



**LAS ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS
EL LARGO CAMINO DE LA REFORMA DEL ESTADO**

Hugo Oddone



LAS ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS EL LARGO CAMINO DE LA REFORMA DEL ESTADO ¹

Hugo Oddone*

Hace ya un año duerme en algún cajón del Senado el proyecto de Ley de creación del Sistema Estadístico Nacional (SEN) y de reconversión de la DGEEC en Instituto Nacional de Estadística (INE). El proyecto fue presentado por representantes de las tres bancadas parlamentarias (partidos Colorado, Liberal Radical Auténtico y Encuentro Nacional) y responde a un proceso de reforma institucional previsto por el gobierno y recomendado y apoyado técnicamente por organismos internacionales especializados. En su exposición de motivos, el citado proyecto de Ley alude a la absoluta obsolescencia del actual marco jurídico de la DGEEC, creada y regulada hasta hoy por un Decreto Ley del año 1942.

NOTA PREVIA

Con motivo de la realización del Censo de Población y Viviendas 2002, llevado a cabo el día 28 de agosto de este año, escribí un artículo publicado en el DIARIO NOTICIAS del domingo 1 de setiembre (ver el artículo en esta misma revista en página....) en el que señalé críticamente las evidentes deficiencias del operativo llevado a cabo el día del censo, cuando quedaron al descubierto las muchas y graves fallas en aspectos logísticos, de capacitación y de organización y conducción de campo del operativo. Este cuadro había sido previsto a mediados de 2001 cuando tuvo lugar una grave crisis en la institución responsable del levantamiento censal, ocasión en la cual preparé el presente artículo que en aquel momento no fue publicado por pedido de algunos funcionarios de la DGEEC que me recomendaron esperar con la esperanza de que, durante el año que faltaba para avanzar en los preparativos

censales, se pudieran corregir los problemas que condujeron a la citada crisis de mitad del año 2001. Sin embargo, y lamentablemente, el día 28 de agosto de 2002, desde las primeras horas del día del Censo, quedó en evidencia que los peores vaticinios se estaban cumpliendo. Conviene pues analizar el trasfondo institucional de los problemas del operativo Censo 2002 en Paraguay, no con el ánimo de echar sal a la herida, sino con el fin de fortalecer los argumentos para avanzar en un proceso de reforma que ya no puede ser pospuesto y que será la única vía para elevar la calidad de la producción, el procesamiento y la disponibilidad de estadísticas sociales y demográficas confiables y de calidad.

I. DGEEC: COTO DE CAZA Y FOCO DE CRISIS INSTITUCIONAL

La situación creada en las primeras se-

* Consultor, especialista en Población y Desarrollo, ex representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas en el Paraguay.

1 El presente artículo fue escrito en setiembre de 2001 y debió publicarse en la Revista Población y Desarrollo de diciembre de ese año.

manas de agosto de 2001 en la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) ante un decreto del Poder Ejecutivo que cambiaba a su director, evidencia una crisis mucho más profunda de lo que la prensa pudo destacar en esos días. La campaña de distracción desatada por intereses en juego dejó de lado el análisis de problemas estructurales que afectan a esta dependencia gubernamental y la exponen a periódicos colapsos.

En un suceso que no registra precedentes, el secretario ejecutivo (con rango de ministro) de la Secretaría Técnica de Planificación, de la cual depende la DGEEC, se alzó públicamente esa semana contra un decreto presidencial que destituía a su director y nombraba reemplazante. Luego de afirmar ante la prensa que el director designado no asumiría y que el presidente le había pedido 24 horas para arreglar el asunto, el ministro de planificación ocupó el despacho de la DGEEC, al que concurría por primera vez en casi dos años desde que ejerce sus funciones ministeriales. Y, mientras el presidente guardaba extraño silencio, el ministro informaba enfáticamente que había dictado una resolución por la que declaraba intervenida la institución. La razón aducida: el nuevo director nombrado por el presidente, no tenía capacidad, de acuerdo al criterio del ministro, para asumir tan delicadas funciones.

La crisis se inició casi un mes antes, cuando el director entonces en funciones se vio enfrentado a la mayoría de los funcionarios técnicos que cuestionaban la falta de claridad en las medidas que se venían tomando con respecto a la conducción del proceso preparatorio del censo a ser levantado en

agosto de 2002. Al volverse este enfrentamiento prácticamente inmanejable y al asumir un carácter público, el presidente de la República optó por llevar a cabo el cambio mencionado más arriba.

Finalmente, el nuevo director designado por decreto presidencial debió presentar renuncia para dejar expedito el camino a la más alta autoridad del gobierno a resolver el conflicto con su ministro de planificación. Entre conciliábulos palaciegos y ministeriales, un nuevo nombre "de consenso" surgió para zanjar el pleito y hoy la DGEEC cuenta con un director sin experiencia en la materia, con un equipo que responde al ministro de planificación dirigiendo en la sombra y con los mejores técnicos de la institución relegados a posiciones de segundo o tercer rango. El Censo de Población y Vivienda 2002, que tuvo un trabajoso preparativo previo de cinco años, con los mejores técnicos de la institución preparándose en el marco del Proyecto Censo Común del MERCOSUR, ver cernirse en el horizonte un frente de negras nubes que no presagian nada bueno.

Enfrentamientos de esta naturaleza entre el jefe del ejecutivo y uno de sus ministros es, en cualquier país del mundo, motivo de crisis y recambio ministerial. Al margen de las desinteligencias, la falta de consultas previas entre ellos y el disgusto o disconformidad que pudiera ocasionar una medida de esta naturaleza, quien termina cediendo y, en todo caso, dando un paso al costado en estos casos, es el funcionario de menor jerarquía. De lo contrario, se está frente a un presidente sin autoridad política ni moral, a un ministro golpista o un caos institucional de inusitadas proporciones.

2. DGEEC: OPORTUNIDADES

PERDIDAS

Hace ya un año duerme en algún cajón del Senado el proyecto de Ley de creación del Sistema Estadístico Nacional (SEN) y de reconversión de la DGEEC en Instituto Nacional de Estadística (INE). El proyecto fue presentado por representantes de las tres bancadas parlamentarias (partidos Colorado, Liberal Radical Auténtico y Encuentro Nacional) y responde a un proceso de reforma institucional previsto por el gobierno y recomendado y apoyado técnicamente por organismos internacionales especializados.

En su exposición de motivos, el citado proyecto de Ley alude a la absoluta obsolescencia del actual marco jurídico de la DGEEC, creada y regulada hasta hoy por un Decreto Ley del año 1942. Menciona, como referencia al respecto, un texto justificativo de la ley de reforma del sistema estadístico español, de 1945, que arguye que *"la simple invocación de la fecha (...) en que fue aprobada la hasta ahora vigente Ley de Estadística, tal vez sea por sí sola suficiente para justificar su sustitución por un texto legal nuevo. Y no por la razón de que la aceleración imparable de la producción normativa de nuestro tiempo requiere una continua renovación de las leyes antiguas, sino porque, en ocasiones, como la de la estadística, esos cuerpos legales anteriores han envejecido tanto que pocas de sus regulaciones se conservan útiles para atender los problemas actuales"*.

El Decreto que rige a la DGEEC prácticamente sin modificaciones desde 1942, todavía establece penas pecuniarias en pesos (i) *"a quienes se rehúsen a proporcionar*



directa o indirectamente los datos estadísticos solicitados". Una regla no solamente desactualizada por la moneda ya sustituida en el sistema monetario paraguayo, sino por la nula jerarquía institucional de la DGEEC para aplicarla. Tampoco contem-

pla nuevas figuras constitucionales que el proyecto de Ley, en cambio, presenta como principios fundamentales del sistema estadístico nacional, tales como la autonomía técnica, la objetividad e imparcialidad, el interés público y el derecho a la información, el secreto de la fuente de información estadística, la eficiencia, pertinencia, transparencia y comparabilidad de la información estadística, la centralización normativa y la descentralización operativa.

La DGEEC actualmente dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación, se convertirá, de acuerdo con este proyecto, en Instituto Nacional de Estadística (INE), con la figura de ente autárquico con personería jurídica y autonomía técnica y de gestión, constituyéndose en órgano central y rector del SEN, responsable de dictar normas, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades estadísticas oficiales del país y con un mecanismo de designación de su autoridad que prevé la conformación de una terna que resulte de concurso abierto de méritos y aptitudes.

Se podrían discutir determinados aspectos de la propuesta legislativa, pero de lo que no cabe duda es que la DGEEC ha llegado a un techo institucional que ya no le permite desplegar todas las potencialidades de un moderno sistema estadístico y, lo que es peor, la mantiene sometida a permanentes riesgos de manipulación o instrumentación política, como los que eclosionaron en las semanas críticas del mes de agosto pasado.

Lo dice la exposición de motivos del proyecto de Ley al sostener que existe un "costo de oportunidad" para la reconversión institucional que no debe ser desaprovechado. **"La DGEEC cuenta actualmente con**

un importante patrimonio propio que no demanda de nuevas erogaciones inmediatas (local, instalaciones y equipamiento), así como con un plantel de recursos humanos capacitados y en proceso de reconversión profesional, gracias al apoyo de la cooperación de organismos técnicos internacionales."

Y agrega el proyecto de ley: **"El nivel logrado por la DGEEC le coloca ante una necesidad histórica de reconversión, elevando su jerarquía institucional, afianzando su autonomía y rectoría técnica y normativa y eliminando los riesgos de manipulación indebida de la información por contingencias políticas circunstanciales. Desde estos puntos de vista, la institución está preparada para ser reconvertida y cualquier postergación de esta medida no hará sino desactivar un potencial modernizador que ya no debe demorarse, por el riesgo que puede implicar una nueva oportunidad perdida en el proceso de la Reforma y Modernización del Estado paraguayo."**

Frente a la crisis que acaba de vivir la institución, y que fue brevemente reseñada más arriba, estas afirmaciones resultan francamente proféticas.

3. CRECIENDO HACIA FUERA

La DGEEC dependió desde su creación en 1942 del Ministerio de Hacienda. A fines de 1989 fue transferida por Ley a la Secretaría Técnica de Planificación (STP). El cambio fue benéfico, no por su nueva inserción institucional, sino porque trajo consigo el recambio de autoridades y el inicio de un formidable proceso de transformación institucional. En abril de 1990 asumía su dirección un joven profesional formado en el

campo de la estadística y la informática, dotado de una extraordinaria capacidad de trabajo y honestidad profesional: el Licenciado Víctor Mora.

En los ocho años de su gestión institucional, hasta enero de 1998 cuando un fulminante paro cardíaco puso fin a su existencia, fortaleció a la DGEEC formando recursos humanos, potenciando a sus mejores técnicos, facilitando su capacitación y perfeccionamiento por medio de becas y participación en cursos nacionales e internacionales y acrecentando el patrimonio tecnológico de la institución.

El Lic. Mora sobrevivió por lo menos a seis ministros secretarios ejecutivos de la STP que, salvo esporádicos intentos de copar su área administrativa y manejar sus recursos presupuestarios, no lograron interferir el autónomo despegue que llevó a convertir lo que era una burocrática e irrelevante oficina ministerial, en una entidad técnica productiva, eficiente, confiable, abierta al público y diligente en la generación de respuestas a diverso tipo de demanda de información estadística y social.

Bajo la dirección de Víctor Mora la DGEEC incorpora la tecnología digital e inicia la producción de información georeferenciada, la elaboración de mapas de necesidades básicas insatisfechas y estudios de pobreza y la divulgación de bases de datos por medios electrónicos. También con él se inician las actividades preparatorias del Censo 2002 como parte del Proyecto Censo Común 2000, emprendido por nuestro país con países del MERCOSUR, Bolivia y Chile y se realizan los primeros estudios para convertir a la DGEEC en Instituto de Estadística, alentado sin duda por los importantes y sólidos vínculos que supo establecer

con instituciones similares de América Latina.

No es casual que así fuera. La institución llegaba bajo su conducción a un estado de desarrollo que exigía una nueva estructura organizacional y mayor nivel jerárquico en el aparato del Estado, tal como se expresa en la exposición de motivos del proyecto de Ley de creación del Instituto Nacional de Estadística que se encuentra varado en el Senado.

Fue requisito esencial para arribar a ese estadio, que la DGEEC se mantuviera exenta de intromisión política así como es requisito ya indispensable para mantener esa independencia técnica de la institución, que la reconversión institucional de DGEEC a INE se haga efectiva cuanto antes. Fue también decisivo que todos los esfuerzos realizados en estos once años por ministros de la STP, no lograran interferir en un área de trabajo de tan delicada especificidad como la producción y procesamiento de datos e información estadística.

4. NECESIDADES IMPOSTERGABLES

Uno de los recursos utilizados en los días de disputa por el cargo de director de la DGEEC, fue divulgar parte, convenientemente seleccionada, de un informe de consultoría del experto del Banco Interamericano de Desarrollo, Jacob Ryten, quien el año pasado realizó una evaluación del proyecto de encuestas de hogares ejecutado por la institución, con fondos no reembolsables del BID, con el fin de sopesar la sustentabilidad institucional después que el citado proyecto culmine, lo que ocurrirá este año.

El informe de Ryten dice cosas mucho más importantes que lo que se dio a conocer

en esos días tratando de sacar provecho hacia alguna de las posiciones en juego en el momento. El consultor Ryten sostiene en su informe que la DGEEC ***“está en buenas condiciones pero no hay ninguna garantía que dichas condiciones continúen en el mediano plazo. Sin un cambio legal e institucional que fortalezca significativamente la posición jerárquica de la DGEEC y minimice la probabilidad de nombramientos de poca calidad, el Programa (de encuestas) y el futuro desarrollo de la estadística en Paraguay quedarán vulnerables.”***

No favorecen precisamente al fortalecimiento jerárquico de la DGEEC controversias políticas internas en el Poder Ejecutivo sobre la conducción institucional. Es, además, insólito que el presidente de la república y uno de sus ministros, nombrado por él, mantengan un duelo público sobre el asunto como si no tuvieran claro cuales son sus respectivas competencias y atribuciones y como si la institución responsable de las estadísticas oficiales fuera un coto de caza.

Como señala Ryter, ***“al presente la DGEEC tiene la ventaja o desventaja de ser mencionada como un programa de la Presidencia de la República y por tanto exenta de la tutela financiera impuesta por un Ministro. Pero el hecho de ser institucionalmente parte integrante de un Ministerio, físicamente independiente, y financieramente dotada de un estatuto especial, tiende a crear tensiones entre Ministro y Director General”***. Esas tensiones, como demuestra la reciente crisis, pueden llegar incluso a niveles políticos más altos y degenerar en escándalo público como el que desató en agosto pasado.



Razón de más para tomar nota de lo que el informe Ryten termina por remarcar: que es una necesidad impostergable y se deben ***“hacer todos los esfuerzos por que se adopte el nuevo proyecto de ley proponiendo que la DGEEC se transforme en un Instituto Nacional de Estadística (INE) y que dicho INE asegure la mayor estabilidad posible y el menor grado de otra intervención que la técnica a sus futuros directores”***.

A este respecto, tanto el informe del experto Ryten como el proyecto de Ley de creación del INE, coinciden de manera significativa. Sostiene el primero que ***“La DGEEC estaría en mejores condiciones ... si fuera un Instituto, con nivel jerárquico superior al que tiene en el presente, con autonomía financiera, capacidad reconocida de administrar sus propios recursos sin ambigüedades frente a las demás instituciones de gobierno”***. Posponer este proyecto significa liquidar once años de difícil crecimiento institucional y poner fin abruptamente a un proceso de reforma y modernización ya impostergable.

Por su parte, el proyecto de Ley fundamenta en su exposición de motivos que, ***“La nueva jerarquía jurídica y técnica, permitirá al INE ejercer la necesaria rectoría sobre todas las oficinas y dependencias componentes del SEN a fin de asegurar la producción y divulgación de la información oficial, con los modernos criterios de descentralización, transparencia, homogeneidad, oportunidad y fiabilidad, que permitan su utilización para el diseño de las políticas de desarrollo en los ámbitos central, departamental y municipal”***.

5. EL LARGO, COSTOSO Y ABRUPTO CAMINO DE LA REFORMA DEL ESTADO

El Paraguay ha vivido un proceso de transformaciones institucionales iniciado con el cambio político de 1989, con la apertura de un proceso democrático basado en una nueva Constitución Política que rige desde 1992. Desde esa más de una década, la marcha ha sido lenta y llena de obstáculos, postergaciones y, a veces, hasta retrocesos.

Sin embargo, aún en medio de esas dificultades, importantes hitos se han ido estableciendo en estos años. La nueva Constitución de 1992 se encargó de introducir nuevas figuras, funciones e instituciones anteriormente inexistentes. Algunas de ellas ya han sido reglamentadas por el sistema legislativo, otras se encuentran todavía pendientes de legislación, algunas están vigentes y otras esperan una muestra definitiva de capacidad y voluntad de los dirigentes políticos del país.

Además, un importante acuerdo político de concertación, surgido en abril de 1999, produjo un Programa de Gobierno de Unidad Nacional concertado entre las principales fuerzas políticas del país, dio impulso a una serie de propuestas de reformas que hoy están también avanzando al ritmo propio de los procesos que deben romper la fuerte inercia de los viejos modelos que han regido a nuestros países en décadas pasadas.

En ese contexto, el proyecto de Ley que propone la creación del INE plantea que ***“la creación del Sistema Estadístico Nacional y de su órgano rector, el Instituto Nacional de Estadística, se instala en el escenario de reformas institucionales de la Administración Central del Estado, don-***

de el presente proyecto de ley conjuga y se articula con las demás medidas legislativas que se encuentran en curso y que se irán implementando como parte de un proceso más amplio, cuyo principal referente político es el Programa de Gobierno 1999 – 2003, elaborado y acordado por consenso de todos los partidos políticos con representación parlamentaria.”

Sugestivamente, el proyecto prevé que la ley sirva de canal de contención a problemas como el que vivió en agosto pasado la DGEEC y que aún pende sobre la institución como una espada amenazadora. **“Con esta ley aprobada, el INE se constituirá en una dependencia directa de la Presidencia de la República pero con autonomía técnica y autarquía financiera, creándose un sistema mucho más riguroso, transparente y libre de presiones político partidarias para el nombramiento de sus autoridades, garantizando la neutralidad de la información oficial, la profesionalidad de sus autoridades y funcionarios técnicos, asegurando la confidencialidad de las fuentes de información y, al mismo tiempo, la democratización de las estadísticas oficiales, a través de su amplia divulgación.”**

También en agosto pasado, y coincidentemente con la crisis de la DGEEC, el Poder Ejecutivo presentaba al Senado un proyecto de Ley proponiendo una nueva organización de la administración central del Estado. Más concretamente, se trata de la ley de reorganización de los ministerios del Poder Ejecutivo. En este proyecto la actual Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social desaparece y sus funciones de planificación se atribuyen a un ministerio de Economía y Finanzas.

Si bien es cierto que el citado proyecto recién comienza a ser estudiado por una comisión especial del Senado, creada específicamente para ese fin, y que la misma está sometiendo el proyecto a diversas consultas de especialistas, es muy probable que la actual STP termine por diluirse en varias dependencias ministeriales para cumplir nuevos roles y funciones. Creada en los años sesenta bajo el modelo de la planificación estatal centralizada, es evidente que su papel actual se ha tornado intrascendente y que, cualquiera sea su destino, tendrá que pasar por una profunda metamorfosis.

Como parte de esas transformaciones, como nunca es el momento adecuado de liberarle de su tutela al organismo del gobierno responsable de producir, analizar y divulgar las estadísticas del país. Este, como órgano rector responsable de dictar normas, coordinar y racionalizar la producción y difusión de las estadísticas oficiales y de hacer posible su aplicación en planes, programas y proyectos y en la adecuada toma de decisiones de los sectores público y privado, necesita de una jerarquía institucional superior y de una autonomía técnica y política amplia, como está demostrado en la mayoría de los países de la región.

Esta es una nueva oportunidad que se presenta para que las autoridades legislativas, y el propio Poder Ejecutivo, se decidan de una vez por todas a poner la casa en orden en esta materia y se sacudan el riesgo de que se repitan crisis como la recientemente vivida en la DGEEC cuyo precio todavía está por verse cómo de alto será, cuando llegue la hora de la verdad con el Censo de Población 2002. ¿Será esta otra oportunidad perdida?