



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.3/1999/8
16 de noviembre de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN DE ESTADÍSTICA
30º período de sesiones
1 a 5 de marzo de 1999
Tema 3 e) del programa provisional*

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS: OTRAS ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

Evaluación del Programa de Comparación Internacional

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Comisión de Estadística el informe preparado por el consultor sobre la evaluación del Programa de Comparación Internacional (PCI), que figura en el anexo. El informe fue preparado en cumplimiento de la solicitud formulada por la Comisión de Estadística en su 29º período de sesiones¹.

* E/CN.3/1999/1.

¹ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1997, Suplemento No. 4 (E/1997/24), párr. 13 j) a l).

Anexo

INFORME DEL CONSULTOR SOBRE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA
DE COMPARACIÓN INTERNACIONAL*

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN ANALÍTICO	1 - 21	5
¿Por qué se prepara este informe?	2 - 6	5
Críticas y reacciones anteriores	7 - 11	7
¿Se necesitan las paridades del poder adquisitivo?	12 - 17	9
¿Son creíbles las estimaciones del PCI?	18 - 20	10
Recomendaciones	21	11
Conclusiones	22	13
I. INTRODUCCIÓN	23 - 30	14
II. UN ANÁLISIS DEL PCI	31 - 45	16
¿Cuál es el tema del PCI?	31 - 37	16
¿Cómo intervienen las comparaciones internacionales en el quehacer cotidiano?	38 - 41	17
¿Por qué se encargó este informe?	42 - 45	18
III. SIGNIFICADO DE ESTE INFORME: PUBLICACIONES EXISTENTES Y PROBLEMAS PERCIBIDOS	46 - 50	20
IV. ¿POR QUÉ EL "DESASOSIEGO" ACERCA DEL PCI?	51 - 65	23
¿Se justifica el PCI en vista de sus aplicaciones	51 - 56	23
¿Se justifica el PCI considerando la calidad que tendrán probablemente sus datos?	57	28

* Este informe fue preparado por el Sr. Jacob Ryten con el auspicio del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de las Naciones Unidas.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
¿Qué es mejor: no tener datos sobre las paridades del poder adquisitivo o contar con los producidos por el PCI?	58 - 59	28
¿Cuál es la inversión mínima que se requiere para mejorar sustancialmente la calidad de los datos sobre las PPA?	60 - 62	29
¿Cómo sabremos que se obtienen datos de mejor calidad?	63 - 64	30
¿Nos preocupan las ambigüedades de la agregación o las comparaciones de precios reales entre países?	65	31
V. DIFERENCIAS ENTRE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE CASTLES Y ESTE INFORME	66 - 72	31
Concordancias	67	32
Diferencias	68 - 69	32
Nuevas recomendaciones	70	33
Auditoría y evaluación	71 - 72	33
VI. CREDIBILIDAD Y PROCEDIMIENTO: CÓMO SE CONSIDERA EL PROCEDIMIENTO ACTUAL	73 - 77	34
VII. CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES, OPINIONES CRÍTICAS Y DILEMAS	78 - 83	37
Circunstancias especiales que afectan al PCI	78	37
Críticas expresadas	79	38
Dilemas para fases futuras	80 - 83	40
VIII. RESPUESTAS POSIBLES Y MEDIDAS PRÁCTICAS	84 - 96	44
Respuestas posibles	84 - 86	44
Puesta en marcha de una fase del PCI	87 - 93	46
La función de un buen manual	94 - 96	51

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IX. MÁS PREGUNTAS Y RESPUESTAS	97 - 137	52
El asunto de las ponderaciones del PIB	97 - 100	52
¿Cuántas facetas del PIB cubrirse?	101 - 115	55
El tema de la agregación del PIB	116 - 120	58
Países puente	121 - 123	60
Propuesta con respecto a una forma más rápida de producir resultados	124 - 130	61
Una cuestión de geografía	131 - 137	62
X. MEDIDAS A CORTO PLAZO	138 - 154	65
Tres características necesarias	138	65
Centro de asistencia	139 - 142	66
Normas de ajuste	143 - 147	67
Una capacidad analítica	148 - 154	68
XI. COSTOS, RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	155 - 161	72
¿Cuánto costará?	155 - 159	72
Recomendaciones	160	76
Conclusiones	161	77

RESUMEN ANALÍTICO

1. Los elementos esenciales del informe son los siguientes:

Si sólo se dispusiese de un párrafo para enunciar sucintamente la esencia de este informe, el párrafo comenzaría diciendo que hay razones para conservar el Programa de Comparación Internacional (PCI), pero que los resultados que produce deben ser más creíbles y de mayor utilidad. A fin de producir este cambio necesario, la División de Estadística de las Naciones Unidas debería encontrar un "coordinador mundial" que cuente con la experiencia y la categoría que demanda ese tipo de trabajo. Habrá que pedir al coordinador que forme un consorcio financiero integrado por las oficinas nacionales de estadística y los organismos internacionales a fin de garantizar el éxito de una nueva fase del PCI; que redacte nuevamente el Manual del Programa de Comparación Internacional^a para destacar con claridad que se trata de un procedimiento abierto, objetivo y eficaz; y que encuentre la forma de hacer llegar oportunamente los resultados a las manos de los usuarios. La peor opción es no hacer nada, pero hacer algo creíble demandará gastos adicionales.

^a Estudios de métodos, Serie F, No. 62 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.XVII.12)

¿Por qué se prepara este informe?

2. El objetivo de este informe es examinar la situación en que se encuentra el PCI 30 años después de su creación y emitir una opinión sobre sus perspectivas en el futuro próximo. Con este fin, en el informe se trata de responder interrogantes tales como:

a) ¿Cumplen una finalidad útil las paridades del poder adquisitivo (PPA) y las estadísticas ajustadas según estas paridades que produce el programa, finalidad que no podría lograrse por medio de otras opciones menos costosas o mejores?

b) ¿Se atienden con calidad suficiente las mismas finalidades con las estadísticas producidas por el programa en su forma actual?

c) Si se considera que es necesario mejorarlas, ¿qué tipos de medidas deberían adoptarse para lograr dichas mejoras y por qué?

d) ¿Cómo deben realizarse dichas mejoras?

e) ¿Cuánto podrían costar?

f) ¿Cómo podría obtenerse el financiamiento necesario para instituir dichas medidas?

g) ¿Cuáles son las cosas que han de abordarse primero si las recomendaciones comprendidas en el informe parecen razonables?

3. En la sección II del informe se tratan estas cuestiones y se proporcionan respuestas para ellas. Está destinada principalmente a las personas interesadas con exclusividad en la parte orientada a la adopción de medidas o bien a las personas cuyo interés por el programa y sus resultados no va más allá de tener una idea general acerca de las recomendaciones de este informe. En las secciones siguientes se procura responder los interrogantes uno por uno y se explica cómo se llegó a las preguntas planteadas en la primera sección. En el apéndice I* se resumen los resultados de las entrevistas que realizó el consultor a los usuarios de los datos, los posibles usuarios y proveedores de información básica en oficinas nacionales e internacionales.

Las circunstancias exactas que llevaron a la realización de este informe han quedado registradas en las actas del 29º período de sesiones de la Comisión de Estadística (Nueva York, febrero de 1997). Se solicitó que un consultor preparara un informe para la Comisión sobre la situación del proyecto de comparación del desempeño económico utilizando las técnicas de la paridad del poder adquisitivo. El mandato de la consultoría está enunciado en el anexo del documento E/CN.3/1997/3/Add.1. Los patrocinadores directos del informe son la División de Estadística de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

4. Este informe no es el único de su tipo. Otro consultor redactó un informe de propósito similar pero centrado en el segmento del programa correspondiente a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Ese informe ha sido de dominio público durante buena parte del año y ha sido examinado en varias reuniones oficiales¹. La evaluación efectuada y las recomendaciones formuladas son similares en algunos aspectos a las de este informe, pero en otros son distintas. En el apéndice II* se examinan detenidamente los puntos en los que hay acuerdo y aquellos en los que se advierten diferencias entre los dos informes.

5. Puesto que en el presente informe no se pretende mantener el suspenso, no hay razón para dejar las conclusiones principales para el final. En pocas palabras, las conclusiones son que el PCI merece conservarse, pero que actualmente es deficiente y habrá que hacer algo con respecto a la credibilidad, la calidad de sus resultados y las perspectivas de supervivencia. Se

* Los apéndices de este informe pueden ser consultados en su versión electrónica en: www.un.org/Depts/unsd.

¹ En especial en una reunión de la OCDE sobre las paridades del poder adquisitivo realizada en París en noviembre de 1997; y en el 19º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Programas de Estadísticas Internacionales y Coordinación de la Comisión de Estadística (Nueva York, 10 a 12 de febrero de 1998).

recomiendan varias medidas, algunas de ellas para adoptarlas de inmediato y otras en el curso de los próximos años, pero todas ellas condicionadas a la probabilidad de obtener una adecuada asistencia financiera para el programa. Otra conclusión a la que se llega es que si no se hace lo suficiente para rescatarlo, el programa probablemente "desaparecerá".

6. Gran parte de lo que se dice en este informe es una crítica y puede parecer duro para quienes han trabajado arduamente promoviendo la utilidad del Programa y manteniendo su integridad. Han cumplido una tarea notable en circunstancias adversas y en un campo preñado de dificultades de orden práctico y conceptual. La comunidad internacional que se dedica a las estadísticas debe estarles agradecida por su labor. Pero no tendría mucho sentido que en este informe se comentaran las deficiencias del programa sin demostrar cómo afectaron su credibilidad en forma adversa. Corresponde que en el informe se justifique de la mejor manera posible todas las medidas que propicia, y eso supone dar un panorama imparcial de la situación actual y las perspectivas del programa.

Críticas y reacciones anteriores

7. Las cuestiones que se examinan en este informe no son nuevas. Han sido planteadas una y otra vez tanto por los usuarios como por los proveedores de datos por igual y probablemente para disgusto de los defensores del PCI, quienes han luchado con creciente dificultad para mantener la integridad y la utilidad del programa. En respuesta a una crítica efectuada por Paul Samuelson sobre la obstinación del Banco Mundial en publicar "las cifras equivocadas"², el entonces Vicepresidente Adjunto del Banco Mundial comentó:

"... la tarea más importante que debemos enfrentar [antes de comenzar a aplicar las paridades del poder adquisitivo a las operaciones del Banco] es ampliar la cobertura de los países y asegurar que los datos del PCI se obtengan puntual y regularmente ..."

Y su diagnóstico fue:

"... [muchos países en desarrollo] han determinado que la tarea supone una carga financiera y no creen que las estimaciones resultantes sean muy útiles para las políticas. Segundo, algunos países en desarrollo temen que los resultados del PCI, que muestran estimaciones más altas del producto bruto interno (PIB) ... puedan usarse en perjuicio de la posición que ocupan en los organismos financieros multilaterales. Tercero, la capacidad de algunos de estos países en materia de estadística no han permitido la realización de estudios cabales del PCI."

Las dos medidas destinadas a superar algunas de las dificultades observadas y que se mencionaron específicamente fueron "... que los países no incluidos se cubran mediante un "enfoque de productos limitados" y "que las organizaciones financieras multilaterales más importantes cooperen con el Banco en el marco de algún tipo de acuerdo de participación en los costos".

² Cuadros comparativos del producto interno bruto convertido al tipo de cambio de mercado que prevalezca.

8. Además de explicar por qué está de acuerdo con las críticas y con las medidas que pueden adoptarse en relación con las mismas, el presente informe examina otras varias opiniones críticas y propone medidas relacionadas con ellas. En particular, trata detenidamente la falta de credibilidad del programa a juicio de los usuarios y de los proveedores de datos y examina distintas maneras de aumentar la credibilidad. Considera los elementos relacionados con la calidad, sobre todo su inadmisibles falta de puntualidad, y sugiere formas de remediarla.

9. Por último, el informe examina cuestiones de gestión y de organización del programa, menciona deficiencias en ambos aspectos y pide la pronta adopción de medidas para fortalecer su administración. Sugiere cuáles podrían ser esas medidas y procura transmitir cuán urgente es comenzar a avanzar y conservar el impulso para rescatar el programa. Los elementos clave de sus recomendaciones son algo similares a los empleados para la puesta en marcha del Programa para Desarrollar la Capacidad Nacional de Efectuar Encuestas por Hogares (PDCNEEH), a saber:

a) Encontrar un coordinador que tenga un prestigio y una credibilidad acordes a la importancia que debería tener este programa a juicio de la comunidad estadística internacional;

b) Convencer al mayor número posible de oficinas nacionales de estadística avanzadas de que suministren personal para un número reducido de cargos - y que los financien - a fin de apoyar al coordinador. Los patrocinadores utilizarán esos cargos para capacitar a personas que se encuentran a mitad de su carrera.

10. En este informe no se trata de encontrar deficiencias en los métodos que se utilizan actualmente para imputar y agregar los datos básicos. En cambio, se considera que debería ponerse en práctica la recomendación que figura en el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 (SCN de 1993)³ y que en este momento no tiene sentido dedicar esfuerzos a otras tareas que no sean el análisis sistemático de las diferencias que aparecen en los agregados a los que se llega mediante métodos diferentes.

11. Tampoco versa este informe sobre el diseño de un método que ayude a las oficinas nacionales de estadística en la tarea de reunir datos básicos comparables. A esta altura de la vida del programa y frente a los problemas que están poniendo en jaque su supervivencia, no se considera que sea de importancia primordial obtener métodos más perfeccionados de agregación o mejores sistemas de muestreo.

³ Naciones Unidas, Sistema de Cuentas Nacionales, 1993; véanse en la sección 16.103 los puntos a) y b); esta recomendación fue aceptada implícitamente por la comunidad estadística internacional y explícitamente por las cinco organizaciones que auspiciaron la publicación del SCN de 1993. Para mayores detalles, véase la sección IX más adelante.

¿Se necesitan las paridades del poder adquisitivo?

12. Esta pregunta tiene una respuesta general cuyo atractivo será advertido con prontitud por la comunidad estadística internacional. Hace ya veinte años se tomó la decisión de iniciar la tarea que condujo a la serie de revisiones más cabales y costosas del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Las finalidades de este ejercicio eran varias, pero una de ellas era confirmar la existencia de un lenguaje internacional para los compiladores de estadísticas macroeconómicas y asegurar que cuando utilizan una cierta expresión todos ellos quieren indicar la misma cosa. La inversión que supuso esa revisión sólo dará su pleno rendimiento cuando los datos nos permitan comparar tanto las tasas de crecimiento como los niveles de los agregados en sentido amplio de la economía. Pero para poder hacerlo en el caso de los niveles de PIB (y para los elementos del PIB) la existencia de distintas monedas no debe disuadirnos ni hacernos depender con exclusividad de los tipos de cambio de mercado entre ellas. Conceptualmente, en la teoría y en la práctica, el programa de las cuentas nacionales de las Naciones Unidas sólo estará completo cuando abarque el PCI.

13. El origen de este argumento se remonta a una reunión de un grupo de especialistas sobre la metodología y la puesta en práctica del PCI y a la reacción que produjo posteriormente su informe en 27º período de sesiones de la Comisión de Estadística:

"La Comisión expresó su apoyo al plan [de que] ... se iría dejando de lado la costosa práctica de iniciar comparaciones quinquenales tomando un año como referencia en favor de la integración del programa en las actividades relacionadas con las cuentas nacionales y los índices de precios al consumidor."

14. Pero en general las razones de este tipo rara vez son imperiosas para los gobiernos nacionales. Para que las estimaciones de la paridad del poder adquisitivo sean legítimas a juicio de los estadísticos de los gobiernos nacionales y, sobre todo, a juicio de quienes pagan su sueldo, deben tener aplicaciones en materia de políticas que se puedan describir y que sean razonablemente importantes. Las entrevistas realizadas como parte del procedimiento que tuvo como resultado este informe suministraron pruebas convincentes de que las PPA y las cifras del PIB ajustadas según estas paridades, son por cierto necesarias para varias finalidades del análisis de políticas. De hecho, si no fuera porque se advierten ciertas debilidades en los métodos actuales, ya se podrían haber encontrado importantes aplicaciones operativas. En la sección correspondiente de este informe se proporcionan más detalles acerca de dichas aplicaciones. A continuación se mencionan cuatro ejemplos de aplicaciones importantes:

a) Una mejor evaluación de la pobreza y de su distribución, sin la cual podría ser menos eficaz la asignación de los escasos fondos a los beneficiarios necesitados;

b) Unos criterios mejor fundados en cuanto a las cuotas y los derechos de giro de los países miembros del FMI;

c) Una primera aproximación mejor para la fijación del tipo de cambio en el caso de los países que abren su economía a la inversión y el comercio exterior;

d) Una mejor comprensión de los efectos de la competitividad en el comercio exterior, y los consiguientes efectos sobre la calidad del asesoramiento que se presta en materia de política comercial.

15. No es menester decir que las cifras del PIB ajustadas según las PPA deberían ser un complemento esencial del PIB en precios constantes, y que los dos conjuntos de estimaciones deberían cumplir una función igual en la explicación del crecimiento económico en un mundo en que el comercio internacional y la inversión se expanden con rapidez. Si bien ninguno de estos argumentos es perentorio, en conjunto apoyan la aseveración de que si no se tuvieran las PPA, el sistema de estadísticas económicas internacionales que se requiere para suministrar información destinada a la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas sería considerablemente peor.

16. Ninguna de las razones expuestas anteriormente responde las preguntas acerca de la utilidad de las PPA en su estado actual. Esas cuestiones caben en dos categorías:

a) ¿Merecen conservarse las PPA con sus características actuales de puntualidad y confiabilidad?

b) ¿Es posible mejorar las estimaciones actuales de las PPA a un costo que sea accesible para la comunidad estadística internacional?

17. Los asuntos relacionados con los resultados de las PPA y la forma en que se comparan con otras alternativas se mencionan en la sección IV más adelante. Sobre todo se hace referencia a lo que se sabe acerca de la capacidad explicativa de las PPA en relación con la opción del tipo de cambio de mercado.

¿Son creíbles las estimaciones del PCI?

18. No lo son, y éste es el problema mayor del Programa. "El valor de la inteligencia depende de su crianza", dice un conocido autor de novelas de espionaje⁴. Lo mismo ocurre con las estadísticas porque cuando se las observa desde el exterior es posible evaluar su valor potencial pero no su confiabilidad. Para determinar su "crianza" dependemos en buena medida de la credibilidad del procedimiento y de la confianza que nos merecen los que lo realizan. En la mayor parte de este informe se examina la "crianza" de las estimaciones del PCI, que han sido tema de críticas en su mayoría vinculadas al procedimiento de reunión, compilación y divulgación de las estadísticas producidas por el programa.

19. En una medida que carece de parangón en otras estadísticas en el ámbito internacional, las PPA dependen de una estrecha cooperación entre las oficinas nacionales de estadística y los departamentos de estadística de los organismos

⁴ John Le Carré en *Murder of Quality* (Victor Gollancz, 1962).

internacionales. Pero recién comienzan a surgir los mecanismos que respaldan lo que debería ser una asociación estrecha y fácil. En algunos casos ni siquiera se cuenta con ellos. Anteriormente, se ha prestado excesiva atención a la forma en que se agregan los datos básicos una vez que se los obtiene pero no se ha prestado atención suficiente a la forma en que debe reunírseles en primer lugar. Las medidas que se proponen en este informe tienen por finalidad fortalecer la "crianza" de los datos; mejorar su valor a juicio de los posibles usuarios y fortalecer los vínculos vitales entre las oficinas nacionales e internacionales que se ocupan de la compilación de las PPA.

20. Naturalmente, las medidas que se proponen tienen un costo en dinero, y sería descabellado pretender que es posible mejorar el Programa sin incurrir en costos. De hecho, se dice en el informe que los recursos que consume el programa son reducidos frente a la importancia que podrían tener las estadísticas de las PPA si se las produjese periódica, sistemática y puntualmente. Hay formas de tratar de obtener recursos adicionales y el informe incluye algunas propuestas sobre la forma de hacerlo. También hay, por supuesto, otras opciones - no hacer nada y dejar que el programa desaparezca o, de lo contrario, acelerar deliberadamente su desaparición. Este último rumbo es improbable - la comunidad estadística internacional está claramente en contra de la pena capital - pero es más probable que ocurra lo primero y por ello se la considera en el informe una opción desafortunada. Esto es esencialmente lo que dice el informe. Pasamos ahora a los argumentos y los detalles.

Recomendaciones

21. Las siguientes son las recomendaciones de este informe:

1. No se debe poner punto final al PCI ni se debe permitir que languidezca. La verdad es que de no ser posible obtener un apoyo financiero adecuado lo peor que puede ocurrir es que languidezca.
2. Obtener financiamiento en amplia escala implica comprometerse a producir puntualmente datos confiables por medio de métodos bien documentados y con sólidos comentarios analíticos.
3. Si bien el objetivo a largo plazo sigue siendo el de estimar la totalidad de los componentes de la demanda final, en una primera etapa los compiladores deberían ser modestos y conformarse con las estimaciones de precios del gasto familiar.
4. El ahorro que se produciría al tener que reunir un número más limitado de precios debería asignarse nuevamente al Programa.
5. El Programa debería tener un coordinador mundial o general.
6. El coordinador debe ser conocido, respetado y poseer capacidad administrativa y profesional demostrada (la expresión "profesional" entraña el conocimiento del complejo total de cuentas nacionales, aplicaciones económicas y estadísticas básicas) para coordinar un proyecto de esta dimensión y complejidad.

7. La nueva etapa del proyecto debe comenzar con una resolución aprobada por la Comisión de Estadística. Esa resolución debe ser posterior a la presentación de un documento que declare sin ambigüedades que es lo que se espera, por qué se lo hace, cuáles son los medios que se usarán, cuáles son las responsabilidades de los participantes y cuáles son las normas de calidad que deben aplicarse en relación con el PCI.
8. La resolución de la Comisión debe ser el resultado y no la causa de la movilización de recursos. Esta última debe ser anterior a la aprobación final.
9. La etapa siguiente debe diseñarse en una forma que permita producir información continua basada ya sea en un estudio de referencia o bien actualizada a través de los índices de precios al consumidor (IPC) y los tipos de cambio.
10. Los recursos adicionales para el proyecto deben obtenerse creando puestos que sirvan para capacitar, que dependan del coordinador y estén financiados por las oficinas de estadística patrocinantes⁵.
11. De la divulgación deben ocuparse tanto las oficinas nacionales de estadística como los departamentos de estadística de los organismos internacionales. Debe conseguirse el apoyo de las oficinas nacionales de estadística a fin de que el proyecto sea más visible y más pertinente.
12. Las partes interesadas (las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y oficinas nacionales de estadísticas seleccionadas) deberían movilizar los recursos requeridos con la dirección del coordinador mundial a fin de:
 - a) Preparar un folleto sobre el PCI para poder discutir el programa con los posibles contribuyentes;
 - b) Contratar el primer grupo de asistentes de corto plazo después de definir las modalidades de su contrato;
 - c) Iniciar la redacción de un manual revisado y ampliado (manual es una buena expresión) que brinde orientación a las oficinas nacionales de estadística que trabajan con el PCI.

⁵ Las modalidades de esta propuesta tendrían que decidirse y someterse a las limitaciones administrativas y financieras que imponen, por una parte, las Naciones Unidas y, por la otra, los países patrocinantes; pero ya no es necesario una estadía permanente en Nueva York, Washington D.C., París o Luxemburgo en tanto haya una buena red de comunicaciones que permita las video conferencias y un intercambio de opiniones intenso vía correo electrónico, teléfono y fax.

Conclusiones

22. No hay un programa de estadística de dimensión internacional que necesite más que el PCI una coordinación central y una relación eficaz con las oficinas nacionales de estadística. Para que el Programa sea sólido es necesario que las oficinas nacionales e internacionales cumplan su función con eficacia. Es más vulnerable que el promedio a los conflictos de personalidad, a los pequeños cambios presupuestarios, a la falta aparente de dirección y demás. Por otra parte, una mano firme, un espíritu de compromiso y finalidad y la obtención de apoyo de parte de las oficinas nacionales de estadística pueden modificar la situación rápida y radicalmente. La evaluación del programa es la oportunidad para formular preguntas fundamentales acerca de la conveniencia de mantener el programa. Si la respuesta es "sí" y el costo es asequible, no será difícil tomar las otras decisiones que permiten asegurar su supervivencia.

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe es el resultado de una evaluación del Programa de Comparación Internacional (PCI) realizada durante 1997-1998 en atención a la solicitud de la Comisión de Estadística y con los auspicios de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Si bien el contenido del informe fue examinado por los patrocinadores, todas las opiniones, recomendaciones y conclusiones en él expresadas son estrictamente las del autor.

23. El Programa de Comparación Internacional tiene ya 30 años y se lo ha probado y comprobado en varias ocasiones. Ha creado un gran fondo de valiosos datos que se utilizan con buenos resultados como complemento de datos relacionados compilados en el marco de las cuentas nacionales de cada país. Mucho se ha escrito sobre el tema de las PPA, cuya estimación es la raíz misma del PCI. Esas publicaciones analizan los resultados obtenidos anteriormente, examinan otros métodos de estimación y de agregación y demuestran en forma concluyente por qué las comparaciones entre países que se basan en los tipos de cambio de mercado pueden dar resultados erróneos tanto para el diseño de las políticas como para la comprobación de las hipótesis económicas.

24. Sin embargo el PCI está en crisis, y es por ello que se solicitó la evaluación de su situación. Esta crisis amenaza las posibilidades de supervivencia del programa con una base financiera sólida y socava gravemente la credibilidad de las cifras que estima. Ninguno de los países que toman parte en el PCI ni los organismos internacionales que intervienen en su administración creen que el programa está equilibrado o que tal equilibrio es estable. Esta idea, que se ha descrito como "preocupación colectiva" ha suscitado algunas preguntas básicas, que esta introducción procura responder en forma sumaria.

25. El presente informe responde decididamente a la pregunta de si conviene hacer un esfuerzo por mantener activo el PCI con un resonante "sí". Ha determinado que existe un número suficiente de aplicaciones de importancia de sus resultados como para justificar tal decisión. Esas aplicaciones son, entre otras:

- a) Todas las comparaciones entre países que entrañan el nivel de desempeño económico;
- b) Las asignaciones racionales de derechos escasos, como las cuotas o los derechos de giro del FMI;
- c) La determinación de tipos de cambio apropiados para los países que están abriendo sus economías a la inversión y el comercio internacionales;
- d) Una mejor comprensión de los factores que determinan la competitividad internacional;

e) La explicación de las relaciones entre consumo, inversión y crecimiento económico.

26. No obstante, la gama de aplicaciones en las que se han utilizado los resultados del PCI no incluye ejemplos de importancia como la asignación de fondos escasos a la lucha contra la pobreza o la asignación de créditos condicionados para inversiones en infraestructura bajo la dirección del Banco Mundial. Si sólo estos fueran los motivos por los que se realiza el programa, gran parte de la incertidumbre acerca de su futuro desaparecería y lo mismo ocurriría con el compromiso y la disposición de las oficinas nacionales de estadística en cuanto a su participación.

27. Se admite que el Programa no está en situación de justificar una mayor asignación de fondos escasos a sus objetivos. Su falta de puntualidad no solo es deplorable sino que, además, en general sus resultados no se aceptan en la misma forma que ciertas estadísticas fundamentales como el IPC o el producto nacional bruto de los países. Pero la credibilidad y la aceptación del Programa sólo puede aumentar si todos los participantes - oficinas nacionales de estadística y los departamentos de estadística de los organismos internacionales - asumen un decidido compromiso con respecto a la calidad del PCI, y este compromiso sólo se obtendrá si las aplicaciones que tiene el Programa justifican que se le preste un decidido apoyo.

28. Hay un círculo virtuoso que en alguna forma no han logrado entender los administradores del PCI. El hecho que las oficinas nacionales de estadística o las autoridades económicas nacionales no asignen una importancia fundamental a los objetivos del Programa lo priva de una fuente esencial de apoyo. Sin este apoyo, los aspectos relativos a la calidad del Programa - puntualidad, confiabilidad de los resultados, transparencia de los métodos - se ven gravemente comprometidos. Pero no se obtendrá apoyo a menos que se mejoren sustancialmente los objetivos del programa, entre otras cosas.

29. En este informe se examinan las causas de la crisis en que se encuentra el PCI y se recomienda la adopción de una serie de medidas destinadas a superar la situación actual. Las recomendaciones se basan en el supuesto de que las medidas se tomarán gradualmente y que, a medida de que vaya aumentando la calidad del PCI, también lo hará el apoyo que le prestan las oficinas nacionales de estadística. Empero, hay varias etapas iniciales sin las cuales el PCI no podrá entrar en el círculo virtuoso. Dichas medidas incluyen:

a) El nombramiento de un coordinador mundial que dé un firme liderazgo y dirección e infunda confianza;

b) La adopción inmediata de métodos que permitan mejorar la puntualidad del PCI, si bien se hará sobre la base de estimaciones preliminares;

c) La consulta sistemática con los posibles participantes a fin de asegurar que entienden los alcances del PCI y la utilidad y la importancia que puede tener para ellos (autoridades nacionales) si está bien administrado;

d) La clara demostración de la transparencia de los métodos y de las aplicaciones, además de la disposición a compartir con los participantes las enseñanzas derivadas de los éxitos y de los fracasos.

30. Se sabe que la comunidad estadística internacional no está dispuesta a dejar caer en el olvido a aquellos programas que no han alcanzado todos los resultados esperados inicialmente de ellos. Esta actitud es a la vez comprensible y prudente pero entraña graves riesgos. Si no se obtiene un decidido apoyo para el PCI y si no se le da otra oportunidad de demostrar que sus resultados son en general útiles y esclarecedores, la opción de dejarlo languidecer sería prácticamente lo peor que le podría ocurrir. Este informe debe considerarse un argumento extenso para impedir que se llegue a este lamentable resultado.

II. UN ANÁLISIS DEL PCI

¿Cuál es el tema del PCI?

31. A primera vista podría pensarse que la cuestión que plantea el PCI es trivial. Por diversas razones se procura comparar el desempeño económico de un país con el de otros. Puesto que cada país tiene su propia moneda, para efectuar comparaciones es necesario tener elementos que permitan convertirla para poder expresar magnitudes similares en una misma moneda. Este elemento natural de conversión es el tipo de cambio, pero los tipos de cambio son inestables. Están dominados en parte por las expectativas acerca del comportamiento probable de los precios de los activos a corto plazo y no todos - en realidad sólo una minoría - de los bienes y servicios producidos en un país determinado intervienen en el comercio internacional⁶. Por lo tanto, se propone un elemento de conversión más significativo - uno que se define como la relación que existe entre el número de unidades de la moneda del país A que se requiere para comprar en A la misma cantidad de bienes y servicios que adquiriría en el país B una unidad de la moneda de ese país B.

32. Pensemos en un universo muy pequeño en el que sólo hay dos países (Utopía y Ucronia) y dos productos básicos (hamburguesas y Coca-Cola). La moneda de Utopía es el "bottletop" y la moneda de Ucronia es "shaker". Si un "bottletop" compra en Utopía una botella de Coca-Cola y una hamburguesa, pero para hacer la misma compra en Ucronia se necesitan tres "shakers", se deduce que con un tipo de cambio de tres "shakers" por un "bottletop" hay "paridad del poder adquisitivo" entre Utopía y Ucronia, sean cuales fueren los tipos de cambio de mercado entre los dos países.

33. Todo lo que implica este asunto es que cuando se comparan los niveles de desempeño económico de Utopía expresados en términos de valor con los de Ucronia y si no hay otras modificaciones (dictaminadas por un cambio de los precios relativos), la tasa de conversión de tres a uno es la que debe aplicarse. El uso de esta tasa de conversión no implica predecir lo que ocurrirá con el tipo de cambio de mercado de los "bottletops" por "shakers".

34. Si además de las comparaciones es necesario compilar información para el universo integrado por Utopía y Ucronia, la regla que ha de seguirse es expresar

⁶ A menos que el país o la región sea una zona de exportación como Hong Kong (China) o Singapur, e incluso en ese caso muchos servicios no participan del comercio internacional.

todas las magnitudes en "bottletops" después de dividir las expresadas en "shakers" por tres, o a la inversa convertir tanto los "bottletops" como los "shakers" a una tercera moneda hipotética, en tanto los tipos de cambio conserven la proporción de tres a uno entre nuestras dos monedas hipotéticas.

35. Si viviésemos en un universo tan sencillo con un número trivial de productos básicos y gustos y tecnologías constantes, ese sería el punto final del problema de las PPA. Pero no ocurre así. En el universo en que vivimos hay muchos países. Hay muchos bienes y servicios y los gustos y las tecnologías varían según los países y se modifican con el correr del tiempo. No es sencillo decidir cual es la composición de la compra estándar - ha de reflejar los gustos de Utopía, de Ucronia o de algún tercer país y en este caso cuál de ellos - ni tampoco asegurar que los bienes y servicios seleccionados satisfacen la propiedad de tener un amplio consumo en cada uno de los países comparados y, al mismo tiempo, seguir siendo comparables entre un país y otro.

36. Tampoco es sencillo definir cómo deben sumarse los resultados del desempeño económico expresados en diferentes monedas. Se han propuesto varias técnicas pero todas dan resultados distintos. Y no se tiene aún una teoría que apoye el uso no ambiguo de una forma de agregación con respecto a otra ni tampoco se cuenta con una serie de análisis para explicar la forma en que las diferencias entre las distintas agregaciones se modifican con el correr del tiempo. En consecuencia, la cuestión de la forma de comparar el desempeño económico de los países usando un patrón común sigue sin tener una respuesta sencilla y convincente aunque se ha trabajado mucho tratando de mejorar nuestra comprensión del problema y se ha mostrado un ingenio intelectual considerable para evitar algunos errores perjudiciales.

37. No obstante todo el trabajo y el ingenio vertido en las publicaciones teóricas sobre las PPA quedan serias dudas en cuanto a la validez, la confiabilidad y la utilidad de los resultados. Estos interrogantes han sido expresados por los usuarios y posibles usuarios y, en un nivel distinto, entre los que producen en el plano nacional los datos brutos que se requieren para efectuar las comparaciones. Son esos interrogantes los que han dado origen a este informe.

¿Cómo intervienen las comparaciones internacionales en el quehacer cotidiano?

38. Las comparaciones internacionales e interregionales son parte del quehacer cotidiano. Decimos que es más caro vivir en Nueva York que en Mobile, Alabama o que una visita a París es menos costosa que otra a Roma y actuamos en consonancia. Las instituciones que tienen oficinas en distintos países tratan de remunerar a sus empleados de una manera que compense los diferentes costos de vida. A veces, esos esfuerzos son muy sistemáticos. Por ejemplo, las Naciones Unidas cuentan con un método elaborado para determinar las diferencias del costo de vida por medio de estudios realizados en distintos momentos y en distintos lugares. Los ministerios de relaciones exteriores tienen inquietudes semejantes y solicitan la información a las Naciones Unidas o bien realizan sus propios estudios. Statistics Canada realiza esos estudios en nombre del Gobierno del país. Se considera que sus resultados son necesarios para asegurar la equidad de los sistemas de remuneración de los funcionarios públicos del Canadá que

trabajan en el exterior. Muchas empresas grandes con sede en el Canadá pero que operan en el extranjero consultan a esta oficina periódicamente, a fin de ajustar las remuneraciones que ofrecen. Todos estos son ejemplos de comparaciones de gastos de consumo realizados a fin de ajustar los ingresos en forma correspondiente. Puede añadirse que en los países grandes se realizan esfuerzos similares porque las condiciones de vida varían mucho en cuanto a costos de una región a otra a pesar de que tienen una única moneda y no hay aranceles internos.

39. También decimos en general que Utopía es un país mucho más rico que Ucronia; que A es un país pobre pero no tanto como B; y que la productividad de C es al menos cuatro veces superior a la de D. Algunas de estas afirmaciones se basan meramente en percepciones. Otras van más allá y requieren pruebas cuantitativas que las sustenten. Faute de mieux, la prueba la proporciona la aplicación de los tipos de cambio de mercado. Pero el empleo de esos tipos se refuta fácilmente espacial y temporalmente. En muchos casos, incluidos algunos que son importantes para el estudio de la pobreza, hay numerosos tipos de cambio de mercado y los más significativos son aquellos que desapruueban las autoridades de los países. En otros casos, el tipo se fija artificialmente porque no hay libre comercio internacional ni inversión y es probable que los resultados de la conversión se opongan a lo que sugiere el sentido común.

40. En los últimos años hemos visto casos en que hubo una rápida declinación de la fortuna no de una sino de varias monedas y tenemos pruebas que sugieren que el empobrecimiento resultante se sobreestimaría en demasía si se aplicaran los nuevos tipos de mercado sin calificarlos. Es verdad que nadie efectuaría comparaciones en distintos períodos que impliquen la producción de bienes y servicios usando tales tipos.

41. Por último, los resultados del PCI nos permiten efectuar estas afirmaciones o servirán a modo de tribunal de apelaciones cuando las impresiones que tenemos están en conflicto. Por estas razones, la discusión que suscitan no debe centrarse en su derecho a existir en principio sino más bien en si se los estima suficientemente bien como para satisfacer a la mayoría de los objetivos. También es legítimo preguntar si, en su estado actual, son más útiles que los tipos de cambio de mercado, pero la respuesta depende en sumo grado de las decisiones de política a las que estamos tratando de brindar información, las barreras conceptuales que resta superar y los medios que, en nuestra opinión, debemos poner a disposición de los que se ocupan del PCI.

¿Por qué se encargó este informe?

42. La situación del PCI se ha examinado repetidamente en los períodos de sesiones de la Comisión de Estadística. Un breve esbozo de la historia del Programa⁷ es que comenzó como un proyecto realizado en colaboración entre la Universidad de Pensilvania y la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas

⁷ Véase Naciones Unidas, Manual del Programa de Comparación Internacional, Estudios de Métodos, Serie F, No. 62 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.XVII.12), anexo 1, donde figura una concisa historia del Programa.

(como se llamaba en ese entonces). La vida del proyecto está caracterizada por seis acontecimientos o etapas, el primero de los cuales se produjo en 1968 y condujo a la publicación de notables resultados en 1975⁸. A partir de la tercera fase, el proyecto pasó a ser un Programa; la Universidad de Pensilvania asumió una función de asesoramiento en lugar de ser codirectora y se adoptó un sistema quinquenal para las estimaciones de referencia. En la cuarta fase el proyecto se regionalizó y la dirección centralizada que marcó sus primeros años se abandonó en favor de una coordinación central. La única modificación ocurrida desde ese entonces es que el sistema quinquenal se ha abandonado de hecho aunque no en forma explícita.

43. Entre el final de la cuarta fase y la sexta fase, el programa se ha caracterizado por un desempeño regional desigual, y también por un sustancial aumento del número de países que toman parte en él. Si bien los países de la Unión Europea (UE) han logrado virtualmente integrar el programa en sus actividades habituales y lo han realizado anualmente, en otras partes del mundo la actividad ha sido irregular. En el caso de los países que no pertenecen a la UE pero son miembros de la OCDE, la participación no ha sido siempre entusiasta. Aunque el segmento de la OCDE participa habitualmente del programa, se ha cuestionado desde siempre la participación. La desproporción que existe entre los recursos que se dedican a este ejercicio y la magnitud de las tareas que supone han obstaculizado la estabilidad de la situación.

44. Además de las crónicas dificultades financieras, el proyecto se vio afectado por la escasa credibilidad de parte de un número de importantes proveedores de datos, tanto en términos de su base conceptual, su utilidad y los detalles prácticos con respecto a su ejecución. Puesto que las críticas de esta índole no se han refutado cabalmente, la vacilación de las reacciones alimentó dudas acerca del valor del proyecto. Estas dudas quedaron plasmadas primero en el informe de un pequeño grupo de estudio convocado por la Secretaría para examinar problemas decisivos de las estadísticas económicas. El informe fue presentado a la Comisión de Estadística en el 29º período de sesiones en el cual la Comisión:

"Convino en la necesidad de realizar una evaluación del Programa de Comparación Internacional a nivel mundial para examinar las reservas de algunos Estados Miembros con respecto a la aplicación del Programa y a la utilización de sus resultados, y en la necesidad de procurar aumentar la credibilidad de los datos del programa. La Comisión señaló que la evaluación se iba a realizar en un momento adecuado ..."⁹

La Comisión también sugirió que el comité directivo, al examinar el mandato para la evaluación del Programa Mundial:

"Tuviera en cuenta los problemas sumamente especiales que entrañaba realizar comparaciones entre países muy desarrollados y países en

⁸ I. Kravis, *A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power* (Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1975).

⁹ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1997, Suplemento No. 4 (E/1997/24), párr. 13 j).

desarrollo, como la forma de asegurar que los temas escogidos reflejaran características comunes y fueran representativos de todos los países."¹⁰

45. El presente informe no abarca la totalidad sino sólo uno de dos aspectos. Con el fin de dividir el problema en componentes más fáciles de tratar y puesto que las circunstancias no afectan uniformemente a los países participantes, el mundo del PCI se dividió en países miembros de la OCDE y países no pertenecientes a la OCDE. La forma en que ha funcionado el PCI entre los países de la OCDE se describe en el "Informe de Castles"¹¹ que fue encargado por la OCDE y examinado en una reunión sobre las PPA convocada por la Organización en noviembre de 1997. El resto de los países se examina en el texto a continuación. Puesto que el informe de Castles se ha publicado hace ya casi un año, en el presente informe se hacen ciertas referencias a las conclusiones y a las recomendaciones formuladas en él. En el apéndice II* se examina también la forma en que se diferencian las recomendaciones para los países que no son miembros de la OCDE de las conclusiones y las recomendaciones que figuran en el informe de Castles.

III. SIGNIFICADO DE ESTE INFORME: PUBLICACIONES EXISTENTES Y PROBLEMAS PERCIBIDOS

46. A pesar de su aparente sencillez, los problemas planteados por la organización y la gestión de una satisfactoria estimación de referencia del PCI son enormes. Se entiende, entonces, por qué en la reunión de expertos de 1993 se examinaron en detalle distintas opciones para la estimación de referencia quinquenal y la carga que supone. Hubiese sido sorprendente que surgieran opciones concretas, en especial opciones que mitiguen las inquietudes acerca de la utilidad del programa y que, al mismo tiempo, sean mucho más sencillas que lo que se hace actualmente. En razón del origen del Programa y de su lucha crónica por obtener una sólida base financiera, se han considerado en las publicaciones muchas formas alternativas de proceder, y no sólo en el tipo de obra que se produce en el contexto de las organizaciones internacionales sino también en los círculos académicos.

47. Así pues, hay una amplia oferta de artículos sobre las propiedades de los distintos sistemas de agregación empleados hasta la fecha, así como propuestas innovadoras de adoptar funciones más avanzadas para los coeficientes de agregación¹². También se han publicado numerosas obras sobre los sesgos que producen las distintas formas de agregación e imputación. La Comisión de

* Los apéndices de este informe pueden ser consultados en su versión electrónica en: www.un.org/Depts/unsd.

¹⁰ Íbid., párr. 13 1).

¹¹ Ian Castles, "Review of the OECD-Eurostat PPP Program", (París, OCDE), documento STD/PPP (97) 5.

¹² Véase R. J. Hill "Comparing price levels and living standards across de ESCAP countries using spanning trees and other aggregation methods" (Beijing, 1997).

Estadística en su 25º período de sesiones solicitó que se preparara un manual sobre el PCI en razón de que debía haber una forma eficaz de mantener a los proveedores de datos básicos al tanto de los avances teóricos que respaldaban el programa. Se preparó el Manual del Programa de Comparación Internacional¹³, que abarca un claro examen de los métodos principales de imputación y agregación de datos básicos. No es finalidad de este informe hacer su aporte a ese examen, principalmente porque no es el punto más vulnerable del programa.

48. Hay como mínimo dos características del PCI que aparentemente se han descuidado o en el mejor de los casos no se han destacado tanto como debían. Una es la organización física de la reunión y el ajuste de los datos básicos y la otra es la forma en que deben divulgarse los resultados. Quizás la falta de orientación en cuanto al ajuste se debe a que se supuso implícitamente que las recomendaciones internacionales se relacionan con temas familiares para las oficinas nacionales de estadística. Pero se entiende menos por qué no se pensó detenidamente en la forma más eficaz de divulgar los resultados. Ambas cuestiones se tratan con cierto detalle a continuación.

49. Esencialmente, en este informe se procura responder unas pocas preguntas fundamentales que se formularon durante la reunión del Grupo de Tareas sobre Programas Estadísticos Internacionales y Coordinación de la Comisión de Estadística, realizada en 1998:

¹³ Naciones Unidas, Manual del Programa de Comparación Internacional, Estudios de Métodos, Serie F, No. 62 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.XVII,12); si bien la finalidad principal del Manual es brindar orientación a los proveedores de datos básicos ninguno de los entrevistados en las oficinas nacionales de estadística visitadas parecía conocerlo.

Cuatro preguntas básicas^a

1. ¿Por qué se advierte cierto desasosiego acerca del PCI?
2. ¿Por qué no inspira confianza el procedimiento adoptado para estimar las PPA?
3. ¿Por qué no se presta atención a los resultados del PCI?
4. ¿Por qué hay tantas obras publicadas sobre la agregación y tan pocas sobre la estimación básica?

^a Estas preguntas son paráfrasis de algunos puntos planteados por los críticos en diversas oportunidades y períodos de sesiones de la Comisión: la primera pregunta la formuló Tim Holt; la segunda está tomada de un comentario efectuado por Bill McLennan; la tercera pregunta fue formulada por Ivan Felleg durante el 26º período de sesiones de la Comisión y la cuarta se basa en un comentario extraoficial de Michael Ward. En opinión del autor, expresan la mayoría de las reservas formuladas por las oficinas nacionales de estadística con respecto a este programa.

50. La primera de las preguntas es lo bastante general como para que se justifique decir que este informe es un análisis de las razones de tal intranquilidad. Se considera que la segunda pregunta se refiere a que no existe un procedimiento documentado ni hay una atribución definida de funciones y responsabilidades. El presente informe dedica un par de secciones a las propuestas sobre la forma de hacer que el procedimiento sea más sistemático y más explícito. Se interpreta que la tercera pregunta muestra el dilema creado por las deficientes políticas de divulgación. Puede ocurrir que los problemas que supuestamente deben aclarar las PPA carezcan de importancia a juicio de los posibles usuarios (obsérvese su falta de reacción) o bien - si la oferta ha de crear su propia demanda - los resultados del programa se han difundido en forma tan deficiente que los posibles usuarios no notan su importancia. El informe describe cuáles son los mecanismos que deberían crearse a corto plazo para probar la propuesta de que los usuarios reales necesitan la ayuda de las estadísticas ajustadas según las PPA reales para solucionar problemas reales. La última de las preguntas se refiere a una falla de larga data en el PCI. Casi todos los estudios técnicos tratan la forma de agregar datos elementales, pero en comparación es poca la atención que se ha prestado a los errores y a los escollos que surgen en la reunión de datos. Quizás esto sea atribuible a que la mayoría de los participantes en la discusión son especialistas en economía aplicada y contadores nacionales, mientras que la tarea de reunir y compilar corresponde a los estadísticos que no han adoptado posición alguna con respecto a la calidad y al uso de los resultados finales. En el informe se trata de establecer un mejor equilibrio abordando con mucho mayor detalle las cuestiones relativas a la "estimación".

IV. ¿POR QUÉ EL "DESASOSIEGO" ACERCA DEL PCI?

¿Se justifica el PCI en vista de sus aplicaciones?

51. Las aplicaciones del proyecto de las PPA justifican su existencia con el nivel actual de gasto y, según se arguye un poco más adelante en este informe, también justifican un aumento sustancial de ese gasto. Los países participantes deben hacerse cargo de parte de este aumento y en este informe se sugieren formas de obtener su ayuda y de coordinarla.

Formulación errónea de las preguntas

Se advierte una cierta ironía en las preguntas que se efectúan sobre la validez y la utilidad del programa de comparación internacional. Por ejemplo el informe sobre el PCI preparado para la región que abarca la Comisión Económica y Social para Asia Occidental muestra que, con una única excepción, no hubo modificación sustancial de la clasificación de los países miembros cuando se usaron las categorías de la demanda final ajustadas según las PPA en lugar de tipos de cambio de mercado. Entonces hay que preguntarse: si no hay que modificar ninguna proposición analítica significativa, ¿por qué preocuparse por los ajustes según las PPA en lugar de los tipos de cambio si se eliminan las variaciones estocásticas utilizando promedios móviles sensatos? Después de la Primera Guerra Mundial y de la consiguiente perturbación del sistema cambiario internacional la pregunta se formuló de otra manera: ¿vale la pena considerar los tipos de cambio si se tiene información sobre el poder adquisitivo? En consecuencia, para determinar los tipos de cambio que deberían adoptarse, la solución es efectuar un uso juicioso de las comparaciones del poder adquisitivo y determinar lo antes posible el nivel adecuado (véase J. M. Keynes, Tract on Monetary Reform, capítulo 3). Se pensaba que, incluso si el mercado lograba determinar por último el tipo correcto, el camino que habría que recorrer podría ser inaceptable desde el punto de vista político. Correspondientemente, el rumbo prudente era efectuar comparaciones de poder adquisitivo y, sobre esa base, tratar primeramente de fijar los tipos de cambio, dejando que los mercados encontraran en última instancia el nivel adecuado. En el documento "Economic consequences of Mr. Churchill", Keynes observa las consecuencias que acarrearía no considerar las PPA cuando se tratara de dar a la libra esterlina el valor que tenía antes de la guerra.

No sorprende entonces que después del colapso del sistema soviético cuando las repúblicas de la antigua URSS, y en especial los países de Europa central y oriental que habían formado parte del bloque, desearon fijar tipos de cambio encontraron que el cálculo de las PPA les daba una primera aproximación muy necesaria.

52. Entre las aplicaciones conocidas, las que se mencionan a continuación parecen ser las más importantes:

a) La posibilidad de efectuar comparaciones de los niveles de gasto entre países. Sería realmente poco responsable haber invertido buena parte del decenio de 1980 en determinar hasta el último detalle la estructura de un sistema internacional de cuentas nacionales para asegurar que es posible efectuar comparaciones entre países para luego desechar la posibilidad de comparar los niveles de desempeño económico cuando no hay una moneda común;

b) La necesidad de tomar en cuenta otros elementos aparte de los relacionados con el tipo de cambio de mercado cuando se decide acerca de las asignaciones de fondos escasos. Por ejemplo, cualquiera sea el sistema administrativo que se use, ¿puede uno permitirse no tomar en cuenta las variables económicas corregidas según las PPA cuando se deciden las posibilidades de acceso al crédito?

¿Son excesivamente complicadas las aplicaciones
administrativas y operacionales?

Este es un punto delicado. Por ejemplo, el tema no está tratado con precisión en el Manual del Programa de Comparación Internacional y tampoco ofrece orientación ni enuncia una forma para ir avanzando:

"... A nivel mundial en general los resultados del PCI no se han empleado a efectos de las evaluaciones de las Naciones Unidas ni a los de concesión de tipos favorables en los préstamos del Banco Mundial. El principal motivo de ello es que ambas instituciones tenían ya establecido un sistema operacional antes del PCI, y existía una renuencia natural a modificarlo inmediatamente cuando se empezó a disponer de estimaciones perfeccionadas. Además, habitualmente las estimaciones de referencia estaban disponibles con un retraso de varios años y sólo abarcaban a una parte de los países que interesaban a las Naciones Unidas y al Banco Mundial. En sus últimos períodos de sesiones la Comisión de Estadística ha adoptado la posición de que, a nivel mundial, los resultados del PCI no se utilizarían con fines administrativos..."^a

¿Por qué no? Sin duda la finalidad de producir una estadística no es hacerla tan perfecta como para que no pueda negarse su objetividad si al mismo tiempo tiene poco uso en la práctica. Los motivos aducidos en el Manual son circunstanciales. Es probable que los sistemas existentes de evaluación se deterioren y si se lo mejora, el PCI debe producir resultados puntualmente. ¿Es necesario examinar a esta altura el asunto de las aplicaciones operacionales? Evidentemente se justifica seguir examinando la cuestión. Pese a la posición asumida por el Banco Mundial^b que asegura a los países que las PPA no se usan para fines administrativos (lo que es oficialmente correcto), es difícil imaginar que no se las tomará en cuenta en absoluto incluso cuando es necesario especificar un elemento que permita salir del empate.

^a Véase Estudios de Métodos, Serie F, No. 62 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.XVII.12), pág. 11.

^b S. Ahmad, "The International Comparison Programme (ICP): what is it and where does it stand now?" (Beijing, 1997).

c) Una mejor comprensión de la forma en que se relacionan las variables vinculadas con el crecimiento económico (PIB, productividad, formación de capital). Esto es importante no sólo para comprender en general el crecimiento a largo plazo, sino también como tema de interés para las autoridades encargadas

de las políticas, en especial la de los países en desarrollo, que procuran obtener una orientación comparando su situación con la de los países similares o de los países que se encuentran en la misma etapa de desarrollo;

Comprobación de la calidad de las paridades del poder adquisitivo: estimaciones del PIB per cápita

Un documento preparado por Summers and Heston^a preparado hace ya un año para un seminario sobre el PCI realizado en Beijing es el único que formula (y responde) el siguiente interrogante fundamental. "... Sin duda deben preferirse las PPA correctas a los tipos de cambio para efectuar las conversiones que se usan para realizar comparaciones del producto, pero es posible que las estimaciones de las PPA que se hacen en el PCI sean de una calidad tan deficiente como para resultar menos exactas que los tipos de cambio". Los autores citan un estudio muy conocido sobre el crecimiento económico comparativo^b que incluye los resultados de las regresiones del aumento del PIB según un número de variables usando en forma alternativa los tipos de cambio y las PPA disponibles. La conclusión es que las "regresiones muestran una preferencia marcada por la versión de Summers-Heston del nivel del PIB real".

^a R. Summers y A. Heston "Use of ICP Results: A Note on Estimates of GDP per capita", Beijing, 1997.

^b R. J. Barro y X. Sala-I-Martin, Economic Growth (McGraw-Hill, 1994).

d) Una diversidad de aplicaciones que procuran establecer tipos de cambio convertibles para los países que están saliendo de un sistema en el que no hay convertibilidad y en el que el comercio exterior está controlado;

e) Una visión menos distorsionada de la extensión de la pobreza y sus relaciones.

53. Si éstos son buenos ejemplos de aplicaciones importantes de las PPA, ¿por qué hay tantas dudas acerca del programa? Al menos por tres razones, que se explican a continuación y cuyo examen se recomienda en este informe.

Aplicaciones operacionales y de investigación

En la UE no se plantea ninguna de estas cuestiones porque allí a) el programa de comparación está integrado con los programas de determinación periódica de los precios; b) hay aplicaciones operacionales bien conocidas que se derivan de la estimación periódica de las PPA y c) hay una red bien establecida de contactos y reuniones para que el programa siga siendo adecuado y esté actualizado.

54. No hay un flujo continuo de información relacionada con las PPA como hay en relación con los tipos de cambio y con el IPC. A criterio de los usuarios y de los productores, el hecho de que el ejercicio de las PPA se haga sólo una vez cada tantos años es lo que más importancia le resta¹⁴. Las estadísticas que tienen escasas consecuencias operativas no obtendrán el apoyo financiero que demandan las dificultades de su producción, mantenimiento y elaboración. Si no logran obtener apoyo financiero, perderán las características (si alguna vez las tuvieron) que se requieren para poder utilizarlas en aplicaciones de relieve. Correspondientemente una de las recomendaciones es instar a los organizadores del Programa para que consideren la producción de un flujo de información continua sobre las PPA en lugar de producirlas con todo detalle sólo una vez cada cinco años.

55. La presentación de las PPA no facilita su comprensión, y el significado de los resultados de cada nueva serie no se han divulgado en medida comparable a, digamos, las cifras de la balanza de pagos o el IPC. Para un usuario, es difícil valorar una determinada estadística si no puede develar la historia que cuenta ni su importancia. El informe incluye recomendaciones para mejorar estos aspectos, y menciona ejemplos de contenido más interesante. Si se mejora la puntualidad y al mismo tiempo la información se divulga en una forma inteligente y atractiva, los analistas de la política económica quizás capten mejor la importancia de las PPA. Tal como se presentan en la actualidad los resultados del programa, los ignorarán¹⁵.

¹⁴ Probablemente uno de los factores que va en detrimento de la opinión que tienen los gobiernos de sus oficinas nacionales de estadística es que las cifras más importantes que tienen a su cargo - las cuentas económicas de la nación - aparecen tarde, demasiado tarde, como para tener importancia operativa.

¹⁵ Cuando Statistics Canada anunció los resultados de una comparación bilateral de las PPA realizada con los Estados Unidos, la noticia fue recibida con una profunda falta de interés en los ministerios que podrían beneficiarse y también por la prensa. La presentación analítica quizás haya dejado algo que desear, pero en general no carecía de ilustración ni era banal. El problema era que se refería a una situación ocurrida tres años antes y que, por lo tanto, tenía poco significado operacional.

56. No se ha tratado metódicamente de suscitar el interés de los posibles usuarios en los países y, en el tercer mundo, el ejercicio de las PPA es considerado en general como algo que interesa a las organizaciones internacionales pero no los niveles de decisión de dichas organizaciones. El informe incluye recomendaciones sobre la forma en que se podría suscitar el interés de los posibles usuarios en los países miembros.

¿Se justifica el PCI considerando la calidad que tendrán probablemente sus datos?

57. La calidad de los datos que se proporcionan se conoce y se ha comprobado, si bien principalmente en un ambiente académico. También ha sido objeto de incisivas críticas. A continuación se mencionan las características más importantes de la calidad de los datos:

a) Al menos en dos regiones (América Latina y la región que cubre la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)), los resultados, a nivel de los agregados principales, parecen razonables; además, cuando se los prueba (véase Heston y Summers sobre el PCI y el PIB per cápita), sugieren un comportamiento más aceptable que las mismas variables convertidas a los tipos de cambio de mercado;

b) No obstante esta observación general, hay excepciones en ambas regiones. La clasificación del PIB per cápita en el subcontinente indio es cuestionada por los expertos de la región, y los resultados estimados para México parecen oponerse a lo que indica la intuición, en razón del lugar en que ubican a México entre los países de la región;

c) En un nivel de detalle menor, en general no es posible interpretar los resultados, es decir, hay muchos resultados que no son fáciles de comprender ni tienen una interpretación económica aceptable en cuanto a su producción;

d) En la zona de la OCDE prevalece una situación semejante, y el informe de Castles ha destacado tres esferas (agregados de epígrafes básicos) en que los resultados pueden ponerse en tela de juicio. El problema en cuestión es que las modificaciones que se observan en los cuadros de los países de un año de referencia a otro no están respaldados por la evolución de los precios internos ni de los tipos de cambio. Las variaciones son demasiado amplias y demasiado radicales como para poder explicarlas por las particularidades de los pequeños cambios.

En general, cuando los resultados del PCI se examinan combinando estudios transversales y cronológicos en muchas ocasiones dichos resultados no concuerdan con lo que se percibe.

¿Qué es mejor: no tener datos sobre las paridades del poder adquisitivo o contar con los producidos por el PCI?

58. En general la calidad de los datos oficiales tiende a depender de lo que pensemos de ellos y de la utilidad que tengan para nuestras aplicaciones. Pero esta afirmación no es totalmente cierta porque le falta también una importante

dimensión temporal. Supóngase que el PCI sigue reuniendo datos durante muchos años y fases más. Los datos acumulados hasta el momento en que se utilicen son más útiles que la falta de lo que hoy se consideran datos de calidad dudosa. Falta apreciar en qué medida se alejan de la realidad.

59. Esta observación no debe confundirse con algún tipo de medida cardinal de confiabilidad, ya que ésta no existe ni existirá en el futuro previsible¹⁶. Si tuviéramos tal medida, por muy tentativa que fuese al principio, esto constituiría un gran avance hacia el establecimiento de la credibilidad, y la credibilidad constituiría una base sólida para su utilización continuada. Las medidas de dispersión que se sugieren en el apéndice III* constituyen un primer paso hacia la determinación de posibles errores. Pero, evidentemente, en esta esfera la investigación podría dar un importante beneficio en comparación con lo que podrían rendir los ulteriores estudios sobre agregación, esfera que quizás tenga un rendimiento rápidamente decreciente.

¿Cuál es la inversión mínima que se requiere para mejorar sustancialmente la calidad de los datos sobre las PPA?

60. Hay dos cosas que deben mantenerse separadas: la inversión y la necesidad de financiarla. La inversión no será insignificante. Se necesita invertir principalmente en dos categorías de personas: analistas y administradores del procedimiento. Estos últimos se necesitan para coordinar, para reunir los recursos financieros necesarios que permitan poner en marcha nuevas fases del PCI y, sobre todo, para convencer a los usuarios posibles pero no decididos acerca de la utilidad de los resultados y de que si no se los usa en forma intensiva, no mejorarán. Para que este último punto parezca plausible, los resultados deben llegar a las manos de los usuarios con mucha mayor rapidez que en la actualidad.

61. El gasto corriente - a nivel mundial - del programa es difícil de estimar porque no hay una forma clara de evaluar lo que han aportado las oficinas nacionales de estadística a este Programa. El costo total (excluidos la OCDE, Eurostat y EuroCost) probablemente sea del orden de los 1,7 millones de dólares para las actividades fuera de la región que abarca la OCDE. Estos costos se han distribuido durante un período superior a un año (probablemente alrededor de tres), e incluyen:

- a) La realización de seminarios regionales;

* Los apéndices de este informe pueden consultarse en su versión electrónica en: www.un.org/Depts/unsd.

¹⁶ Cuando los especialistas en auditoría examinan los programas estadísticos, a menudo piden una cifra que indique el cumplimiento con normas y procedimientos y error medible - todo lo que se necesita para producir un único número que exprese la "confiabilidad" de la estadística. No existe tal número y nadie ha encontrado una forma de calcular una cifra para estadísticas complejas como el grupo de cuentas nacionales. Pero esto no impide que las oficinas nacionales de estadística y las de los organismos internacionales efectúen una apreciación cualitativa de las series que producen.

/...

b) El apartamiento de los funcionarios de sus actividades habituales para dedicarlos a la reunión de precios para el PCI;

c) La realización de estudios especiales para gastos tales como las construcciones que no sean vivienda, maquinaria, equipo, etc.;

d) Entrada de datos en las oficinas nacionales de estadística;

e) Viaje a las oficinas nacionales de estadística para proporcionar apoyo, orientación y asistencia;

f) Elaboración, análisis y publicación.

62. De estos costos, cada coordinador regional gastó en promedio unos 300.000 dólares de los EE.UU. y otros 200.000 dólares de los EE.UU. por región para otros gastos distintos de los familiares, y el resto son los costos blandos en que incurren los países participantes. Los gastos adicionales que se proponen en este informe probablemente agregarían otro millón de dólares para un ciclo de estimaciones de referencia y actualizaciones, de los cuales digamos la mitad o dos tercios deberían provenir de los países interesados y el resto de un consorcio de organismos internacionales. Los aumentos corresponderían esencialmente a costos salariales y no salariales de un coordinador mundial y varios coordinadores regionales; este mayor costo podría neutralizarse disminuyendo o eliminando las actividades de estimación de los gastos no familiares. Los países interesados financiarían el sueldo de los funcionarios dedicado a las tareas de análisis.

¿Cómo sabremos que se obtienen datos de mejor calidad?

63. Si la calidad es mejor ¿se tendrían menos resultados sorprendentes contrarios a la intuición y un procedimiento más adecuado? Es posible definir y lograr un procedimiento mejor. En realidad, de eso tratan la mayoría de las recomendaciones positivas de este informe. ¿Pero qué se puede decir sobre los resultados sorprendentes que se oponen a lo que sugiere la intuición? Cada persona intuye algo diferente. Y sin embargo todos somos expertos en cuestiones relacionadas con el poder adquisitivo en el plano internacional. Si hubiera coherencia en el tiempo¹⁷ se podría avanzar mucho para restablecer la fe que tenemos en las estadísticas económicas nacionales fundamentales. Si bien en los casos que afectan al PIB o al IPC podemos equivocarnos marginalmente sobre un determinado aumento o disminución, o si el nivel se subestima sistemáticamente, para los fines prácticos damos por sentado lo que indican las series. Pero en

¹⁷ El tipo de incoherencia temporal que se menciona en el informe de Castles es muy perjudicial para la credibilidad de los ejercicios sobre las paridades del poder adquisitivo. Hasta que se encuentre una respuesta plausible que describa por qué hay inestabilidad de la clasificación en el tiempo a pesar de que ningún tipo de cambio de mercado o interno pueda explicar lo observado, esta crítica perjudicial seguirá siendo una característica permanente de las PPA, lo que irá en detrimento del Programa en conjunto.

el caso de las PPA no existe esta reacción automática. El informe de Castles menciona ejemplos basados en la publicación de las PPA por las distintas direcciones de la OCDE.

64. Para salvaguardar estas propiedades - la coherencia y la falta de resultados sorprendentes contrarios a la intuición - y dar al método la apertura requerida para discutir las cifras básicas, debe aumentar mucho la transparencia y lo mismo ha de ocurrir con la capacidad de los organismos internacionales para responder a cualquier objeción que se plantee a sus agregados.

¿Nos preocupan las ambigüedades de la agregación o las comparaciones de precios reales entre países?

65. Se han expresado dudas acerca de estas dos cuestiones. El caso que figura en el informe de Castles se relaciona con la clasificación de países, sea por precios o por volúmenes, para epígrafes básicos seleccionados. Pero en el transcurso de las entrevistas realizadas a productores de datos básicos que habían tomado parte en uno o dos de los seminarios regionales realizados para el lanzamiento de la fase seis, se escucharon con perturbadora frecuencia comentarios tales como:

a) "... el país X, que conocemos bien, debe haber interpretado las normas de notificación incorrectamente porque todos sus precios son muchos más bajos de lo que sabemos que son...";

b) "... los países X, Y y Z produjeron cifras no explicadas para la renta y los coordinadores consideraron que no podían intervenir. El resultado es que para un segmento importante de los gastos tenemos distorsión a nivel de los datos básicos...";

c) "... los precios presentados por nuestros vecinos no pueden ser los correctos porque parecen aplicarse únicamente a la capital que, sabemos, no es representativa, y de cualquier modo no pueden compararse con nuestros precios, etc...".

V. DIFERENCIAS ENTRE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE CASTLES Y ESTE INFORME

66. Este asunto se examina en detalle en el apéndice II*. La versión condensada que figura a continuación tiene por finalidad destacar cuestiones no cubiertas en el informe de Castles y mencionar las diferencias en los puntos de vista.

* Los apéndices de este informe pueden consultarse en su versión electrónica en: www.un.org/Depts/unsd.

Concordancias

67. Tanto en el informe de Castles como en el presente informe se acepta la idea de que las PPA y las variables macroeconómicas ajustadas según estas paridades tienen una función muy útil que cumplir y que son la única opción de importancia realizar comparaciones entre países que implican niveles antes que tasas de crecimiento. Ambos informes están de acuerdo en que es necesario integrar el PCI con los programas nacionales de estadísticas económicas, sobre todo con las cuentas nacionales y los programas relacionados con los precios. También están de acuerdo en que ha tenido fondos insuficientes en relación con sus objetivos y que se requiere una infusión de recursos para que el programa tenga una base más sólida. Estos son, con mucho, los aspectos más fundamentales de la recomendación efectuada.

Diferencias

68. El informe de Castles considera el asunto de quien debe hacerse cargo de los resultados del programa de las PPA y propone que sean con exclusividad los organismos internacionales que se ocupan del PCI. En este informe, se propone decididamente que se comparta la responsabilidad y los motivos que se aducen son:

a) Obtener la cooperación de las oficinas nacionales de estadística es esencial para la supervivencia del programa. Hay mayores probabilidades de que esto ocurra si las oficinas nacionales de estadística sienten que son responsables de la calidad de un producto que es importante tanto para ellas como para los organismos internacionales;

b) La credibilidad del Programa se ve afectada adversamente si los usuarios y los proveedores de datos piensan que no conocen los métodos y los procedimientos que los organismos internacionales han utilizado para agregar los datos. Una responsabilidad explícitamente compartida produce una mayor transparencia;

c) Se requiere la cooperación de las oficinas nacionales de estadística tanto antes como después de la agregación de los datos para que este procedimiento se considere iterativo. La probabilidad de que esto ocurra aumenta si las oficinas nacionales de estadística se sienten tan vinculadas al producto colectivo como a aquel que se relaciona específicamente con su país.

69. El informe de Castles propone un cambio radical en el objetivo conceptual del Programa. Específicamente, propone que se ocupe exclusivamente de los gastos familiares y que su utilización se limite a las comparaciones de ingreso real. Los motivos propuestos son a la vez prácticos (acertada asignación de los fondos) y teóricos (la verdadera finalidad del programa no implica la comparación del PIB y de todos los componentes de la demanda final). En el presente informe se expresa coincidencia con los argumentos prácticos. Si las consideraciones prácticas de esta índole son importantes para los países de la OCDE, a fortiori deben afectar al resto del mundo al menos en igual medida. Pero el informe considera que en última instancia la meta del programa debe ser

el ajuste del PIB, y cita varios ejemplos, suficientes como para ser persuasivos, de aplicaciones que exigen ajuste de todas las categorías de la demanda final.

Nuevas recomendaciones

70. El informe de Castles no menciona las cuestiones que se presentan a continuación sin duda porque tienen menos importancia para el segmento del Programa correspondiente a la OCDE. Incluso así, dos de ellas cumplen una función en lo que se refiere a aumentar la credibilidad del Programa y deben ser consideradas por la dirección de la OCDE encargada del Programa de las PPA. Los asuntos en cuestión son:

a) Organizar la puesta en marcha de una nueva fase teniendo en cuenta la necesidad de lograr una mayor transparencia para definir la función de las oficinas nacionales de estadística y asegurar de que hay una coordinación adecuada entre las regiones y entre los coordinadores regionales y las oficinas nacionales de estadística participantes;

b) Definir la tarea de un coordinador mundial, el apoyo que esta tarea requiere y las medidas que deben tomarse a corto plazo para mejorar la credibilidad del programa y sus posibilidades de supervivencia;

c) Mejorar substancialmente la puntualidad del Programa y examinar la forma de minimizar el efecto de las revisiones cada vez que hay una nueva estimación de referencia;

d) Esbozar los tipos de descripciones analíticas que deben acompañar a la divulgación de cifras de referencia o actualizadas a fin de que los resultados del programa sean más interesantes y pertinentes para usuarios y posibles usuarios.

Auditoría y evaluación

71. Una de las características que tienen en común el informe de Castles y el presente informe es que ambos abordan las cuestiones relativas a los méritos del PCI en el sentido de satisfacer una demanda específica y también si esa demanda es debidamente satisfecha por el Programa en su forma actual. Sería mejor si a) el PCI en sí contuviera disposiciones relativas a las auditorías y evaluaciones periódicas; b) tanto la evaluación como la auditoría fueran realizadas por órganos independientes y c) los informes fueran presentados en las reuniones de la Comisión de Estadística. En esta forma, si las circunstancias no fueran favorables para la realización de una auditoría, porque no hay un órgano independiente creíble o porque puede renunciarse a la necesidad de efectuar auditorías, la Comisión decidiría explícitamente no realizarla.

72. Lo esencial de esta recomendación es aumentar las medidas destinadas a promover la transparencia y a establecer el tipo de credibilidad que le falta al Programa.

VI. CREDIBILIDAD Y PROCEDIMIENTO: CÓMO SE CONSIDERA
EL PROCEDIMIENTO ACTUAL

73. La forma en que las oficinas nacionales de estadística que participan en un etapa del PCI consideran el procedimiento debe ser un tema de gran interés para los organizadores del programa. En realidad el procedimiento se esboza en el Manual, y se menciona a continuación después de dar a conocer lo que opina uno de los entrevistados de un país acerca de los acontecimientos que marcaron la fase seis.

74. En líneas generales y a partir del momento en que el jefe de la oficina nacional de estadística tomó la decisión de que su país participaría en la fase siguiente del PCI, se convocó un seminario regional a fin de explicar la finalidad, los métodos y los procedimientos que se utilizarían en la fase seis. El seminario se dedicó principalmente a:

- a) Explicar la metodología utilizada para la agregación;
- b) Describir sucintamente la metodología que se usaría para la reunión de los precios, incluidos los aspectos específicos de:
 - i) Obtención de los precios;
 - ii) Entrada de datos;
- c) Se realizó el estudio de los precios y se presentaron los datos;
- d) Se realizaron los ajustes primarios en el organismo internacional a cargo;
- e) Hubo intercambio de información, pero exclusivamente en relación con los problemas de la entrada de datos;
- f) Finalización del procedimiento (por omisión ya que no hubo notificación oficial a los encargados de reunir los precios).

75. El procedimiento que se describió antes no es peor que lo poco que se dice sobre el tema en el Manual. Las únicas menciones a la forma en que debe organizarse el procedimiento de reunión de datos) consiste en esbozar las siguientes etapas¹⁸.

"... La selección y el establecimiento de los precios de rubros representativos constituyen la parte más difícil, y en general cuantitativamente mayor, más cara y más laboriosa del trabajo del PCI para los organismos nacionales de estadística y los organizadores del PCI ... las principales fases de esta tarea son las mismas en todas las comparaciones. Son las siguientes:

¹⁸ Véase Naciones Unidas, Manual del Programa de Comparación Internacional, pág. 26.

a) Preparación de una lista de rubros representativos cuyos precios debe establecer cada país; esa lista se basará en rubros importantes que figuran en todos los archivos de datos nacionales sobre precios en la región o el grupo de países y se basa en los productos centrales;

b) Acopio de los datos sobre precios que los estudios regulares no facilitan habitualmente;

c) Presentación a los organizadores del PCI asignados a cada país de los precios nacionales medios respecto de los rubros seleccionados;

d) Verificación de las relaciones y las paridades de precios al nivel de los epígrafes básicos y corrección de todos los datos básicos que resulten insatisfactorios."

76. Se admite que el Manual reconoce explícitamente que la etapa de reunión de precios del Programa es la más costosa y también aquella que plantea a las oficinas nacionales de estadística virtualmente todos los problemas operacionales de las PPA que pueden encontrar. Si en esta etapa sólo se considera el PCI por los inconvenientes que acarrea, habrá que tratar de eliminar esta impresión y si plantea un reto es también en esta etapa que deben facilitarse los medios para hacerle frente.

77. Pero hay una ausencia casi total de referencias con respecto a quién debe hacerse cargo de cada tarea, cómo deben tratarse los casos límite, cómo debe lograrse un equilibrio práctico entre la caracteristicidad y la comparabilidad y cómo abordar acontecimientos inesperados en el mercado. No se hace referencia alguna a lo que debe hacerse si los mecanismos existentes del IPC sólo abarcan una proporción reducida de los elementos cuyo precio debe determinarse y en qué punto eso puede justificar una nueva revisión de la lista convenida de bienes y servicios.

Manual del Programa de Comparación Internacional^a

El Manual está diseñado principalmente para las oficinas nacionales de estadística y así debe ser, y contiene los temas que son de esperar en este tipo de manual. Así pues, tiene una sección sobre el objetivo, los conceptos, la articulación con el SCN (que lamentablemente sólo era un proyecto en ese momento), reunión de datos, ajuste, clasificación y las distintas formas en que deben agregarse los datos una vez que se considera que los datos básicos no contienen errores (o no los contienen en la medida de lo posible). Al final del volumen, que en total tiene unas 100 páginas a espacio sencillo, el Manual incluye un útil anexo sobre la historia del proyecto.

A pesar de referirse a todos los temas importantes, el Manual no tiene un tono equilibrado ni guarda la debida proporción en lo que selecciona como importante. Por ejemplo, el Manual sólo dedica un 11% del espacio total a los datos sobre precios, principalmente cuestiones de definición en lugar de los problemas prácticos que implica su reunión. Desde el punto de vista de una oficina nacional de estadística que desea incorporarse al PCI o bien una oficina nacional de estadística que ha participado anteriormente, pero que está decidiendo si lo hará una vez más, el aspecto crítico es la interfaz - el punto en que el organismo internacional a cargo interactúa con la oficina nacional de estadística. Suponiendo por supuesto que hay un enunciado claro en cuanto al uso - nacional e internacionalmente - pero el Manual casi no menciona este tema (véase la sección VIII donde se examina en detalle qué más debería incluirse en una futura edición del Manual).

^a Estudios de métodos, serie F, No. 62 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.XVII.12).

VII. CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES, OPINIONES CRÍTICAS Y DILEMAS

Circunstancias especiales que afectan al PCI

78. El PCI es un programa especial, apreciablemente distinto de todas las demás compilaciones de datos que realizan los organismos internacionales. A continuación se enumeran las diferencias principales entre el PCI y un programa típico, como la compilación de datos que se requiere para el Yearbook of National Accounts de las Naciones Unidas:

a) Las cuentas nacionales se preparan para aplicaciones internas. Proporcionarlas a un organismo internacional implica que, como mínimo, deben retocarse para que se conformen a una norma internacional; si no se lo hace ésta se altera o se desatiende. Incluso en los países en que las aplicaciones internas directas de series como las cuentas nacionales son comparativamente secundarias, por lo general tienen usos indirectos e internacionales que son fundamentales para las políticas oficiales;

b) Todavía se están buscando aplicaciones internas bien definidas para las PPA y, en opinión de los que producen los datos, sólo se las necesita para apoyar las decisiones y los proyectos de investigación realizados por y para organismos internacionales;

c) Las series internas se compilan aplicando normas nacionales o internacionales pero se utilizan principalmente para aplicaciones internas. Tal vez tengan, al margen, una aplicación internacional;

d) Las paridades del poder adquisitivo se compilan usando muy poco los mecanismos internos desarrollados esencialmente para apoyar el IPC, o al menos así parece. Las PPA aprovechan sólo marginalmente la labor realizada para el IPC;

e) En general, las oficinas nacionales de estadística conocen a los usuarios del país. Interactúan con los compiladores de los organismos internacionales quienes, a su vez, tienen otros usuarios. Los usuarios nacionales pueden o no conocer a los internacionales. En el caso de las estadísticas periódicas, el contacto se establece a nivel de los compiladores (quizás la OCDE sea una excepción parcial de este modelo);

f) En el caso del PCI, las oficinas nacionales de estadística opinan que los usuarios son los compiladores internacionales. La única función que le cabe a dichas oficinas es intervenir en la reunión de datos básicos, participar en su ajuste si ésta es una tarea colectiva y asumir una función pasiva en la divulgación;

g) En el caso de las series periódicas, las oficinas nacionales de estadística garantizan la calidad de la reunión y la compilación de datos desde el momento en que la información sin elaborar es dada a conocer por el declarante hasta el punto en que llegan a la mesa del usuario;

h) En el caso de las paridades del poder adquisitivo, las oficinas nacionales de estadística no están en situación de garantizar nada, excepto la exactitud de sus propios datos básicos. Pero para que el programa tenga éxito es esencial saber si se modifican las posibilidades de comparación;

i) Si se trata de series periódicas, las oficinas nacionales de estadística tienen un incentivo claro y obvio para producir las mejores estimaciones. Al país A no le interesa si este objetivo tiene o no gran prioridad en el país B. En el caso de las PPA, sólo es posible evaluar la calidad de A si se la considera conjuntamente con la de B. Si la tarea que cumple B es deficiente, deja de importar la excelencia de la tarea que cumple A. Esta quizás sea la diferencia fundamental;

j) El elemento que más influye para la mejora de las estadísticas periódicas de A es la opinión pública expresada por los usuarios que consideran las series de A en un contexto interno;

k) En el caso de las PPA, quizás no haya críticos informados en el país por la sencilla razón de que los datos sólo pueden evaluarse en forma crítica con una perspectiva internacional.

Críticas expresadas

79. Figuran a continuación ejemplos de las críticas relacionadas con el PCI y que repiten los proveedores y los posibles usuarios de los datos:

a) El ejercicio de las PPA tiene por finalidad última satisfacer las expectativas y las necesidades de investigación de unas pocas instituciones académicas. No justifica la movilización de un gran número de oficinas nacionales de estadística y de analistas de varias organizaciones internacionales;

b) En el proyecto de las PPA el control es imperfecto tanto a nivel de país como a nivel internacional. No se conocen las limitaciones en cuanto a su calidad, y los procedimientos que se requieren para realizar ajustes de alto nivel e imputaciones no están documentados ni pueden repetirse;

c) El cuidado y el entusiasmo con que participan los países en el ejercicio varía mucho según la dedicación de la persona que está a cargo, las peculiaridades del proceso presupuestario en el país, la cantidad de mecanismos del IPC a los que puede recurrirse para aprovecharlos en las PPA y al grado de orientación brindada a nivel internacional para los países que más necesitan apoyo técnico;

d) Los resultados de las PPA no concuerdan con lo que sugiere la intuición cuando se hacen comparaciones entre países ni resisten el paso del tiempo;

e) Los organismos internacionales no tienen una política coherente con respecto al uso de las PPA, lo que hace que persistan las vacilaciones en cuanto a la utilización de los resultados;

f) No se sabe con claridad cómo usan los organismos internacionales los resultados de las fases del PCI en aplicaciones de política. Por ejemplo, ¿es necesario referirse implícita o explícitamente a los resultados de las PPA cuando se discuten las condiciones de financiamiento a largo plazo?

g) ¿Qué utilidad tienen, para fines de política y de decisión, los resultados que, en promedio, tardan tres años en aparecer?

h) Las diferentes funciones de agregación producen resultados distintos y estas diferencias no son triviales. En algunos casos son sorprendentes, y no hemos podido explicarlas de la misma forma en que es posible explicar las diferencias entre el índice de Paasche y el de Laspeyres a nivel nacional. Un organismo efectúa la agregación utilizando el método de Geary-Khamis (GK) y el método país-producto simulado, pero otro usa el método de Eltetö-Köves-Szulc (EKS). En las publicaciones de la OCDE aparecen varios índices, pero no se han analizado suficientemente las diferencias entre ellos en las últimas fases del PCI¹⁹. Por lo tanto tenemos un sistema para medir (o varios) pero vacilamos en relacionar los resultados con alguna teoría establecida;

Los métodos de Geary-Khamis y de Elletö-Köves-Szulc y
de país-producto simulado

Estos métodos están bien explicados en el Manual. A los fines de este informe, baste decir que el método de agregación Geary-Khamis revalora las categorías del gasto nacional según las PPA, calculadas como promedios aritméticos ponderados de los precios que prevalecen en la región. Los resultados tienen propiedades de transitividad y adición. Pero a la vez están sesgados, porque el método da excesiva importancia a los precios de los miembros más prósperos del conjunto en relación con los menos ricos.

El método Eltetö-Köves-Szulc (EKS) vuelve a valorar los componentes del gasto usando promedios geométricos de todas las comparaciones binarias dentro del conjunto (región), y hace que los resultados sean transitivos mediante un procedimiento de mínimos cuadrados. Si bien se evita el sesgo del método GK, no es aditivo.

El método país-producto simulado (PPS) es un procedimiento de regresiones múltiples que permite efectuar estimaciones para los productos faltantes de un país para un determinado epígrafe básico, tomando en cuenta el máximo de información pertinente disponible por producto del país^a.

^a Véase I. Kravis, A. Heston y R. Summers, *International Comparison of Real Product and Purchasing Power* (Baltimore y Londres, Johns Hopkins, 1978).

¹⁹ La pobreza de los análisis de las últimas tres fases contrasta con el detenido análisis realizado en la tercera fase que aparece en I. Kravis, A. Heston, R. Summers, *International Comparisons of Real Product and Purchasing Power*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins, 1978.

i) Incluso si se solucionara el problema de las distintas agregaciones se critica que las PPA nunca puedan aplicarse a nada más que comunidades relativamente pequeñas (quizás no deban ser más que comparaciones espaciales internas) donde hay evidencia prima facie de que los hábitos sociales, las estructuras institucionales, los factores climáticos y los gustos de los consumidores son aproximadamente homogéneos, y donde las nociones que se expresan con las mismas palabras significan aproximadamente lo mismo. La presunción de que pueden efectuarse comparaciones a nivel mundial es una quimera²⁰;

j) Incluso cuando se aplican a una región aproximadamente homogénea, los resultados que se obtienen con el PCI no son sólidos²¹. En especial, no hay coherencia entre los distintos períodos y los distintos lugares. Por ejemplo, supongamos que para un determinado epígrafe básico x, los países A y B en el tiempo t muestran una clasificación de A superior a la de B en términos de, digamos, consumo "real" del producto. En el tiempo t-1, quizás la clasificación se invierta, aunque las observaciones internas muestran que los dos países están avanzando a la misma velocidad;

k) El procedimiento que debiera llevar de la reunión a la agregación de los resultados finales es iterativo y complejo y exige una enorme coordinación. No importa si las organizaciones responsables de la compilación reconocen o no que la coordinación es necesaria. El hecho es que el control real del procedimiento es escaso y está mal documentado.

Dilemas para fases futuras

80. A pesar de que se percibe cierta indiferencia acerca de los resultados del PCI, hay una diferencia significativa en los casos en que las PPA se usan para fines administrativos (UE) y aquellos en que explícitamente no se los utiliza. En el estado que se encuentra actualmente el PCI, esta indiferencia tiene como trasfondo el hecho de que la mayoría de las aplicaciones se orientan hacia la investigación.

²⁰ Véase Arun Ghosh y Tarun Das, *International Comparison of National Income: A New Methodology* (Nueva Delhi, 1982).

²¹ Véase Castles, *op. cit.*, sección 6.

El dilema de las finalidades administrativas

No hay duda alguna de que el perfil de una aplicación afecta en sumo grado la situación de una estadística determinada. Así pues, el perfil del IPC - tanto como índice del costo de vida como en carácter de indicador de la inflación - tiene una importancia sin par en la jerarquía de los productos elaborados por las oficinas de estadística. Los censos de población tendrían mucho menos apoyo si sus aplicaciones consistieran exclusivamente en datos destinados a estudios sociales y demográficos y no proporcionarían una base aceptada para las transferencias de fondos, para los mapas electorales o para el potencial de movilización de las fuerzas armadas. Sin embargo, cuando se conocen bien las finalidades administrativas de las estadísticas surge de inmediato una sospecha generalizada - aunque poco justificada - de que los resultados compilados reflejan un sesgo supuestamente en favor del compilador o de quien le paga.

A fin de aminorar el temor de que se utilicen erróneamente las PPA, en particular porque son uno de los raros casos en que ningún compilador tiene control sobre la estadística última, los expertos que están a cargo de ellas hacen todo lo posible para afirmar, por ejemplo, que las estadísticas resultantes del proyecto de las PPA no se usan para modificar las condiciones de los préstamos del Banco Mundial o que el Banco Mundial no usa el PCI para decidir las condiciones de los préstamos^a. Si bien se entiende por qué se lo hace, este decidido descargo tiene el efecto de reducir la importancia de la información básica.

^a "Véase S. Ahmad, The International Comparison Programme (ICP): what is it and where does it stand now?" (Beijing, 1997).

81. Hay necesidad de revisar una vez más el equilibrio entre la neutralidad que se percibe y la imparcialidad de los resultados, y su importancia para las decisiones. Si en última instancia un proyecto necesita apoyo financiero y ese apoyo debe provenir de los gobiernos (o de las autoridades presupuestarias de las instituciones internacionales), es esencial que se encuentren aplicaciones de importancia para los gobiernos (y para la misión fundamental de las instituciones internacionales). Lo primero que tendrán que hacer para los coordinadores de la próxima fase es considerar este asunto y formular propuestas para que se usen más y mejor las estimaciones del PCI que deben incluir, en una forma aunque sea condicionada, los requerimientos operacionales de los organismos internacionales y regionales.

82. El asunto de la calidad de las cifras es uno de los primeros que deben considerar los futuros coordinadores del programa. En este sentido, el PCI se encuentra en una situación excepcional.

83. Hay necesidad de idear una estrategia coordinada para la reunión de datos, su publicación y su análisis, cuya índole es difícil de especificar de antemano. En este momento, no se tiene un método explícito que permita a los organizadores del PCI determinar donde querrán estar dentro de, digamos, cinco años. El hecho de que no haya una clasificación de los gastos que sirva de marco (porque no se ha aprobado por ejemplo la clasificación central de productos) hace imposible formular con antelación esas declaraciones. Pero uno de los elementos para lograr una presentación más eficaz de los objetivos del programa requiere este tipo de enfoque.

La paradoja de la calidad

Técnicamente hablando no se trata de una paradoja pero hay una diferencia fundamental entre la forma en que se trata la calidad en un entorno puramente interno y en el contexto de las PPA. Lo que limita la calidad en el ámbito interno es el presupuesto. De no ser así, podría usarse cada dólar adicional para mejorar la estadística deseada. No ocurre lo mismo en el caso de las PPA. No tendría mucho sentido que sólo el país A invirtiera en el mejoramiento de su calidad, mientras que todos los demás países de la misma región que servirán de elementos de comparación hacen lo contrario. En realidad al país A sólo le interesa ser tan bueno como los demás países, ni mejor ni peor, con los cuales se calculará el total regional. Lamentablemente, no hay una forma conocida de efectuar una evaluación detenida de la calidad entre países, en especial si algunos de los datos se han reunido en las habituales condiciones de confidencialidad.

Así, por ejemplo, cuando Statistics Canada quiso comprobar la calidad del ajuste y la imputación utilizada por la secretaría de la OCDE para la elaboración y la agregación de los datos de las PPA, no se le permitió el acceso por el legítimo motivo de que en el caso de algunos países miembros los datos presentados eran confidenciales y sólo renunciaban a la confidencialidad en el caso de la secretaría de la OCDE. Se deduce que cuando el organismo encargado de la compilación solicita una mejora de la calidad, para la oficina nacional de estadística sólo valdrá la pena hacerlo si tiene garantías de que todo el mundo cumple con esa solicitud. Sin embargo, no es posible verificar tal cumplimiento, salvo confiar en la integridad del garante.

La paradoja de las categorías básicas

Cuanto más se desee garantizar la calidad de los resultados, más específicas deberán ser las categorías de agregación básica. El PCI, a nivel mundial, distingue 150 categorías de gasto y, a nivel regional (en particular para las regiones desarrolladas) la lista de productos supera los 1.000 bienes y servicios. Sin embargo, cuanto mayor sea el número de categorías (epígrafes básicos o productos que los representen) y mayor el detalle de la publicación, más abierto quedará el proyecto a las críticas originadas por las evidentes faltas de concordancia entre países sumadas a la inestabilidad que se produce con el tiempo. Si la credibilidad es poca, cada resultado cuestionable resta aún más de lo que es ya un fondo reducido de buena voluntad. No hay alternativa excepto que salir del trance por esfuerzo propio.

Capitales, países enteros y el dilema de la cobertura geográfica

Este es otro ejemplo de las opciones que habrá que enfrentar explícitamente en series futuras de las PPA. Es tentador limitar el alcance de las comparaciones ya sea a la ciudad capital de un país o bien a sus principales centros de comercio. En cuanto uno comienza a abandonar estos estrechos confines, la complejidad aumenta con suma rapidez. No sólo se encuentran las dificultades tradicionales relacionadas con las comparaciones entre países, sino que éstas también se complican porque hay que establecer comparaciones indirectas que implican la capital y el interior y ambas con sus contrapartes extranjeras.

Además, es probable que en los mercados de la capital se necesite comparativamente menos imputación, mientras que cuanto más nos adentramos hacia el interior, mayor será la frecuencia con que nos encontraremos con situaciones que verdaderamente no pueden compararse o que requieren un gran número de supuestos para poder tratarlas.

A este respecto, el Manual es categórico (cosa que no debería ser): "Al contrario de lo que ocurre con la medición de los cambios de precios de un período para otro, donde no es urgente la necesidad de establecer precios a escala nacional de rubros absolutamente idénticos, el PCI tiene exigencias más rigurosas de comparabilidad de las especificaciones entre observaciones dentro de un país"^a.

Si se elude la cobertura total se introducen distorsiones en las comparaciones en una forma distinta. En el país A, la capital o el principal centro de comercio representan el x% de la población, pero en B quizás represente algún múltiplo de x. En consecuencia, ¿qué es más adecuado: comparar A y B con distintos grados de representatividad en función del porcentaje de población cubierto, o sólo comparar A y B una vez que hayan alcanzado ambos un valor umbral en términos de porcentaje de población? ¿Y nos referimos al porcentaje de población o de ingreso? ¿Tiene que ser la comparación plutocrática o democrática? ¿Queremos un comparación plutocrática para aplicaciones tales como la "pobreza"?

Supongamos que si bien en el país A se puede alcanzar un umbral demográfico o de ingreso estudiando únicamente la capital, en el país B sólo se llegará a la cobertura adecuada adentrándose profundamente en el interior. No es posible descartar este tema, pero la única política es la que propicia el Manual, a saber, la que no toma en cuenta el error relativo. Así que éste es otro punto que hay que agregar a un temario de investigación ya muy recargado.

^a Véase Naciones Unidas, Manual del Programa de Comparación Internacional, Estudios de Métodos, serie F, No. 62 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.92.XVII.12), pág. 37.

VIII. RESPUESTAS POSIBLES Y MEDIDAS PRÁCTICAS

Respuestas posibles

84. Hay que despejar las críticas enumeradas en la sección anterior y encontrar una solución adecuada para los dilemas de modo que el PCI pueda prosperar. Pero las críticas no pueden dejarse de lado de inmediato. En los párrafos siguientes, en particular en la sección X, se enuncian sucintamente algunas medidas posibles, incluidas algunas que podrán tomarse a corto plazo, tales como:

a) Debe redactarse un enunciado claro, más amplio que el que figura en el Manual, acerca de las aplicaciones de los resultados de las PPA además de las que están más orientadas hacia la investigación. Un buen punto de partida sería sintetizar las aplicaciones especificadas en el estudio de Kravis y colaboradores²², y examinar la forma en que esas aplicaciones nos han ayudado a comprender una diversidad de problemas económicos;

²² Op. cit.

b) Debe agregarse un suplemento al enunciado basado en cuestiones tales como la asignación de fondos para la pobreza (hay que ver la paradoja de los "usos administrativos" antes examinada y elegir el lenguaje con claridad);

c) Debe esbozarse el procedimiento en que se basará la nueva fase (véanse los párrafos 87-93 más adelante), junto con las fechas y los períodos así como los recursos financieros obtenidos;

d) Deben enunciarse los objetivos de la investigación que se realice paralelamente a la nueva fase y explicar la forma en que contribuirán a mejorar la calidad de la información producida por el PCI. Se dan a continuación ejemplos de líneas de investigación que se necesitan:

- i) Análisis económico de las diferencias que se observan en los resultados obtenidos utilizando distintas fórmulas de agregación, para asegurar a quienes consideran que éste es un obstáculo importante para la utilidad del proyecto que los diferentes métodos de agregación producen resultados aparentemente muy distintos²³;
- ii) Análisis más detenido de los problemas de vincular las trayectorias de los índices geográficos en cadena²⁴;
- iii) Encontrar formas defendibles de combinar los análisis transversales con los temporales a fin de eliminar la inestabilidad de la clasificación en el nivel de la categoría básica.

85. Los organizadores del PCI tendrán que:

a) Persuadir a los proveedores de los países acerca de la importancia del proyecto;

b) Encontrar usuarios en los países que estén dispuestos a prestar el apoyo que se necesita para el proyecto a nivel del país;

c) Asegurar que las normas del ejercicio, sus objetivos y sus técnicas se comprenden bien y, lo que es más importante, que se aplican uniformemente (aplicar uniformemente no significa aplicar en forma idéntica, sino que se respeta en todo momento el equilibrio entre la caracteristicidad y la comparabilidad, que probablemente es específico de un país);

d) Desarrollar un mecanismo de realimentación constante de modo que haya con el tiempo un mejor equilibrio a nivel del país entre la caracteristicidad y la comparabilidad.

²³ Si se procurara analizar detenidamente las diferencias de los métodos GK y EKS en casos concretos, perderían importancia rápidamente lo que en apariencia son diferencias insuperables.

²⁴ B. Szulc, *Criterion for Adequate Linking Paths in Chain Indices*, in *Improving the Quality of Price Indices*, Florencia, 1995.

86. Sobre todo, los organizadores del PCI deberán tener un enfoque mucho más sistemático con respecto a la organización de una fase.

Puesta en marcha de una fase del PCI

87. En realidad, son dos los propósitos de esta sección del informe. Primero, entra en detalle porque el material disponible hasta la fecha se ha ocupado casi con exclusividad de los aspectos conceptuales y técnicos y literalmente no ha prestado atención a los detalles que tienen que solucionar las oficinas nacionales de estadística cuando participan en una de las fases del PCI. Segundo, se propone trazar una estructura detallada para el procedimiento que se adoptará para hacer frente a algunas de las críticas más incisivas del programa²⁵ dirigidas a su falta de estructura organizacional.

88. En líneas generales, estas son las etapas principales que se deben cumplir cuando se pone en marcha una nueva fase del PCI.

Preparación de una nueva fase

89. A nivel mundial, deben tomarse las siguientes medidas:

a) Enunciado del problema (suponiendo que a pesar de programar una nueva estimación de referencia cada cinco años, los organizadores del PCI deban justificar cada fase individualmente; para hacerlo, deberían presentarse ante la Comisión de Estadística y anunciar la intención de realizar una nueva fase, mencionar los problemas principales que plantea, e indicar fechas para la publicación, estimaciones aproximadas de costos y demás):

- i) Este paso tiene que ser muy visible. Debe dar lugar a una decisión tomada explícitamente por la Comisión de Estadística y debe gestionarse en dos etapas. En la primera se aceptaría la conveniencia de realizar una nueva fase y se darían instrucciones a las comisiones regionales para que consideren la propuesta con los miembros en conferencias de directores regionales;
- ii) En una reunión posterior de la Comisión, los miembros tomarían nota de las reacciones registradas en las reuniones regionales y decidirían si proceder o no con el anuncio de la realización de una nueva fase - y si así fuera con qué tipo de participación (en las conferencias regionales de directores se tomaría nota de las intenciones bona fide de participar), cuáles serían los mecanismos financieros, quién sería el coordinador general y qué tipo de compromiso se asumiría en cuanto a la publicación de los resultados;

²⁵ Son las formuladas en diversos períodos de sesiones de la Comisión, y se relacionan con la inquietud general que suscita el programa; la falta de un procedimiento coherente; y la falta de reacción por parte de los posibles usuarios de los datos producidos por el PCI.

b) Estimación de costos e identificación de los patrocinadores. Paralelamente a la tarea que deben realizar los funcionarios en cuanto consultas, reunión de declaraciones de intención, cálculo de la carga de trabajo, informe a la Comisión y demás, los funcionarios también tendrían que proporcionar estimaciones realistas de:

- i) Necesidades generales en cuanto a recursos, desglosadas en:
 - Actividades de las oficinas nacionales de estadística que vayan desde la reunión hasta la entrada de datos;
 - Asistencia técnica bilateral;
 - Reuniones multilaterales;
 - Elaboración de los datos de los resultados;
 - Análisis de los resultados e intercambio de información;
 - ii) Determinación de la capacidad de las oficinas nacionales de estadística participantes para financiar las actividades en el país e intervenir en acontecimientos multilaterales;
 - iii) Asistencia en especie de las oficinas nacionales de estadística interesadas en patrocinar el programa (véase la sección X que sigue donde figura una propuesta para obtener tal asistencia);
 - iv) Requerimientos de un consorcio de organismos internacionales y supranacionales interesados;
- c) Solicitud de cooperación a los participantes determinando en qué medida es necesaria su colaboración para asegurar el éxito del programa:
- i) Inmediatamente después de la preparación de las estimaciones financieras, corresponde preparar un folleto que contenga los temas de interés que se deben conocer acerca de la próxima fase del PCI: su alcance, objetivos, costos, aspectos técnicos, dirección, fecha de terminación y demás, aparte de los beneficios que sin duda producirá la información compilada. El folleto servirá de base para discutir la ayuda financiera o en especie que se requiere para aumentar las posibilidades de éxito del proyecto;
 - ii) El anuncio formal - la segunda etapa del proceso de consulta con la Comisión de Estadística - debe incluir los resultados obtenidos de dicha solicitud.

Iniciación

90. Las medidas que se enumeran a continuación deben tomarse a nivel regional

a) Identificación de los interlocutores a nivel nacional. En general, serán los responsables de las cuentas nacionales, el ICP y posiblemente otros estudios de precios en las oficinas nacionales de estadística;

b) Convocación de un seminario regional para que los expertos nacionales se reúnan con los organizadores regionales del PCI y examinen las modalidades de la nueva fase. A continuación figura un esbozo del programa del seminario:

- i) Definir los objetivos del seminario y la forma en que se relacionan con los objetivos de la nueva fase;
- ii) Examinar las limitaciones de las operaciones, los medios de comunicación que se disponen para las consultas y los mecanismos para solucionar las diferencias de opinión en casos difíciles;
- iii) Acuerdo sobre la lista común de bienes y servicios y las descripciones correspondientes;
- iv) Acuerdo sobre otros aspectos de la reunión de precios: puntos de muestreo, tratamiento de los descuentos, tratamiento de las rentas, etc.;
- v) Acuerdo de sobre las modalidades de transmisión: establecimiento de vinculaciones y definición de procedimientos para el uso de un centro regional de asistencia;
- vi) Acuerdo sobre el cronograma para la reunión y la entrada de datos, la presentación, etc.;
- vii) Acuerdo sobre los procedimientos de ajuste e imputación;
- viii) Debate sobre la agregación;
- ix) Asignación de responsabilidades;

c) Si bien no es necesario que todos los seminarios regionales estén sincronizados, es útil y por cierto esencial que los procedimientos y los acuerdos alcanzados en uno de ellos queden documentados y estén al alcance de todos los demás.

La etapa de reunión

91. Este paso se realiza en las oficinas nacionales de estadística pero no podrá cumplirse satisfactoriamente a menos que haya un contacto frecuente entre los coordinadores regionales y sus contrapartes nacionales, tanto bilateral como multilateralmente. Las etapas que han de considerarse son:

a) Reunión (institución de nuevos estudios de precios, si son necesarios) medición indirecta, verificación, solución de dudas y documentación;

b) Transmisión de los datos, junto con documentación sobre las convenciones adoptadas, los supuestos, los casos difíciles, las excepciones a los procedimientos convenidos, etc.;

c) Intercambio de información con el coordinador regional y otras oficinas nacionales de estadística de la región.

Seminario para el examen de los datos transmitidos

92. A menos que haya graves problemas que se detectan a consecuencia de resultados que se encuentran en la etapa de agregación o porque uno de los organismos que participa en el ejercicio cuestiona seriamente los resultados, este seminario sería la última etapa que requiere una participación directa de las oficinas nacionales de estadística. El debate se centraría en las distribuciones de precios determinadas para la región. En el apéndice III* se presenta el diseño que se propone para los cuadros que servirían como documentos básicos para examinar el ajuste y la imputación. El programa del seminario debe incluir el análisis de los puntos siguientes:

a) Un examen de todos los casos en que la dispersión de los precios indica falta de coherencia en la reunión de datos, en el sentido de que los distintos organismos reunieron cosas diferentes. De tal examen, podrían derivarse las siguientes conclusiones: las especificaciones convenidas eran insuficientes; no se utilizó debidamente el centro de asistencia; éste no brindó ayuda en este caso; el epígrafe es demasiado amplio y no permite una especificación más estricta; el acuerdo inicial sobre las especificaciones no fue adecuado y tiene que reelaborarse;

b) Un examen de esos productos en que la dispersión es inaceptablemente alta pero que pertenecen a la categoría de productos centrales²⁶. En esos casos habrá que tomar una decisión inmediata y deberá adoptársela por consenso con la participación de las oficinas nacionales de estadística de los países miembros y los coordinadores;

c) Un examen de la modificación de las clasificaciones en relación con la última fase. Para cada cambio importante debe haber una explicación analítica satisfactoria, en la que se combinen las modificaciones de los precios internos del producto o productos afectados, las modificaciones en el tipo de cambio frente a algún proveedor extranjero, las modificaciones en las ponderaciones, etc.. De hecho una de las críticas más perjudiciales planteadas al Programa es que no proporciona una explicación convincente para aquellos casos que, a primera vista, parecen ser contrarios a lo que sugiere la intuición (véase el informe de Castles donde figuran ejemplos de modificaciones ilógicas de la clasificación);

* Los apéndices de este informe pueden consultarse en versión electrónica en www.un.org/Depts/unsd.

²⁶ La idea de los productos centrales -productos comunes a todas las regiones y que por lo tanto deben merecer la prioridad más alta a los fines de los precios- está definida en Naciones Unidas, Manual del Programa de Comparación Internacional, página 139.

d) Un examen de las ponderaciones según se derivan de las cuentas nacionales de los países miembros. Por razones que son entendibles, las reuniones en las que se examinan las PPA terminan siendo reuniones en que se discuten precios, lo que se debe en parte a la formación de los participantes, pero también a que los precios forman parte de la experiencia cotidiana de todos y propician los comentarios. Esta es una consecuencia de las discusiones del IPC en el cual las ponderaciones son fijas y, en cualquier caso, las series resisten muy bien el cambio estructural. Esto no ocurre en el caso de las PPA o las clasificaciones de los componentes del PIB. Las modificaciones pequeñas en las ponderaciones relativas pueden producir un cambio significativo en la posición que ocupa un país dentro de su región;

e) El programa de una reunión de tres días de duración (una duración arbitraria porque cuanto más pueda hacerse antes de la reunión menor será el tiempo que ésta demandará; pero es muy conveniente encontrarse frente a frente, en especial para examinar las modificaciones que han de realizarse en los acuerdos iniciales) seguiría, por lo tanto, los siguientes lineamientos:

- i) Presentación de la primera agregación del PIB y examen de los cambios principales desde la última serie. Discusión de cambios importantes;
- ii) Discusión de los epígrafes básicos centrales (desde el punto de vista de los precios) que deben revisarse o explicarse;
- iii) Discusión de la dispersión de las ponderaciones en los casos cuestionables;
- iv) Decisión sobre asuntos que requieren una acción inmediata y especificación de las tareas que han de cumplirse al retornar a las respectivas oficinas nacionales de estadística;
- v) Acuerdo sobre una fecha límite.

Agregación e intercambio de información

93. Esta etapa está estrictamente en manos del coordinador regional y de los organizadores regionales del PCI e incluye:

- a) Terminar la agregación;
- b) Convocar a un seminario si quedan dificultades que requieren algún nuevo tipo de acuerdo colectivo;
- c) Acuerdo sobre las conclusiones: clasificación, PIB regional, porcentajes de los países en el total regional y sus componentes, etc.;
- d) Información a las oficinas nacionales de estadística;
- e) Aceptación de las oficinas nacionales de estadística.

¿Qué hacer una vez estimados los totales regionales?

Una vez terminada esta etapa, será tarea del coordinador regional preparar un comunicado de prensa enunciando los resultados de la última fase para la región. Habrá que hacer referencia a dos conjuntos de datos: la forma en que la fase actual difiere de la anterior y el desempeño que le corresponde a una región en relación con las otras regiones. No es realista establecer un calendario mundial y sincronizar la fecha de publicación para todas las regiones. Por lo tanto, las comparaciones transversales tal vez exijan recurrir a datos preliminares para otras regiones.

Es importante destacar las formas en que las estimaciones actuales difieren de las anteriores, por lo menos en dos sentidos: cuál ha sido el desempeño de la región en relación al resto del mundo y si los ganadores y los perdedores de la ocasión anterior eran aproximadamente los mismos que en la actualidad o si hubo cambios notables.

La función de un buen manual

94. Tener un buen manual no es condición suficiente para que mejorar la suerte del PCI pero es un paso necesario hacia la estabilización y, en última instancia, el mejoramiento del programa. Los elementos que se enumeran a continuación tienen como propósito primario proporcionar a las oficinas nacionales de estadística más orientación de la que proporciona el Manual actual; aumentar el grado de transparencia del Programa y asegurar que comparte la infraestructura internacional de estadística, sin la cual no puede integrarse debidamente con otros productos estadísticos relacionados.

95. La existencia de un manual comprensivo es parte integral de las mejoras que requiere el PCI. Una edición amplia y revisada del Manual debería incluir los elementos siguientes:

a) Una explicación de las reglas de ajuste e imputación que aplican los organismos internacionales que están a cargo de la agregación de los datos básicos;

b) Una descripción de la forma en que se aplicarán esas reglas de ajuste, incluida la noción de una revisión colectiva de las fallas, un mejoramiento gradual de la calidad de las descripciones adjuntas a la lista estándar de bienes y servicios cuyos precios se determinan, etc.;

c) Una descripción de los servicios proporcionados por el centro de asistencia con especial referencia al asesoramiento acerca de las desviaciones con respecto a las descripciones convenidas o a la necesidad de presentar bienes y servicios de reemplazo cuando alguno de éstos hayan dejado de existir en el mercado;

d) Una descripción de la forma en que se divulgarán las PPA y las series ajustadas del PIB, acompañada por ejemplos del tipo de análisis que debe

realizarse una vez calculadas las estimaciones. En lo que se refiere al análisis, deberá describirse cómo se hará saber a las oficinas nacionales de estadística cuál es el que se propone realizar para que éstas puedan manifestar sus reservas respecto de su índole;

e) Una serie de enunciados más estrictos sobre las reglas de precios para el PCI y la forma en que concuerdan con las normas estipuladas en el SCN de 1993;

f) Concordancia (en el estricto sentido de la expresión) entre la lista de epígrafes básicos y la Clasificación Central de Productos (CPC), versión 1.0, por intermedio de la Clasificación del Consumo Individual por Finalidades (COICOP);

g) Una sección que se ocupe de las características que deberían incorporarse en las encuestas del gasto familiar de modo que pueda obtenerse un amplio acuerdo internacional. Por ejemplo, todos los países deben estar de acuerdo en respetar la COICOP como clasificación dominante. Pero la clasificación empleada para la reunión de datos puede ser muy distinta en tanto se relacione debidamente con la dominante;

h) Una descripción de todas las medidas que se tomarán con el fin de acelerar la compilación de nuevas PPA, de modo que los usuarios en el sector público no las consideren como datos que sólo interesan para los archivos.

96. Además de estas características, que no son más que una selección de los rubros que podrían representar una ayuda considerable para las oficinas nacionales de estadística, debería reconsiderarse la estrategia de publicación del Manual revisado. Por ejemplo, quizás convenga invertir en un CD-ROM que combine un sistema de entrada de datos, como MOSAIC, con el Manual.

IX. MÁS PREGUNTAS Y RESPUESTAS

El asunto de las ponderaciones del PIB

97. El tema de las ponderaciones del gasto derivadas del PIB no ha recibido la atención que merece en los seminarios regionales celebrados en las distintas fases del PCI ni en el Manual. Puede establecerse un paralelo interesante entre este silencio relativo y el tratamiento de las ponderaciones del gasto en el IPC. Si bien se examinan detenidamente las formas funcionales y los diseños de las encuestas por muestreo para la reunión de precios, es poco lo que hay acerca de los errores sistemáticos en la determinación de las ponderaciones que se producen a causa de las dificultades que entraña la realización de encuestas del gasto familiar. Pero se justifica decir que estas últimas son las encuestas más difíciles que probablemente realizará una oficina nacional de estadística.

98. Hay varias cuestiones que merecen un estudio especial:

a) ¿Cuál es la distribución de la edad en el gasto familiar en una región? Si en una región hay una rápida variación del ingreso real pero también una considerable variación en las edades de la última encuesta de gastos

familiares, habrá un nuevo sesgo en la determinación de las ponderaciones del gasto regional para las categorías que tienen probabilidad de haber evolucionado más rápido

b) ¿Cuáles son las clasificaciones de gasto empleadas en las encuestas por hogares, y cuán importantes son las faltas de coherencia entre países? Las faltas de coherencia de este tipo por lo general pasan a la estimación de las estructuras de las cuentas nacionales. Considérese que se trata de faltas de coherencia entre países y no dentro de ellos;

c) ¿Está equilibrado el detalle en las categorías para las que necesitamos ponderaciones del gasto o - como ocurre con la caracteristicidad y la comparabilidad - necesitamos un nuevo estudio, tomando en cuenta los errores y los sesgos conocidos?

d) ¿Qué podemos aprender de la distribución de las ponderaciones regionales dentro de una categoría de gasto? ¿Habrá que considerarla por separado o junto con otras categorías?

99. Los comentarios que anteceden se aplican a las demás categorías de la demanda final, excepto que en el caso de las inversiones de capital, el método de reunión de datos permite una comparabilidad mucho mayor y en el caso de la parte que no se comercializa de la actividad del sector público hay otros errores que tienen mayor probabilidad de estancar los resultados.

Errores en las ponderaciones de los gastos

Cuando se refiere a las ponderaciones de los gastos que se requieren para estimar las PPA, el Manual las menciona simplemente como "los datos que se necesitan", pero no especula acerca de las precauciones que es menester tomar para asegurar la comparabilidad ni de las consecuencias de un error probable. Pero éste es un caso en el cual no sólo importan los sesgos que pueda haber en los datos nacionales sino también si al tomar datos correspondientes a varios miembros de una región hay probabilidad de introducir nuevos sesgos.

Considérese la posibilidad siguiente. En el caso de la mayoría de los países que participan en el PCI, las ponderaciones de gastos detalladas se derivarán en distintas formas de una encuesta del gasto familiar, de un censo económico y de encuestas industriales. Los datos se habrán "homogeneizado" mediante algún tipo de análisis llamado de flujo de productos y llevado a un punto en que son coherentes internamente. Supóngase que hay un epígrafe básico que es de importancia para una zona en conjunto pero que su importancia dentro de la zona varía considerablemente de un país a otro.

Considérese que, a igualdad de todo lo demás, si un componente no es importante, los recursos disponibles para mejorar la calidad de sus estimaciones reflejarán el hecho de que sólo efectúa una contribución moderada al total. Y considérese también que el error más típico se da en la cobertura y que ese error afecta desproporcionadamente a los sectores que son relativamente nuevos, a los que no muestran una tendencia hacia la concentración sino que continúan dominados por las numerosas empresas pequeñas que lo constituyen, y los que no tienen una obligación especial de registrar su actividad porque no está reglamentada.

Tomando en cuenta todos estos aspectos, se deduce que si el país A tiene a como una de sus pequeñas categorías de gastos pero su vecino B tiene a como una categoría grande, ceteris paribus, el total a en A+B estará sesgado hacia la participación de B. Se deduce que al calcular los precios medios usando el método de GK el gasto de a en B tendrá un peso mayor de lo que debería en el promedio de la zona.

En este argumento hay muchas suposiciones. Pero la finalidad es demostrar que en el caso de las comparaciones transversales ya no podemos invocar la coartada del error constante a fin de justificar la confiabilidad de las tasas de cambio. Hay otro punto, a saber, fomentar los estudios de los posibles efectos de una distribución particular de errores en una zona sobre el total de esa zona y los porcentajes ajustados según las PPA dentro de la zona.

100. En este informe no se dan respuestas a las preguntas anteriores pero se sugiere que se les asigne un lugar de importancia en el programa de investigaciones del PCI.

¿Cuántas facetas del PIB deben cubrirse?

101. En la cuestión de la cobertura del PIB hay diferencias entre lo que se dice en el informe de Castles y en este informe. Cuando se trata de llegar a formular una opinión bien fundada sobre el tema, los problemas pueden dividirse al menos en cuatro categorías:

- a) Conceptuales (frente a usuarios y posibles usuarios);
- b) Estratégicos (frente a los patrocinadores y los usuarios);
- c) Tácticos (frente a usuarios posiblemente decepcionados);
- d) Operacionales (frente a patrocinadores y oficinas nacionales de estadística).

102. La crítica que combina casi todos estos aspectos se resume aproximadamente en la forma siguiente. La dificultad con que pueden evaluarse los distintos componentes de la demanda final varía mucho. En consecuencia, nada es al parecer más difícil de estimar que el consumo de bienes y servicios por el sector público ajustado según las PPA. En el informe de Castles se dice que estos gastos son "resistentes a la comparación". Nada es más costoso que ajustar según las PPA el gasto en formación de capital, en especial la formación de capital en bienes de equipo. En realidad, las soluciones adoptadas para esta última recurren indefectiblemente y con un costo elevado a los servicios de asesores especializados para asegurar que se cumplen las especificaciones técnicas de los modelos estándar.

103. Habida cuenta de las aplicaciones de las PPA, es cuestionable si se necesita un pleno ajuste del PIB. Por el contrario, aplicaciones como la política relativa a la pobreza o la asignación de donaciones o derechos crediticios parecen relacionarse más estrechamente con el ingreso nacional ajustado, y en este caso el componente adecuado es el gasto de los consumidores como proporción del ingreso que no se gasta y que bien puede considerarse como un conjunto de servicios y bienes de consumo perdidos. El mérito de concentrarse en el gasto del consumo es que se concentra en los precios al consumidor y puede recurrir en medida importante a los mecanismos existentes - el conocimiento, un grupo de comercios minoristas, agentes con experiencia en los precios y así sucesivamente.

104. Por último, no es sostenible argumentar que las comparaciones de la productividad tiene la misma importancia que las aplicaciones anteriores. Para que fuera sostenible sería necesario ajustar el PIB por producto industrial, y hace mucho tiempo que eso se ha descartado por razones de complejidad y de costos. Se deduce que la política acertada es abandonar todo intento de comparar los sectores que no pertenecen al mercado o bien los sectores cuya complejidad es tal que todo intento por tratarlos indefectiblemente desequilibrará el presupuesto. No sólo son muy difíciles de tratar sino que tampoco son siquiera necesarios.

105. El informe de Castles incluye un argumento muy claro de este tipo y finaliza recomendando que, como asunto de concepto, estrategia, y manejo de la situación actual, se dejen de calcular los componentes del PIB distintos de los

familiares. La secretaría de la OCDE presentó los siguientes argumentos en contra del enunciado anterior:

"... El informe [de Castles] recomienda que no se haga la deflación [ajuste según las PPA] de servicios ajenos al mercado por remuneración de los empleados. En general, los países prefieren que la OCDE y el Eurostat trabajen para mejorar la representatividad de los datos reunidos sobre los salarios a corto plazo, etc. ", y" [el informe de Castles] argumenta que además de tener una confiabilidad cuestionable, las PPA para la formación de capital bruto fijo tienen poca utilidad analítica. La mayoría de los países expresaron que los economistas, los investigadores y otros han demostrado mucho interés analítico en estas PPA y que, en lugar de abandonarlas, la OCDE y el Eurostat deberían trabajar para mejorar su exactitud."

106. Esta razón no basta, sobre todo en otras zonas distintas de la OCDE. En primer lugar, si ocurre que el programa está enfrentando una crisis de credibilidad, no es posible responder a las preguntas en términos como "los países piensan que", en especial porque son precisamente los usuarios y posibles usuarios a nivel nacional quienes han demostrado muy poco interés por los resultados del programa. El argumento debería seguir los siguientes lineamientos: si se estimara menos del total de los componentes de la demanda final los posibles usuarios no confiarían en los resultados del programa. Pero eso no se ha probado. Segundo, lo que debe preguntarse a los delegados de los países que no toman decisiones sobre las implicaciones financieras de sus recomendaciones ni participan en las asignaciones presupuestarias a los organismos internacionales de estadística es si el rumbo de acción que propicia el informe de Castles es el más acertado, dadas las limitaciones financieras existentes y previstas. Por último, las preguntas sobre las prioridades hay que enfocarlas muy bien. Hay usuarios para todo tipo de información, pero a los usuarios no les gusta tener que elegir entre distintas opciones. Por esta razón, la función de las oficinas nacionales de estadística y de los organismos internacionales es mostrar cuáles son las opciones y al final enunciar cuál es, en su opinión, la forma más acertada de distribuir los recursos.

107. Por razones de eficiencia no hay duda que tratar de hacer todo al mismo tiempo produce resultados más cuestionables. Pero si el objetivo más importante es la pertinencia, el concepto debe orientarse hacia lo que es más pertinente. Si al final queremos decir algo sobre el crecimiento, lo que importa es la evolución relativa del PIB. La pregunta que debe formularse es si por querer una plena pertinencia corremos el riesgo de no lograr ningún resultado significativo.

108. La otra cuestión es si el enfoque adoptado para los países de la OCDE o, según la definición más estricta, para los países de la UE debe ser el mismo que el adoptado para el resto del mundo. Si la respuesta es "sí", cualquiera sea la escala de dificultades que se encuentre en el caso de la OCDE, será la misma que se encontrará para el resto de los países del mundo, no todos los cuales son tan afortunados como para tener oficinas nacionales de estadística tan bien organizadas como los países de la OCDE. Si la respuesta es "no", en este caso particular estamos descartando ab initio la posibilidad de estimar el gasto en un PIB mundial en el cual todos los elementos estén ajustados según las PPA.

109. En este ejemplo tal vez no coincidan los objetivos a largo y a corto plazo. A largo plazo, debemos tratar de estimar el PIB y sus componentes de gasto porque las aplicaciones requerirán cierto fundamento para las modificaciones del PIB. Esto no significa prejuzgar si se debe o no tratar de estimar un PIB para el mundo en conjunto. Tampoco implica que puesto que debemos tratar de hacerlo a largo plazo, haya que hacerlo de inmediato.

110. Tendremos que probar lo siguiente:

Supóngase que hay un presupuesto constante que puede asignarse al gasto de consumo en conjunto o bien a los varios componentes de la demanda final. Si lo asignamos por completo al primero, mejora significativamente la calidad. Si lo asignamos a los varios componentes del PIB, la calidad se mantiene en el nivel actual.

111. Puesto que la mayoría de los usuarios quieren una estadística sobre el PIB per capita, si no se hace un ajuste de cada componente de la demanda final, la estimarán suponiendo que el factor de ajuste para el gasto de consumo puede generalizarse sin problemas a los demás componentes. Supóngase además que el gasto de consumo es cierta proporción α del PIB para cada uno de los países en una región dada. Supóngase que todo componente tiene un porcentaje de ε (error) que es proporcional a su porcentaje del PIB. Supóngase que tratamos de minimizar el error global.

112. Supongamos ahora que nos concentramos en tratar de lograr una estimación mejor del gasto de consumo con exclusión de todo lo demás, y que logramos reducir el error a la mitad. Pero en cambio, estimamos el resto de la demanda final por extrapolación, y por lo tanto duplicamos el error en esta estimación. Nuestro error global se convierte en:

$$1/2 \alpha \varepsilon + 2 (1 - \alpha) \varepsilon$$

ó

$$1 + \varepsilon (2 - 1,5\alpha)$$

113. Un sencillo cálculo algebraico sugiere que para que aumente el error global es necesario que la proporción del gasto de consumo en el PIB total sea menor de dos tercios. El resultado del ejercicio es demostrar que si bien es muy probable que en promedio en los países del tercer mundo la proporción del consumo supere los dos tercios del PBI total, no es probable que las relaciones entre los servicios y los bienes de consumo y los demás componentes de la demanda final sean tales que al extrapolarlos se duplique el error.

114. Las razones operacionales que se oponen a este intento de hacer demasiado en terrenos difíciles han quedado bien explicadas en el informe de la secretaria de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) sobre los resultados del PCI de 1993. Si bien están expresadas en un lenguaje moderado, se reconoce entre líneas la inquietud y la posible frustración que se siente hacia este ejercicio:

"Las especificaciones estándar de maquinaria y equipo son muy distintas de las observadas en los países declarantes: la maquinaria y equipo de la lista no existen en el país declarante; maquinaria y equipo importados de

distintos países, aunque de capacidad similar en términos de rendimiento, muestran enormes diferencias de precio. Se encontró que en el caso de los países declarantes los productos no estaban disponibles o eran obsoletos..." y "...Para los países declarantes fue difícil reunir precios sobre maquinaria y equipo pero resulta todavía más problemático hacer ajustes de precios para tomar en cuenta las diferencias de calidad, con el fin de tratar de asegurar la comparabilidad."

115. Se recomienda lo siguiente:

a) Los países ajenos a la OCDE en general deben primero y principal abordar el asunto del gasto de consumo, en lugar de dividir los recursos en dos compartimientos. Las conclusiones acerca del PIB en conjunto pueden derivarse sea por extrapolación o bien proyectando las medidas existentes, para tratarlas como referencias;

b) Debería haber un objetivo explícito en cuanto a la institución de estimaciones adecuadas para el sector de construcción distinta de la vivienda y, por último, para la cobertura completa del PIB. Supóngase que hay un plan que requiere la determinación de una referencia mundial cada cinco años²⁷. El objetivo podría ser completar los componentes de la demanda final en un período de 10 años, con la introducción progresiva de nuevas categorías. Los beneficios serían dobles: una mejor polarización para los gastos globales y la posibilidad de aprender a partir de los éxitos (y los fracasos) de los países de la UE en la tarea de cubrir toda la gama del PIB.

El tema de la agregación del PIB

116. Un tema que suele mencionarse como uno de los ejemplos de fragilidad conceptual del PCI es la posibilidad de obtener distintos resultados para agregados como el producto regional, dependiendo de la función de agregación que se adopte. Hay dos competidores principales (si bien existen más; el método del árbol ramificado, que es uno de los más prometedores, no ha llegado aún a una etapa en que las organizaciones internacionales interesadas en la publicación de los resultados del Programa pueda considerarlo como método opcional de agregación).

117. El asunto de los distintos métodos de agregación surgió en varias de las entrevistas como una crítica del Programa y con tres caras distintas:

a) Porque había distintos métodos de agregación y en consecuencia no había una única cifra oficial;

b) Porque la existencia de opciones confirmaba la impresión de que todo el programa se encontraba en un etapa experimental, y no debía ser tratado como algo mejor por muy recomendables que fueran sus objetivos finales;

²⁷ Una referencia mundial no tiene nada que ver con los totales mundiales. No es más de lo que solía hacerse para los censos de población -un llamado a servicio para una finalidad en un determinado año. La noción es compatible con las comparaciones regionales, subregionales o interregionales.

c) Porque no se analizaban las diferencias entre las distintas agregaciones, lo que confirmaba la arbitrariedad del procedimiento.

118. Este tema ha recibido gran atención tanto teórica como aplicada. De hecho, hay un acuerdo implícito en el SCN de 1993 acerca de la forma en que deben compilarse y divulgarse las cifras:

"Los métodos GK y EKS tienen las mismas ventajas e inconvenientes que los índices de volumen con precios fijos y los índices de volumen en cadena en el contexto de las series temporales. El índice EKS puede proporcionar la mejor medida transitiva posible para un solo agregado entre un par de países, al igual que un índice de Fisher en cadena puede proporcionar la mejor medida posible del movimiento de un solo agregado a lo largo del tiempo. El método GK se adapta mejor a los análisis estructurales de esta clase [análisis que requieren información sobre el porcentaje relativo de recursos que se dedica a finalidades especiales en distintos países o análisis que implican diferencias en los precios relativos]. En general los métodos utilizados para elaborar estadísticas han de estar influidos por los objetivos para los que van a utilizarse. Al igual que en el caso de las series temporales de las cuentas nacionales, se sugiere por tanto que deben elaborarse y publicarse dos conjuntos de datos:

a) Los índices EKS deben elaborarse para el PIB y los principales agregados del gasto. Deben ser índices de volumen y de PPA;

b) También deben publicarse los resultados del método GK en forma de valores a los precios promedio del bloque de países expresados en alguna moneda común como el dólar de Estados Unidos."²⁸

119. No hay una función de agregación que combine las propiedades que se consideran deseables para todas las aplicaciones posibles. Además en el caso de las comparaciones con una limitación temporal, el tiempo establece un orden natural y las comparaciones que interesan suelen limitarse a períodos consecutivos y a la comparación de todos los períodos, con una base seleccionada arbitrariamente pero que suele ser el principio de la serie. En el caso del espacio, no hay un orden natural y cualquier comparación será tan legítima y tan interesante como cualquier otra. Por esta razón, la falta de transitividad es también una desventaja mayor en el caso de las comparaciones espaciales que en el caso de las comparaciones temporales. Sea como fuere, la afirmación que figura en SCN de 1993 refleja un equilibrio bien considerado y, en lugar de revisarla, habría que probarla sistemáticamente y procurar analizar las diferencias cuando parecen tener consecuencias sustantivas.

120. El problema de la arbitrariedad de un ordenamiento espacial fue examinada por Szulc²⁹. La solución propuesta se enuncia con claridad en su trabajo: "... Los índices en cadena pueden considerarse superiores a sus contrapartes directas cuando permiten pasar sin problemas del tiempo base al tiempo meta, en lugar de tener que dar un rodeo". Cámbiese tiempo por espacio y sólo queda

²⁸ Naciones Unidas, Sistema de Cuentas Nacionales, 1993, párrs. 16.102 y 16.103; bastardilla agregada por el autor.

²⁹ Véase Szulc, op.cit.

formular un criterio aceptable para elegir la mejor forma de ir de uno a otro. Lo que propone Szulc es que se la puede encontrar definiendo la "distancia" entre países, y cuando se comparan Ucronia y Utopía, elegir la cadena que minimice las distancias entre los dos³⁰.

Países puente

121. Se sabe que cuando se trata de vincular la región A a la región B usando el país χ como puente se obtienen resultados que son diferentes de los obtenidos si se hubiese usado el país δ como puente. Eso también crea problemas de credibilidad. Hay dos métodos, no mutuamente excluyentes, que pueden aplicarse para superarlos. El primero es invertir grandes sumas en el ejercicio paralelo que debe realizar la oficina nacional de estadística del país puente. El segundo es multiplicar el número de puentes con la doble finalidad de a) examinar cuán sólido es cada uno de los puentes y b) si no son sólidos, reunir datos suficientes para usar promedios como medio de atenuar las idiosincrasias de un único país puente.

País puente

Un país puente, como lo sugiere su nombre, une dos regiones, es decir puede usarse para comparar las PPA estimadas en la región 1 con sus contrapartes estimadas en la región 2. En este aspecto, el país puente es como el año que sirve de vinculación en los números índice con límite temporal ordinario.

122. La función del país puente es fundamental cuando comenzamos a vincular regiones con o sin intención de estimar un PIB mundial. Por esta razón, es importante encontrar un país que se ajuste convincentemente a la función de puente. Hay varios pares de países que parecen adecuados para esta finalidad. Por ejemplo, México y Argentina comparados con España son puentes naturales para las comparaciones de países de América Latina con los de Europa. La propuesta de Szulc serviría para responder a la pregunta de cómo comparar dos polos, como Bolivia con Islandia, y la limitación sería lograr que todos los trayectos pasaran por ejemplo por México y España.

123. Para que esto funcione bien, además de sustentar un cierto criterio, como el de las distancias mínimas, el país puente debe convenir en proporcionar dos conjuntos de datos.

³⁰ Szulc consideró a la "distancia" como la suma de las diferencias absolutas entre dos distribuciones más que la distancia euclideana.

Propuesta con respecto a una forma más rápida de producir resultados

124. Con los recursos actuales, el conocimiento y la capacidad para movilizar a la totalidad de los países ajenos a la región que cubre la OCDE, no se puede tratar de producir una estimación de referencia anual. Pero tampoco es aceptable vivir en esta situación en que los resultados oficiales aparecen con una frecuencia inferior a dos veces por decenio y con un retraso de tres años o más. Tampoco es satisfactorio eliminar la noción de la referencia de la misma manera que no dejamos de lado la noción de censo demográfico (o su equivalente administrativo), para reemplazarla por completo con una serie de encuestas por muestreo de pequeña escala.

125. En el Manual se mencionan en forma bastante optimista que "...Las estimaciones de referencia no están disponibles hasta por lo menos dos o tres años después del año de referencia", después de observar que "...Lo característico es que las estimaciones de referencia se obtengan cada cinco años"³¹. Ninguna de estas afirmaciones sigue siendo cierta pero incluso suponiendo que en el mejor de los casos así fuera, los resultados tendrían una importancia dudosa para todas las aplicaciones relacionadas con las políticas excepto las más obscuras. Y lo que es todavía peor, si hubiera alguna aplicación importante en materia de políticas u operaciones, los responsables tendrían que inventar un método de extrapolación para responder a las inquietudes actuales.

126. En el Manual se menciona además que "... La Comunidad Europea ha ido más lejos en esa dirección, al avanzar hacia el establecimiento de referencias anuales. Para la CE, ello refleja en parte el hecho de que a menudo los usos operacionales de los números de producto real exigen estimaciones muy actualizadas". Además de este enunciado de lo obvio, el Manual describe un método sencillo de extrapolación y sin dar mucha ayuda termina diciendo que "...En la actualidad no existe una práctica recomendada, y es probable que el método utilizado dependa del objetivo específico para el cual se realiza la extrapolación"³².

127. Hay distintas formas de realizar estimaciones de referencia. Una es realizar una referencia quinquenal para todas las regiones simultáneamente. A fin de mantener sencilla la discusión, conviene dejar a la OCDE fuera de esta propuesta, en razón de que de cualquier modo la periodicidad de sus actividades será distinta. Además, una vez que se establezca la PPA hay buenas probabilidades de que los países miembros ajenos a la UE obliguen a la OCDE a realizar una actualización anual de la estimación de referencia.

128. La alternativa de una referencia simultánea es una rotativa en la cual se examinan digamos una o dos regiones en detalle cada año. De cualquier manera, la información correspondiente a un año se proporcionará mediante extrapolación y se modificarán los resultados extrapolados una vez que se compilen los

³¹ Véase Naciones Unidas, Manual del Programa de Comparación Internacional, pág. 71.

³² Íbid, pág. 72.

resultados de referencia. El punto esencial de esta propuesta es aceptar el principio de que la información se publicará en forma preliminar y que posteriormente se la revisará.

129. Como suele ocurrir, hay dos formas principales de manejar las extrapolaciones nacionales. Una utiliza las tasas de crecimiento de los componentes del PIB expresadas en precios constantes. La otra consiste en la extrapolación de las PPA mediante deflatores implícitos de los precios. Probablemente la segunda sea el mejor pronóstico de los resultados esperados de la nueva referencia, aunque no conserva las tasas de crecimiento nacionales en el PIB³³. En el campo de las investigaciones sería útil probar una variedad de técnicas de extrapolación pero no sería útil publicar una serie de distintas cifras preliminares.

130. Si se quiere dar un perfil más alto al PCI, sus estimaciones deben usarse para varias aplicaciones fundamentales operacionales y normativas, y eso exige que se las produzca con rapidez. La única forma de obtener resultados creíbles es usar toda la información disponible a partir de los tipos de cambio, el IPC, los deflatores implícitos de los precios para cada uno de los componentes del gasto y, si fuera posible, miniencuestas sobre los precios para complementar la información nacional. Las estimaciones de referencia deberían cumplir su verdadera función, que es proporcionar mayor detalle y corregir las extrapolaciones cuando se determina que hay errores. Y además, debería haber un programa que permita aprender de los errores anteriores con la finalidad de mejorar la calidad de los pronósticos utilizando técnicas econométricas, más toda información externa que pueda influir para lograr con rapidez las estimaciones de las PPA. Esta es un tarea adicional para los investigadores y, si es fructífera, puede tener una tasa de rendimiento muy alta.

Una cuestión de geografía

131. La "geografía" que se usa en el PCI es de índole administrativa. En la medida que las Naciones Unidas establecen sus comisiones económicas utilizando criterios geográficos y económicos para hacerlo, los criterios están incorporados en los agregados regionales que estima el Programa. Pero en la medida en que las distintas tasas de desarrollo económico han hecho que las regiones cubiertas por las comisiones económicas sean heterogéneas, los criterios se han vuelto obsoletos. Algunas de las críticas con respecto al programa se relacionan con las dificultades aparentes de comparar bienes y servicios prestados por países con antecedentes institucionales muy distintos y muy diferentes etapas de desarrollo económico. Por cierto la región de la CESPAP es un ejemplo de heterogeneidad aguda. Pero lo mismo ocurre en las otras regiones.

132. Hay dos problemas distintos cuando se agregan los países para llegar a un total regional. El primero tiene que ver con la dispersión de su PIB per cápita, que a su vez se relaciona estrechamente con la semejanza de la

³³ Para tratar este asunto hay que guiarse por el contexto en que se usará la información; por ejemplo, si la pregunta probable es ¿Por qué hay dos tasas de crecimiento en el PIB?, es mejor usar el primer método.

distribución de su gasto. El segundo se relaciona con la similitud de sus gustos e instituciones, que a su vez afectan la comparabilidad entre los países de los bienes y servicios que producen. Las críticas se refieren a que no se ha logrado superar estos dos obstáculos en las comparaciones internacionales.

133. En el cuadro 1 se da un ejemplo de la relación entre el PIB (o consumo familiar) per cápita y la semejanza en la distribución del gasto. El ejemplo se ha tomado de la fase dos del PCI³⁴ y consiste en comparar el PIB per capita ajustado según las PPA para seis países europeos con las cifras correspondientes a seis países en desarrollo de Asia y África³⁵ y también en comparar el índice medio de semejanza³⁶ correspondiente a las cantidades consumidas dentro del grupo de países desarrollados o el índice de semejanza entre el grupo de países desarrollados y países en desarrollo.

Cuadro 1

Índice de semejanza dentro y entre dos grupos de países seleccionados,
y forma en que se compara con su PIB per cápita

(Fase dos del PCI, datos correspondientes a 1973)

Países	Desarrollados	En desarrollo	PIB medio	Valores correspondientes del PIB per cápita
	Índice medio de semejanza			
Países desarrollados	942	710	100	12
Países en desarrollo	710	850	21	43

³⁴ Véase Kravis y col; op.cit, capítulo 6.

³⁵ Alemania, Bélgica, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña y Norte de Irlanda, y Filipinas, India, Kenya, Malasia, la República de Corea y la República Islámica de Irán.

³⁶ El índice de semejanza está definido en Kravis y col, op. cit. cap. 6, y es nada más que el coeficiente de correlación de las estructuras del gasto de cualquier par de países. En este cálculo particular, se consideraron 34 agrupamientos de gasto. Si se hubieran tomado en cuenta las 150 categorías básicas, los índices medios hubieran disminuido substancialmente, pero ello no modificaría la sustancia de este argumento.

134. Una forma de desviar las críticas y al mismo tiempo aumentar la credibilidad del Programa sería calcular agregados subregionales y ponerlos en cadena explícitamente a fin de efectuar comparaciones que abarcan "polos"³⁷ más remotos. Cuando se eligen agregados subregionales debe prestarse especial atención a las semejanzas institucionales, climáticas y de ingreso per cápita. Pero no se sugiere que estos criterios deban ser cuantificados y utilizados como ponderaciones. Naturalmente, este rumbo acarreará una nueva serie de problemas. Y entre ellos, y por cierto uno de importancia, figura el problema de tener un conjunto más reducido de datos para una cualquiera de las agregaciones.

135. Se hace a continuación una sugerencia con respecto a la apariencia que podría tener una clasificación de los países o zonas por "distancia". La propuesta sólo incluye países o zonas en Asia y en África, y no pretende ser completa ni limitarse exclusivamente a los países que han tomado o que probablemente tomen parte en futuras fases del PCI. Los criterios evidentemente están mezclados. Hay un criterio geográfico, aunque algunos mega países abarcan más de una de las subregiones. Hay un criterio económico. Se usa para reunir países como Malasia e Indonesia. Hay criterios lingüísticos y culturales que se usan para separar los países de África occidental en países de habla inglesa y países de habla francesa. Ningún criterio se usa con exclusividad y no hay una coherencia necesaria. China y Sudáfrica se consideran separados por sus características singulares - tamaño relativo y etapa de desarrollo relativo, respectivamente. Japón, la República de Corea y las zonas de exportación son difíciles de clasificar y podrían agruparse en una única categoría que se distinguiría a causa de su PIB per cápita.

Clasificación propuesta de agrupamientos subregionales de países o zonas

Asia

- 1) Países que circundan el Golfo Pérsico
- 2) Subcontinente indio y países adyacentes (Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Myanmar, Nepal, Pakistán, Sri Lanka)
- 3) Países de la península de Indochina, excluidos Malasia, Tailandia y Singapur
- 4) Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia
- 5) China
- 6) Japón, República de Corea
- 7) Hong Kong, China; Macao; Singapur

³⁷ Véase Szulc, op. cit.

África

- 1) Países al norte del Sahara (Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Túnez)
- 2) Países de África oriental (Burundi, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, República Unida de Tanzania, Rwanda, Somalia, Uganda)
- 3) Países de África meridional (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe)
- 4) Sudáfrica
- 5) Países "desérticos" (Chad, Malí, Mauritania, Níger, Sudán)
- 6) Países de África occidental (Benin, Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Gabón, Guinea, Guinea-Bissau, Senegal, Togo (de habla francesa); Gambia, Ghana, Liberia, Nigeria (de habla inglesa)
- 7) Zonas o países isleños orientales (Comoras, Madagascar, Mauricio, Reunión, Seychelles)
- 8) Países de África central (Congo, República Centroafricana, República Democrática del Congo)

136. En el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) después de separar el Caribe del continente y América central de Sudamérica (agregando Cuba y la República Dominicana al continente pero dejando Haití con las otras islas), los otros criterios podrían ser de índole económica. Por ejemplo, los países miembros de Mercado Común del Sur formarían un bloque y otro estaría integrado por los signatarios del Pacto de Cartagena.

137. Esta propuesta procura alcanzar dos objetivos. Uno es maximizar el número de casos en que un producto tomado de una lista resulta reconocible para los miembros de una subregión, sea como un producto característico o casi característico. El otro es contestar las críticas como las que aparecen en el documento preparado por el Ministerio de Industria de la India³⁸.

X. MEDIDAS A CORTO PLAZO

Tres características necesarias

138. Hay por lo menos tres requerimientos que deberían cumplirse en un futuro razonablemente cercano a fin de aumentar la credibilidad del Programa. Sin seguir ningún orden especial son: un centro de asistencia; un conjunto de normas explícitas para el ajuste; y una capacidad analítica dinámica y competente aunque reducida (a diferencia de la investigación). Estos tres requisitos no existen en la actualidad. La finalidad de su creación es mejorar la transparencia del Programa (centro de asistencia y normas de ajuste); su

³⁸ Véase Ghosh y Das, op. cit.

alcance y su impacto (capacidad analítica); y su credibilidad general entre los usuarios y productores por igual (las tres medidas).

Centro de asistencia

139. El centro de asistencia sólo será una red electrónica que permite que una persona en el punto de acceso ponga al que formula la pregunta en contacto con los mejores conocimientos especializados sobre el tema que origina la pregunta. Por ejemplo, si al experto de Utopía le interesa saber si los precios de un producto a pueden no guardar relación con los que declara su contraparte en el país llamado Ucronia, hay un número telefónico o una dirección de correo electrónico (preferiblemente esto último) que permitirá dirigir este tipo de inquietud al lugar correcto. La razón por la cual estas preguntas deben pasar por un centro de información en lugar de resolverse bilateralmente es que de esta manera queda registro de todas las inquietudes manifestadas durante las etapas de reunión y ajuste de una fase. Actualmente no existe. Pero sin documentación no habrá un intercambio de información sistemático en las fases siguientes.

140. El centro de asistencia debe encargarse de una serie de inquietudes, tres de las cuales son fáciles de distinguir:

a) Un compilador de precios tal vez quiera que lo ayuden con un problema de ajuste. Uno de los elementos que falta es encontrar la forma de comparar los precios medios de un producto particular en este país con los precios correspondientes en los Estados vecinos;

b) Un compilador de precios puede querer que se tome una decisión respecto de si se aceptará una desviación dada a partir de la lista convenida de bienes y servicios o la determinación de un precio en una circunstancia inusitada o la reducción del número convenido de precios citados. La integridad del Programa exige que la decisión quede documentada;

c) Un compilador de precios determina que un resultado específico que se refiere a su país no parece razonable y busca asesoramiento para encontrar si, dada la incidencia del problema en otros, es necesario seguir trabajando para solucionar el problema.

141. Por lo tanto, los funcionarios que se ocupan de este centro tienen tres responsabilidades:

a) Dirigir al que formule la pregunta al lugar donde se encuentran los mejores conocimientos especializados, lo que implica conservar una lista actualizada de expertos clasificados por competencia de modo que las consultas puedan realizarse con prontitud;

b) Registrar la decisión para que quede documentada y seguir todas las preguntas formuladas en forma tal que una verificación posterior no se vea obstaculizada por dificultades de acceso o fallas de la memoria;

c) Verificar si una situación específica ya ha sido tema de una decisión y, de ser así, si es posible usar el precedente.

142. Un resumen de las preguntas generadas en cada fase proporcionará información esencial tanto analítica como operacional para los coordinadores de las fases siguientes.

Normas de ajuste

143. El Manual del PCI no es útil en este aspecto, aparte de mencionar que:

"... Un principio de la selección de rubros que se ha aceptado en general, aunque no se ha definido con exactitud, es que las especificaciones respecto de las cuales un país determinado establece precios deben ser suficientemente típicas (características) del país. El establecimiento de precios de rubros no característicos (es decir, bienes o servicios que, pese a existir en un país determinado, no son importantes en los presupuestos de gastos y/o no están fácilmente disponibles en los puntos de venta de esos rubros) es algo que se debe evitar. Los rubros de consumo no frecuente pueden tener precios muy altos, etc."

y que:

"... El principio de elegir productos importantes entra en conflicto con el segundo principio de elegir productos idénticos. Quizás sea ésta la cuestión más importante en la selección de precios."³⁹

Lamentablemente, el Manual tiene muy poco más que ofrecer sobre esta cuestión "más importante", pero se requiere mucho más sobre todo en el caso de las oficinas nacionales de estadística que no tienen mucha experiencia sobre la forma de realizar las tareas prácticas del PCI.

144. Es, sin embargo, en esta etapa de ajuste que las organizaciones internacionales tendrán una interacción más estrecha con las oficinas nacionales de estadística. Dejando de lado los ajustes que son consecuencia de una entrada de datos inadecuada o de errores cometidos por las personas que tomaron los precios. En el caso de esos errores, es necesario que la oficina nacional de estadística haya asumido el compromiso y esté equipada con técnicas adecuadas de computación. Ahora bien, esta sección se ocupa de esos casos en que no es posible para el compilador nacional actuar sin saber lo que han declarado los otros países de su región. De hecho, los ajustes interesantes son aquellos que se producen en situaciones en que la especificación del bien o del servicio cuyo precio se procuraba determinar era inadecuada o bien se adoptó un compromiso imposible entre comparabilidad y caracteristicidad. Este es, necesariamente, el tipo de ajuste que sólo puede resultar de la confrontación de datos antes de agregarlos.

145. En este sentido, los coordinadores regionales deben cumplir dos funciones. Primero, deben mostrar esos casos en forma clara y convincente. Para esto, necesitan contar con los medios necesarios en términos de programas de computación y una forma de ponerse en contacto con sus contrapartes en las

³⁹ Véase Naciones Unidas, Manual del Programa de Comparación Internacional, página 33, párrafos 115 y 116.

oficinas nacionales de estadística. Los cuadros de ajuste que figuran en el apéndice III* son una de las formas de hacerlo. Sin duda pueden mejorarse una vez que se acepte esta función. Segundo, los coordinadores tal vez tengan que actuar de intermediarios de un cambio que lleve a una nueva especificación del bien o del servicio, o bien a un nuevo compromiso entre caracteristicidad y comparabilidad.

146. A fin de actuar en forma creíble en cualquiera de esas dos funciones, deben redactarse reglas explícitas de ajuste que aceptarán las personas responsables de la tarea en las oficinas nacionales de estadística. Por ejemplo, podría decirse que deben cuestionarse todos los rubros de la lista para los cuales la dispersión de los precios entre los países tiene por lo menos dos coeficientes de variación en cada lado de la media. Queda entendido que una pregunta puede llevar a la revisión de la especificación convenida o bien a una revisión de las presentaciones detalladas de los países. En lo que se refiere a los coordinadores regionales, tendrán que buscar la forma de coordinar las decisiones entre ellos, lo que es posible si se reafirma la función de la División de Estadística de las Naciones Unidas en este asunto y se encarna en la persona de un coordinador mundial.

147. La necesidad de divulgar los acuerdos alcanzados en materia de ajuste y del tratamiento que ha de darse a la lista de bienes y servicios cuando se inicia una fase está implícita en estas observaciones. Estos acuerdos pueden perfeccionarse en la etapa de reunión de datos, y de hecho una de las funciones del centro de asistencia sería colaborar en su redefinición. Debe considerarse asimismo la posibilidad de poner a disposición noticias actuales sobre valores atípicos rechazados en forma de una notificación en una cartelera electrónica.

Una capacidad analítica

148. Una fase del PCI proporciona innumerables oportunidades para investigar en un ambiente académico. No hay duda al respecto. La cuestión es si se ofrece un número similar de oportunidades a los analistas de las políticas. Evidentemente no debe plantearse esta cuestión hasta el momento en que los resultados puedan obtenerse con una rapidez mucho mayor. En consecuencia, a los fines de esta discusión, debemos suponer que el asunto de la puntualidad es un problema resuelto, y que la cuestión es cómo presentar los resultados de una nueva fase en un marco analítico.

149. Los resultados de una fase del PCI incluyen información sobre los métodos de agregación GK y EKS, sobre índices de precios y volumen, sobre PIB per cápita y los componentes del gasto, sobre los porcentajes de gasto en los totales regionales, sobre casos extremos que pueden distorsionar el panorama general y demás. Además al final de la fase seis a pesar de la falta de comparabilidad debido a las diferentes cifras de los participantes - consecuencias de la variable geografía política - hay un acopio excepcional de datos acumulados y que pueden ayudar a los usuarios a entender el sentido de las cifras actuales.

* Los apéndices de este informe pueden consultarse en versión electrónica en www.un.org/Depts/unsd.

150. Hay sólo dos circunstancias que justifican que no se incluya en la publicación un conjunto grande de datos nuevos, en un intento razonado por responder al menos dos interrogantes:

a) ¿Qué muestran los resultados de este estudio o de este método estadístico que no conocíamos en base a episodios anteriores o datos relacionados?

b) ¿Por qué no es trivial el conocimiento transmitido? o ¿ Por qué es importante que conozcamos la nueva información?

O bien es posible encontrar las respuestas a estas preguntas en otro lado o bien es esencial transmitir con celeridad la información, y en cualquier caso es información que cabe naturalmente en un marco bien establecido⁴⁰. Es posible encontrar ejemplos de lo que se quiere decir por acompañamiento analítico en las ediciones del Survey of Current Business del Bureau of Economic Analysis de los Estados Unidos, que incluyen la publicación de las últimas cifras trimestrales del PIB.

151. Cuando no prevalece ninguna de las circunstancias mencionadas antes, la divulgación de los datos es la primera ocasión y quizás la única para establecer su importancia ante los posibles usuarios. Pero eso no puede hacerse mediante prolongadas explicaciones de los métodos con los cuales se derivaron los datos, las clasificaciones usadas, las normas que sirvieron de orientación para la reunión de datos en los casos más complejos y así sucesivamente. Si bien estos son anexos necesarios de cualquier publicación profesional de cifras, hay que proporcionar respuestas a las preguntas enumeradas antes. La necesidad de proporcionar estas respuestas es mayor cuando el desfase entre el período de referencia y la fecha de publicación es significativo.

152. Pero a pesar de la necesidad y de la abundancia de datos que deben analizarse, el contenido analítico de los textos que acompañan a las ediciones es escaso. Por ejemplo, dos publicaciones recientes sobre las PPA en las regiones que abarcan la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y para África⁴¹ dedican la mayor parte del texto a una descripción de los métodos y las normas. Una de ellas agrega unas pocas páginas en las que se describen los resultados de varios diagramas de dispersión. En ningún caso se trata de mostrar con ejemplos cómo pueden usarse los datos para informar decisiones importantes y cómo otras opciones darían lugar a decisiones menos afortunadas. Puesto que en el mejor de esos dos casos transcurrieron tres años antes de la publicación de los datos, no puede atribuirse la falta de contenido analítico a la prisa por publicar.

⁴⁰ Podría argumentarse que la publicación del IPC mensual debe ser lo más rápida posible y la mayoría de los analistas pueden extraer conclusiones apropiadas en vista de los datos correspondientes al índice general.

⁴¹ Naciones Unidas, Purchasing Power Parities: Volume and Price Level Comparison for the Middle East, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta 97.II.L.7); y Comparison of Price Levels and Economic Aggregates 1993: The Results of 22 African Countries (Luxemburgo, 1996).

153. Tampoco es muy convincente el argumento de que los métodos de agregación GK y EKS dan resultados muy distintos y de que no hay una forma establecida de analizar las diferencias. Suponiendo que la convención de publicar ambas agregaciones se mantiene como se sugiere en el SCN de 1993, es difícil imaginar aplicaciones de política para las cuales la diferencia a nivel de los agregados grandes afectaría la índole del asesoramiento⁴².

154. El tipo de análisis que debe acompañar a una publicación debería incluir los siguientes elementos:

a) ¿En qué se diferencia la clasificación del país dentro de la región de la clasificación de la que se obtendría usando tipos de cambio y cuáles son los principales factores que explican las diferencias?

b) ¿En qué se diferencia la situación actual de la descrita en la fase anterior, tanto en términos de la evolución de los agregados ajustados según las PPA y en términos de la diferencia entre esos agregados y los estimados utilizando los tipos de cambio de mercado prevalecientes?

c) Habiendo tomado en cuenta los posibles sesgos y errores en la declaración, junto con el grado en que han tenido que imputarse los datos, ¿cuán lejos de la "verdad" podrían encontrarse las cifras estimadas?

d) ¿Cómo se modificó la estructura del gasto de la región desde la última fase, y qué redistribuciones se han producido en la región?

El último capítulo analítico se produciría una vez que se tienen las estimaciones para todas las regiones y puede determinarse cual ha sido el desempeño de la región en el orden mundial desde la última fase.

⁴² Un experimento usando el PIB per cápita y las cifras de la formación de capital fijo bruto ajustadas según las PPA para la región de la CESPAA y los 22 países africanos que participaron en la fase seis muestra correlaciones del orden de 0,98 (en el caso de la CESPAA, excluida Palestina). En tanto se ajusten las diferencias de escala, las comparaciones no impliquen más de dos países dentro de una única región, ni vayan más allá de los agregados muy amplios, las diferencias en el coeficiente de agregación no importan mucho.

Publicación de EuroCost sobre los países africanos

La finalidad de escoger esta publicación para comentarla en forma crítica no se debe a que sea especialmente criticable sino a que es un ejemplo tan bueno como cualquier otro del relativo descuido con que se ha tratado a la etapa de divulgación de los resultados del PCI. El hecho de que las publicaciones no hayan tenido una especial calidad no ha contribuido a aumentar la credibilidad del Programa a juicio de sus críticos.

La publicación tiene 32 páginas de introducción, a las que siguen 22 páginas de cuadros (versión en inglés). En las primeras 15 páginas aparecen hechos y definiciones y hay cuatro páginas dedicadas a otros métodos de agregación - un número insuficiente de páginas para una discusión cabal y demasiadas para una mera referencia. Las siguientes 17 páginas se denominan analíticas pero no plantean cuestiones que interesan a los organismos nacionales o internacionales, sobre todo porque aparecen tres años después del año de referencia^a. La trivialidad de algunos de los resultados linda con lo cómico. Por ejemplo, acompañando al gráfico tres en la página 37 hay una afirmación que dice que el índice de volumen de la producción de bebidas alcohólicas de Egipto es comparativamente bajo. Es cierto, pero no es digno de mención como resultado obtenido con un programa mundial destinado a estimar las PPA.

Por otra parte, no hay referencia a las dificultades que pueden enfrentar los países, ejemplos de falta de cumplimiento con la lista de especificaciones ni referencias a casos extremos que pueden o no haberse eliminado del cálculo de los índices binarios. Tampoco se hace referencia al número de imputaciones que se requirieron ni a la confianza que inspira su calidad y otras características en el EuroCost.

^a Este asunto de un texto analítico es muy fundamental para restablecer la credibilidad del ejercicio. Tener una descripción que virtualmente reproduce en palabras lo que transmiten unos pocos cuadros y gráficos dispersos no tiene mayor trascendencia. Hasta que el texto analítico pueda mostrar un resultado que deban tener en cuenta los usuarios, no hay mérito en demorar las publicaciones en razón de su inclusión.

XI. COSTOS, RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

¿Cuanto costará?

155. Tiene poco sentido adoptar una posición burocrática aumentando los costos y presentando a la tesorería de los diversos organismos interesados la correspondiente solicitud de financiamiento. El Programa no ha acumulado suficiente credibilidad como para justificar tal enfoque. Por una parte, la situación financiera actual no permitirá la adopción de medidas urgentes, en especial para preparar una nueva fase con un nuevo objetivo y, en muchos sentidos, un mayor alcance. Se aconseja inspirarse en la opinión de Simon Goldberg⁴³ con respecto a la fórmula de financiamiento del Programa para Desarrollar la Capacidad Nacional de Efectuar Encuestas por Hogares. Hay una diferencia entre los dos programas. Este último era básicamente una estructura. Los objetivos debían fijarlos las oficinas nacionales de estadística. En el caso del PCI, el producto se conoce y está bien definido. La fórmula de financiamiento procura sistematizar el programa, haciendo que el procedimiento pueda describirse y sea explícito, y restableciendo la credibilidad que se requiere para que lo producido por el programa se considere útil.

156. La propuesta de financiamiento se basa en el supuesto de que el Programa se estructurará en la forma descrita en el cuadro.

⁴³ Para aquellos que hayan entrado en contacto recientemente con asuntos de estadísticas internacionales, Simon Goldberg se retiró de su cargo de Jefe Adjunto de Estadísticas de Canadá para asumir el cargo de cuarto director de la entonces División de Estadística de las Naciones Unidas. Y después de retirarse de ese cargo, dedicó sus últimos años de actividad a la creación, institución y obtención de recursos del Programa para Desarrollar la Capacidad Nacional de efectuar encuestas formando un consorcio de partes interesadas que se encargaron de la financiación del proyecto.

Cuadro 2

Estructura del programa propuesto y finalidad del gasto,
 por entidad financiera

Referencias	Organizaciones internacionales	Oficinas nacionales de estadística
Actualización en curso	Seminarios, viaje; coordinador mundial; coordinadores regionales; dinero inicial para las oficinas nacionales de estadística seleccionadas; consultores; divulgación	Personal técnico proporcionado directamente a los coordinadores del Programa; suplementos al IPC y otros programas de precios
	Coordinadores; reunión de datos; viaje y comunicaciones	Reunión y suministro de datos; comunicaciones

El ejercicio de referencia puede realizarse en una de dos formas: a) la clásica, en que hay un único año de referencia y el objetivo es calcular un PIB mundial ajustado para el año en cuestión; b) la alternativa, que es realizar estudios en los cuales el año de referencia varía de un región a otra en un ciclo por ejemplo quinquenal. El cuadro tres proporciona un ejemplo de la forma que podría tener este plan alternativo:

Cuadro 3
Ciclo de referencia hipotético

Región	Organización	Año del quinquenio
Asia y países de Oceanía no pertenecientes a la OCDE	CESPAP	Uno
Asia occidental	CESPAO	Dos
África ^a	CEPA	Tres
Caribe	CEPAL	Cuatro
América central (continente) y del sur	CEPAL	Cinco

^a Se supone que EuroCost no interviene en fases futuras; evidentemente se supone la peor situación.

157. Se enuncian a continuación los supuestos que respaldan las estimaciones de costos: la región de la OCDE se ocupa de ella misma y, de cualquier modo, su programa es anual; los salarios de los técnicos los pagan las oficinas nacionales de estadística patrocinantes; cada año se realizarán tres seminarios, dos para la región que se estudia y uno en preparación para la región siguiente; parte del análisis se contratará para que lo realicen consultores especializados. Otro supuesto es que para el primer ciclo los únicos precios que se reúnen corresponden al gasto familiar.

158. Con estos supuestos y usando como base los costos del proyecto latinoamericano, los costos directos anuales serían del orden de:

Cuadro 4

Costos directos anuales para un ciclo de referencia quinquenal

(Miles de dólares de los EE.UU.)

Objetivo del gasto	Monto
Seminarios	150
Viajes y comunicaciones	150
Dinero inicial ^a	150
Sueldo de los coordinadores ^b	350
Contratos de consultoría ^c	50
Total	850

^a Dinero requerido para ayudar a oficinas nacionales de estadística a realizar encuestas suplementarias de precios, etc.

^b Incluido el salario del coordinador mundial y los suplementos para los costos de los coordinadores regionales de tiempo parcial.

^c Principalmente para ayudar a analizar nuevos datos y actualizar la información de referencia.

El cuadro 4 excluye los gastos de las oficinas nacionales de estadística, que abarcan el uso de sus funcionarios para la reunión de los precios y su ajuste; el patrocinamiento de estas oficinas y los salarios que ya se pagan a los coordinadores de tiempo parcial. También excluye el gasto del programa de investigaciones del Banco Mundial.

159. Lo que se procura con estos indicadores muy aproximados es sugerir que en el plano mundial puede realizarse esta campaña a un costo inferior al millón de dólares anuales, que no sería una cifra excesiva para un consorcio de organizaciones interesadas. De cualquier modo, sería responsabilidad primaria del coordinador mundial sondear las posibilidades y determinar cuáles son las perspectivas para un financiamiento en esta escala.

Recomendaciones

160. Las siguientes son las recomendaciones de este informe:

1. No se debe poner punto final al PCI ni se debe permitir que languidezca. La verdad es que de no ser posible obtener un apoyo financiero adecuado lo peor que puede ocurrir es que languidezca.
2. Obtener financiamiento en amplia escala implica comprometerse a producir puntualmente datos confiables por medio de métodos bien documentados y con sólidos comentarios analíticos.
3. Si bien el objetivo a largo plazo sigue siendo el de estimar la totalidad de los componentes de la demanda final, en una primera etapa los compiladores deberían ser modestos y conformarse con las estimaciones de precios del gasto familiar.
4. El ahorro que se produciría al tener que reunir un número más limitado de precios debería asignarse nuevamente al Programa.
5. El Programa debería tener un coordinador mundial o general.
6. El coordinador debe ser conocido, respetado y poseer capacidad administrativa y profesional demostrada (la expresión "profesional" entraña el conocimiento del complejo total de cuentas nacionales, aplicaciones económicas y estadísticas básicas) para coordinar un proyecto de esta dimensión y complejidad.
7. La nueva etapa del proyecto debe comenzar con una resolución aprobada por la Comisión de Estadística. Esa resolución debe ser posterior a la presentación de un documento que declare sin ambigüedades que es lo que se espera, por qué se lo hace, cuáles son los medios que se usarán, cuáles son las responsabilidades de los participantes y cuáles son las normas de calidad que deben aplicarse en relación con el PCI.
8. La resolución de la Comisión debe ser el resultado y no la causa de la movilización de recursos. Esta última debe ser anterior a la aprobación final.
9. La etapa siguiente debe diseñarse en una forma que permita producir información continua basada ya sea en un estudio de referencia o bien actualizada a través de los índices de precios al consumidor (IPC) y los tipos de cambio.

10. Los recursos adicionales para el proyecto deben obtenerse creando puestos que sirvan para capacitar, que dependan del coordinador y estén financiados por las oficinas de estadística patrocinantes⁴⁴.
11. De la divulgación deben ocuparse tanto las oficinas nacionales de estadística como los departamentos de estadística de los organismos internacionales. Debe conseguirse el apoyo de las oficinas nacionales de estadística a fin de que el proyecto sea más visible y más pertinente.
12. Las partes interesadas (las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y oficinas nacionales de estadísticas seleccionadas) deberían movilizar los recursos requeridos con la dirección del coordinador mundial a fin de:
 - a) Preparar un folleto sobre el PCI para poder discutir el programa con los posibles contribuyentes;
 - b) Contratar el primer grupo de asistentes de corto plazo después de definir las modalidades de su contrato;
 - c) Iniciar la redacción de un manual revisado y ampliado (manual es una buena expresión) que brinde orientación a las oficinas nacionales de estadística que trabajan con el PCI.

Conclusiones

161. No hay un programa de estadística de dimensión internacional que necesite más que el PCI una coordinación central y una relación eficaz con las oficinas nacionales de estadística. Para que el Programa sea sólido es necesario que las oficinas nacionales e internacionales cumplan su función con eficacia. Es más vulnerable que el promedio a los conflictos de personalidad, a los pequeños cambios presupuestarios, a la falta aparente de dirección y demás. Por otra parte, una mano firme, un espíritu de compromiso y finalidad y la obtención de apoyo de parte de las oficinas nacionales de estadística pueden modificar la situación rápida y radicalmente. La evaluación del programa es la oportunidad para formular preguntas fundamentales acerca de la conveniencia de mantener el programa. Si la respuesta es "sí" y el costo es asequible, no será difícil tomar las otras decisiones que permitan asegurar su supervivencia.

⁴⁴ Las modalidades de esta propuesta tendrían que decidirse y someterse a las limitaciones administrativas y financieras que imponen, por una parte, las Naciones Unidas y, por la otra, los países patrocinantes; pero ya no es necesario una estadía permanente en Nueva York, Washington D.C., París o Luxemburgo en tanto haya una buena red de comunicaciones que permita las video conferencias y un intercambio de opiniones intenso vía correo electrónico, teléfono y fax.