

La economía política de la capacidad estadística

Una aproximación teórica

Matthew Taylor

**Instituciones para el
Desarrollo**

**División de Capacidad
Institucional del Estado**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-471**

La economía política de la capacidad estadística

Una aproximación teórica

Matthew Taylor

Agosto de 2016

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: José Antonio Mejía-Guerra, joseam@iadb.org.

Resumen

El avance de los sistemas estadísticos facilita el desarrollo. Dicho desarrollo está usualmente asociado con el aumento de la capacidad estadística, concepto sobre el cual todavía no hay consenso. Este documento explora una aproximación teórica de la capacidad estadística desde la base conceptual de la capacidad del Estado y los métodos propuestos recientemente en la literatura para medirla. En el enfoque teórico, el documento propone un mecanismo de transmisión desde la capacidad estadística hacia el reforzamiento de la capacidad del Estado y viceversa. El documento además analiza los factores de economía política que pueden influir en el fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad estadística.

Clasificación JEL: Y80

Palabras clave: capacidad del Estado, capacidad estadística, factores de economía política, oficina nacional de estadística, sistema estadístico nacional

Presentación

El presente documento forma parte de una iniciativa de conocimiento de la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) emprendida en 2015 con el objetivo de explorar la dinámica e incidencia de los factores de economía política sobre la capacidad técnica e institucional de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN) de América Latina y el Caribe, en particular sobre las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE). Este esfuerzo de investigación busca responder a las siguientes preguntas: *¿Cuáles son los factores determinantes de la economía política que condicionan la capacidad estadística en los países de la región? ¿Por qué algunos países tienen una mayor capacidad estadística que otros?*

Para tal fin, esta iniciativa apunta a proporcionar un marco conceptual que contextualice la importancia del fortalecimiento institucional estadístico dentro del proceso de formulación de políticas, en especial dentro de lo que se ha llamado la “capacidad del Estado”, así como proponer marcos teóricos y metodológicos para definir indicadores de capacidad estadística y para analizar los efectos de los factores de economía política sobre la institucionalidad estadística. Además, en un esfuerzo continuo para profundizar el conocimiento, se procura ejemplificar los productos descriptos mediante la presentación de estudios de casos llevados a cabo en varios países de la región.

En general, se percibe que los incentivos para fortalecer las capacidades estadísticas no siempre están alineados dentro de los gobiernos. Es decir, existen *trade-offs* que afectan el desarrollo de la política sobre estadísticas: por un lado, los gobiernos necesitan datos para tomar decisiones mejor fundamentadas y, por otro, los mismos datos pueden utilizarse como una herramienta para que los ciudadanos pidan una rendición de cuentas de las decisiones de sus gobernantes, lo que en consecuencia puede ir en contra de los intereses de estos últimos. En este contexto es necesario ahondar el conocimiento para entender por qué los gobiernos estarían interesados o no en fortalecer sus ONE.

Se espera que los productos generados por esta iniciativa contribuyan a analizar y a explicar mejor las causas de la variación en la producción y el uso de la información estadística en los países de la región; a adquirir una mayor comprensión acerca de cómo los gobiernos producen estadísticas, por qué las utilizan en un grado alto o bajo, y cómo podrían producirlas y diseminarlas mejor en el futuro; a estimular y sustentar el debate sobre los retos que impone poner en práctica el diseño de una política basada

en evidencia en los países de la región, y a orientar las acciones del Banco para apoyar el fortalecimiento de este sector.

El presente documento ha sido preparado por Matthew Taylor.¹ Se agradecen los comentarios aportados por Carlos Santiso, Ben Roseth, Phil Keefer, Marcelo Leiras y Martín Alessandro. La coordinación de la iniciativa de investigación sobre la economía política de la capacidad estadística estuvo a cargo de José Antonio Mejía (joseam@iadb.org) y Gilberto Moncada (gilbertom@iadb.org), ambos de IFD/ICS.

¹ Matthew Taylor es consultor experto en ciencia política y profesor de la American University (matthewmacleodtaylor@gmail.com).

Introducción

La importancia de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN) está bien establecida. Los datos fiables son fundamentales para la administración pública y la formulación de políticas públicas, ya que proporcionan los elementos básicos esenciales para evaluar las opciones de políticas públicas, aportan insumos a los sectores público y privado para la toma de decisiones, permiten una gestión de las políticas basada en resultados, y dan lugar al posterior análisis de las tendencias del desarrollo a corto plazo y de sus patrones históricos a largo plazo.

Más recientemente, se ha comenzado a reconocer también que los SEN desempeñan un papel clave para mejorar la recopilación y el suministro de datos para el logro de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible (ODS) a nivel mundial. En el contexto de la elaboración de ODS para una agenda de desarrollo posterior a 2015, los SEN son primordiales para proveer datos creíbles, establecer parámetros de comparación, y proporcionar mediciones efectivas y confiables sobre temas como la pobreza, la igualdad de género, la salud y el medio ambiente al interior de los Estados nacionales. Estas contribuciones potenciales se reconocen cada vez más no solo como funciones esenciales del gobierno, sino incluso como una nueva frontera del desarrollo que despierta el entusiasmo, en parte gracias a la creciente disponibilidad de grandes bases de datos (*big data*), nuevas y prometedoras técnicas para la evaluación de cantidades masivas de datos, y la proliferación de las tecnologías necesarias para efectivamente hacer uso de ellos.

Tal como lo afirmaba hace poco un grupo asesor de expertos de las Naciones Unidas, “los datos son el alma de la toma de decisiones” (IEAG, 2014). Entonces, si los datos son la savia, los SEN constituyen el sistema circulatorio, que genera datos, los procesa siguiendo estándares y procedimientos claros, y los hace circular donde pueden servir a los mejores propósitos dentro del cuerpo político. Con estas contribuciones vitales en mente, este informe discurre en tres partes. En la primera se define la capacidad general del Estado y se resume un enfoque gradual para su medición. En la segunda se ofrece un marco teórico para pensar cómo los SEN contribuyen a reforzar la capacidad del Estado, y en la tercera se analizan los factores de economía política que influyen en la capacidad estadística de los países.

1. La capacidad del Estado y su importancia para el desarrollo

Se ha relacionado a la capacidad mejorada del Estado con una serie de resultados positivos, como el crecimiento económico, un menor nivel de conflicto, una mayor estabilidad política, una gobernanza de mejor calidad, políticas fiscales más eficaces, y un mayor apoyo y legitimidad populares (Kurtz, 2013). Una razón que se plantea para estas conexiones es la presunción de que una burocracia de alta capacidad es suficientemente fuerte como para resistir las presiones de grupos de interés organizados que buscan un trato especial (Haggard y Kaufman, 1992). Una justificación ligada a ello es que las burocracias deben ser lo suficientemente fuertes para obtener información de la sociedad a fin de justificar su trabajo, pero también lo suficientemente fuertes para que dicho contacto no dañe su integridad orgánica o falsee sus metas burocráticas. Otros, especialmente los economistas en la tradición institucionalista de Douglass North, argumentan que el Estado debe ser capaz si va a imponer en forma creíble el Imperio de la Ley y proteger los derechos de propiedad (North, 1990; Kurtz, 2013; Acemoglu y Robinson, 2012). Más recientemente, este argumento acerca de los vínculos fundamentales entre la capacidad del Estado y el desarrollo económico y político ha sido secundado por una gran variedad de autores, tanto de la academia² como de organizaciones multilaterales.³

Pero los estudiosos han recibido mucha presión para elaborar una definición consensuada, y la imprecisión conceptual se ve exacerbada más aún por molestas cuestiones de medición.⁴ A pesar de existir un acuerdo sobre sus beneficios potenciales, la capacidad es un “concepto esencialmente controvertido”, que genera un debate considerable sobre su significado central, la mejor manera de medir, o sus efectos (Andrews, 2010; Rothstein y Teorell, 2012). A menudo se discute, ya sea conceptual o empíricamente, sobre la capacidad, junto con otros términos relacionados, como la autonomía, la imparcialidad, la discreción. A menudo también se entremezcla con los resultados deseados, como los de calidad, eficiencia o eficacia (Bersch, Praça y Taylor, próxima publicación). El problema de medición puede ser importante, ya que la capacidad del Estado puede delinearse sobre las medidas de resultados, tales como el producto interno bruto (PIB) per cápita: los países más ricos, por ejemplo, pueden estar mejor situados para financiar los resultados de las políticas, independientemente de la capacidad real del Estado. Se introduce pues una complejidad adicional por la desigual

² Véase Fukuyama (2013); Holmberg y Rothstein (2012); Kurtz y Schrank (2007).

³ Véase el planteo, por ejemplo, en Holt y Manning (2014).

⁴ Véase una discusión en Bersch, Praça y Taylor (de próxima publicación).

capacidad de muchos Estados para imponer su monopolio en todo el territorio nacional.⁵ Los factores históricos también pueden desempeñar un papel, y se sugiere que el camino de la integración laboral y de la incorporación electoral de la sociedad civil pueden ser causas importantes de la persistencia de las desigualdades en “la calidad, el alcance y la eficacia” de las instituciones públicas de América Latina, a la luz de sus efectos significativos sobre el universalismo o el elitismo de la aportación de bienes por el sector público, incluida la prestación de servicios de instituciones gubernamentales de alta capacidad (Kurtz, 2013:5).

Para abrirse paso entre esta confusión, en esta sección se ofrece una definición básica de la capacidad del Estado, antes de analizar las estrategias de medición que se han desarrollado para evaluarla.

1.1 Definición de la capacidad del Estado

El concepto central que ha orientado gran parte de la literatura sobre la capacidad del Estado vuelve a prestar atención al estudio de Max Weber sobre las formas patrimonial y administrativa legal-racional de la organización del mismo. En la primera, los Estados eran gobernados por dirigentes que regían a través de redes familiares o de parentesco, con todos los conflictos de interés, desigualdades e ineficiencias que tales estructuras podían implicar. Weber señaló el gran cambio que tuvo lugar cuando los Estados y los gobernantes transitaron hacia la administración legal-racional, que creó una estructura burocrática permanente, marcada por el reclutamiento meritocrático y predecible, que premia las carreras de largos años⁶.

La existencia de carreras de largo plazo meritocráticas y previsibles puede parecer banal para los oídos modernos, pero en un contexto histórico ha contribuido a fomentar una forma más universal para la elaboración y aplicación de reglas, que es más eficiente, eficaz y orientada al largo plazo que las formas anteriores de organización estatal. Tal como observan Evans y Rauch (1999), “el reclutamiento meritocrático y los ascensos predecibles en las carreras deben ayudar a estructurar los incentivos de los burócratas individualmente, de manera que se fortalezca la capacidad de las organizaciones que administran para alcanzar eficazmente objetivos de largo plazo”. El reclutamiento meritocrático, con selección basada en el nivel de estudios y un

⁵ Giraudy (2012), por ejemplo, clasifica los Estados según cinco subtipos: Estados débiles, Estados no weberianos sin alcance, Estados sin alcance, Estados clientelistas, y Estados fuertes. Véanse Giraudy (2012); Soifer (2012); Soifer y vom Hau (2008).

⁶ Para un análisis de este tema, véase Evans y Rauch (1999:748-765). Más recientemente, Fukuyama abordó estos temas en Fukuyama (2013, 2011).

examen, y una carrera predecible, que ofrece recompensas a largo plazo, refuerzan conjuntamente la “probabilidad de un mínimo de competencia (...), coherencia corporativa y *esprit de corps*, lo que a su vez (...) [tiene] efectos sustantivos en la motivación individual de los titulares de los cargos” (Evans y Rauch, 1999:752). Se considera que estas características, juntas, están pensadas para conducir a los funcionarios a internalizar las normas y metas burocráticas compartidas, aumentar la coherencia corporativa, generar gastos para actividades que subvierten las metas de la organización, reducir los beneficios relativos por corrupción y, en general, incrementar la probabilidad de que los objetivos a largo plazo orienten los comportamientos del funcionario (Evans y Rauch, 1999, 2000).

Entonces, la definición más básica de la capacidad del Estado es la del Estado racional weberiano de base jurídica: una burocracia profesional, entendida como una burocracia marcada por las carreras meritocráticas de largo plazo. Implícitamente asociada con esta carrera, debe haber una aportación de recursos suficientes para emprender las tareas necesarias de la burocracia, tanto en lo que respecta a los recursos humanos, como a las tareas operativas. Después de todo, una carrera meritocrática pierde su brillo como estrategia efectiva para crear y aplicar eficazmente las reglas si el burócrata es totalmente impotente para hacer cualquiera de las dos cosas.

Otras dos hipótesis son dignas de atención. La primera tiene que ver con la autonomía. Ninguna burocracia es completamente autónoma del poder político, y todas las burocracias responden a los mandatos establecidos por el régimen político. Pero los sistemas políticos altamente institucionalizados tienen burocracias con un alto grado de autonomía (Fukuyama, 2013), en cuyo caso esta puede definirse como: i) autonomía respecto de los dirigentes, o “la manera en que el dirigente político impone un mandato a los burócratas, quienes actúan como sus agentes” (Fukuyama, 2013:356) y ii) autonomía con respecto a presiones particularistas que podrían poner en peligro la aplicación impersonal o universalista de las políticas (Bersch, Praça y Taylor, de próxima publicación). Idealmente, los mandatos del dirigente serán lo suficientemente amplios como para permitir una cierta libertad a los funcionarios, pero no tan amplios como para permitir que la burocracia actúe más allá del alcance razonable de sus funciones o sin supervisión. Con respecto a las presiones particularistas sobre la burocracia, existe una ya antigua crítica de la noción wilsoniana de una burocracia neutral que recibe y ejecuta fielmente las decisiones adoptadas por las autoridades

políticas, y muchos gobiernos reconocen que los burócratas están expuestos a sus propios incentivos en el proceso de aplicación de políticas y que responder a esos incentivos no tiene por qué ser perjudicial para la aplicación efectiva de esas políticas.

Una segunda hipótesis tiene que ver con la neutralidad ética del concepto de capacidad del Estado. Las burocracias de alta capacidad pueden, por supuesto, ser sometidas a malos fines.⁷ Sin embargo, idealmente, las burocracias de alta capacidad serán utilizadas para prestar servicios con eficacia. Pero para propósitos analíticos, quizá valga la pena separar la definición y medición de la capacidad de los fines para los que será empleada, e incluso del tipo de régimen político que la utiliza. Después de todo, hay algunos beneficios analíticos en ser capaz de distinguir un Estado autocrático de alta capacidad de un Estado autocrático de baja capacidad, y a ambos de democracias de alta o de baja capacidad. Y mientras que las consecuencias normativas de estas distinciones pueden ser evidentes, la preocupación central de este estudio es analítica, y nuestro enfoque seguirá así estando en la capacidad, y no en los objetivos normativos que pueden encontrarse detrás del uso de esa capacidad, o de sus interacciones con el tipo de régimen.

1.2 Medición de la capacidad del Estado

La medición de la capacidad del Estado puede ser difícil, en parte debido a la falta de datos fidedignos sobre los funcionarios públicos y sobre las burocracias a las que sirven. Especialmente en el trabajo transnacional, esto ha llevado a realizar esfuerzos para medir la capacidad del Estado a través de indicadores, como la capacidad del Estado para obtener ingresos.⁸ Pero hay al menos dos problemas con este enfoque. El primero es que la facilidad de recaudación de ingresos puede estar asociada con determinadas fuentes de ingresos (por ejemplo, rentas sobre recursos, que se capturan de manera sencilla, en contraposición con los impuestos sobre la renta, más difíciles de capturar), y por lo tanto no puede aportar mucho sobre la habilidad diferenciada del Estado para extraer recursos de la sociedad. Además, nos dice más acerca de la capacidad extractiva del Estado en relación con otros Estados que sobre el desempeño del Estado en relación con los objetivos nacionales (Hanson y Sigman, 2013).

⁷ Véase Fukuyama (2013) y, en particular, su análisis de en qué punto disiente del punto de vista de Rothstein (2011) sobre la imparcialidad. .

⁸ Bersch, Praça y Taylor (de próxima aparición), con citas de Levi; Cheibub (1998). Otras mediciones por indicador incluyen el tiempo para que las cartas en el correo lleguen a su destino, la capacidad para llevar a cabo censos, la concesión de licencias, y la velocidad con la que las instituciones responden a las solicitudes de información ciudadana.

Recolectar el 25% del PIB en impuestos puede ser muy impresionante en perspectiva transnacional, pero no lo es si el objetivo era reunir un tercio del producto.

Una segunda iniciativa de medición ha consistido en recoger opiniones subjetivas sobre la capacidad del Estado, por ejemplo a través de encuestas expertas sobre los procesos y la eficacia de contratación en las burocracias estatales (véase Evans y Rauch, 1999; Rothstein y Dahlström Teorell, 2012). Pero estos mecanismos evaluativos se enfrentan a problemas de escalabilidad, dado el elevado costo de la realización de encuestas por expertos; problemas derivados de la comparación longitudinal, debido a la influencia de los puntajes de un año en las percepciones posteriores de los expertos; y problemas de replicabilidad, gracias a su subjetividad inherente.

Sin embargo, la medición de la capacidad del Estado puede resultar difícil, no solo como consecuencia de los problemas de disponibilidad de datos. A menudo el reto más importante es que la falta de precisión conceptual lleva a imprecisiones de medición: como lo observan Bersch, Praça y Taylor (de próxima publicación): nuestra “comprensión de la capacidad estatal puede fácilmente volverse circular porque los estudiosos muchas veces entienden a los Estados eficaces en términos de su capacidad para hacer las cosas”. Esta tautología no pocas veces conduce a los estudiosos a mezclar la capacidad estatal con los resultados de las políticas públicas, “haciendo difícil distinguir hasta qué punto debería culparse a una débil capacidad del Estado por fracasos en el desarrollo, y no a políticas mal concebidas”. Después de todo, incluso los Estados de muy alta capacidad son susceptibles a las malas decisiones de política económica, así como a las variaciones contextuales en las condiciones políticas y económicas que pueden generarlas. Por lo tanto, hay cada vez más consenso en cuanto a que “la capacidad del Estado se mide mejor centrándose en medidas internas en vez de en los logros del gobierno” (Holt y Manning, 2014:726).

Tomando esto en cuenta, en esta sección se describe un método de medición básico, mínimo, que es objetivo más que subjetivo, y que puede ser utilizado para desarrollar medidas en una variedad de niveles de agregación. Si los datos estuvieran disponibles, esta medición de referencia podría luego ampliarse en las formas que se analizan a continuación para crear una representación aún más robusta de la capacidad del Estado. Pero primero es necesaria una medida de referencia mínima.

En su forma más básica, la capacidad del Estado debe tener en cuenta cuatro variables fundamentales que influyen en la estructura de incentivos para los

funcionarios públicos (Evans y Rauch, 2000:52). En primer lugar, el grado en que las carreras institucionales son meritocráticas: ¿los funcionarios públicos han pasado exámenes selectivos, los empleados han recibido capacitación especial, y tienen un historial profesional compartido?⁹ En segundo lugar, la paga. ¿Los salarios del sector público son competitivos? ¿Son los incentivos salariales a largo plazo lo suficientemente fuertes como para vencer las presiones hacia un comportamiento arbitrario? En tercer lugar, ¿existe una clara trayectoria de carrera a través de las promociones internas, que aliente la permanencia en el trabajo? Por último, ¿son estables las carreras, aseguran la perspectiva a largo plazo necesaria para garantizar el espíritu de bien público y generar un *esprit de corps* resistente?

De acuerdo con Evans y Rauch (1999, 2000), estas variables pueden medirse mediante encuestas expertas subjetivas, pero por las razones ya mencionadas es preferible que se construyan a partir de una fuente más objetiva. Una posibilidad es construir tales medidas a partir de la combinación de: i) un análisis de la legislación en materia de remuneración de la administración pública y en materia de exámenes basados en el mérito, que establezca las bases de procedimiento para la contratación, promoción y baja en la función pública, así como ii) información proveniente de bases de datos de personal que contengan datos a nivel individual sobre las trayectorias de los burócratas, sus salarios y su especialización (Bersch, Praça y Taylor, de próxima publicación).

Uno de los beneficios de tales medidas relativamente sencillas es que, una vez que se han recolectado los datos sobre los individuos dentro de la administración pública, estos datos pueden ser agregados hacia arriba en una variedad de niveles: plan de carrera, ministerio, dominio de las políticas o estado. De acuerdo con Fukuyama (2013:354), un atractivo de este enfoque es que “[dado que] la capacidad del Estado varía considerablemente entre funciones, niveles de gobierno y regiones, uno desearía idealmente medidas de capacidad para todas las principales instituciones del gobierno”. Como demuestran Bersch, Praça y Taylor (de próxima publicación) en un estudio sobre el gobierno federal brasileño, la recolección de información a nivel individual sobre los funcionarios públicos y su agregación utilizando análisis de variables latentes puede poner al descubierto enormes diferencias a nivel de instituciones, entre “islas de excelencia” e instituciones que operan con más lentitud.

⁹ Véanse Evans y Rauch (1999), Bersch, Praça y Taylor (de próxima publicación), Rothstein y Teorell (2012), Dahlström, Lapuente y Teorell (2012).

Una vez que dicha medición básica haya sido recopilada, puede ser deseable aumentarla con dos fuentes adicionales de datos sobre educación y autonomía. Con respecto a lo anterior, los datos sobre el nivel educativo pueden resultar útiles: ¿los funcionarios tienen títulos superiores, doctorados en campos relevantes, etc.? Segundo, ¿qué tan autónomos son? Aunque la autonomía constituye un reto de medición más difícil que el de la capacidad, su importancia es indiscutible, ya que es una creencia ampliamente difundida que la calidad del gobierno está relacionada con la interacción entre capacidad y autonomía, dos cualidades separadas y distintas del Estado (Fukuyama, 2013). Una puesta en práctica de la autonomía puede ser el grado de afiliación partidista de los funcionarios (aunque no todos los países reúnen esos datos y, en algunos países, tales afiliaciones están prohibidas);¹⁰ otras pueden ser las evaluaciones subjetivas por encuestados de élite, los recuentos de mandatos impuestos a las instituciones,¹¹ o las normas reglamentarias sobre la estructura de liderazgo de la institución (Selin, 2015). Idealmente, las medidas de salida –tales como los puntajes normativizados en las pruebas, las tasas de liquidación, las tasas de detención, la prevalencia de la corrupción– se utilizarían solamente ex post para medir los efectos de la capacidad, en lugar de servir como indicadores para la capacidad en sí.

1.3 Medición de la capacidad de las oficinas de estadística

La comparación de la capacidad de las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) en América Latina probablemente podría seguir la simple estrategia de medición anterior, quizás aumentada con datos sobre la educación a nivel individual. Esta información se referiría a la capacidad del Estado, o lo que podría denominarse la capacidad institucional de la ONE. Para cada país-año, se reunirían datos sobre la permanencia de cada funcionario en el trabajo, su especialización, sus salarios y su nivel educativo en el organismo de estadística.

Algunos datos, como las encuestas internas de capacidades técnicas, ya están siendo recolectados dentro de los organismos de estadística de América Latina, y se están midiendo las respuestas a más de 240 preguntas sobre el desempeño de la institución.

¹⁰ Para más detalles sobre la puesta en práctica de dicha medición partidista, véase Bersch, Praça y Taylor (de próxima publicación).

¹¹ De acuerdo con las sugerencias establecidas en Fukuyama (2013).

Un tercer conjunto de datos se referiría a las normas reglamentarias del Poder Legislativo sobre la misión de la institución, las carreras, la contratación, el mérito, la promoción y la protección del servicio civil.¹²

De acuerdo con el objetivo del análisis, puede tener sentido recopilar y agregar cada una de las tres categorías de datos por separado, en tres diferentes subíndices (en el anexo se puede consultar una lista preliminar de datos para medir la capacidad institucional y las normas reglamentarias del Legislativo). Los datos individuales sobre la capacidad institucional podrían ser agregados a las mediciones de la institución mediante la técnica de variable latente descrita anteriormente, la cual –como mide la varianza compartida entre todas las variables– tiene la ventaja de evitar las fórmulas de agregación fija que asignan determinados –y a menudo arbitrarios– pesos a determinadas variables. Entretanto, las capacidades técnicas y los datos reglamentarios proporcionarán un útil contexto acerca de cómo encajan estas instituciones dentro del Estado en su conjunto, sus mandatos y sus actores, así como también sobre importantes diferencias en los conjuntos de habilidades técnicas más allá de las fronteras nacionales.

2. Los Sistemas Estadísticos Nacionales y el fortalecimiento de la capacidad del Estado

Las burocracias gubernamentales han sido divididas de manera útil en dos amplias categorías: aguas arriba, instituciones centrales en el corazón del gobierno, con funciones que abarcan todos los sectores del gobierno, y aguas abajo, organismos productivos que prestan servicios a los ciudadanos (Holt y Manning, 2014). Las ONE constituyen uno de los pocos organismos gubernamentales cuyo trabajo abarca ambas categorías, y por lo tanto tienen el potencial de contribuir al fomento de la capacidad del Estado a través de todas las funciones de gobierno.

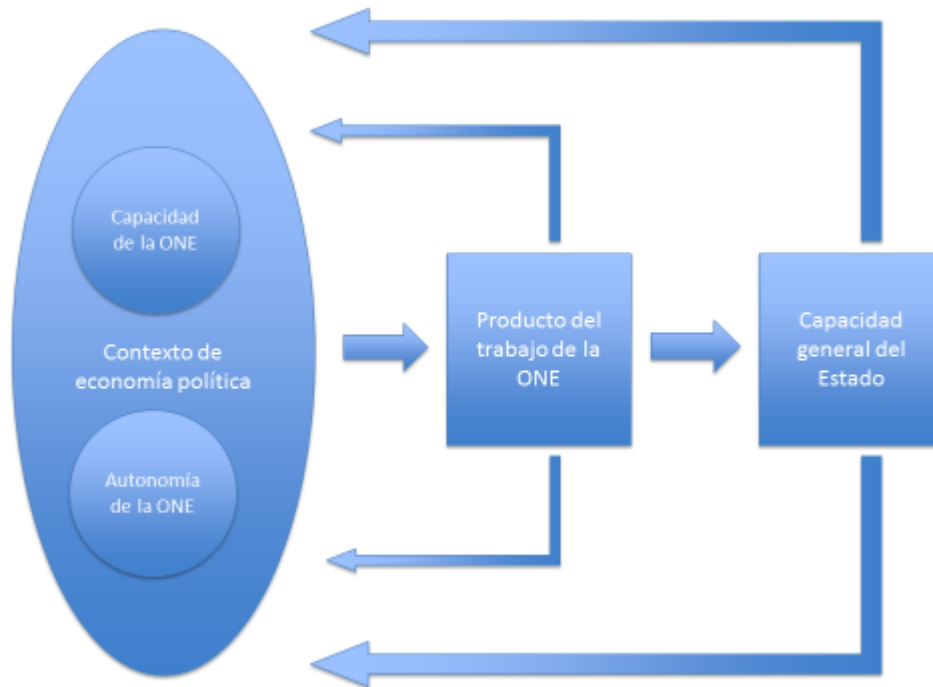
El gráfico 1 ofrece una descripción heurística de la relación entre la capacidad de la ONE, el producto de su trabajo y, en general, la capacidad del Estado. A la izquierda, se observa que la capacidad y la autonomía de la ONE están profundamente influidas por el contexto político y económico general, por razones que se tratarán en la sección III. Al desplazarse desde la izquierda hacia el centro en el gráfico 1, la correlación entre la capacidad de la ONE y la calidad del producto de su trabajo

¹² Un modelo a ser considerado para la medición de esta última categoría de datos es la iniciativa para la medición de la independencia judicial que se encuentra en Ríos-Figueroa (2006).

probablemente sea superior a la de muchas otras instituciones o sectores dentro del gobierno. En parte, esto se debe a que el producto del trabajo de la ONE que se encuentra en el centro del gráfico 1 es relativamente sencillo: datos acerca del estado demográfico, social, político y económico de la nación. Esto no quiere decir que la recopilación, el procesamiento, la agregación y la divulgación de esos datos sea una tarea *simple*; solo viene a afirmar que es mucho menos susceptible de manipulación externa, crisis, u otros factores ajenos a la capacidad de la institución, que muchos otros productos del gobierno. En suma, este producto del trabajo requiere pasar por menos niveles de burocracia y de implementación que otras numerosas tareas gubernamentales, lo que sugiere que una burocracia de alta capacidad dentro de las ONE puede traducirse más directamente en resultados de mayor calidad que los productos del trabajo de otras instituciones.

Al desplazarse desde el centro hacia la derecha del gráfico, se observa que el producto del trabajo de la ONE tiene el potencial para reformar significativamente la capacidad global del Estado. Un producto de alta calidad, tanto por sí mismo como a través de su repercusión en la capacidad general del Estado, tiene el potencial para modelar el contexto político-económico en aspectos fundamentales, lo cual se muestra en las flechas que van de derecha a izquierda en el gráfico 1. Las ONE cumplen muchas de las funciones de las instituciones centrales, la más importante de las cuales abarca los “sistemas de información pública”, que permiten que los principales ministerios planifiquen intervenciones normativas eficaces, evalúen las políticas y asignen presupuestos de manera fundamentada. Además, como organismos centrales, contribuyen a establecer reglas creíbles para la recopilación de estadísticas nacionales por otras diversas burocracias que conjuntamente forman el sistema estadístico nacional (SEN); aportan a la credibilidad de las elecciones de políticas públicas, basadas en resultados empíricamente verificables, y colaboran para garantizar la suficiencia y previsibilidad de los recursos, posibilitando que los organismos de servicios puedan servir fielmente al pueblo (Holt y Manning, 2014:721). Por otra parte, cuando funcionan bien, las ONE desempeñan también una función de prestación de servicios aguas abajo, compartiendo información con los ciudadanos y los agentes del sector privado, y contribuyendo a la toma racional de decisiones a largo plazo, sobre la base de una comprensión realista de lo que los datos dicen tanto sobre el rendimiento histórico pasado como sobre las tendencias futuras en las esferas demográfica, social, política y económica.

Gráfico 1: Mapa conceptual del impacto de las ONE sobre la capacidad general del Estado



Fuente: Elaboración propia.

Tanto a través de sus funciones en el nivel político como en el de los servicios, los SEN pueden ser fuerzas muy influyentes en el desarrollo de la capacidad del Estado. Directamente, contribuyen proporcionando los datos necesarios para fundamentar la formulación de políticas, para hacer elecciones justificadas entre vías políticas alternativas y, como consecuencia, para asignar eficazmente los recursos del Estado. Indirectamente, las ONE pueden contribuir al desarrollo de la capacidad del Estado a través de sus efectos sobre la información puesta a disposición del sector privado, la sociedad civil y las fuerzas políticas de la oposición sobre el estado de ciertas cuestiones en determinados sectores. Esta información puede permitirles a estos actores evaluar críticamente las elecciones en materia de políticas del gobierno en el poder y formular políticas alternativas. Indirectamente, también, el suministro preciso de datos estadísticos y su contribución a la mejora de la toma de decisiones podrían impulsar la economía de tal manera que por un lado financie y por el otro aumente la demanda de un aparato estatal de alta capacidad.

Sin embargo, si se quiere que tenga efectos positivos en la capacidad general del Estado y en los resultados para el desarrollo, el producto del trabajo de la ONE debe

tener una serie de cualidades, que pueden resumirse en términos de: oportunidad, eficiencia, modernidad, profesionalismo e independencia.¹³ Para alcanzar estos objetivos, la ONE tendrá que cumplir con las normas internacionales, garantizar que los estándares de producción y rendimiento sean altos, y cerciorarse de que los usuarios estén satisfechos con los datos y las metodologías utilizadas para agregarlos, y lo que es más importante: asegurarse de que la credibilidad de sus procedimientos sea incuestionable. Para brindar eficazmente información creíble, de alta calidad, predecible, confiable y oportuna, la institución tendrá, además, que depender de una serie de colaboradores que ayuden a proporcionar datos de origen. Su conformidad con las solicitudes de la ONE se verá influenciada en gran medida por la relativa credibilidad del producto final, lo cual sugiere que la credibilidad es tanto un instrumento final como un bien en sí misma.

Si el suministro de datos estadísticos de alta calidad es un bien público inequívoco, con efectos directos e indirectos sobre el desarrollo de la capacidad del Estado en todo el gobierno, ¿a qué se debe que la creación efectiva de ONE y de SEN no esté más generalizada? Una respuesta simple es la escasez de recursos: a menudo las inversiones en otras burocracias y opciones políticas ofrecen ganancias más notables en el corto plazo. Sin embargo, dados los beneficios directos e indirectos de la aportación de datos estadísticos, muchos de los costos del establecimiento efectivo de las ONE serían por lo visto fácilmente recuperados. Otra respuesta plausible es que el camino desde la construcción de una ONE hasta llegar a sus efectos beneficiosos sobre la capacidad general del Estado es un proceso largo y sumamente dependiente, influenciado por la propia capacidad y autonomía de la ONE, así como también por la economía política en un contexto más amplio, tal como se ilustra en el gráfico 1. La contingencia de este camino significa que, aun cuando se hayan creado, las ONE no siempre están a la altura de la gran promesa que representan.

Con esto en mente, la siguiente sección se orienta hacia los factores de economía política que influyen en la capacidad estadística, prestando especial atención a los factores que permitirán que las ONE desarrollen su propia capacidad técnica para producir datos confiables y de alta calidad, así como también a los factores que pueden brindarles la autonomía necesaria para asegurar la credibilidad y la autonomía.

¹³ Estas cualidades provienen del análisis de la experiencia de la reforma en los Países Bajos, llevado a cabo en las Naciones Unidas (2003).

3. Factores de economía política que influyen en el desarrollo de la capacidad estadística

Dos tensiones político-económicas se encuentran en el centro de los esfuerzos de los gobiernos para construir capacidad estadística. La primera es común a muchos de los bienes públicos que proporcionan los gobiernos: idealmente, la capacidad estadística es desarrollada por el gobierno cuando los costos del suministro son demasiado grandes para que los sostenga un solo agente privado y no existe un incentivo de mercado para que los agentes privados reúnan y recopilen gran parte de los datos. Los gobiernos pueden fomentar la capacidad estadística por una variedad de razones, que se describen a continuación, pero la razón primordial es que el total de los beneficios sociales por la creación de tales órganos supera los costos asumidos por la sociedad a través del gobierno. Cuando se brindan datos imparciales en forma imparcial, la capacidad estadística puede así llevar a un considerable aumento del bienestar de toda la sociedad. Sin embargo, como sucede con muchas de las deficiencias del gobierno, el hecho de no proporcionar ONE eficaces (y/o un producto fiable de trabajo de la ONE) puede estar altamente correlacionado con una de las causas de la débil capacidad del Estado en términos más generales: los incentivos de los políticos y los formuladores de políticas no están alineados con el bienestar general de toda la sociedad. Las presiones en cambio se alinean con intereses específicos o de facciones, y los amplios beneficios sociales que podrían derivarse de diseñar una institución eficaz son redirigidos, en un proceso “neopatrimonial”, mediante el cual grupos particularistas “capturan” el aparato del Estado y se apropian para sus propios fines del suministro del bien público por parte del Estado.¹⁴

Una segunda tensión se refiere a la rendición de cuentas: mientras que los datos estadísticos pueden ayudar a mejorar la precisión y fiabilidad de la toma de decisiones en los sectores público y privado, los mismos datos pueden exponer las deficiencias de las políticas del gobierno y dar lugar a exigencias de cambio. Por lo tanto, las autoridades y los políticos pueden temer que se ventilen datos públicamente, por una variedad de razones. Pueden temer que los datos presenten una perspectiva demasiado simplista, en un mundo caracterizado por una compleja causalidad contingente. Pueden estar preocupados por las presiones sectoriales que se movilizan por datos que demuestran los efectos particularistas de las políticas en uno u otro segmento de la economía. Pueden ser reacios a divulgar datos de forma oportuna,

¹⁴ Véase, por ejemplo, este planteo en Fukuyama (2014:27-28).

temiendo que eso pueda dificultar el apoyo público a políticas que funcionarán, solo si “se les da el tiempo suficiente”. Pueden temer una reacción negativa del público hacia los formuladores de políticas, como la exigencia de políticas más eficaces o de un liderazgo más agresivo. Para los políticos que enfrentan presiones electorales, las publicaciones de datos pueden ser extremadamente incómodas, y socavar la credibilidad de las promesas de campaña o incluso darle municiones a la oposición.

Entonces, un enigma central es por qué los políticos y encargados de la formulación de políticas podrían incluso considerar el desarrollo de la capacidad estadística. Hay varias posibles respuestas. Pueden hacerlo para obligar a los futuros gobiernos, cuyas políticas serán evaluadas por medidas similares. Además, la creación de una ONE puede habilitar a los gobernantes actuales para supervisar a sus sucesores si creen que eventualmente podrían quedar desplazados. Se puede sospechar que las pérdidas a corto plazo en cuanto a supervisión pública son más que compensadas por los beneficios a largo plazo en el rendimiento, obtenidos a través de mejores herramientas analíticas. Pueden tener pocas opciones, considerando las presiones de otras burocracias dentro del gobierno, o debido a las demandas de los actores influyentes del sector privado. Los organismos de estadística pueden ser habilitados como un medio de informar los acuerdos anteriores entre miembros del régimen político. Por último, las autoridades pueden encontrar que el desarrollo de la capacidad estadística es una forma útil de significar un compromiso creíble para con determinadas políticas, asegurando que los agentes del sector público y los del privado son capaces de evaluar de manera independiente la sostenibilidad de las políticas en el corto plazo y desarrollar de forma eficaz las perspectivas a largo plazo en su probable continuidad en el tiempo.

Dada esta tensión central entre las posibles presiones políticas y las posibles ganancias políticas, el desarrollo de la capacidad estadística ha sido muy desigual en los diferentes países. Hay dos dimensiones de la capacidad estadística que son particularmente pertinentes a esta evolución desigual. En primer lugar, la capacidad de las instituciones, que puede definirse como la capacidad que estas tienen dentro del sistema estadístico para ofrecer sus productos de trabajo en forma eficiente y eficaz. En segundo lugar, la autonomía institucional, o el grado en que el sistema estadístico es capaz de producir esta información y hacerla pública sin interferencias de las autoridades y los políticos. Cada una de ellas se expone a continuación.

3.1 Capacidad técnica

Moviéndose hacia abajo en la escala de la abstracción, desde las mediciones de la capacidad del Estado en toda la nación hasta la capacidad técnica de instituciones específicas del país, una combinación de presiones internas e internacionales puede tener una influencia importante en el desarrollo de la capacidad técnica al interior de las ONE. Se ha sugerido que el desarrollo de capacidades puede variar según las características de las instituciones, es decir que las instituciones son más propensas a desarrollar capacidad cuando: i) sus funciones responden a las exigencias que imponen a los Estados los actores internacionales, ii) pueden causar posibles costos políticos a los titulares si tienen mal desempeño, iii) regulan los intereses de poderosas partes interesadas, o iv) son responsables de los procesos de una compleja formulación de políticas (Dargent, 2014).

Las ONE se ajustan al menos a dos de estas características: responder a las demandas de los actores internacionales y participar en procesos complejos de formulación de políticas, lo que podría sugerir incentivos para que los dirigentes políticos inviertan en ofrecer el incentivo a largo plazo que se necesita para desarrollar la capacidad de las instituciones. Es frecuente que haya una fuerte exigencia internacional de que existan organismos capaces de proporcionar datos fiables sobre los resultados del desarrollo nacional, incluyendo datos macro y microeconómicos, datos demográficos, e indicadores de desempeño social. Incluso los Estados débiles y pobres se enfrentan a presiones para construir dicha capacidad, por ejemplo, por parte de donantes internacionales. Por otra parte, en virtud de sus funciones de suministro de datos estadísticos, los órganos estadísticos se encuentran también a menudo en el corazón de complejos procesos de formulación de políticas que requieren de conocimientos especializados.

Sin embargo, respecto del segundo y tercer criterios, las ONE no siempre atraen la atención de los dirigentes políticos, lo cual puede influir en la disposición relativa de los políticos para invertir en el desarrollo de capacidad de las instituciones. Los costos políticos de la ausencia o del mal funcionamiento de la ONE a menudo pueden identificarse erróneamente como malas políticas en otras esferas de gobierno, mientras que los interesados poderosos podrían percatarse de que la ausencia de una ONE eficaz puede, de hecho, proporcionarles un considerable margen para establecer políticas en el corto plazo. En tales condiciones, quizá sea difícil encontrar la voluntad

política para invertir en mejorar el rendimiento, aumentar los recursos de la institución, o incrementar la capacidad de la institución para llevar a cabo actividades estadísticas.

3.2 Autonomía institucional

La autonomía institucional es importante para el desarrollo de la capacidad estadística porque aumenta la credibilidad y la fiabilidad de los datos a largo plazo y, por lo tanto, permite a los agentes públicos y privados utilizar eficazmente los datos en su propio proceso de toma de decisiones. La credibilidad puede también mejorar la cooperación con las instituciones asociadas, cuyos esfuerzos son a menudo necesarios para compilar estadísticas. Esta cooperación a menudo tiene un aspecto de cumplimiento voluntario, lo cual puede ser difícil de sostener si la credibilidad es baja y/o la autonomía está en entredicho. Tal como lo observan las Naciones Unidas (2003):

Una circunstancia especial afecta a las estadísticas: los resultados de las actividades de los organismos de estadística deben ser replicables para ser creíbles, pero siendo realistas, el usuario no puede replicarlos. Esta es la razón por la que un organismo de estadística debe trabajar duro para reforzar su credibilidad, y por qué hay tanta sensibilidad extrema a cualquier ataque a la credibilidad o a nociones de una pérdida de confianza pública en la fiabilidad de un resultado del organismo estadístico.

El desarrollo de la autonomía institucional de los órganos estadísticos nacionales tiene así paralelos en la literatura sobre otras estructuras de gobierno autónomas o semiautónomas, como los tribunales, los bancos centrales, los organismos de auditoría y las instituciones reguladoras.¹⁵ Estos tipos de organismos y estructuras requieren independencia para garantizar la credibilidad del producto de su trabajo, así como para mejorar el cumplimiento de sus decisiones o solicitudes de información. Esta sección se basa en las experiencias de otros organismos autónomos para describir los impulsores centrales de economía política para la autonomía institucional, pertinentes a los organismos estadísticos.

Generalmente se entiende que una institución es autónoma cuando es libre de actuar –dentro de los límites de la ley– de maneras que se apartan de las preferencias

¹⁵ Existe una amplia literatura sobre la independencia de cada tipo de institución. Entre los ejemplos de América Latina cabe citar Leiras, Tuñón y Giraudy (2014) sobre la independencia judicial, Sola, Kugelmas y Whitehead (2002) sobre los bancos centrales, Santiso (2009) sobre los organismos de auditoría, y Jordana (2010) sobre los órganos reguladores.

de otros miembros del gobierno, ya sea que estos se encuentren en la rama Ejecutiva o fuera de ella, por ejemplo, en la Legislativa o la Judicial. Dada la interrelación existente entre las instituciones y entre las ramas del gobierno, la autonomía es, por lo tanto, políticamente determinada. En consecuencia, la práctica común de argumentar que la autonomía es únicamente el resultado de protecciones institucionales formales, tales como la independencia presupuestaria, los procedimientos de nombramiento, o los mecanismos de revisión de políticas, ha demostrado ser insuficiente (Taylor, 2014).

Por lo tanto, al examinar los factores que influyen en la autonomía de las instituciones, se observa que tanto las instituciones formales *de jure* como las instituciones informales *de facto* y las interacciones políticas desempeñan un papel. Las influencias *de jure* incluyen el alcance por mandato de las acciones de la institución, las normas legales para la revisión de políticas, el proceso de nombramiento, las normas sobre la separación de personas contratadas, el tamaño de la dirigencia con nombramiento, la estabilidad en el puesto, y la autonomía presupuestaria. Las influencias *de facto* incluyen la experiencia reputada de la institución; las estructuras de apoyo en el sector público, en el sector privado, y en los mercados internacionales y las instituciones pares; el gobierno dividido y la transición electoral; y el potencial de interferencia que puede afectar negativamente la carga de trabajo de otros sectores de la de la institución. Ambos tipos de influencias se abordan por turnos a continuación.

3.3 Protecciones de jure

La más fundamental *protección de jure* suele ser la ley que determina la creación de la institución, que le da su mandato y que establece la estructura básica y los objetivos centrales de la misma. Con frecuencia, esta ley fundacional también incluye normas sobre el nombramiento de los líderes de la institución, su permanencia y estabilidad, y sobre la autonomía presupuestaria (Domingo, 1999). A menudo, estas leyes también incluyen normas sobre la revisión centralizada de las decisiones de los directores políticos de la institución, por ejemplo, en la presidencia o en el Poder Legislativo.

Una de las más eficaces protecciones del nombramiento consiste en adoptar procedimientos de nombramiento en los que el liderazgo de un organismo colegiado –lo que podría significar, en términos prácticos, un consejo estadístico y un funcionario de estadística nacional– “sobrevive” a la coalición política en curso, con términos escalonados, de tal modo que la totalidad de la dirigencia de la institución no sea enteramente reemplazada en un momento dado, y que haya sincronización con el

proceso político, a fin de evitar la sustitución de los líderes de la institución en sincronía con el ciclo electoral. El liderazgo colegiado, los mandatos escalonados y un ciclo contra-electoral de nombramientos pueden contribuir a atenuar las presiones políticas de corto plazo en la institución, así como a aminorar la influencia de determinadas preocupaciones electorales partidistas en el rendimiento de las instituciones (Tiede, 2006). En el camino, estos procedimientos de nombramiento pueden aumentar la credibilidad de los procesos de la institución.

En cuanto a la inamovilidad y la estabilidad de los líderes de la institución, las garantías de no injerencia por parte de los funcionarios electos –tales como los términos estatutariamente garantizados– harán más difícil intimidar a los directores, con lo cual se preserva la credibilidad a largo plazo de la toma de decisiones de la institución. Sin embargo, las interferencias con la inamovilidad y la estabilidad suelen trascender los esfuerzos para sustituir a determinados líderes de instituciones, esfuerzos que incluyen, entre otros: iniciativas para diluir ciertos consejos de liderazgo colegiado mediante la ampliación del número de dirigentes de la institución, acciones destinadas a reducir o reasignar personal de apoyo esencial, e iniciativas para limitar el mandato de la institución declarando que determinados ámbitos de políticas están fuera de sus límites o transfiriendo esas responsabilidades a organismos mejor dispuestos o sumisos en algún otro sector de la burocracia gubernamental. Los esfuerzos de privación del mandato o jurisdicción constituyen grandes amenazas a la autonomía de la institución, como pueden serlo las acciones para imponer límites estrictos a la recopilación o difusión de datos. Las protecciones *de jure* de la estructura, los nombramientos, la dotación de personal, la inamovilidad y el mandato de la institución son, por lo tanto, extremadamente importantes. En su expresión más funcional, estas protecciones estatutarias serán obedecidas por los funcionarios electos. Como mínimo, aun cuando sean una fachada, pueden servir como un punto de referencia respecto del cual puede medirse la interferencia política subsiguiente.

La aprobación legislativa del presupuesto, y la amenaza de retener los créditos presupuestarios pueden tener un efecto fundamental en la independencia de la institución. Como consecuencia de ello, la protección *de jure* de los presupuestos institucionales es uno de los medios más eficaces para asegurar el rendimiento de las instituciones, así como también lo son los mecanismos de autofinanciamiento.¹⁶ Sin

¹⁶ Sin embargo, para ser realistas, los ingresos procedentes de mecanismos de autofinanciamiento, como la venta de productos y servicios a precios de mercado, no tienen muchas posibilidades de subvencionar a la

embargo, las protecciones presupuestarias pueden ser uno de los aspectos más tenues de la autonomía de la institución, especialmente en los países que se enfrentan a condiciones fiscales estrechas o volátiles. Además, aunque la protección legal de los sueldos y prestaciones de la administración pública contribuye a preservar las condiciones de trabajo para el capital humano de la institución, puede haber consecuencias presupuestarias y fiscales restrictivas no deseadas e indeseables a largo plazo. Con el tiempo, las protecciones presupuestarias a menudo se sesgan hacia los recursos humanos, sin tener en cuenta la necesidad igualmente vital de recursos adecuados para el funcionamiento, que pueden ser importantes en la recopilación de datos públicos por parte de los organismos de estadística (para incluir tecnologías de la información avanzadas, una gran capacidad de almacenamiento de datos e interfaces web para la distribución de datos). En suma, la protección de la autonomía presupuestaria puede ser muy útil para garantizar que no se ejerzan presiones indebidas sobre el proceso de recolección de datos estadísticos, pero debe estar temperada por el realismo.

Un último conjunto de protecciones *de jure* tiene que ver con las disposiciones estatutarias que resguardan las decisiones del organismo en materia de políticas ante la revisión por parte de los dirigentes políticos. Por ejemplo, en Estados Unidos Selin (2015) señala que la mayoría de las instituciones “deben presentar presupuestos, materiales legislativos y normas administrativas económicamente significativas a la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) de la Casa Blanca, a efectos de una coordinación centralizada. La presentación de estos materiales permite al presidente llevar un control de las decisiones de las instituciones”. Asimismo, el Congreso puede crear instrumentos de revisión para las ONE, como audiencias congresionales o comités consultivos, con el objeto de influir en las decisiones y en las orientaciones en materia de políticas. Además, en numerosos países, ambos poderes, Ejecutivo y Legislativo, han establecido inspectores generales, comisiones asesoras y oficinas de árbitros al interior de las instituciones, como un medio para obtener información sobre las actividades de la institución y, en algunos casos, influir en la dirección de esta última. Si bien los aspectos beneficiosos de dicha supervisión no deben pasarse por alto, también conllevan la posibilidad de una considerable influencia sobre la política de la institución.

institución. Tal como lo observa Naciones Unidas (2003): “Pocas oficinas de estadística generan más del 10% al 20% de sus ingresos por ventas”.

3.4 Protecciones de facto

La literatura sobre la autonomía de burocracias gubernamentales específicas –entre ellas los bancos centrales y los tribunales– reconoce cada vez más que la autonomía es dinámica y políticamente determinada, en formas que exceden las protecciones legales de jure.¹⁷ Aunque estas últimas constituyen un primer paso importante para generar las condiciones para la actuación autónoma, son insuficientes en sí mismas, dado que la autonomía es un resultado contingente de interacciones entre actores electos, públicos diversos, y las propias instituciones. Por lo tanto, las protecciones institucionales formales solo pueden ser eficaces en la medida en que estén respaldadas por las condiciones políticas contextuales, lo que incluye los conocimientos especializados de la institución, las estructuras de apoyo dentro y fuera del gobierno, y la política partidista.

Los conocimientos especializados de las instituciones pueden proporcionar un apoyo tanto *de jure* como *de facto* a la autonomía de la institución. En términos *de jure*, los estatutos de la institución suelen incluir reglas claras acerca de las calificaciones para mantener posiciones de liderazgo, tales como títulos académicos, años de experiencia en la profesión, o reputación personal. Así pues, unas directrices legales claras pueden limitar (aunque no eliminar por completo) el potencial de que los actores puramente partidistas obtengan posiciones de autoridad dentro de la institución. En términos *de facto*, hay dos apoyos que surgen de una creciente especialización. El primero es que la simple presencia de expertos de la institución en posiciones de liderazgo puede reducir la interferencia política: por ejemplo, en un estudio de los órganos de auditoría realizado en Brasil, los investigadores encontraron que en la medida en que el número de funcionarios públicos titulares de carrera en un cuerpo colegiado de toma de decisiones se incrementaba, el órgano de auditoría se volvía más activo en la lucha contra la corrupción (Melo, Pereira y Figueiredo, 2009). El segundo es que los funcionarios electos pueden enfrentar importantes costos de reputación y electorales al desatender a las instituciones, incluso aquellas que técnicamente están subordinadas a ellos, en parte debido a la percepción de la experiencia del personal técnico de dichas instituciones. No importa cuán buenas sean las razones para hacerlo,

¹⁷ Esta sección se basa en modelos dinámicos de autonomía institucional desarrollados para el análisis de los bancos centrales y los tribunales. Un modelo dinámico de la independencia de un banco central se encuentra en Eijffinger y Hoerberichts (2002). Por su parte, en Taylor (2014), puede hallarse una aplicación del modelo a los tribunales.

pero ignorar a las instituciones con una aparente alta capacidad técnica es visto a menudo como una injerencia indebida por parte de los políticos o de los intereses partidistas. Por este motivo, la capacidad técnica de la institución (descrita en la sección anterior) y su grado de autonomía pueden estar estrechamente relacionados.

Una segunda protección *de facto* para los organismos estadísticos proviene de diversas estructuras de apoyo de otras partes del gobierno, del sector privado, de la sociedad civil, y de los mercados internacionales. Los organismos estadísticos a menudo operan con una audiencia en otros sectores del gobierno, como sus colegas en otras burocracias, incluido el personal de las burocracias que dependen de los datos del organismo estadístico o los colaboradores de otras instituciones que también recopilan datos. El sector privado, como las instituciones del mercado financiero o las consultorías de gestión, puede confiar en los productos del trabajo del organismo estadístico para poner en marcha sus propias perspectivas a largo plazo sobre la economía o sobre aspectos específicos del desarrollo nacional. Dada esta dependencia, puede actuar como denunciante cuando un suministro de datos neutral se ve amenazado. La sociedad civil y los medios de comunicación también pueden proporcionar un apoyo difuso, llamando la atención sobre los intentos de injerencia que puedan dañar la legitimidad de los resultados del organismo estadístico. Incluso cuando el trabajo de la agencia es impopular, con mayor razón, con el paso del tiempo puede adquirir la legitimidad que proporciona un baluarte contra la interferencia.¹⁸ Las presiones internacionales pueden provenir de otros gobiernos o de instituciones multilaterales, preocupados por la fiabilidad de los resultados estadísticos. También pueden surgir entre los mercados de capital y los inversionistas, para quienes las indicaciones de una interferencia con las actividades del organismo de estadística pueden ser vistas como un signo de reducción de la credibilidad financiera, o de mayor vulnerabilidad macroeconómica, con posibles efectos perniciosos sobre los flujos de capital.

Un tema relacionado es el papel del apoyo partidista. En la literatura sobre la autonomía judicial, es un lugar común sostener que un gobierno dividido puede contribuir a mejorar la autonomía al aumentar los beneficios que la oposición obtiene de un protector institucional externo. Quienes se hallan en el poder también pueden adherir a esta lógica, especialmente si piensan que algún día van a estar sin un cargo y, por lo

¹⁸ Un argumento similar existe en la literatura sobre la independencia del Poder Judicial, donde dicha legitimidad alienta al público a “aceptar las decisiones judiciales, incluso aquellas a las que se oponen amargamente, porque consideran que los tribunales son instituciones apropiadas para tomar tales decisiones” (Gibson y Caldeira, 2003).

tanto, requieren el “seguro” que brinda un árbitro independiente que no es el perro faldero del partido gobernante.¹⁹ Semejante lógica de la “teoría del seguro” puede aplicarse a los organismos de estadística, que pueden proporcionar importantes recursos a la oposición, ganando así el apoyo de los actuales miembros de la misma, así como potencialmente el respaldo de los actuales gobernantes, si prevén el día en que ya no estarán en el cargo.

El lado menos positivo de este argumento es, por supuesto, el que sugiere que los gobiernos de un solo partido dominante pueden ser capaces de conformar los incentivos de carrera para el personal de la institución de tal modo que socaven las garantías institucionales que habrían sido razonables en otro contexto. Tal como lo han demostrado los estudiosos, en los casos de los tribunales mexicanos y japoneses en tiempos de la dominación de un solo partido, los gobiernos han podido con relativa facilidad manipular decisiones, al asegurarse de que los magistrados desleales se verían condenados a mediocres opciones de carrera en el futuro (Ramseyer, 1994; Domingo, 1999). Un argumento similar podría dominar en el caso de los organismos de estadística, cuyos miembros –dada la especificidad de sus conjuntos de habilidades– pueden ver limitadas las opciones bien remuneradas de empleo en el sector privado al salir de la institución.

Un segundo cálculo partidista podría radicar en la necesidad de supervisar a los representantes de las coaliciones multipartidistas o multifacciones dentro del gabinete en el gobierno. Los ejecutivos son incapaces de predecir todos los desafíos que enfrentará cada una de sus personas asignadas en diversas instituciones de gobierno, por lo que eligen dirigentes de instituciones sobre la base de la respuesta probable de estos líderes a desafíos conocidos. Estas respuestas probables se identifican a través de la pericia profesional, el desempeño profesional del pasado, o los lazos ideológicos o partidistas. Sin embargo, en coaliciones multipartidistas la supervisión de diversos cargos y colaboradores en el gabinete puede ser una tarea abrumadora, que puede alentar a los ejecutivos a crear leyes neutrales y estructuras que les permiten supervisar de forma más eficaz a sus aliados. Michener (2015) explora esta lógica en el contexto de las leyes sobre la libertad de la información, señalando que “los beneficios que obtienen los dirigentes de una herramienta de supervisión como [la libertad de información] empiezan a compensar a los costos de un mayor escrutinio público al aumentar el número de partes que administran el gobierno. Puesto de otra manera, el

¹⁹ Véase por ejemplo, Chávez (2004); Finkel (2008); Ginsburg (2003).

valor que los líderes atribuyen a los mecanismos de vigilancia aumenta con el número de partes que ocupan carteras ministeriales”. Una lógica similar puede valer para los organismos estadísticos: las ONE pueden servir como una valiosa herramienta para monitorear y evaluar el desempeño de las coaliciones aliadas y garantizar la coherencia de las políticas de la coalición global. Al aumentar el tamaño de la coalición gobernante, el valor de las ONE para los gobernantes puede aumentar, así como su relativa autonomía.

En suma, una combinación de experiencia, estructuras de apoyo, y políticas de coalición partidista puede brindar las condiciones contextuales que influyen el desarrollo de las ONE. Incluso cuando existen protecciones formales *de jure*, la profundidad de la capacidad y autonomía de la ONE se verá fuertemente influenciada por los cálculos generados por estas condiciones contextuales.

4. Conclusiones

En este trabajo se ha señalado la importancia central de las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) para el desarrollo de la capacidad del Estado en todo el gobierno. A consecuencia de ello, es esencial desplegar la capacidad y la autonomía de las ONE para lograr que la capacidad general del Estado responda de forma eficaz y eficiente a los acuciantes desafíos de las políticas públicas. Sin embargo, el desarrollo de las ONE no consiste simplemente en superar la escasez de recursos o enfrentar los típicos retos del suministro de bienes públicos. Dada la importancia de la credibilidad de las ONE ante los organismos asociados y el público, el contexto político y económico desempeña un papel central, por sus efectos sobre la capacidad y la autonomía. En este documento se han analizado varias razones por las que los gobiernos podrían optar por desarrollar la capacidad y la autonomía de las ONE, a pesar de los costos a corto plazo. Por último, se destaca la indispensable protección *de jure*, que puede aumentar la autonomía de la ONE, así como también se detallan los factores contextuales contingentes políticos y económicos que pueden influir en la eficacia de estas protecciones formales.

Referencias

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York: Crown Publishers.
- Andrews, M. 2010. "Good Governance Means Different Things in Different Countries." *Governance*, 23: 7-35.
- Bersch, K., S. Praça y M. M. Taylor. De próxima publicación. "Bureaucratic Capacity and Political Autonomy *Within* National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil." En: M. Centeno, A. Kohli y D. Yashar, *State-Building in the Developing World*.
- Chávez, R. B. 2004. *Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Cheibub, J. A. 1998. "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships" *World Politics*, 50(3): 349-76.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell. 2012. "Public Administration around the World". En: S. Holmberg y B. Rothstein (eds.), *Good Government: The Relevance of Political Science*, pp. 40-67. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Dargent, E. 2014. "Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú". *Revista Apuntes*, XLI (74): 9-40.
- Domingo, P. 1999. "Rule of Law, Citizenship, and Access to Justice in Mexico." *Mexican Studies-Estudios Mexicanos*, 15(1): 151-91.
- Eijffinger, S. C. W. y M. Hoeberichts. 2002. "Central Bank Accountability and Transparency: Theory and Some Evidence." *International Finance*, 5: 73-96.
- Evans, P. y J. E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review*, Vol. 64(5): 748-765.
- . 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." (With Peter B. Evans), *Journal of Public Economics*, 75 (enero): 49-71. Disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.288&rep=rep1&type=pdf>.
- Finkel, J. 2008. *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

- Fukuyama, F. 2011. "The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution." En: *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: Farrar, Straus & Giroux.
- . 2013. "What Is Governance?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3): 347-68.
- . 2014. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: Farrar, Strauss & Giroux.
- Gibson, J. y G. Caldeira. 2003. "Defenders of Democracy? Legitimacy, Popular Acceptance, and the South African Constitutional Court." *Journal of Politics*, 65(1): 2.
- Ginsburg, T. 2003. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Giraudy, A. 2012. "Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States." *Revista de Ciencia Política*, 32: 599-611.
- Haggard, S. y R. R. Kaufman. 1992. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hanson, J. K. y R. Sigman. 2013. "Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options." (Documento de trabajo inédito.)
- Holmberg, S. y B. Rothstein. 2012. *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Holt, J. y N. Manning. 2014. "Fukuyama Is Right About Measuring State Quality: Now What?" *Governance* 27: 719.
- IEAG (Grupo Asesor de Expertos Independientes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible). 2014. *A World That Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development* (noviembre). Nueva York: IEAG. Disponible en <http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf>.
- Jordana, J. 2010. "Delegation, Presidential Regimes, and Latin American Regulatory Agencies." *Journal of Politics in Latin America*, 2(1): 3-30.
- Kurtz, M. J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Kurtz, M. J. y A. Schrank. 2007. "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms." *Journal of Politics*, 69: 538-54.

- Leiras, M., G. Tuñón y A. Giraudy. 2014. "Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine Provinces (1984–2008)" *Journal of Politics*, 77(1): 175-187.
- Melo, M. A., C. Pereira y C. M. Figueiredo. 2009. "Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions." *Comparative Political Studies*, 42(9): 1217-1244.
- Michener, G. 2015. "How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws." *Governance*, 28: 77-94. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12075/abstract>.
- Naciones Unidas. 2003. *Handbook of Statistical Organization. Third Edition: The Operation and Organization of a Statistical Agency*. Nueva York: Naciones Unidas.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Ramseyer, J. M. 1994. "The Puzzling (in)Dependence of Courts: A Comparative Approach." *Journal of Legal Studies*, 23: 721-47.
- Ríos-Figueroa, J. 2006. "Judicial Independence: Definition, Measurement, and Its Effects on Corruption." Tesis de doctorado, Universidad de Nueva York.
- Rothstein, B. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, B. y J. Teorell. 2012. "Defining and Measuring Quality of Government." En: S. Holmberg y B. Rothstein (eds.), *Good Government: The Relevance of Political Science*, pp. 13-39. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Santiso, C. 2009. *The Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*. Nueva York: Routledge.
- Selin, J. L. 2015. "What Makes an Agency Independent?" *American Journal of Political Science*, de próxima publicación.
- Soifer, H. D. 2012. "Measuring State Capacity in Contemporary Latin America." *Revista de Ciencia Política*, 32: 585-98.
- Soifer, H. D. y M. vom Hau. 2008. "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructure Power." *Studies in Comparative International Development*, 43: 219-30.
- Sola, L., E. Kugelmas y L. Whitehead. 2002. *Banco Central, Autoridade Política e Democratização: Um Equilíbrio Delicado*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

- Taylor, M. M. 2014. "The Limits of Judicial Independence: A Model with Illustration from Venezuela under Chávez." *Journal of Latin American Studies*, 46: 229-59.
- Tiede, L. B. 2006. "Judicial Independence: Often Cited, Rarely Understood." *Journal of Contemporary Legal Issues*, 15: 131-63.