

La imprescindible armonización de las estadísticas

PILAR MARTÍN-GUZMAN*

Los agentes económicos y sociales solicitan, cada vez con más urgencia, la disponibilidad de unos datos estadísticos armonizados.

No se trata de una demanda caprichosa, ni generada por una mera obsesión por los datos estadísticos armonizados. Llama un deseo de lo “completo”. La exigencia se debe a que estos agentes toman continuamente decisiones que para ser correctas necesitan basarse en una buena información. Y estas decisiones tienden a afectar a espacios geográficos cada vez más amplios.

* Catedrática de Economía Aplicada de la UAM.

La globalización, nos guste o no, es un hecho, y un elemental repaso a la historia nos lleva a sospechar que es un fenómeno imparable. Los diversos imperios y colonizaciones en tiempos pretéritos podrían interpretarse en cierta manera como modelos de globalización a escala más limitada. Es verdad que en nuestra época el desarrollo de métodos de transporte rápido y la espectacular homogeneización social favorecida por los nuevos medios de comunicación le están dando a este fenómeno unas dimensiones que no tuvo anteriormente. Pero cabe pensar que la diferencia sea esencialmente cuantitativa, y que en el fondo el espíritu motor del proceso haya sido siempre el mismo.

Ocurre así que, de la misma manera que un incipiente desarrollo del comercio internacional exigió en su momento la unificación del sistema de pesas y medidas, la toma de decisiones importantes a niveles supranacionales exige ahora la disponibilidad de unas estadísticas comparables.

Los problemas de la armonización. El proceso de armonización de las estadísticas es, sin embargo, bastante más complicado. Los datos estadísticos no miden magnitudes físicas sino variables esencialmente relacionadas con el comportamiento humano, y éste es naturalmente diverso, complejo y, a veces, difícilmente reducible a categorías. Pero la potencia de la estadística como instrumento para el análisis consiste precisamente en su enorme capacidad de síntesis. La medición de los fenómenos socio-económicos pasa por una esquematización de la realidad, con frecuencia tremendamente simplificadora, en la que miles de matices más o menos relevantes son sacrificados implacablemente en aras de la cuantificación, es decir, del intento de captar lo esencial de cada situación, y contabilizar como idénticas situaciones que, salvo en lo que hemos considerado esencial, pueden divergir manifiestamente.

Esta simplificación se fundamenta en unas definiciones que intentan identificar cada fenómeno a partir de ese conjunto de características que se toman como esenciales. Con ellas se elabora un sistema de clasificaciones, sobre las cuales a su vez se construyen los cuadros y se calculan las cifras. Así pues, el éxito de esta esquematización y, por tanto, la capacidad de las estadísticas para ayudar a entender la realidad, depende en último término del acierto en la elaboración de las definiciones de base. Éstas fijan el marco adecuado para la correcta interpretación de las cifras y, por otra parte, las condicionan, pues de haber adoptado otras definiciones alternativas se habrían obtenido cifras diferentes. Es evidente que dos cifras sólo podrán ser comparables si se han obtenido con la misma definición.

En la construcción de las definiciones aparecen muy distintos niveles de dificultad. Definir qué entendemos por ingresos anuales de una familia es algo relativamente sencillo. Establecer las definiciones adecuadas para medir el nivel de satisfacción de esa familia respecto a sus ingresos es ya mucho más complicado, como todo lo que implica evaluación de opiniones, emociones o percepciones subjetivas. Incluso variables económicas que en principio parecen de descripción fácil no lo son tanto cuando se intenta definir las de manera que resulten útiles para estudiar los procesos en los que se insertan. Un caso típico es el de la medición de los factores que influyen en la productividad de una empresa. El capital humano, por ejemplo, se ha venido evaluando en términos de los niveles de educación de los empleados y trabajadores, entendidos como titulaciones adquiridas, lo que en último término implica aceptar que un licenciado es equivalente a cualquier otro en términos de productividad.

Pero esta evaluación resulta cada vez menos realista en la medida en que los conocimientos no curriculares, o los adquiridos en el ejercicio profesional a través de cursos de formación o de

experiencias directas, están teniendo un peso creciente en la productividad de los individuos. Incluso haciendo abstracción de sus cualidades personales —dinamismo, espíritu de liderazgo, etc— ya resulta muy difícil encontrar definiciones aptas para medir este importante factor de la producción. Por no hablar de los llamados intangibles, o aspectos de la estructura organizativa de la empresa que pueden potenciar en mayor o menor medida la productividad de su capital humano, y en los que se incluyen desde un organigrama acertado hasta un lugar agradable donde los empleados puedan intercambiar sus experiencias profesionales durante el “cafelito” de las doce favoreciendo así una fructífera corriente de comunicación interna.

Aún resulta más complicado elaborar estadísticas internacionalmente comparables, pues entonces hay que buscar definiciones que sirvan para países y condiciones muy distintas. Cuando, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo define lo que es un parado, ha de tener en cuenta que su definición va a ser adoptada en todos los países del mundo, y que, por tanto, deberá ser razonablemente idónea para describir el fenómeno del paro tanto en Estados Unidos como en China, en Suecia como en Costa de Marfil.

Nos encontramos por consiguiente ante una tarea nada sencilla, pero totalmente imprescindible desde el momento en que se toman decisiones importantes a nivel supranacional basadas en estadísticas, y que los mercados de capitales actúan en función de los indicadores económicos. A esta tarea están dedicando los estadísticos muchas horas y esfuerzo bajo la coordinación de los organismos supranacionales e internacionales.

La situación en la Unión Europea. La Unión Europea es para nosotros el ejemplo más cercano de organización supranacional que toma decisiones importantes a niveles tanto nacionales como regionales. Los fondos estructurales y de cohesión se adjudican en función de una serie de indicadores económicos contruidos combinando datos de todos los países, y lo mismo ocurre con las subvenciones agrarias. Sin unas estadísticas comparables, calculadas sobre unas mismas definiciones y con metodologías similares, no sería posible hacer un reparto equitativo. Otro tanto puede decirse del tan controvertido Pacto de Estabilidad. ¿Cómo podría saberse qué países lo están cumpliendo si cada uno de ellos midiera el déficit público con criterios diferentes? De la misma manera, el Banco Central Europeo, que basa su política monetaria en indicadores de inflación y crecimiento, necesita tener la garantía de que los datos facilitados por cada país tienen el mismo significado por estar elaborados con idénticos criterios.

Dentro de cada uno de los países que forman la Unión Europea las estadísticas están razonablemente armonizadas. En ese aspecto España es uno de los países más afortunados, pues nuestro sistema estadístico nacional está entre los más ágiles y mejor organizados. La información sobre las variables fundamentales, es decir, las que delimitan el marco de nuestra realidad social y económica, se recoge de forma centralizada, bien por el Instituto Nacional de Estadística o por algún otro organismo de la Administración Central del Estado. Con ello está garantizada la aplicación de la misma definición, la misma metodología e idénticos niveles de cobertura, es decir, su total comparabilidad. Ésta es una gran ventaja para los gobiernos de las Comunidades Autónomas, pues disponen de un elemento de valoración de su gestión no sólo en términos absolutos, sino también comparativos en relación con las demás regiones.

El mantenimiento de esta privilegiada situación requiere algún cuidado. Pues el gran riesgo para la armonía de administrativos de los que se extraigan estadísticas importantes, legislaciones distintas sobre una determinada competencia podrían dar lugar a definiciones distintas y, consiguientemente, a ficheros que, por no ser homogéneos, ni pueden fusionarse ni sirven a efectos comparativos. Algunos países europeos tienen más problemas. Por ejemplo, en Alemania, por razones históricas, son las oficinas de estadística de los Länder los que recogen la información, que luego se procesa en la Oficina Federal para obtener las cifras totales nacionales. Para garantizar la comparabilidad de los datos de los diferentes Länder, cada nueva estadística, o modificación sustancial de otra ya existente, nace avalada por una Ley, que es aprobada por el Parlamento, y en la que se explicitan definiciones y metodologías. Ya se comprende que éste es un sistema complejo y, sobre todo, muy lento. Suiza, que originariamente seguía un método similar, está evolucionando hacia un sistema más parecido al nuestro por razones de eficiencia.

Para la Unión Europea en su conjunto, la situación es muy parecida a la alemana: cada país recoge las estadísticas en su territorio, y esta información es procesada por la Oficina de Estadística Europea, Eurostat, quien se encarga además de promover su comparabilidad.

El proceso de armonización de las estadísticas europeas es también bastante lento. Los estadísticos de los distintos países se reúnen en grupos de trabajo, bajo la presidencia de Eurostat, para discutir las estadísticas y detectar posibles inconsistencias. Cuando las hay, procuran encontrar entre todos una definición o metodología común. Esto a veces no es nada fácil: los países que componen la Unión Europea son muy diferentes entre sí, tienen sus peculiaridades, distintos hábitos de comportamiento y, sobre todo, distintas organizaciones administrativas, de manera que definiciones muy adecuadas para describir la realidad en algunos de ellos pueden resultar bastante inadecuadas para otros. Así que es relativamente frecuente que no se llegue a un acuerdo. En esos casos Eurostat propone un Reglamento que se vota y que, una vez aprobado por mayoría, tiene carácter coactivo. Esto a veces genera incomodidad en los países en minoría, que se sienten afectados por lo que en cierta manera perciben como una especie de “Decreto de Nueva Planta” en la estadística.

Pero Eurostat persiste en su tarea de armonización, presionada por los dos organismos que son los principales usuarios de sus estadísticas: la Comisión y el Banco Central Europeo. Su labor se extiende más allá de las actuales fronteras de la UE, pues desde hace algún tiempo está manteniendo reuniones y programas de trabajo con los países candidatos con vistas a ir adelantando en la tarea que se avecina.

Estos programas suelen tener como resultado, no solamente unas estadísticas más comparables, sino además una sustancial mejora de los sistemas estadísticos nacionales. España se benefició considerablemente de ellos en su época de país candidato, y los estadísticos españoles supieron aprovecharlos muy bien.

Procesos similares se están desarrollando en otras organizaciones supranacionales, como Nafta, o Mercosur, dentro de sus respectivos ámbitos geográficos, aunque en ninguno de ellos ha llegado a crearse todavía un Instituto de Estadística supranacional.

El papel de las organizaciones internacionales. A los mercados de capitales y a las empresas multinacionales no les basta con la armonización estadística en la Unión Europea. Necesitan

comparar indicadores de otros muchos países, y desearían que cada indicador tuviera en todos ellos el mismo significado y alcance. Asimismo, los organismos internacionales que conceden préstamos a los países precisan una garantía de fiabilidad de los datos que éstos les presentan. En suma, existe también una necesidad de armonización a nivel mundial.

Casi todos los organismos internacionales participan en mayor o menor medida en esta tarea, facilitando definiciones y metodologías consensuadas para los campos que les son propios. Por ejemplo, las oficinas de estadística de la OCDE, la Organización Internacional del Trabajo, la UNESCO o la Organización Internacional del Turismo desarrollan una gran actividad armonizadora en sus correspondientes ámbitos de actuación. Pero entre todos los organismos internacionales habría que destacar la labor realizada en este aspecto por el Fondo Monetario Internacional y, sobre todo, por Naciones Unidas.

El Fondo Monetario Internacional viene llevando a cabo una tarea de armonización muy interesante a través del control de calidad de las estadísticas, sobre todo a partir de la llamada “crisis del tequila”. Muchas empresas y ciudadanos de los Estados Unidos perdieron cantidades considerables de dinero en aquella ocasión porque los expertos no fueron capaces de predecir a tiempo la verdadera situación económica de Méjico, y ello se atribuyó a deficiencias e inconsistencias estadísticas. Desde entonces, el FMI ha establecido unos *standards* o niveles de calidad estadística, que comenzaron afectando solamente a los procedimientos de difusión —es decir, a la publicación de los indicadores coyunturales en fechas previamente anunciadas en un calendario, con objeto de que cifras desfavorables no puedan ser ocultadas al público durante algún tiempo— y que actualmente se extienden a la propia fiabilidad de los datos. A diferencia de Eurostat, el FMI no tiene capacidad coactiva, de manera que no puede obligar a un país a que siga un calendario. Lo que hace es clasificar los sistemas estadísticos nacionales en diversos niveles en función de la fiabilidad de su información, y hacer pública esta clasificación. Naturalmente, los países suponen que los mercados de capitales actuarán en consecuencia, y en esto radica la fuerza del Fondo. España forma parte del grupo preferente desde 1997.

La organización internacional que más tiempo y esfuerzo dedica a la armonización de las estadísticas a nivel mundial es la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. A través de reuniones y grupos de trabajo elabora definiciones y metodologías que sean aceptables para todos los países. Es una tarea que nunca se acaba, pues en la rápida evolución del mundo actual aparecen constantemente nuevos fenómenos y situaciones que requieren ser medidos, y para los que hay que encontrar las definiciones y metodologías adecuadas. Pero si ya es a veces difícil llegar a acuerdos dentro de la UE, podemos imaginarnos lo que supone intentar conciliar las necesidades de países entre los que existen diferencias abismales. Por eso, el proceso suele ser lentísimo y, una vez llegados a acuerdos razonables, tampoco existe la garantía de que todos los países vayan a seguirlos, pues este organismo tampoco tiene ninguna capacidad coactiva. Por eso, y a la vista del éxito que está teniendo Eurostat en su tarea armonizadora, se empieza a discutir en algunos foros la conveniencia de crear un Instituto de Estadística a nivel mundial. Aunque por el momento esto es solamente un tema de discusión en reuniones internacionales, pone de manifiesto el interés existente por una mayor coordinación de la producción estadística.