico—económica? . Existe un error muy extendido, incluso entre los que dicen ser técnicos en la materia, consistente en la idea de que la estadística económica acaba en, ó se dirige hacia, la elaboración de cuadros agregados tales como las tablas input—output, las cuentas nacionales ó los flujos de fondos financieros. De aquí se deriva que una vez “rellenados” los cuadros de las cuentas y las casillas de las tablas, se dispone de toda la información estadístico—económica necesaria. Como veremos a continuación, pocas veces una idea ha resultado tan perniciosa como esta para planificar y determinar prioridades en la investigación estadística de una economía como en el caso de la española.

Comencemos analizando el papel que juegan las cuentas nacionales dentro del marco de las estadísticas económicas. La idea mas frecuentemente extendida so-

bre las cuentas nacionales es que son el resultado de la agregación de la información estadística disponible. Es decir, si las estadísticas productivas son veraces y completas y las investigaciones sobre consumo y ahorro precisas, parece obvio que las estimaciones de las cuentas nacionales por el lado del producto, ingresos y gastos deben coincidir o presentar tan solo ligeras discrepancias. *Esta idea de considerar las cuentas nacionales como un conglomerado de estadísticas es totalmente falsa y proviene del desconocimiento absoluto de las normas mas elementales del análisis económico.* Las cuentas nacionales nunca pueden ser un registro de las estadísticas económicas de un país por amplia que sea la cobertura de las mismas, porque constituyen una *proyección* de la marcha de la actividad económica a lo largo del año. Las cifras absolutas incluidas en las cuentas nacionales de un año concreto se construyen sobre las de un periodo base determinado, en el que la contabilidad se ha llevado a cabo con caracter "censal", y unos indicadores económicos que aprovechen, por supuesto, las informaciones estadísticas y económicas disponibles a todos los niveles. Esto no es mas que otra forma de expresar algo evidente: la imposibilidad de construir unas cuentas nacionales sin un detallado análisis económico previo a las mismas, y sin una contrastación posterior de su fiabilidad a la luz de la evolución experimentada por la economía.

La utilización de un enfoque alternativo erróneo quizá permita explicar una buena parte de los errores cometidos en la elaboración de las cuentas nacionales españolas, como por ejemplo:

(i) el hecho de aceptar que existan datos impuestos a priori en la elaboración de las cuentas (producción y gasto proporcionados por algunos Ministerios) introduce elementos de rigidez y desajuste en todo el sistema integrado de cuentas. Esta imposición se acepta sobre la base de un espejismo contable—estadístico ajeno a un correcto entendimiento de lo que son las cuentas nacionales.

(ii) las importantes divergencias existentes en algunos casos entre las estimaciones y las cuentas definitivas, derivadas del hecho de que el último trimestre del año ha presentado una tendencia económica opuesta a la de los anteriores, que no ha sido detectado por la falta de un análisis económico previo.

(iii) la irrepresentatividad de algunas rúbricas que, en el estado actual de nuestra información estadística, son imposibles de obtener y se consiguen mediante simples repartos aritméticos o a través de "contrastaciones" consistentes en el cumplimiento de las identidades contables básicas de la economía. De nuevo el problema se plantea cuando priva un criterio contable sobre un enfoque económico.

(iv) la escasa representatividad de los parámetros de comportamiento que pueden obtenerse de las cuentas (propensiones, elasticidades, productividades, presiones fiscales, etc.), indicadores que deberían haberse tenido en cuenta en la propia elaboración de aquellas.

Estos fallos provienen, en su mayoría, de un error esencial de enfoque: las

cuentas nacionales no son un documento estadístico de acumulación, es decir, no constituyen una investigación estadística agregada, sino que son un documento económico, a realizar con el instrumental analítico correspondiente a la economía y no a la estadística. Son, en resumen, un documento de previsión y/ó proyección de la actividad económica.

Este error de planteamiento se refleja a otros niveles: espacial y temporal. Por ejemplo, cuando se habla de contabilidades regionales se piensa ó en un reparto de las cuentas nacionales con criterio geográfico, ó en la construcción de unas tablas y cuadros idénticos a los de éstas, sin tener presente que estas últimas se apellidan nacionales por el simple hecho de que existen muchos conceptos irrepartibles espacialmente. Una contabilidad regional elaborada con criterio puramente estadístico es un contrasentido. Cuando se habla de contabilidad trimestral es también frecuente oír que se trata de repartir las cuentas anuales (históricamente) ó de proporcionar los cuadros y tablas completos a nivel trimestral. La contabilidad trimestral, más aún que la nacional, es un instrumento de proyección y previsión y, de nuevo, existen varias rúbricas que carecen de sentido a plazo inferior al año. En este último caso la incoherencia de un enfoque contable es más evidente si cabe, porque muchas investigaciones estadísticas esenciales para las cuentas nacionales no se hacen con periodicidad trimestral ó semestral.

Todo lo aquí dicho apunta en la misma dirección: la imposibilidad de construir unas cuentas nacionales sin llevar a cabo:

- (1) un análisis paralelo de coyuntura
- (2) estudios básicos sobre la estructura productiva y distributiva de la economía.
- (3) análisis de ciertos sectores clave por razones institucionales ó funcionales tales como el sector público y el exterior.
- (4) un análisis económico posterior que, poniendo en tela de juicio la validez de las propias cuentas, inspeccione más a fondo la coherencia de las mismas mediante la construcción de modelos a corto y medio plazo.

lo que evidencia de nuevo que las cuentas nacionales constituyen un documento esencialmente económico, proyectivo, y que el análisis de las estadísticas económicas ni comienza ni termina con ellas.

Las tablas input-output constituyen, en mucha mayor medida que las cuentas nacionales, un documento estadístico porque su objetivo primordial consiste en la determinación de *relaciones técnicas* (no de comportamiento como en el caso anterior) que cabe suponer moderadamente estables y de posible estimación mediante una investigación censal ó muestral, ya que no existen razones económicas ni coyunturales que proporcionen información a priori sobre los valores de los coefi-

cientes técnicos de producción.

Las tablas constituyen, exagerando las diferencias, el caso opuesto al de las cuentas nacionales pues su contenido es mucho menos interpretativo pero mas informativo respecto a la estructura básica de los sectores productivos de una economía. Por ello las tablas intersectoriales —ó un tipo de cuadro de caracter similar—, son uno de los documentos estadísticos básicos a utilizar en la construcción de las cuentas. Su contenido estrictamente económico, que las convierte en estadística-económica en un sentido concreto, se refleja en la compleja metodología que subyace tras su construcción, metodología que exige para su correcta aplicación de un conocimiento exacto de numerosos conceptos del análisis económico.

A nuestros efectos, por tanto, cabe aún menos considerar a las tablas input-output como principio o fin de la estadística económica (1).

La primera conclusión de todo lo discutido hasta aquí es obvia aunque frecuentemente olvidada: las cuentas nacionales, las tablas input-output y los flujos de fondos financieros, su calidad, precisión y validez, constituyen buenos indicadores del nivel a que se encuentra la estadística económica de un país y, en la medida en que son cuadros parcialmente integrados de la misma, sirven como instrumentos esenciales para la correcta determinación de prioridades en la investigación estadística. En la medida en que el objetivo de ésta es el conocimiento de la economía (estructura y funcionamiento) de un país, y ésta no se conoce plenamente a través de las tablas y cuadros, éstas no pueden constituir nunca el objetivo último de la investigación estadístico-económica.

La segunda conclusión es la más relevante a nuestros efectos: *la valoración de la información estadística (cuantía, cobertura, representatividad de la misma), ha de hacerse en base a:*

- 1) *su acuracidad, que constituye un problema técnico-estadístico, y*
- 2) *la capacidad de interpretación, predicción y proyección que proporcione sobre la marcha de la economía, aspectos que constituyen un problema de análisis económico.*

(II) Las funciones de condición vienen dadas por los distintos elementos que pueden considerarse como limitadores de la capacidad de funcionamiento y trabajo del I.N.E. en el terreno de la investigación estadística. A nuestros efectos, pueden diferenciarse los siguientes:

(1) Como el lector habrá podido observar, usamos el termino estadística económica en un sentido analítico y restrictivo. En caso de no hacerlo así todas las estadísticas y censos de caracter estrictamente administrativo serían también investigaciones económicas y, por supuesto, sociales, careciendo de sentido entonces hablar de tres tipos diferentes de orientación en las investigaciones estadísticas.

- i) Las restricciones económicas.
 - i.1) dotaciones materiales
 - i.2) dotaciones de personal
- ii) las restricciones institucionales.

Comenzando por el análisis de las restricciones materiales lo mas oportuno parece analizar el presupuesto del I.N.E. durante el último año. El presupuesto, como todo documento contable, requiere de una interpretación, y por tanto la presentación que sigue está menos desglosada que la original.

PRESUPUESTO INE. 1970-71 (millones de pts)

(Se incluyen *todas* las transferencias e incorporaciones).

0) TOTAL APARENTE	902,7
1)–Censo electoral	20,0
2)–Nuevo centro	230,8
3)–Censos generales	339,0

4) TOTAL OPERACIONES NORMALES = (0) – [(1) +(2)+(3)] = 312,9

(*) Pagos de personal	217,7
(**) Material y oficina	6,7
(***) Alquileres y conservación	6,1
Manten. ordenador	4,7
– Publicaciones	2,8
– Censos y encuestas	74,3
– Otros	0,5

De una observación superficial del presupuesto agregado se deducen, al menos, las siguientes dificultades:

- 1) El elevadísimo porcentaje dedicado a pagos del personal (70%) que in-

(*) Incluye las partidas 11.10- 111, 112; 113, 122; 124, 127, 161, 162, 163, 173, 181, 241, 11.01 - 125; 172 y 31.01- 127

(**) Incluye. 11 10-613; 211 y 271

(***) Incluye. 11.10-221; 222 y 254.

dica, dados los comparativamente bajos emolumentos del mismo, una mecanización relativa muy escasa.

- 2) La escasísima asignación a publicaciones (no llega al 1%) en un organismo como el I.N.E. donde el servicio de información es esencial y las tiradas reducidas y, por tanto, caras.
- 3) La cifra dedicada a mantenimiento del ordenador es tanto mas relevante cuanto que la asignación original era de 400.000 pts, y los 4,25 millones restantes han de obtenerse a través de una transferencia.
- 4) "Censos y Encuestas" es el punto clave porque constituye, por entendernos, el presupuesto disponible para investigaciones y encuestas nuevas y para el mantenimiento de las periódicas ya existentes. Teniendo en cuenta que entre estas últimas se encuentra la General de Población, Coste de la Vida; Precios, Salarios, etc... que implican el mantenimiento permanente de una red de campo, es obvio que el INE no puede aumentar practicamente su capacidad actual de oferta de información.

Las limitaciones materiales son, por tanto, de una importancia tal que en estos momentos impiden totalmente el montaje de investigaciones nuevas y mas amplias. Basta para confirmar esta tesis, que en principio podría parecer excesivamente pesimista, el observar que de los 74,3 millones dedicados a Censos y Encuestas, tan solo el mantenimiento de la red de campo y las investigaciones de Coste de la Vida y Precios Industriales suponen un desembolso de 43,4 millones. Como puede observarse, poco queda para otras investigaciones.

Con ser muy importantes las restricciones económicas, entre las que se encuentran las muy justas reivindicaciones salariales demandadas del personal del I.N.E., este problema podría solucionarse en un plazo más o menos breve porque todo depende de una posible mayor dotación presupuestaria. Pero el problema vital y de mas complejo arreglo es el que plantea la insuficiente dotación de personal.

Este problema, que solo puede tratarse aquí en forma somera por su amplitud, se deriva tanto de la escasa flexibilidad de la Administración para el reclutamiento de su personal, como de la vastedad y desequilibrio de conocimientos que se requieren para entrar en el cuerpo de Estadísticos Facultativos.

No tendría sentido entrar ahora en una crítica del sistema de oposiciones porque además de ser quizá el método menos insatisfactorio de selección del personal en las condiciones actuales de nuestra Administración, se trata de un problema no específico del I.N.E. Pero sí es importante destacar que la imposibilidad de contratar en forma estable personal valioso renuente a firmar unas oposiciones excesivamente amplias e inespecíficas, unido al hecho histórico de ser el cuerpo de Estadísticos Facultativos poco conocido y mal remunerado, dan como resultado la escasa

atracción que el I.N.E. ejerce sobre futuros valiosos matemáticos, estadísticos y economistas.

Un criterio de selección que exige el estudio en profundidad de la teoría estadística, la econometría y la teoría económica a sabiendas de que, una vez sobrepasado, el trabajo diario no va a exigir el uso de los conocimientos adquiridos al menos en dos de los campos señalados, es un criterio maximalista, poco flexible y perjudicial. Por ello quizá, el marco de la muy reciente reorganización de los Servicios Centrales del INE hiciera conveniente empezar a pensar en un cambio en la orientación del criterio de selección aceptando el hecho claro de que las tareas del INE son polivalentes y que, por tanto, sus funcionarios cualificados han de serlo con mayor profundidad y en campos mas específicos del conocimiento científico sin perder de vista por ello la necesaria formación general (que no especializada) en las técnicas analíticas básicas de las tres disciplinas antes señaladas.

Respecto al segundo escalón cualificado de personal del INE, el Cuerpo de Estadísticos Técnicos, es obvia la necesidad de una dignificación del mismo, exigiendo para su ingreso en él una titulación específica acorde con la importante misión que desempeñan, lo que debería conducir a una revisión de su coeficiente. La Ley de Funcionarios concede en parte los coeficientes en función de la titulación requerida para el acceso al cuerpo respectivo, y esto es justo. Pero también lo es reconocer la importancia de los Estadísticos Técnicos en el I.N.E. que se refleja tanto en la clase de trabajo que desempeñan en el mismo como en el hecho de que una parte relevante de los actuales Facultativos surgieron de entre los Estadísticos Técnicos, cuerpo que en la Administración quizá presente el mayor porcentaje de promociones hacia un cuerpo especial de máximo coeficiente.

El problema general de personal se agudiza mucho mas en cuanto se tenga en cuenta el hecho de que las plantillas son de 200 Estadísticos Facultativos y 300 Técnicos. En primer lugar llama la atención la escasez de ambas plantillas en un país con más de 30 millones de habitantes, 7 millones de hogares, 20 millones de electores, 3 millones de establecimientos, 12 millones de población activa, un millón de establecimientos hoteleros, 52 provincias administrativas, etc... todos ellos unidas a analizar e investigar desde un punto de vista económico, sociológico, demográfico, administrativo, etc... Pero no solo las plantillas son escasas sino también desequilibradas y ello es evidente en cuanto se observe que la proporción Facultativo/Técnico es de 1/1,5. La conclusión aparente es clara: ó los primeros no hacen una labor exclusiva de alta dirección técnica del I.N.E. ó los segundos la comparten en cierta medida en detrimento de sus competencias específicas. Por tanto se hace preciso un rápido aumento de ambas plantillas, mucho mas acusado en la de Técnicos.

Como podrá observarse este último tipo de problemas (de personal) no pueden solucionarse tan solo con una mayor dotación, aunque ésta sea una condición

indispensable para una posible mejora, sino que exigen sobre todo de una revisión de criterios de atracción y selección, una reasignación de tareas y responsabilidades dentro del propio INE y una revitalización de dos cuerpos tradicionalmente postergados. Y esto requiere tiempo, mucho tiempo.

Pasemos por último breve repaso al problema de las restricciones institucionales. ¿Cuáles son y cómo operan?. En primer lugar cabe destacar un importante acierto de la Ley de 1945 ya señalado en las primeras páginas de este artículo: la dependencia administrativa de la Presidencia del Gobierno. Pero esto no preserva, ni debe preservar al I.N.E., de los roces que en su trabajo habitual se produzcan con otros departamentos ministeriales.

Estas posibles fuentes de disconformidad entre el I.N.E. y los respectivos Ministerios se plantean a un doble nivel: el de las estadísticas delegadas y el de las comisiones de crítica y síntesis interdepartamentales.

Respecto al primer punto es obvia la necesidad de revisión de todo el sistema de estadísticas delegadas. Muchas de ellas lo son por razones funcionales (el Ministerio respectivo tiene un acceso más fácil y barato a la información), otras por exceder a la actual capacidad de trabajo del I.N.E. (problemas de dotación material y de personal ya discutidos aquí) y otras por razones históricas sin mucha justificación aparente. El primer tipo de delegación plantea pocos problemas y es útil, el segundo constituye mientras la situación no cambie una necesidad, pero el tercero se apoya normalmente en el hecho de que ciertas estadísticas han sido tradicionalmente llevadas a cabo por determinadas dependencias de un Ministerio, que consideran como competencia propia y excluyente su realización. En este caso la delegación es nociva porque conduce a una mala asignación de los recursos y a introducir un elemento descoordinador en el conjunto de la información estadística nacional.

El problema mas grave se plantea, no obstante, al nivel de las comisiones interministeriales de crítica de resultados. Normalmente en ellas cada departamento aporta una visión parcial y sesgada de la realidad, derivada tanto del análisis de una parcela muy concreta de la misma, con la consiguiente falta de visión del conjunto, como de las naturales presiones administrativas que tienden a presentar el resultado de una gestión determinada como el mas satisfactorio de entre los aceptables. Esto conduce, por ejemplo, a que el actual proceso de elaboración de las cuentas nacionales se encuentre muy constreñido por la existencia de *datos fijos*, es decir, de estimaciones muchas veces provisionales de producción, gasto, etc... que intentan mantenerse a toda costa sin tener en cuenta que esto obliga a realizar ajustes contables que desvirtuan no solo los "datos" originales (cuyo valor efectivo es siempre un problema de proporciones), sino todo el sistema integrado de información que suponen las propias cuentas.

Quizá no estuviera fuera de lugar recordar aquí en relación con la postura antes criticada, que cabría denominar maximalista, un término muy conocido y poco

usado por los economistas: "los costes del desarrollo". Los economistas hemos tendido a aceptar de forma acrítica la idea del crecimiento por el crecimiento suponiendo que los beneficios del mismo superaban siempre a sus perjuicios ó, dicho en forma mas extrema, hemos convertido el crecimiento en un fin en si mismo, el único existente en el mundo de la economía. De igual forma "la producción por la producción" (a mayor aumento mejor) ó "los precios por los precios" (a menor aumento mejor) constituirían ideas preocupantes de estar firmemente ancladas en el subconsciente de nuestros economistas. En este sentido la problemática planteada por el III Plan de Desarrollo en torno al medio ambiente, el planeamiento urbano, etc... son esperanzadoras muestras de una toma de conciencia vital para nuestra sociedad. Lo urgente es que este enfoque se generalice y se reconozca que las cifras representan una realidad y que, por tanto, 110 es mayor que 105; pero no necesariamente mejor. Siempre lo más correcto desde un punto de vista *técnico-estadístico* será ó 110 ó 105, y solo la *interpretación del significado* de ese 110 ó 105 puede y debe ser cuestionable.

Las conclusiones son obvias: las restricciones son muy importantes y condicionan fuertemente la posibilidad de oferta del I.N.E. Las económicas podrán solucionarse en un plazo relativamente breve, pero las de personal e institucionales requieren un profundo cambio en la mentalidad con que se juzga y lleva a cabo la investigación estadística. Por ello es un mínimo indispensable:

- 1) La fijación de unos rigurosos baremos mínimos de precisión en las investigaciones estadísticas oficiales.
- 2) La coordinación de todos los esfuerzos estadísticos dentro de un plan nacional coordinado y orientado con criterios económicos y sociológicos.
- 3) La rigurosa aplicación del decreto de coordinación de 1965.
- 4) El reconocimiento real del I.N.E. como organismo independiente y rector de la información estadística oficial del país.
- 5) La resolución de los problemas financieros y de personal planteados al I.N.E. por un nuevo enfoque de la investigación estadística.

III. LA DEMANDA DE ESTADISTICAS.

Cabe diferenciar dentro de los demandantes de información estadística los mismos grupos en que se clasifican a los oferentes: los particulares, el I.N.E. y la Administración (sin incluir el I.N.E.).

De nuevo poco puede decirse respecto al primer grupo porque por ahora cabe pensar que constituyen la demanda quizá mas importante cuantitativamente, pero la menos relevante desde una perspectiva cualitativa. Los particulares y empresas interesados en la información estadística desean datos exhaustivos y pormeno-

rizados de pequeños sectores, subagregados provinciales, etc. cuya obtención no solo implicaría muchas veces un coste muy superior a los beneficios derivados de la misma, sino que en numerosos casos es imposible técnicamente de obtener por razones muestrales, de directorios, etc. En esencia, la única forma de poder catalogar las demandas privadas de información entre útiles y supérfluas con un criterio de mercado, consistiría en saber en qué casos estarían dispuestos los particulares a financiar la investigación (ó, al menos, una parte significativa de la misma), pero esto lo impiden las características del mercado de información estadística señaladas en el epígrafe I de este artículo.

Quizá sea en la actualidad la Administración el mas importante usuario de estadísticas y por ello es importante detenerse algo en el análisis de sus características como tal. Algunos Ministerios llevan a cabo sus propias investigaciones, pero esto no afecta al "lado de la demanda" que diría un economista.

Es obvio que a medida que nuestra economía ha ido desarrollándose, los mecanismos de funcionamiento de la misma se han hecho extraordinariamente mas complejos, el grado de interdependencia existente entre los distintos sectores y organismos mas acusado y, en consecuencia, mucho mas difícil y necesaria la previsión y el conocimiento preciso de la actividad social. Esta es la razón que explica el fuerte aumento en la demanda de información que ha experimentado el sector público: unos planes globales de desarrollo, un presupuesto cada vez mas funcional, una adecuada política de vivienda, etc. requieren como base imprescindible una mayor información estadística, un mejor conocimiento, en suma, de la realidad que se intenta transformar.

Aunque la visión de un Ministerio determinado a la hora de demandar información sea mucho mas global y coherente que la de un particular ó empresa, es evidente que sus intereses se centran siempre en torno a una parcela muy específica de la realidad y, además, la normal urgencia de su demanda puede tender a intentar acortar los plazos de la investigación en forma tal que se vea dañada la calidad de la información resultante. Este es un peligro característico de todos los mercados con exceso de demanda donde los deseos van muy por encima de las posibilidades de producción, y hace de nuevo patente la necesidad de adecuar la demanda dentro de un plan general de estadísticas que evite presiones innecesarias y roces que dificulten la realización normal de las investigaciones.

Pasemos por último al usuario de estadísticas que, de nuevo, plantea mayores problemas: el I.N.E. El Instituto es demandante de estadísticas tan solo en la medida en que utiliza las mismas y, por tanto, unicamente cuando las *analiza e interpreta*. Las cuentas nacionales constituyen una fuente esencial de demanda de información estadística-económica tan solo en la medida en que su enfoque sea analítico y no se las considere como un mero documento contable-estadístico. En el primer caso las cuentas exigen de importantes esfuerzos en orden a ampliar el cono-

cimiento estadístico de la realidad, en el último se convierten en un casillero ordenado que no exige análisis alguno. Quizá sea la demografía, en los momentos actuales, la principal fuente de demanda de información del propio I.N.E. ya que las proyecciones de población requieren de un *análisis crítico* de los resultados de censos y encuestas relativas a ese campo, pero es fácilmente imaginable que la necesaria realización en un futuro próximo de un análisis sociológico y demográfico en profundidad obligará a aumentar en forma significativa el papel de usuario de estadísticas del propio I.N.E.

En consecuencia, el I.N.E. es usuario de la información estadística solo cuando lleva a cabo un proceso analítico y de crítica respecto a sus propias investigaciones y esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que *solo el análisis de los datos permite el verdadero conocimiento de la fiabilidad real y posibilidades prácticas de uso de los mismos*. Unas tasas de mortalidad que no se contrasten con las estimaciones de población y otras tasas demográficas relevantes para ver si son coherentes en su conjunto; unos índices de producción industrial que no se empleen en el análisis de la coyuntura; unas encuestas de presupuestos familiares que no se sabe si proporcionan una información adecuada para la explicación y predicción de la demanda privada en el marco del funcionamiento conjunto de la economía, etc. constituyen riesgos permanentes de cometer serios errores en la fiabilidad y aplicabilidad real de la información estadística que ni el país ni el propio I.N.E. pueden permitirse. Esto señala de nuevo en una dirección clara de la investigación: *el análisis crítico previo y la propia utilización por parte del I.N.E. de sus investigaciones en el marco de un estudio económico y sociológico exhaustivo de la realidad de nuestra sociedad*.

IV. EL EQUILIBRIO DEL MERCADO

Dicen los economistas que el mercado se encuentra en equilibrio cuando la oferta y la demanda coinciden. Y dicen también que el precio de equilibrio es aquel para el cual se cumple la condición anterior. Pero también es un principio bien conocido el que destaca que el mercado libre es un instrumento inapropiado para determinar la producción óptima de un bien cuando este es un bien público, porque en este caso es casi imposible individualizar su utilización y los beneficios sociales que reporta no pueden determinarse fácilmente de forma que puedan enfrentarse a sus costes de producción dentro de un modelo de cálculo económico racional.

Aunque lo anterior sea cierto, y aplicable a nuestro caso, también son características esenciales del mercado de información estadística el hecho de tratarse de un monopolio parcial (especialmente en el campo de las estadísticas oficiales) que sufre exceso permanente de demanda. ¿Que puede hacerse para enfrentarse a una situación conflictiva como la representada, en cualquier sistema económico, por un exceso de demanda? . Cuatro posibilidades parece haber:

- (1) la elevación del precio de venta de la información estadística de forma que se retraiga la demanda lo suficiente como para que desaparezca el exceso existente.
- (2) el aumento compulsivo de la producción de estadísticas mediante un sistema que obligue a los productores a ofrecer según unas cuotas mínimas.
- (3) la formación de colas.
- (4) el racionamiento del bien escaso entre los distintos usuarios.

La solución (1) es, en nuestro caso, inadmisibile por ser la información estadística un bien social. El mercado de estadísticas oficiales no debe ni puede repercutir el coste de la investigación directamente sobre los usuarios por razones obvias, siendo el mercado de estadísticas privadas el que actúa de acuerdo con estos criterios de mercado (consultoras, redes privadas de campo, etc.).

La solución (2), que es un riesgo evidente por el atractivo que presenta para los demandantes de estadísticas oficiales (y no hay que olvidar que entre los mismos se encuentra una parte sustancial, del poder administrativo y político del país), tampoco es aceptable porque traería consigo la disminución de los niveles mínimos aceptables de calidad en las investigaciones. Se pueden asignar cuotas mínimas compulsivas al I.N.E. como principal oferente de estadísticas oficiales pero, a la luz de lo analizado en páginas anteriores, esto repercutiría en un acortamiento de plazos, un relajamiento de los controles de calidad y, en consecuencia, en defectos importantes de la propia información. Es cierto que quizá pueda pensarse el equilibrio se consigue en un punto en el que los defectos derivados de la falta de acuracidad de la investigación se compensan con los beneficios obtenidos por la mayor información disponible, pero este punto es muy difícil de determinar en el mercado de estadísticas oficiales, porque no es de esperar que los necesariamente rígidos mecanismos administrativos sean los que puedan determinar con rapidez y flexibilidad el punto de equilibrio definible como "óptimo". Las empresas privadas tienen un mecanismo de autocontrol importante que les permite detectar este óptimo con mas rapidez que la Administración: cuando la calidad de la información baja de ciertos niveles y se hace inutilizable para los demandantes de la misma, éstos abandonan al productor de estadísticas defectuosas. La normal salida y entrada de viejas y nuevas empresas en el mercado soluciona el problema en forma mas o menos aceptable.

La situación (3) es un hecho, pero lo importante de la misma es ordenar la cola porque de lo contrario, si los normas no están dadas, el orden de la cola puede alterarse con frecuencia, lo que implica un cambio de los planes de investigación. De nuevo se señala la importancia de un plan nacional coordinado de investigaciones estadísticas oficiales.

estadísticas oficiales.

Por último, la situación (4) es evidentemente la planteada, y la que siempre existirá en la medida que haya exceso de demanda. La situación de racionamiento es formalmente similar a la de la cola, pero mientras el primero supone un criterio de ordenación más racional de las necesidades a satisfacer, la segunda no. La cola implica un orden según la rapidez de llegada (según las posibilidades de presión administrativa en nuestro caso), mientras que el racionamiento consiste en una ordenación según criterios de eficacia funcional y de satisfacción ordenada de las necesidades más perentorias, es decir, de satisfacción de las necesidades más valiosas según los criterios de valoración utilizados en el epígrafe II de este artículo. Y, nuevamente, la única forma de asignar las cuotas de racionamiento es por medio de un plan general de estadísticas oficiales aceptado por todos los organismos y al cual se sometan los mismos, y el propio I.N.E.

Siguiendo con la analogía del mercado que estamos utilizando, existe una característica extremadamente peligrosa de los mercados con exceso de demanda: la posibilidad de aparición de un mercado negro. Si los cupos de racionamiento son pequeños, como lo son en la actualidad por las restricciones indicadas al funcionamiento del I.N.E. páginas atrás, existe el peligro de que surgan productores de información estadística que vendan el producto a un precio muy superior siendo de más baja calidad. Esto, en la medida en que afecte al sector público, es decir, en la medida en que la propia Administración sea usuaria de ese mercado, supone:

- (i) una mala asignación de los recursos públicos destinados a la investigación estadística y económica, porque esos fondos podrían utilizarse en una mejor dotación del I.N.E. aumentando de esa forma su capacidad de oferta.
- (ii) una reducción de los standards mínimos de calidad exigibles en la información estadística porque los controles de calidad existentes en un mercado negro son siempre muy inferiores a los que se utilizan en el oficial.
- (iii) la introducción de elementos de descoordinación dentro del cuadro integrado de información estadística nacional que, como hemos visto, conduce a una disminución en las posibilidades reales de utilización y aplicación con fines interpretativos de la información disponible.

En resumen: conseguir el equilibrio racional dentro del mercado de información estadística oficial es una responsabilidad de la Administración en su conjunto, y lo será del I.N.E. solo cuando éste tenga la autonomía necesaria para poder exigir el cumplimiento de un plan nacional de estadísticas determinado con arreglo a criterios técnicos y de valoración aceptables y cuando se aplique rigurosamente del Decreto de coordinación. La información estadística es un bien público y como tal la ordenación de sus criterios de producción y uso es urgente y necesaria.

Quizá para terminar esta rápida visión de los problemas planteados en estos momentos a la estadística oficial, lo mas apropiado sea una cita característica de la exigencia que el pueblo plantea a los reyes cuando son coronados y que tiene una muy larga tradición ligada al logro de libertades civiles, por parte de los nobles y los ciudadanos frente al poder absoluto en la ya lejana Edad Media: “Si así lo haceis Dios os lo premie y si no, El os lo demande”.

