

Consejo Superior de Estadística

Dictamen sobre el *Anteproyecto del Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2009-2012*

De acuerdo con las competencias atribuidas al Consejo Superior de Estadística por la Ley 12/1989, de 9 de mayo de 1989, de la Función Estadística Pública (LFEP) y por el Real Decreto 1037/1990, de 27 de julio, por el que se regula su composición, organización y funcionamiento, el Pleno del Consejo Superior de Estadística en su sesión del día 26 de noviembre de 2007 acuerda, por unanimidad, emitir el siguiente Dictamen en relación con el Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012.

1 La tramitación del quinto Plan Estadístico Nacional (Plan 2009-2012)

La LFEP establece en su artículo 8 que el Plan Estadístico Nacional es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado, con una vigencia de cuatro años. Los cuatro planes estadísticos aprobados desde la promulgación de la LFEP son los referidos a los períodos 1993-1996, 1997-2000, 2001-2004 y 2005-2008. Este último se aprobó por el Real Decreto 1911/2004, de 17 de septiembre, y sus programas anuales correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007 se han desarrollado también en los correspondientes reales decretos, estando pendiente de aprobación el programa anual correspondiente al año 2008.

Próxima a finalizar la vigencia del Plan Estadístico Nacional 2005-2008 procede aprobar el Plan Estadístico Nacional 2009-2012, cuyo anteproyecto figura en el texto y anexos de Real Decreto que se adjunta, que ha sido sometido a la consideración de la Comisión Interministerial de Estadística (CIME), en la que están representados el INE, los Departamentos ministeriales y el Banco de España. Al igual que los planes previos, el Plan 2009-2012 se ejecutará en la forma que se establezca en los correspondientes programas anuales. Previa a la aprobación del anteproyecto, el CSE emite el presente dictamen preceptivo.

2 Estructura del Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012

El anteproyecto comprende cinco partes que constituirán los anexos del Real Decreto que en su momento apruebe el Plan Estadístico Nacional 2009-2012.

El anexo I recoge las "Líneas estratégicas de la planificación estadística nacional para el periodo 2009-2012", que se basan en gran medida en el documento *Propuestas y Recomendaciones previas a la formulación del Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012* (en adelante *Propuestas y Recomendaciones*), aprobado por el Pleno del CSE el 4 de diciembre de 2006, que incluía una serie de

recomendaciones estratégicas, agrupadas en 11 puntos, y un listado de 69 recomendaciones específicas, además de una reflexión final sobre la conciencia y la confianza en el sistema estadístico.

El anexo II recoge: 1) un índice, o listado, de las operaciones estadísticas que se realizarán durante el cuatrienio de vigencia del Plan, agrupadas en 25 sectores o temas, elaborado de la forma que venía siendo habitual en planes anteriores; 2) un índice, o listado, de las operaciones estadísticas clasificadas por organismo responsable de su elaboración, similar a la incluida en el Plan anterior.

El anexo III se compone de una serie de fichas que describen las operaciones estadísticas, que proporcionan para cada estadística el tipo de información que se venía facilitando en los planes anteriores, a saber: objeto de la estadística, organismos que intervienen, variables que intervienen, periodicidad de la recogida de información, detalle con el que se presenta la información, etc.

El anexo IV recoge una estimación de las previsiones presupuestarias necesarias para financiar las operaciones estadísticas con la misma estructura formal y detalle con el que se presentaban los planes anteriores.

El anexo V recoge información complementaria para realizar el enlace entre el Plan Estadístico Nacional 2005-2008 y el Plan Estadístico Nacional 2009-2012.

3 Las *Recomendaciones y propuestas* y el Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012

En términos generales, el Anteproyecto del Real Decreto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012 recoge muchas de las *Propuestas y Recomendaciones* formuladas en el Informe preceptivo del Consejo Superior de Estadística y establece un marco apropiado para profundizar en el proceso de mejora de la estadística y de adaptación a las demandas de la sociedad y a los requerimientos de los patrones internacionales y europeos. En particular, se establecen los cinco objetivos estratégicos siguientes:

- El fomento de la confianza en el sistema estadístico público.
- La determinación de la población como variable estratégica del proceso estadístico.
- La adecuación de las estadísticas a la perspectiva de género.
- La satisfacción de los nuevos requerimientos estadísticos necesarios para la determinación, el seguimiento y evaluación de las actuaciones de los diferentes agentes públicos y privados, nacionales y de la Unión Europea.
- La modernización de la actividad estadística mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación.

Como se ha señalado antes, este anexo, que recoge las *Líneas estratégicas de la planificación estadística nacional para el periodo 2009-2012* incorpora gran parte de las sugerencias del CSE. Sin embargo, el Consejo estima que hay algunas de

las recomendaciones que no han sido debidamente tenidas en cuenta. A continuación se presentan en detalle unas y otras.

3.1 RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS INCORPORADAS AL ANTEPROYECTO

Por lo que respecta a las recomendaciones de carácter general, referidas a diversos aspectos transversales que afectan al conjunto del sistema específico español, éstas han sido recogidas casi en su totalidad, de una u otra forma, en las *líneas estratégicas de la planificación estadística nacional para el periodo 2009-2012*. Así, se plasman en ella los aspectos más relevantes propuestos referidos a los principios que han de regir la producción estadística del cuatrienio, a su calidad, a las medidas destinadas al fomento de la coordinación y de la homogeneización en la producción, al fortalecimiento de la dotación de medios personales destinados a la estadística, a la implantación de nuevas tecnologías, a la difusión por Internet, a la consideración de la población como variable estratégica y, en fin, como se ha señalado, a la mayor parte de las cuestiones planteadas en las recomendaciones.

Por lo que se refiere a las recomendaciones específicas se observan avances muy notables en algunos sectores y un alto grado de adecuación a las recomendaciones previas si bien, al menos aparentemente, inferior al observado en las de índole estratégica. Ello podría ser derivado, por una parte de la dificultad de plasmar determinadas recomendaciones de forma visible (por ejemplo, las recomendaciones R3 a R6) y, por otra a la de implantar proyectos en tan corto plazo por lo que su adecuada valoración habrá de realizarse en un futuro. En este sentido es de especial importancia manifestar la confianza en que el Plan, como proyecto vivo que se enriquece cada año con las aportaciones de sus programas anuales, alcance finalmente a través de los mismos a incorporar aquellos aspectos esenciales que no puedan recogerse en el momento de su publicación.

3.2. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS RELEVANTES NO INCORPORADAS AL ANTEPROYECTO

El Anteproyecto debería hacer más hincapié en dos cuestiones estratégicas muy importantes.

En primer lugar, es necesario insistir ante los ciudadanos en la necesidad de la estadística para el buen gobierno en democracia, dado su carácter insustituible para que las personas y las instituciones consigan ver conocidos y por ello representados, sus intereses, su situación vital y su posición social. El secreto estadístico los protege de posibles efectos individuales, al tiempo que consiguen transmitir su realidad personal y colectiva haciendo así posible una más justa solución de sus problemas y una satisfacción lo más equitativa que sea posible de sus necesidades. Por ello es necesario acompañar la deseable y perseguida transparencia estadística de un esfuerzo pedagógico, publicitario y aclarador sobre el sentido, la utilidad y la importancia de cada operación estadística. Este esfuerzo será rentable porque la disminución de los costes de transacción derivada de un aumento de la

confianza y de la implicación de la ciudadanía en los asuntos colectivos supone un ahorro tan sustancial, que justificará sobradamente esa inversión.

En segundo lugar, es importante recalcar la importancia que el documento de Recomendaciones y Propuestas atribuye al análisis de las estadísticas. Así, se estima que el sistema estadístico español está muy centrado en la producción de estadísticas y se considera que en el estadio actual de madurez de dicha producción, debería hacerse un mayor hincapié en el análisis de lo que se produce, lo que permitirá dotar al sistema de una dimensión crítica de los productos y una dimensión reflexiva que fomente y facilite la adaptación de esos productos a las necesidades reales y cambiantes de la sociedad a la que presta ese servicio. Se considera imprescindible recalcar la necesidad de dotar al sistema estadístico de capital humano necesario para emprender esta tarea, en concurrencia y continua colaboración con los usuarios externos y, en particular, con los especialistas en los distintos campos de conocimiento a los que se refieren las distintas estadísticas.

En lo que respecta a la implantación progresiva y evaluación en todos los ámbitos de la organización estadística de los principios establecidos en el código de buenas prácticas europeo, existe cierta ambigüedad en el texto que puede inducir a pensar que su ámbito queda restringido exclusivamente a las estadísticas europeas, hecho que convendría aclarar de forma explícita (pág. 5 del Anteproyecto).

Se considera indiscutible el impulso en materia de coordinación que se derivará de lo establecido en el punto 4.1 del anteproyecto. Por la importancia del mismo podría ser conveniente que se incorporara una referencia expresa al *fomento de la coordinación* en la relación de los objetivos estratégicos que figura al final de la página 4.

Asimismo hubiera sido preferible una mención expresa al fomento de la estadística administrativa. En efecto, en el apartado 2.6 del documento de Propuestas y Recomendaciones "La importancia de las fuentes administrativas en la producción estadística" se señalaba la utilidad y ventajas de la explotación estadística de los ficheros administrativos de forma que se minimizase la recogida directa, reduciendo los costes económicos y la carga de los informantes. Estos aspectos no quedan recogidos expresamente en el Anteproyecto y tan sólo se alude indirectamente a la utilización de registros administrativos al mencionarlos como apoyo para la elaboración de alguna de las estadísticas que se desarrollan en el Anexo I.

Por otra parte, en el apartado 2.7 del documento de Propuestas y Recomendaciones "La necesaria consideración de la carga de respuesta de los informantes", se consideraba de vital importancia la atención de los costes de carga de respuesta en la elaboración del próximo PEN, no sólo en términos del coste de la operación, sino también en términos de tiempo y dificultad para los informantes (ciudadanos y empresas). Sin embargo, este punto se menciona tan sólo al estar incluido como uno más de los *Principios generales que regulan la producción estadística para fines estatales*, detallados en el punto 2 del Anexo I, pero sin otorgarle mayor relevancia.

En lo referido a la importancia dada por las Recomendaciones a la georreferenciación (punto 2.9) de las unidades estadísticas (especialmente el callejero) y de los

resultados de las principales operaciones tanto exhaustivas como muestrales, no parece apreciarse que se le haya otorgado la adecuada importancia. Se realizan menciones desde luego pertinentes en relación con los Censos (aprovechamiento cartográfico o georreferenciación de las entradas de los edificios) o con el Padrón (coordinación con Catastro o proyecto Avanza-Local Padrón). Pero teniendo en cuenta que muchos de esos proyectos y menciones llevan casi una década sin resultados, parecería aconsejable marcar específicamente algunas iniciativas que intentasen dar un impulso definitivo al asunto, colocando al menos la disposición de callejeros y nomenclátors digitalizados como objetivos de infraestructura estadística a producir (dentro del máximo aprovechamiento y coordinación administrativa).

En cuanto a cuestiones más específicas, cabe mencionar las siguientes omisiones que se consideran importantes:

- Migraciones y migrantes: aunque el apartado 5.5 del Anteproyecto recoge las recomendaciones R12 a R16 del documento de Propuestas y Recomendaciones, se echa de menos una mención a la importancia de diferenciar en las fuentes administrativas las distintas vías para la obtención de autorizaciones (régimen general, contingente, reagrupamiento familiar, arraigo, estudios, visado de búsqueda de empleo, R.14), que se considera muy importante para la correcta gestión y conocimiento de los flujos migratorios. En esta misma línea, no se recoge, siendo igualmente importante, diferenciar la estadística de visados en función del motivo que los origina (R.15).
- Encuesta Sociodemográfica: no se recoge la R.17 que propone como deseable emprender una nueva Encuesta Sociodemográfica que, en lugar de realizarse de forma simultánea o posterior al Censo de Población, se lleve a cabo con un plazo suficientemente anticipado, como para que sus resultados estén disponibles dentro del periodo de elaboración del Censo, de tal modo que éstos sean útiles para los trabajos preparatorios censales.
- Estadísticas de despidos: no se recoge nada de lo incluido en la R.31 referida a la creación de un grupo de trabajo que analice la situación de las estadísticas existentes sobre despidos y que proponga las reformas oportunas que permitan abordar una estadística integrada sobre despidos y su coste.
- No se recoge ninguno de los aspectos incluidos en la recomendación R.33 relativa al Índice de Precios de Consumo.
- Las propuestas y recomendaciones referidas a las estadísticas de vivienda prácticamente quedan olvidadas en el Anteproyecto, tan sólo se hace referencia al Índice de precios de vivienda. Aunque algunos de estos aspectos quedan recogidos en el Programa Anual 2008, no se consigue, con las operaciones planteadas, la necesaria relación coyuntural y periódica entre las características de las viviendas y las de sus ocupantes, como se recogía en la R.45.
- No se recoge la R57 de explotación estadística del registro de población acogida por el Sistema Nacional de Salud, y esto es especialmente llamativo por su papel clave en otras iniciativas y estadísticas sanitarias, como por su concordancia con el aprovechamiento de los ficheros administrativos. Los dos as-

pectos de la recomendación tienen su importancia: disponer regularmente y sin limitaciones de la información actual (sin que para ello sea preceptiva autorización administrativa de sus gestores), así como impulsar la integración y coherencia de las bases de datos administrativas que registran los títulos de usuarios del Sistema Nacional de Salud.

4 Conclusión

Con las salvedades reseñadas en los epígrafes anteriores, el Consejo Superior de Estadística valora positivamente el Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012, que deberá constituirse en el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado durante su período de vigencia.