

MESA REDONDA

“La perversión del lenguaje en el análisis de la información financiera pública”



Particularidades de la perversión en el lenguaje estadístico

Carmen Alcaide Guindo

Economista. Ex presidenta del Instituto Nacional de Estadística

Madrid, 17 de febrero de 2014

Introducción

La crisis padecida durante los últimos años ha puesto de manifiesto la gran importancia que tiene la credibilidad de la información disponible sobre la economía y la actuación de sus instituciones. Dado que el comportamiento del sector público y el mayor o menor equilibrio de sus cuentas ha ocupado un lugar primordial durante la crisis, la transparencia de sus cuentas públicas es fundamental para alcanzar la credibilidad de las instituciones europeas y los mercados.

La economía española ha padecido y padece todavía en estos momentos de una gran falta de credibilidad tanto en los mercados internacionales como nacionales, situación reflejada en todos los indicadores de confianza existentes ya sean indicadores financieros como la ya famosa prima de riesgo, indicadores del sector público ó indicadores de la economía real como los indicadores de confianza de la producción y del consumo. Todos ellos, aunque han mejorado durante el último año, reflejan un nivel de confianza lejos de lo deseable y necesario para el buen funcionamiento de la economía y de los mercados.

Una parte de esta falta de confianza se deriva de la insuficiente transparencia del sistema político español y de la gestión de sus dirigentes, así como también de las carencias de transparencia en el ámbito privado de instituciones y grandes empresas. La economía española, al igual que el resto de las economías modernas de mercado, solo puede funcionar de una manera eficiente si todos los agentes económicos y sociales tienen acceso a una información cada vez más oportuna, relevante y fiable que oriente y alimente la toma de decisiones estratégicas, públicas y privadas.

En la sociedad española, las deficiencias más acusadas e inquietantes de transparencia no están en la opacidad del Estado sino en la de entidades que viven del Presupuesto y que forman parte del perímetro del Estado y del resto de las administraciones públicas (Comunidades Autónomas y Corporaciones locales) aunque no sean propiamente administraciones públicas. Es el caso, por ejemplo, de las instituciones públicas, los partidos políticos, las organizaciones sociales dependientes de recursos públicos, y de las entidades

sociales y mercantiles que reciben subvenciones y ayudas del Estado. En este entorno florece el riesgo de corrupción que compromete la calidad de la democracia y la solvencia y reputación del Sector público y de la política del Gobierno.

En el ámbito de la información económica y financiera la exigencia de transparencia de los poderes públicos es más relevante y adquiere la categoría de principio que debería guiar la actuación de los poderes públicos. Este principio de transparencia afecta no sólo a la cantidad de la información suministrada, sino también, a la calidad de la información que se ofrece. Dicha información debe ser publicada de manera periódica y previsible, cumpliendo unos calendarios que el ciudadano conozca, para que pueda adaptar a ellos su ritmo de control de los poderes públicos. Pero además debe ser publicada de forma que resulte útil al ciudadano, es decir, con la suficiente desagregación como para dar una idea exacta del funcionamiento de los poderes públicos. Por último, debe ser publicada en soportes accesibles, adecuados a las técnicas modernas y que permitan su estudio y análisis.

La información estadística constituye un input fundamental para la elaboración de diagnósticos, la formulación, instrumentación, control y evaluación de políticas públicas, así como un elemento indispensable en la realización de estudios e investigaciones por parte de usuarios del sector privado y académico, y del público en general. A la transparencia de la información estadística le dedicaré la última parte de mi exposición.

El derecho a la transparencia de la información

En términos generales la Constitución Española se refiere al derecho de los ciudadanos a conocer los asuntos públicos. En el artículo 23.1 reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, bien directamente o bien a través de sus representantes y en el artículo 103 establece que la Administración sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

La Constitución española se refiere en concreto a la transparencia y accesibilidad de la información del sector público, al establecer en su artículo 105 b) que se regulará por Ley “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. A pesar de este mandato es ahora recientemente cuando los dos últimos gobiernos han sentido la necesidad de legislar el derecho a la información establecido en dicho artículo de la Constitución.

El derecho de los ciudadanos a poder conocer la gestión pública, lo que la administración sabe del ciudadano y los procesos de decisión, gestión y archivo así como la regulación del acceso a la información es una exigencia democrática, concretada en muchos países mediante leyes específicas. Existen recomendaciones de la Unión Europea para los países miembros y directivas pendientes de desarrollo en España. El único aspecto concretado

en el Tratado de la UE es el referente a la información estadística, que ha sido posteriormente desarrollado por la Comisión Europea y EUROSTAT como organismo dentro de la Comisión responsable de la estadística.

El gobierno actual, aprobó en Consejo de Ministros de 27 de Julio de 2012, un proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. En el mes de agosto fue enviado al Parlamento donde ha estado en la Comisión Constitucional en periodo de enmiendas hasta final de septiembre y se ha aprobado definitivamente como **Ley 19/2013, de 9 de diciembre**.

En su preámbulo la ley afirma que” La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y **refuerza la transparencia en la actividad pública** -que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, **reconoce y garantiza el acceso a la información** -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y **establece las obligaciones de buen gobierno** que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento -lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública”.

El dictamen del Consejo de Estado, previo a la aprobación de la Ley y no vinculante para el gobierno, expresó la necesidad de una reflexión para corregir algunas deficiencias del proyecto. La crítica fundamental se refirió a su carácter “abierto, genérico e indeterminado” siendo susceptible de generar conflictos de interpretación, lo que claramente choca con el propio concepto de transparencia. Sin embargo, el proyecto de ley fue mejorado durante su tramitación parlamentaria, ampliando el ámbito subjetivo de la ley y los principios de Buen gobierno. En el artículo 2 se establece el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley que queda determinado con claridad ya que además del Estado y la Seguridad social también están incluidas las administraciones territoriales y organismos y los entes dependientes del sector público. Por último incluye a instituciones y entidades muy diversas: Casa del rey, partidos políticos y sindicatos.

Sin embargo, al referirse en el Capítulo III al derecho a la información pública establece en el artículo 14 los límites al derecho de acceso en forma mucho más amplia que como lo hace la Constitución. Además de las limitaciones en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos y la intimidad de las personas” establecido en la Constitución, la Ley establece una lista prolija pero con ciertas vaguedades, como cuando se refiere a h) Los intereses económicos y comerciales, i) la política económica y monetaria, que pueden derivarse en negativas injustas de ese derecho a la información y que según el dictamen del Consejo de Estado pueden mermar seriamente la eficacia real del referido derecho.

La transparencia en la información estadística

En materia de información estadística, el Tratado de la Unión Europea, en el artículo 338 del Tratado de Lisboa, firmado por los 27 Estados Miembros el 13 de diciembre de 2007, se refiere a la ley o ley marco europea, que establecerá las medidas de elaboración de estadísticas cuando sea necesario para llevar a cabo las actividades de la Unión. Establece que “la elaboración de la estadísticas respetará la imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y el secreto estadístico y no ocasionará cargas excesivas a los operadores económicos”.

Previamente, en enero de 1999, el Ecofin, encargó a la Oficina Estadística de la Comisión Europea (Eurostat) elaborar un plan de Acción del EMU, demandando una serie de estadísticas que han obligado a todos los países a incrementar sus esfuerzos ya sea en términos de ofrecer una información más detallada o de acortar los plazos de disponibilidad de la información elaborada. El objetivo es disponer de la información comparable que haga posible la valoración de las políticas económicas aplicadas en los países. El Plan de Acción del EMU, presentado al Consejo ECOFIN en septiembre de 2000, supuso un gran paso hacia la mejora de las estadísticas macroeconómicas infra anuales de la UE y la zona del euro.

Con la creación e implantación del Euro, la aplicación de una política monetaria común hace patente la necesidad de disponer por parte del Banco Central Europeo, de indicadores coyunturales rápidos para el conjunto de la UEM, comparables con los de otras áreas económicas y fundamentalmente con los Estados Unidos. El Plan de Acción EMU exige que los Estados miembros aceleren la producción de las series de datos nacionales para que la Comisión Europea produzca y publique los Principales Indicadores Económicos Europeos (PIEEs), una demanda del Banco Central Europeo con el fin de disponer de indicadores comparables para la aplicación de la política monetaria europea. Se trata de la producción de un conjunto de 19 indicadores coyunturales, mensuales y trimestrales concebidos como herramienta de apoyo para el análisis económico y la política monetaria y que deben satisfacer los más altos estándares internacionales de calidad.

Por otra parte, el Plan también abarca las cuentas nacionales trimestrales, las cuentas trimestrales de la Administración pública, las estadísticas de los mercados de trabajo, las estadísticas coyunturales de las empresas y las estadísticas sobre comercio exterior. Los últimos Consejos de Lisboa y Barcelona establecieron también la necesidad de disponer de indicadores estructurales, comparables en diversas materias: Uso de las nuevas tecnologías, medio ambiente y crecimiento sostenible.

Todos los aspectos sobre la calidad de la información estadística se han desarrollado en EUROSTAT que como organismo de la Comisión Europea responsable de la información estadística acordó y adoptó en el 24 de febrero de 2005 el “European Statistics Code Of Practice”. El código abarca 15 principios, de obligatorio cumplimiento para todos los Estados Miembros de la UE. Aunque en la mayoría se puede encontrar alguna referencia a la

información, sobresalen los de: 1º: profesionalidad e independencia, el 4º: calidad, el 6º: imparcialidad y objetividad, el 11º: relevancia y el 15º: accesibilidad y claridad. El Código de buenas prácticas, está publicado en español en la Web del INE. Con el propósito de concretar y controlar la aplicación del código, se creó un comité European Statistical Governance Advisory Board (ESGAB) en cuyo último informe del 2010 hace referencia en su introducción al daño que el caso Griego ha hecho sobre la credibilidad de la información estadística, reforzando la necesidad de continuar mejorando la aplicación del código de buenas prácticas. El próximo informe está previsto con el análisis de la información en 2014.

Las Estadísticas Oficiales son la fuente más importante y confiable de información y el Instituto Nacional de Estadística (INE), como responsable de la realización de prácticamente todas las operaciones estadísticas que se basan en encuestas, tiene que enfrentarse al reto de responder a una creciente demanda, nacional, internacional e incluso regional, de datos e indicadores estadísticos manteniendo unos estándares de calidad. Por otra parte, el INE tiene el compromiso de impulsar la transparencia con los usuarios y con los medios de comunicación.

La Ley de la Función Estadística Pública 12/1989, de 9 de mayo, que constituye el pilar de la legislación estadística básica, regula la función estadística para fines estatales, la organización de los servicios estadísticos y las relaciones en materia estadística con las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, así como con la Comunidad Europea y Organismos Internacionales. Las estadísticas para fines estatales son todas aquellas que el Estado acuerde, sin más límite que el incluirlas en el Plan Estadístico Nacional (PEN) que, aprobado por Real Decreto con un periodo de vigencia de cuatro años, se presenta como principal eje ordenador de la actividad estadística del Estado.

Otros Organismos se ocupan de otras informaciones: El Banco de España como institución independiente atiende la Información Financiera. El Ministerio de Hacienda, a través de la IGAE, se encarga de la información presupuestaria y fiscal y de las estimaciones de déficit público. Además, un comité formado por técnicos del INE, Banco de España y la IGAE analiza los datos del sector público para trasladarlos oficialmente a la Comisión Europea e incorporarlos a la Contabilidad Nacional del INE.

El Sistema Estadístico Español es, comparado con otros sistemas estadísticos, de gran complejidad debido al gran número de actores que conforman el sistema. La Estadística Oficial en España guarda simetría con la configuración político-administrativa del país y se estructura de forma paralela a la Administración Pública, es decir, en tres niveles como consecuencia de la definición de un Estado muy descentralizado, pudiéndose distinguir la estadística Estatal, la Autonómica y, en menor medida, la estadística Local.

Este contexto exige que todos los agentes, locales, autonómicos y estatales, que intervienen en la elaboración de las estadísticas oficiales estén coordinados y se sometan a las mismas reglas y normas de funcionamiento y técnica estadística, tanto desde el punto de vista institucional como en el ámbito de los procesos y productos estadísticos, y se asegure un

aprovechamiento eficiente en la utilización de los recursos disponibles, evitar duplicidades y garantizar cobertura de información de todos los sectores de interés. Pero los servicios de estadística de las Comunidades Autónomas, han replicado la ley y los programas estadísticos del INE y los calendarios. Además son pocos (País Vasco y Andalucía), los que hacen alguna aportación estadística propia, comportándose en general como servicios de estudios de las consejerías de economía de las CCAA. No disponen de independencia respecto a sus autoridades políticas aunque se coordinan con el INE a través del Comité Interterritorial de Estadística.

En cuanto al cumplimiento del **Código de Buenas Prácticas**, España lo ha aprobado y cumple con las exigencias de transparencia y puntualidad en su información. Además tiene el compromiso de impulsar la transparencia con los usuarios y con los medios de comunicación. Publica al comienzo del año el calendario, con fechas concretas, de las estadísticas coyunturales y muy aproximadas, en las estructurales. El INE es independiente según la ley estadística pero tiene una debilidad que sería subsanable con una corrección en la Ley de estadística: su presidente/a es nombrado y destituido por el Consejo de Ministros sin una duración definida del mandato, lo cual debilita la independencia.

Sin embargo, la exigencia de transparencia de la información no se cumple con los datos procedentes del sector público. No existe un calendario concreto de la publicación mensual de los datos de ejecución presupuestaria en materia de ingresos, gastos y déficit, en lo referente a la información económico financiera de las cuentas públicas de las Comunidades Autónomas, aunque desde fecha reciente (julio de 2012), se publican los datos de ejecución presupuestaria mensualmente. Pero en cuanto a su fiabilidad, los resultados referentes a los últimos años, varias veces corregidos por el gobierno, ponen en entredicho la información aportada. Recientemente desde Bruselas el portavoz de asuntos económicos exigía más transparencia en los datos del sector público, aunque decía no dudar de la calidad del trabajo del INE. Pero hay que tener en cuenta que al tratarse de datos administrativos, en la elaboración de los resultados del Déficit público, son las propias Comunidades Autónomas las que suministran la información inicial. Por eso sería muy importante contar con instrumentos de control necesarios para supervisar la fiabilidad de las cuentas públicas en el corto plazo ya que el Tribunal de Cuentas lo hace a más largo plazo.

La interpretación de los datos: datos oficiales, estimaciones y previsiones.

La fiabilidad de una estadística depende fundamentalmente de la metodología aplicada para su elaboración y en el caso de estadísticas muestrales, del tamaño y la aleatoriedad de la muestra utilizada. Otro caso diferente es el de los registros administrativos que por haber sido creados con otros objetivos pueden escapar de los estándares de fiabilidad necesarios. Sin embargo, por un principio de eficiencia, cada vez se están integrando más los registros en una producción estadística fiable. Como ejemplo citaré el padrón continuo de

habitantes. En la EU, la mayoría de los países nórdicos, debido a su pequeño tamaño, utilizan prioritariamente los registros administrativos en la elaboración de las estadísticas.

Es fundamental la publicación de los llamados **metadatos** es decir la definición de los conceptos y variables utilizados en cada estadística. En la UE se está haciendo un esfuerzo considerable por establecer metodologías uniformes con conceptos y estándares comunes en la elaboración de las estadísticas oficiales de todos los Países miembros de la UE que permitan la elaboración de estadísticas del conjunto de la UE y la comparación de los datos de todos los países. Esta tarea que recae sobre EUROSTAT que en contra de lo que a veces parece elabora siempre con los datos de los propios responsables estadísticos de cada uno de los países. Los PM han tenido que adaptar sus propias estadísticas a estos cánones metodológicos modificando muchas veces sus propios conceptos y definiciones.

Una vez que se dispone de la información, esta debe ser analizada de forma correcta. Para ello es necesario conocer y atenerse a las definiciones adecuadas de cada información y no tergiversar el significado de las mismas. En la comunicación de los datos es importante diferenciar claramente cuando se trata de datos oficiales o de estimaciones y previsiones.

Por ejemplo es bastante corriente que cuando alguna Institución, incluso el Banco de España, se refiere al crecimiento del PIB en un trimestre, se considere como un dato oficial cuando realmente se trata de una estimación realizada por la Institución antes de que el INE publique el dato oficial. Tampoco hay que confundir cuando se trata de un dato ó de una previsión, es decir de lo que ha sucedido con alguna variable y lo que se cree o prevé que variará.

Una confusión bastante común por desconocimiento de las definiciones es cuando se utilizan indistintamente variables fondo (stocks) y variables flujo. Por ejemplo a veces se utiliza el término de la riqueza de un país con el PIB. En el primer caso se estaría refiriendo al stock de activos acumulados, mientras que en el segundo es el flujo de los bienes y servicios producidos durante un periodo. Concretamente el concepto de PIB desde las tres ópticas de Contabilidad nacional: como suma del valor añadido en las producción de bienes y servicios en un periodo determinado o como suma de las rentas generadas ó como suma de sus empleos en consumo, inversión y demanda exterior, es profusamente utilizado, a pesar de ser desconocido para la mayor parte de los comunicadores e incluso de economistas que escriben y hablan de él.

Otro ejemplo reciente de confusión por desconocer ignorar las definiciones estadísticas han sido los comentarios al contraponer datos de costes de trabajo y salarios, sin tener en cuenta que El coste laboral se define como el coste en el que incurre el empleador por la utilización del factor trabajo y comprende varios apartados. El primero es el coste Salarial que comprende todas las remuneraciones, tanto en metálico como en especie, recibidos por el trabajador. El segundo lo constituyen las Cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social, que son las contribuciones que con carácter obligatorio deben ser satisfechas a la Seguridad Social por parte del empleador. Otro componente lo forman las

Indemnizaciones por despido, los gastos en formación profesional, los gastos en transporte, los gastos de carácter social (comedores, guarderías, actividades deportivas y culturales, etc.

Los analistas, económicos y financieros. Saben utilizar todo tipo de índices y tasas además de los datos brutos originales al referirse a un hecho o variable determinada. Algunas son sencillas. Tasa interanual, tasa intertrimestral, tasa acumulada en un periodo, etc. Pero a veces la interpretación de la información gráfica a través de las tasas lleva a confusión a los más profanos. Por ejemplo en el análisis del paro, el paro ha aumentado en términos brutos en el último trimestre pero como la tasa de variación ha sido menor que en el trimestre anterior la curva mostrada en un gráfico se mostraría decreciente. Y la interpretación no rigurosa podrá ser equívoca.

Por otra parte me pregunto por qué a los políticos les gustan tanto los porcentajes y tan poco los números absolutos. Mi sospecha es que los porcentajes son más fáciles de recordar y mencionar y además más difíciles de rebatir, porque como es bien sabido encierran al menos dos variables con las que jugar: El numerador y el denominador. Por ejemplo, al hablar del déficit de las Administraciones Públicas, normalmente conocido como Déficit Público, previsto para 2013, el gobierno adelantó el objetivo del 6,5% del PIB, corrigiendo el objetivo anterior, pero la Comisión Europea, aunque aceptó la rebaja del objetivo por las condiciones excepcionales del momento estimaba el 6,8% del PIB. Pues bien, aceptando este porcentaje, el Gobierno deberá estimar la magnitud del déficit en términos monetarios (en millones de euros) y deberá estimar no solo la evolución de los ingresos y de los gastos públicos en 2013 (cuya diferencia compondría el numerador) sino también el PIB monetario que implica estimar el crecimiento real que había estimado en el -1.3% y también el crecimiento de los precios implícitos en el PIB (inflación).

Pero lo peor son Confusiones inducidas y faltas en la veracidad en la información. En algunas notas de prensa se utilizan titulares que se distancian notablemente del contenido de la nota. Las menos atrevidas se limitan a resaltar los aspectos más favorables dejando el análisis de los aspectos más negativos inmersos en la maraña de los datos para que solo los entendidos sean capaces de verlos. No importa el análisis veraz sino la comunicación del mensaje interesado. Un ejemplo ha sido el comentario del ministro de hacienda sobre el aumento salarial de los últimos años, al tener en cuenta solo la información, muy parcial, referida a los convenios colectivos aprobados.

Desgraciadamente todos conocemos experiencias más dolorosas con documentos financieros y contractuales donde lo más importante se esconde en la letra pequeña. Así tenemos el ejemplo de las famosas “preferentes” que son acciones que carecen de preferencia al tratar de venderlas ó fondos “garantizados” en los que no se garantiza la recuperación del capital invertido.

Es triste para los amantes de la estadística observar como usuarios con cierta formación en otros campos pero desconocedores del valor de los datos, se mofan de la fiabilidad de las estadísticas reduciendo el valor de las mismas a la consideración de un único

parámetro “la media” argumentando el chiste del pollo y el medio pollo y desconociendo las medidas estadísticas de dispersión que enmarcan la fiabilidad de las estadísticas. Pero también es culpa de la mala utilización de las variables agregadas sin hacer un mínimo esfuerzo por diferenciar su comportamiento en los diferentes componentes y el peso de los mismos en el conjunto del agregado.

CONCLUSIONES

La falta de transparencia conlleva a un deterioro de la credibilidad en las actuaciones del sector Público. En el ámbito económico y financiero, la necesidad de transparencia se hace más relevante.

- ✓ La Constitución española establece el derecho de los ciudadanos al acceso y transparencia de la información del sector público. Desde 2013. Se dispone de una Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- ✓ La transparencia estadística está muy desarrollada en la legislación europea. El Plan de acción del EMU establece las necesidades estadísticas para la política monetaria del BCE.
- ✓ La necesidad de disponer de información de calidad, veraz y fiable sobre los estados miembros, ha llevado a la Comisión Europea a elaborar un Código de buenas prácticas de obligado cumplimiento.
- ✓ En el ámbito estadístico, España cumple con los requisitos del Código de buenas prácticas. No obstante en el capítulo de la información estadística del sector público es donde presenta algunas debilidades.
- ✓ Para disponer de transparencia es indispensable que además de la legislación adecuada, los poderes públicos crean en esa necesidad de transparencia. Sin ello todos los esfuerzos resultarán inútiles porque siempre encontrarán resquicios en las leyes para incumplirlo.
- ✓ Es fundamental la publicación de los llamados metadatos es decir la definición de los conceptos y variables utilizados en cada estadística. En la UE es una norma de obligado cumplimiento.
- ✓ En la comunicación de los datos es importante diferenciar claramente cuando se trata de datos oficiales o de estimaciones y previsiones.
- ✓ A veces la interpretación incorrecta de la información gráfica a través de las tasas lleva a confusión.
- ✓ Pero lo peor son las confusiones inducidas y faltas de veracidad en la información. Hay que luchar contra la perversión del lenguaje, basada muchas veces en el abuso del poder