

ABOGANDO POR LA INTEGRACIÓN Y EFICIENCIA DEL SISTEMA ESTADÍSTICO PÚBLICO

JOSÉ ANTONIO CAMPO ANDIÓN
Instituto Galego de Estatística (IGE)

Recibido: 6 julio 2000

Aceptado: 14 septiembre 2000

“(…), dentro de la legalidad vigente, el Estado y las Comunidades Autónomas pueden establecer, en los espacios territoriales de su competencia, sistemas (estadísticos) específicos propios desconectados entre sí, para obtener una información fundamentalmente coincidente, explotando de forma, al menos duplicada, documentación administrativa, o repitiendo el recurso a los administrados para que rellenen repetidamente cuestionarios con idéntica información para administraciones distintas”.

La anterior cita, publicada en abril de 1989 en el diario *Cinco Días*, refleja con claridad el problema de la existencia en España de sistemas estadísticos paralelos – desconectados– que redundan en un uso poco eficiente de los recursos y en notables molestias sobre los informantes. La década transcurrida desde la redacción de dicha cita –en el contexto de la aprobación de una polémica *Ley de la función estadística pública* (LFEP)– la hace aún más valiosa, ya que su vigencia se mantiene inalterada hoy en día. Los avances que se han registrado a lo largo de los últimos diez años en los ámbitos de la producción y de la difusión estadística –tanto en la Administración central como en diversas Comunidades Autónomas– contrastan con el estancamiento del modelo de cooperación institucional promovido por la Ley de 1989. Entonces no se consideró conveniente avanzar hacia la formación de un sistema estadístico integrado, sino que se optó por la completa separación de los sistemas, con un enfoque que parecía más preocupado por la puesta a punto de las estadísticas para “*finés estatales*” que por el diseño y por la puesta en marcha de un sistema globalmente más eficiente.

Si el camino elegido en 1989 no parecía el correcto entonces, la inadaptación de dicha Ley al Estado de las Autonomías es hoy aún más nítida. El contexto en el que debe desenvolverse actualmente cualquier Administración pública ha de estar marcado por la búsqueda de nuevos métodos de gestión que promuevan más eficacia en los resultados y mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. En definitiva, el actual modelo organizativo no es coherente con los modernos esquemas de articulación institucional, y tampoco proporciona una respuesta satisfactoria a las necesidades derivadas de la planificación y evaluación de las políticas públicas, sobre todo a nivel regional y local.

Así pues, los rasgos más destacados del problema con el que nos enfrentamos las Comunidades Autónomas en estos momentos se resumen en la no existencia de un sistema estadístico público integrado, con una coordinación de recursos que permita producir unos resultados al coste más bajo posible. Un gran punto débil del diseño actual es la *separación efectiva entre estadísticas* que son competencia del Estado y estadísticas que son competencia de las Comunidades Autónomas. Casi por definición, las estadísticas de interés de uno y de las otras son las mismas y, en todo caso, la diferencia está en el grado de desagregación territorial y funcional, pero nunca en las materias objeto de estudio. Ni siquiera un criterio como la transferencia previa de las competencias puede delimitar la titularidad de las estadísticas, al menos mientras se considere que éstas no son un fin en sí mismas, sino un instrumento, posiblemente el principal, de la planificación. ¿O acaso la transferencia de competencias de educación, por ejemplo, significa que el Estado ya no tiene la obligación de coordinar un sistema educativo a escala estatal?

En este punto se ha de señalar que a principios de los noventa la situación era aún más confusa de lo que es en la actualidad ya que, de las diecisiete Comunidades Autónomas, solamente doce tenían recogida en sus estatutos la competencia exclusiva sobre las estadísticas de interés para la Comunidad. Afortunadamente este problema se ha solucionado en parte y, con la cesión a las Comunidades que todavía no la tenían de la competencia exclusiva en materia de estadística para fines no estatales, centrándose el debate ya, para todas las Comunidades, en qué hacer con las estadísticas para fines estatales.

Un segundo problema es el de la *descentralización geográfica*, debido a la enorme heterogeneidad en materia estadística entre las diecisiete Comunidades Autónomas. No hay una contraposición entre dos niveles, estatal y autonómico, sino que las diferencias entre las distintas autonomías son en ocasiones mucho mayores que las que pueda haber entre determinadas autonomías y el Estado. Por otra parte, la autonomía en materia de estadística autonómica significa que cada Comunidad puede decidir qué quiere hacer en la materia, pero también qué no quiere hacer y, en la práctica, algunas Comunidades han optado por un mínimo desarrollo, asignando a la elaboración de estadísticas un volumen de recursos que en algún caso se puede calificar de ridículo. Esto nos hace ver que no basta con que haya una legislación, son necesarios también voluntad política y recursos financieros.

Lo que está sucediendo es que, en tanto que en algunas Comunidades Autónomas las delegaciones del INE y los organismos autonómicos forman redes paralelas que duplican recursos, en otras las delegaciones del INE siguen cumpliendo un importante papel como aparato de recogida de información estadística de la Comunidad. Lo heterogéneo del grado de desarrollo del aparato estadístico autonómico se convierte en un problema serio que dificulta dar una solución común para todo el territorio español. El origen de esta heterogeneidad no está tanto en las competencias asumidas y en la legislación, sino en la voluntad real de los Gobiernos autonómicos para producir estadísticas propias. Cualquier cambio en el diseño actual pasa, pues, por un compromiso formal de que estas autoridades garantizarán, al

menos, la labor que llevan actualmente a cabo las delegaciones del INE.

Un tercer problema, provocado por la falta de coordinación, es el *cansancio de los informantes*, que ven cómo se les pregunta prácticamente lo mismo en cuestionarios distintos, con definiciones de lo preguntado ligeramente diferentes y con al menos dos referencias legales a la obligación de responder. Este cansancio repercute, a su vez, en la calidad de los resultados finalmente obtenidos, tanto por un aumento de las no respuestas como por la menor fiabilidad de los datos enviados.

1. UNA PROPUESTA DE RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA

Una vez expuestos los obstáculos con que nos encontramos para el rediseño del actual sistema y para la consecución de un sistema estadístico racional e integrado, veremos que las soluciones son de diversa índole. Existen, en principio, dos posibilidades de afrontar los cambios. Una de ellas sería *asumir el marco legislativo actual* y racionalizar la organización presente dentro de este contexto más restringido y otra reformular el diseño con el objetivo de crear un sistema estadístico español integrado, estableciendo un reparto claro de competencias y *promulgando la legislación necesaria* para el trasvase sin trabas de la información. Este enfoque respetaría la Constitución y los Estatutos de Autonomía como principios generales, pero supondría necesariamente modificaciones sustanciales en la LFEP y en las leyes de estadística de las Comunidades que las tienen, lo que requeriría, a su vez, un fuerte consenso político.

De todos modos, lo que sí está claro es que la solución a la duplicidad existente hoy en día y al enorme número de sistemas diferentes (diecisiete más uno, es decir, INE más organismos estadísticos de las Comunidades Autónomas) se basa en la viabilidad de un proceso único de recogida de información directa, en el intercambio de información entre órganos estadísticos y en la delegación de funciones ejecutivas al amparo del artículo 150.2 de la Constitución.

La propuesta presentada por Galicia y asumida por la mayoría de las Comunidades Autónomas gira en torno a tres pilares fundamentales. El primero sería *el reconocimiento de la inexistencia de la actual división entre estadística de interés estatal y estadística de interés autonómico*. Así las cosas, las estadísticas pueden aportar datos únicamente estatales, únicamente autonómicos o ambos a la vez. Cuando esto último sucede la estadística sería de interés común y cuando no sería de interés estatal o autonómico en sentido estricto.

El segundo pilar se refiere *a la necesidad de que el proceso de recogida de información de las estadísticas de interés común sea responsabilidad de la Administración autonómica*. Esto ha de ser así por aplicación del principio general de proximidad a los informantes y obviamente en la de interés autonómico dado que su cobertura requiere acudir a más informantes de lo que sería necesario a escala estatal.

El tercer pilar implica la existencia de un organismo con capacidad decisoria que imponga la *homogeneización del proceso*, de elaboración de las estadísticas con el fin de que éste sea común en todas las Comunidades. Obviamente, la contra-

partida a la centralización de la recogida es la centralización metodológica, que obliga a todos los agentes a unificar sus criterios.

Por último, *las Comunidades Autónomas estarían obligadas a recoger toda la información necesaria, en tiempo y forma, para la realización de las estadísticas estatales*, actuando en este sentido como delegaciones del INE sin ninguna capacidad para proponer modificaciones en cuestionarios, selección de muestras, plazo de recogida o métodos de validación y depuración.

Para concluir, considero necesario señalar que esta propuesta supone un cambio radical en el reparto actual de competencias. Se trataría de que el INE renunciase a su actual red territorial a cambio de un papel mayor en la homogenización del proceso de elaboración de las estadísticas y de que las Comunidades Autónomas se comprometiesen a recoger la información en tiempo y forma para la realización de las estadísticas estatales en sentido estricto.

La dificultad y complejidad de abordar estos cambios no se nos oculta, pero con una clara voluntad política y una adecuada asignación de los recursos necesarios se nos presenta como absolutamente viable.