Annex to the Written Replies

Examen IV Informe Periódico Argentino al Comité de Derechos Humanos
Respuesta a la lista de cuestiones
Addenda

Respecto del punto 4 de la lista de cuestiones que serán abordadas al momento del examen del IV Informe Periódico de la Argentina, en el cual se planteaba que "…las actividades del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), se han visto afectadas por su falta de transparencia y por las interferencias del Ejecutivo,…", cabe destacar que el INDEC es una organización en la que trabajan 1500 personas, todas ellas involucradas en los procesos de trabajo que dan origen a sus productos estadísticos. El Organismo produce con parámetros de calidad, publica regularmente sus indicadores conforme a un calendario de difusión semestral, y sus metodologías se difunden a través de la página web institucional.

Cabe consignar además, que el INDEC es un Organismo desconcentrado, en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y que consecuentemente depende estructural y administrativamente del Poder Ejecutivo Nacional. En su calidad de ente rector del Sistema Estadístico Nacional, establece las normas metodológicas, los programas de ejecución de las estadísticas y distribuye entre los Organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional las tareas a ejecutar tanto para estadísticas periódicas cuanto para censos nacionales -artículo 5° inciso c) y d) de la Ley 17.622-. En definitiva, como reza el artículo 3° de la ley citada, el INDEC unifica la orientación y ejerce la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales, bajo el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva.

De tal modo, el INDEC depende del Poder Ejecutivo Nacional, pero tiene facultades propias independientes desde el punto de vista técnico.

Estas facultades propias, conforme al artículo 28 del Decreto 3110/70, con casi 40 años de vigencia, corresponden al Director del INDEC.

Cabe destacar, que el Poder Ejecutivo creó por Decreto 927/09 el Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento de los distintos programas de trabajo que elabora el INDEC, integrado por cinco Universidades Públicas Nacionales**,** a saber: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Nacional de Mar del Plata y Universidad Nacional de Rosario.

Dicho Consejo tiene como misión prioritaria evaluar el cumplimiento de la Metodología N° 13 en lo referido a la elaboración del Índice de Precios al Consumidor para el Aglomerado Gran Buenos Aires (IPC GBA base 1999 = 100), desde el inicio de su producción hasta su actualización en el año 2008. Asimismo, el Consejo puede evaluar y proponer metodologías de recolección, procesamiento y presentación de la información estadística, diseño de muestras, construcción de índices, y definición de indicadores.

El mencionado decreto también creó el Consejo de Observación Económico y Social en materia de Estadísticas, con representantes de la producción, el comercio y los servicios, y con participación de los trabajadores, usuarios y consumidores. Este Consejo está actualmente en proceso de conformación.

Según lo establece la legislación argentina, es el Poder Ejecutivo Nacional el que en uso de sus atribuciones constitucionales designa al Director del Instituto, conforme al artículo 99 inciso 7° de la Constitución Nacional, que fija: **"**.... *7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado;* ***por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.****"* (subrayado propio)

En el mes de abril de 2008 se elaboró una actualización de la Metodología Nº 13 que ha sido oportunamente publicada y está disponible en la página web institucional. Sintéticamente

expresado, la misma aborda la estructura de ponderaciones, en base a la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2004/5 complementada con información externa, el tratamiento de variedades con alta estacionalidad, la actualización de la muestra de locales informantes, y la periodicidad de la difusión. Este indicador, como el anterior, representa el total de la población del área Gran Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del conurbano bonaerense).

El nuevo índice corrige los sesgos derivados del reemplazo del tipo locales, cambio de variedades en las áreas territoriales y de la selección de variedades, entre otros.

También deben destacarse las múltiples instancias internacionales de consulta a las que fueron sometidas las actualizaciones metodológicas del IPC GBA Base Abril 2008 = 100, tanto como la buena acogida que ha tenido la presentación del INDEC ante diversos organismos internacionales de estadística.

Por otra parte, existió un factor no menos importante que obligó a un replanteo de los procesos de trabajo en diversas áreas del INDEC.

Conociendo los distintos problemas existentes en varios de los programas de trabajo, se comenzaron a normalizar los mismos, actualizando las metodologías de aplicación con vistas a asegurar una adecuada descripción de los fenómenos bajo estudio. Esta acción resultaba imperativa, en tanto la disponibilidad de estadísticas oficiales, elaboradas bajo parámetros de calidad internacional, resulta indispensable para definir las políticas públicas, y para el conjunto de los usuarios.

a) Respecto a ***"… si el Estado parte planea adoptar una normativa legal que regule el acceso a la información pública proveniente de los tres poderes estatales en todo el territorio nacional y, si la información y las estadísticas producidas por el INDEC son públicas y puestas a disposición de la población, inclusive a través de Internet.",*** cabe consignar que el Decreto 1172/01, en su Anexo VIII, reglamenta el acceso a la información pública. Dicho decreto tiene como ámbito de aplicación el Poder Ejecutivo, como titulares del derecho a obtener información a cualquier persona física o jurídica, como sujetos pasivos todos los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, y asimismo las organizaciones privadas que reciban aportes o subsidios del sector público Nacional, las instituciones o fondos a cargo del Estado Nacional y las empresas privadas a las que mediante cualquier forma se les haya otorgado la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

Dicho decreto establece plazos breves para proveer la información, y establece asimismo excepciones al deber de suministrarla, cuando lo requerido implique la necesidad de crear o producir la información, cuando sea necesario procesarla o clasificarla, cuando contenga datos personales o perfiles de consumo, cuando se refiera a seguridad, defensa o política exterior, cuando pudiera alterar el funcionamiento del sistema financiero, cuando implicara secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos, cuando haya sido obtenida con carácter confidencial, referida a la supervisión de entidades financieras o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos, cuando se trata de información preparada por los abogados del Estado, información amparada por el secreto profesional, o notas internas que no integran un expediente o cuando se trate información de datos sensibles o que pudieran poner en peligro la vida o la seguridad de una persona.

Los procesos de trabajo del INDEC –no las metodologías ni los resultados-están comprendidos en las excepciones, como así también todo aquello que configure el "secreto estadístico" establecido por la Ley 17622 como contrapartida de la obligación de responder a los integrantes del Sistema Estadístico Nacional.

El "secreto estadístico", que tiene consagración mundial, es la unión del "dato" con el "informante", como quedó debidamente aclarado en la reunión de la Comisión de Secreto Estadístico del INDEC, integrada por la totalidad de los Directores Nacionales, en Julio de 2006. Dicha comisión funciona en el ámbito del INDEC, y fue creada por Disposición Nº 183/ INDEC/03.

Respecto al último punto, esto es, el acceso a la información y a las estadísticas producidas por el INDEC, en el Organismo existe una Dirección de Difusión que brinda la información a través de comunicados de prensa periódicos, encuestas, indicadores, Censos, boletines informativos, anuarios estadísticos, metodologías, materiales de difusión estadística destinados a

distintos perfiles de usuarios, etc. Adicionalmente al acceso a dichas publicaciones en soporte papel o en CDs, cualquier persona puede accederlos a través de la página web "www.indec.gov.ar". Es de remarcar que en la página también están disponibles las bases de microdatos del organismo.

Por último, es de destacar que en la página web del Instituto se publica la actualización metodológica del IPC-GBA base abril 2008=100, y la apertura de las variedades que integran la canasta de bienes y servicios y sus respectivas ponderaciones, con un nivel de desagregación nunca antes publicado en la historia institucional.

ACERCA DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

La Dirección de Índice de Precios de Consumo integra la estructura orgánica del Instituto, y entre otras acciones, debe elaborar el Índice e Precios al Consumidor (IPC).

El Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires (IPC-GBA) es un indicador de gran relevancia por su implicancia en diversos aspectos macro y micro-económicos y especialmente en lo vinculado con la Cuentas Públicas, en virtud de la trascendencia que cobró a partir de su utilización para el ajuste de la deuda externa argentina a través del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER).

El análisis de las actividades de la Dirección de Índice de Precios de Consumo a febrero de 2007 mostraba claramente que las mismas estaban muy lejos de cumplir con mínimos estándares de calidad, sea a nivel nacional o internacional.

Esta realidad se expresaba en el incumplimiento del marco normativo vigente fijado por la Ley Nº 17.622, en tanto la Dirección del IPC no articulaba acciones con los Ministerios, Secretarías de Estado y organismos que conforman el Sistema Estadístico Nacional en materia de producción y recopilación de información estadística sectorial, con vistas a mantener un índice representativo. A título ejemplificatorio, no realizaba consultas con la Secretaría de Turismo, organismo con el que el Instituto ha firmado un convenio de cooperación mediante el cual se realizan estudios relativos a la oferta hotelera a nivel nacional y los flujos del turismo internacional, o con el Ministerio de Salud, organismo que dispone de información fehaciente relativa al consumo de medicamentos. Este tipo de aislamiento daba como resultado la falta de actualización de las variedades y ponderaciones que conforman el núcleo del indicador bajo análisis.

También incumplía lo determinado por la Resolución Nº 779/2004 que fija las acciones primarias de esa Dirección, entre las cuales se establece la de "realizar las acciones que mantengan actualizadas las estructuras de ponderaciones de los productos que integran el IPC", coincidente con lo establecido en la Metodología 13. Es de remarcar el incumplimiento de lo establecido en el apartado 4.3 de dicha Metodología, cuando establece "si con el paso del tiempo no se aceptaran introducir cambios en el listado de bienes y servicios de la canasta del índice y de los negocios informantes de los precios, el índice perdería representatividad y dejaría de ser útil para muchas de sus aplicaciones".

En efecto, ante los significativos cambios estructurales que ocurrieron en la economía argentina entre los años 1999 y 2006, resultaba ciertamente extemporáneo conservar en la canasta algunas variedades y sus respectivas ponderaciones, tales como los viajes al exterior –tanto alojamiento, pasajes en avión como paquetes turísticos a destinos de nivel internacional-, o la definición de especificaciones que sólo podían responder a productos importados. Del mismo modo, ante la política de vigencia de medicamentos genéricos resultaba inadecuado mantener la canasta de estos artículos sin las actualizaciones correspondientes.

Esta, como otras políticas públicas que modificaron el peso relativo de las variedades en el cálculo del IPC, fueron ignoradas obviando los cambios de perfil del consumidor y lo explicitado por la Metodología: "las especificaciones (abiertas o cerradas) pueden cambiarse con el tiempo sin esperar a una nueva encuesta de gastos de los hogares para mantener la representatividad de la canasta del IPC".

Respecto de los procesos de trabajo en la Dirección del IPC no existían manuales de procedimientos – de códigos fuente de los procesos informáticos relativos al cálculo del índice, de procesos de cálculo del indicador, de especificación de variedades, etc.- ni documentación

respaldatoria alguna. Si bien existían manuales destinados a encuestadores, supervisores y recepcionistas, los mismos no se cumplían adecuadamente, obviándose indicaciones que aseguran el cumplimiento de la homogeneidad, requisito básico de todo estándar de calidad.

Respecto a su representatividad geográfica, si bien la población de referencia del IPC-GBA base 1999=100 debía corresponder a la totalidad de la población del Gran Buenos Aires, conforme a la Metodología 13 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires más 24 Partidos del Gran Buenos Aires), esto no ocurría en los hechos. Partidos enteros del Gran Buenos Aires y amplias zonas de la Ciudad de Buenos Aires fueron desestimados en el operativo de campo para el relevamiento de precios[1]. Para el cálculo del IPC-GBA, se relevaban precios en alrededor de 6.700 comercios, aún cuando el comunicado de prensa informaba que se relevaban en locales informantes, de los cuales más del 50% estaban ubicados en la Ciudad de Buenos Aires, y el resto repartidos en algunos de los 24 distritos bonaerenses que integran el Gran Buenos Aires. A esto se agrega la sustitución de locales por otros ubicados en zonas de mayor poder adquisitivo, que llevó a imprimir en el IPC un notorio corrimiento de locales de baja gama por locales de alta gama, con la consecuente sub- representación de la población de menores niveles de ingreso.

Respecto a los controles de calidad para la validación de los datos, si bien éstos estaban explicitados en la Metodología 13, no existía capacitación específica ni roles asignados al cumplimiento de esta función. Efecto inmediato de tal situación era la falta de control de los valores extremos –outliers-, práctica elemental en la elaboración de cualquier indicador. Si bien existían en el programa informático procesos de control de alerta temprana, los mismos se encontraban desactivados por razones que se desconocen. Es decir, fueron diseñados, pero no utilizados.

En relación a los productos con marcada estacionalidad, en especial frutas, verduras e indumentaria, el faltante estacional de precios llevaba a aplicar procesos de imputación con datos artificiales (a nivel de producto o grupo), lo que provocaba distorsiones en el cálculo y se apartaba de los fenómenos que realmente se debían reflejar.

En virtud de lo precitado, para el cálculo del IPC-GBA Base Abril 2008=100 se ha resuelto adoptar la mejor opción de las previstas en la Metodología 13, que es la construcción de canastas estacionales, modelo adoptado por países con características climáticas semejantes a Argentina, como España y Grecia.

No se consideraban con un tratamiento adecuado los cambios de calidad de las variedades, lo que llevaba a computar como variaciones de precios lo que en realidad eran variaciones en las prestaciones del producto o del servicio.

Mientras que las mejores prácticas internacionales dan prioridad al tratamiento de la seguridad, confidencialidad y reserva de datos en todo el proceso de construcción del índice, se verificó que la falta de seguridad y resguardo de la información constituía una notoria falencia de la Dirección del programa, lo que determinó que posteriormente se tuvieran que limitar los accesos y niveles informáticos. Ello, porque un listado significativo de personas que no cumplían funciones en el IPC ni en el INDEC tenía importante nivel de acceso a los datos primarios. Asimismo, ante la entrega de información a terceros no integrantes del Sistema Estadístico Nacional sin acto administrativo pertinente, se dispuso discontinuar la misma en tanto se desconocía los fines a los que la misma respondía.

Como resulta evidente, el IPC-GBA base 1999=100 presentaba graves falencias en su proceso productivo, resultantes, entre otras, de la falta de cumplimiento de la Metodología Nº 13.

---

[1] Un caso especial y de extrema gravedad referido al sesgo asociado a las áreas territoriales bajo estudio lo constituía el relevamiento de la variedad **"Servicio Doméstico".**
La variedad "doméstica por hora" integraba el Capítulo "Equipo y mantenimiento del hogar" del Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires (IPC-GBA) base 1999=100, con una ponderación de 2,267% respecto del total del indicador, en la base. A modo de comparación, cabe mencionar que la ponderación de la variedad "pan francés tipo flauta" era de 0.776%, en tanto la de la "papa" era de 0.361%.
Si bien el marco metodológico del IPC-GBA base 1999=100 nada expresa acerca de la construcción de la muestra para la variedad bajo tratamiento, se seleccionó una muestra no probabilística compuesta -casi en exclusividad- por personas allegadas a la entonces Dirección del IPC, constituyendo una irregularidad manifiesta respecto de cualquier método científico aceptable. En efecto, de una muestra compuesta por aproximadamente 50 informantes, 35 de ellos tenían domicilio en el Ministerio de Economía o en el propio INDEC.

Las razones expuestas tornaron imperioso que las autoridades instruyeran realizar las adaptaciones necesarias, no sólo en lo relativo a la actualización del año base del indicador sino también respecto a los procesos de trabajo de producción conducentes a su elaboración.

En virtud de los estudios realizados y como producto del intercambio entre las autoridades y técnicos del INDEC con las más prestigiosas instituciones que elaboran este tipo de indicador en el mundo (INSEE-Francia, INE-España, BLS-EE.UU., Banco Central de México, INE-Ecuador), la nueva base del IPC–GBA (abril 2008=100) fue presentada, en primer lugar, en el marco de la Jornada Internacional organizada por el INDEC en Mayo de 2008, en la que hicieron sus presentaciones y participaron de paneles temáticos representantes de los mencionados organismos, además de expertos nacionales.

Durante el mes de septiembre de 2008 se constituyó una misión técnica que sostuvo intercambios con el Director del Departamento del Hemisferio Occidental y con el más alto nivel del Departamento de Estadística del Fondo Monetario Internacional a fin de disipar las dudas que pudieran existir respecto de las estadísticas argentinas y en particular del Índice de Precios al Consumidor. La presentación realizada por la delegación del INDEC fue ponderada por el alto nivel técnico adoptado para la revisión operativa de los procedimientos del IPC-GBA y los criterios aplicados en el cambio de base.