

LA ESTADÍSTICA OFICIAL COMO BIEN PÚBLICO: RETOS DEL PRESENTE

Jaume García

Universitat Pompeu Fabra

En este artículo se analizan los retos actuales a los que se enfrenta la estadística oficial, en términos de la producción que debe atender, de los cambios en el proceso de elaboración de la información y del entorno institucional, a través de un recorrido por los principios del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, que constituye el marco común de calidad para el Sistema Estadístico Europeo. La calidad y la credibilidad constituyen la relación bidireccional básica para el adecuado desarrollo de las funciones de las oficinas de estadística. El artículo concluye con un decálogo de las principales tareas que deben acometer los responsables de las mismas en un futuro inmediato a fin de que la estadística oficial siga cumpliendo de manera inteligente los cometidos que la caracterizan como bien público.

Palabras clave: estadística oficial, calidad, credibilidad, bien público, buenas prácticas.

1. INTRODUCCIÓN

“Los números tienen un poder inconfundible en la cultura política moderna”. Esta es la frase con la que Nikolas Rose (1991) inicia su artículo “Governing by Numbers: Figuring Out Democracy”, en el que analiza las relaciones entre la cuantificación y el gobierno democrático. Destaca que hoy en día cualquier lector de periódicos o cualquier espectador televisivo, sean o no habituales, se ve inmerso en los rituales de especulación y pronóstico que rodean la publicación de los “números” con relevancia política. Por ello, no es sorprendente que en sus orígenes (S. XVIII) el término *estadística* se asocie a la ciencia del Estado, de ahí su etimología, y que sólo posteriormente en el S. XIX vaya configurándose como la disciplina que trata la recogida de datos, su síntesis y su análisis.

Esa relación entre Estadística, Estado y Democracia tiene su manifestación más clara y evidente en el papel de la estadística oficial en su concepción más tradicional. Así, en su discurso presidencial en la *Royal Statistical Society* británica en 2007, el profesor Tim Holt (2008) menciona

que las estadísticas oficiales son utilizadas para un seguimiento de las políticas públicas y de los servicios públicos y para proveer una visión del trabajo del gobierno. En este contexto el papel de las oficinas nacionales de estadística es el de actuar como *proveedores de información*.

Pero la historia, la realidad, es dinámica, es cambiante, y el papel de la estadística oficial también se ve afectado por la misma. Como indican Giovannini *et al.* (2009), cada vez más la toma de decisiones a cualquier nivel, no sólo en los gobiernos, está fundamentada en la cultura de la evidencia. Asimismo, destacan los cambios generados por los desarrollos tecnológicos, que hacen más accesible la información estadística a cualquier potencial usuario, y por la globalización, que hace que las necesidades de información estadística se amplíen y no queden únicamente restringidas al marco gubernamental o político. Todo ello hace que estos autores concluyan que “el valor añadido de las estadísticas oficiales depende de su capacidad de crear conocimiento en toda la sociedad, no sólo entre aquellos que están encargados de elaborar las políticas públicas”. En este sentido, interpretan que estamos asistiendo a un cambio en el papel de las oficinas nacionales de estadística pasando de ser organismos *proveedores de información a creadores de conocimiento*.

Como consecuencia de lo anterior, Giovannini *et al.* (2009) se pronuncian en el sentido de que las estadísticas se han desarrollado para ir más allá de lo que los individuos pueden observar a un coste razonable y, hoy en día, las estadísticas oficiales producidas de acuerdo a unos estándares de *calidad*, desarrolladas de manera *imparcial*, difundidas a todos los agentes simultáneamente, tienen la consideración de un *bien público*. Aspectos estos, la calidad, la imparcialidad y el carácter de bien público, que encajan perfectamente con los valores de servicio, integridad y profesionalidad que se destacaban en el Primer Día Mundial de la Estadística, que tuvo lugar el pasado 20 de octubre de 2010, como consecuencia de la decisión tomada en la 41ª Sesión de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas. Dicho día fue dedicado a la celebración de las importantes contribuciones y logros de la estadística oficial. La existencia de unos estándares de calidad en la producción estadística oficial se vincula a la profesionalidad; la imparcialidad y la difusión simultánea se vinculan a la integridad, y el carácter de bien público cabe asociarlo al valor de servicio¹.

De hecho, como destacaba Paul Cheng, en aquel momento Director de la División de Estadística de Naciones Unidas, en un comunicado con motivo de la mencionada celebración, “las estadísticas son cruciales para el desarrollo económico y social, contribuyen al progreso de nuestra

(1) En 2013 se celebra el Año Internacional de la Estadística promovido por la *American Statistical Association*, el *Institute of Mathematical Statistics*, la *International Biometric Society*, el *International Statistical Institute* y la *Royal Statistical Society*, y apoyado por más de 1.400 organizaciones en todo el mundo. Los objetivos de esta celebración son: hacer llegar al público en general el poder y el impacto de la estadística en todos los ámbitos de la sociedad y promocionar la estadística como una profesión, así como la creatividad y el desarrollo de las ciencias de la probabilidad y la estadística.

sociedad, siendo indispensables para la investigación académica y para el desarrollo de las empresas y de la sociedad civil”, enfatizando con ello el carácter de bien público de la estadística oficial.

Es evidente, pues, que en nuestros días las estadísticas oficiales afectan a las decisiones de todos los integrantes de nuestra sociedad, y como las decisiones están basadas en la evidencia disponible (las estadísticas), las mismas pueden estar distorsionadas o pueden verse afectadas si medimos mal o si no existe plena confianza en las estadísticas. De hecho, si los agentes en los mercados forman sus expectativas de forma racional², es decir, optimizando la información disponible con el supuesto implícito de que ésta es de calidad, entonces el adecuado funcionamiento de estos mercados requiere la credibilidad de las estadísticas oficiales y de ahí la importancia de la confianza en las mismas.

En este trabajo se pretende destacar el carácter de bien público de las estadísticas oficiales, así como la relación biunívoca entre su credibilidad y su calidad, a través de un recorrido por los tres ámbitos contemplados en el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas: el entorno institucional, los procesos estadísticos y la producción estadística, prestando especial atención a los retos actuales y futuros que en dichos ámbitos afronta la estadística oficial.

La estructura del artículo se detalla a continuación. En la siguiente sección se analiza la importancia de la credibilidad de la estadística oficial (la confianza en la misma), su relación con la calidad y la vinculación de ambas con las buenas prácticas. En la tercera sección se consideran los retos a los que se enfrenta la producción estadística, mientras que los cambios en el sistema de producción se comentan en la cuarta sección. En el siguiente apartado se analiza la importancia del entorno institucional para el adecuado funcionamiento de las oficinas de estadística. El artículo concluye con un decálogo de las tareas que los responsables de la estadística oficial deben acometer en el actualidad y en el futuro más inmediato.

2. CREDIBILIDAD, CALIDAD Y BUENAS PRÁCTICAS DE LA ESTADÍSTICA OFICIAL

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la estadística oficial no sólo sirve para hacer un seguimiento de las actuaciones del gobierno, sino que también influye en las decisiones o en las situaciones de los individuos. Basta con pensar en la importancia que la evolución del Índice de Precios al Consumo tiene sobre algunas variables, como las pensiones o el importe de los alquileres, o la relevancia social de determinados indicadores, como la tasa de paro, entre otras cuestiones.

Pero, ¿cuál es la evidencia estadística disponible acerca de la valoración de los ciudadanos sobre la importancia de conocer y contar con

(2) Concepto introducido por Muth (1961), utilizado y desarrollado posteriormente por distintos macroeconomistas.

determinados indicadores oficiales, o acerca de la consideración de los mismos en la toma de decisiones? En el número 323 del *Special Eurobarometer* (Comisión Europea, 2010a), una de las publicaciones de la Comisión Europea de análisis de la opinión pública, se presenta información relativa a ambas valoraciones por parte de los ciudadanos europeos, un resumen de la cual está recogido en los cuadros 1 y 2. Los valores correspondientes a la Unión Europea en su conjunto y a España están recogidos en la segunda y la tercera filas, respectivamente, mientras que en la primera se hace referencia al país con la máxima valoración y en la última el país con la más baja.

Cuadro 1
IMPORTANCIA DE CONOCER DETERMINADOS
INDICADORES ECONÓMICOS (%)*
PREGUNTA: "¿ESTÁ DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON LA
AFIRMACIÓN: ES NECESARIO CONOCER DETERMINADOS
INDICADORES ECONÓMICOS?"

	DE ACUERDO	DESACUERDO	NO SABE
Chipre	95	2	3
Unión Europea	71	20	9
España	74	9	17
Eslovenia	60	35	5

*Los indicadores económicos son la tasa de crecimiento del PIB, la tasa de inflación y la tasa de paro.

Fuente: Comisión Europea, Special Eurobarometer, 323.

Cuadro 2
IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA
EN LA TOMA DE DECISIONES (%)
PREGUNTA: "¿CREE QUE LA TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS
SE HACE EN BASE A LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA?"

	SÍ	NO	NO SABE
Dinamarca	84	12	4
Unión Europea	61	27	12
España	55	26	19
Letonia	38	52	10

Fuente: Comisión Europea, Special Eurobarometer, 323.

De la lectura de la información contenida en ambos cuadros podemos destacar que los ciudadanos europeos consideran que el conocimiento de

determinados indicadores de la estadística oficial es importante (más del 70%), situándose España ligeramente por encima de la media. Ello pone de manifiesto que la producción de las oficinas de estadística es relevante, es decir, que de manera directa o indirecta atiende los intereses de los ciudadanos (cuadro 1), aunque simultáneamente es sensiblemente inferior (apenas por encima del 60% a nivel de la Unión Europea) el porcentaje de ciudadanos que consideran que la toma de decisiones se realiza en base a dicha información (cuadro 2). En cierta manera se está midiendo la confianza en la rigurosidad de la toma de decisiones por parte de los políticos. Para esta segunda variable la heterogeneidad dentro de la Unión Europea es muy grande, moviéndonos entre el 38% (Letonia) y el 84% (Dinamarca) de respuestas afirmativas, con cierta segmentación geográfica: porcentajes más altos en los países nórdicos y los que forman el Benelux, mientras que los porcentajes más bajos corresponden a países de la Europa del Este.

Por tanto, las estadísticas oficiales importan, se consideran necesarias para la toma de decisiones, aunque parece desprenderse que esto último en la práctica se lleva a cabo menos de lo que sería deseable, dada su importancia en opinión de los ciudadanos. Queda pendiente el tema de la confianza en las mismas, que como hemos mencionado anteriormente juega un papel relevante en el funcionamiento de los mercados. Pero también, como indica Holt (2008), "las estadísticas dignas de confianza están en el corazón del contrato democrático entre la ciudadanía y el gobierno elegido".

En el cuadro 3 se presenta la información resumida de los resultados, contenidos en el número 323 del *Special Eurobarometer*, en relación a la confianza en las estadísticas oficiales. De la misma cabe destacar que apenas un 44% de los ciudadanos de la Unión Europea tiende a confiar en las estadísticas oficiales, situándose España justo por debajo (43%) de ese nivel medio europeo. Asimismo, llama la atención que países como Italia, Francia, Alemania o el Reino Unido estén entre los cinco países con los niveles de confianza más bajos. En cambio, los países nórdicos, junto con los del Benelux, presentan los niveles de confianza más altos, en la mayoría de los casos por encima del 65%.

Cuadro 3
CONFIANZA EN LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES (%)
PREGUNTA: "¿DIRÍA QUE TIENDE A CONFIAR O QUE TIENDE
A NO CONFIAR EN LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES?"

	CONFIAR	NO CONFIAR	NO SABE
Suecia/Dinamarca	70	26	4
Unión Europea	44	46	10
España	43	45	12
Reino Unido	33	61	6

Fuente: Comisión Europea, Special Eurobarometer, 323.

Parte de ese bajo nivel de confianza proviene de la elevada correlación que existe, tal y como muestran Giovannini *et al.* (2009), entre la desconfianza en las estadísticas oficiales y la desconfianza en las instituciones a nivel europeo. Asimismo, parece apreciarse, tal y como apunta Holt (2008) para el caso británico, una cierta desconexión entre la confianza de los ciudadanos y la calidad percibida de la actuación de las oficinas de estadística, como pone de manifiesto la evidencia para Italia, Francia, Alemania y Reino Unido, con oficinas de estadística de prestigio.

Como apunta Felegi (1991), uno de los profesionales e investigadores de más prestigio en este campo, y durante muchos años *Chief Statistician* de *Statistics Canada*, la confianza en las estadísticas oficiales condiciona el valor de lo que producen las oficinas de estadística. Confianza y calidad forma parte de una relación bidireccional³ clave para el desarrollo de las funciones de las oficinas de estadística. La confianza facilita y hace efectiva la colaboración de los agentes (empresas, individuos) en la elaboración de las encuestas, mientras que la calidad de las estadísticas en sus diferentes dimensiones es el fundamento de la confianza en las estadísticas oficiales.

Felegi (1991) menciona un conjunto de métodos y políticas para reforzar los valores que están detrás del fundamento de la confianza en la estadística oficial: confidencialidad, protección de la privacidad, utilización de metodologías adecuadas, objetividad profesional e integridad. También propone una serie de actuaciones que aseguren que la imagen transmitida refleja la realidad: establecimiento y funcionamiento de comités de expertos, oportunidad y puntualidad en la publicación de las cifras, análisis substancial, control presupuestario y relación con los medios de comunicación. En la misma línea, Holt (2008) menciona tres elementos clave para ganar la confianza para las estadísticas oficiales: un entorno institucional que permita a las oficinas de estadística mostrar su independencia e integridad; un compromiso por parte de las mismas de mantener unos estándares profesionales elevados; y una aceptación pública de que los dos elementos anteriores existen, se atienden y son los valores básicos del sistema estadístico.

Tanto las consideraciones de Felegi (1991) como las de Holt (2008) hacen referencia a aspectos que están perfectamente recogidos en el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas⁴ (CBPEE) (Sistema Estadístico Europeo, 2011a) que, como se refleja en su preámbulo, constituye un marco común de calidad para el Sistema Estadístico Europeo⁵. El CBPEE contiene un total de quince principios estructurados en tres grandes bloques: entorno institucional, procesos estadísticos y pro-

(3) "Círculo virtuoso" para Felegi (1991).

(4) En el marco de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas se encuentran contenidos similares en los "Principios que gobiernan las actividades estadísticas internacionales" (Naciones Unidas, 2005), que toman como referencia los "Principios fundamentales de la estadísticas oficiales" (Naciones Unidas, 1994).

(5) De hecho, en el redactado de la Misión del Sistema Estadístico Europeo, que aparece en el preámbulo del CBPEE, hay una referencia explícita a la calidad en relación a la información estadística que suministra el Sistema Estadístico Europeo.

ducción estadística, en cuya descripción se hace referencia explícita de la importancia de los contenidos de cada principio para la credibilidad de la estadística oficial. La estructura del CBPEE es la siguiente⁶:

Entorno institucional

Principio 1: Independencia profesional

Principio 2: Mandato de recogida de datos

Principio 3: Adecuación de los recursos

Principio 4: Compromiso de calidad

Principio 5: Confidencialidad estadística

Principio 6: Imparcialidad y objetividad

Procesos estadísticos

Principio 7: Metodología sólida

Principio 8: Procedimientos estadísticos adecuados

Principio 9: Carga no excesiva para los encuestados

Principio 10: Relación coste/eficacia

Producción estadística

Principio 11: Relevancia

Principio 12: Precisión y fiabilidad

Principio 13: Oportunidad y puntualidad

Principio 14: Coherencia y comparabilidad

Principio 15: Accesibilidad y claridad

Esta estructura del CBPEE es la que se utilizará en las tres secciones siguientes para comentar, por este orden, las nuevas necesidades de información estadística (producción estadística), los cambios que se están produciendo en la manera de producir información estadística oficial (procesos estadísticos), y las continuas adaptaciones organizativas e institucionales en el marco de la estadística oficial (entorno institucional).

3. LOS NUEVOS RETOS DE LA PRODUCCIÓN ESTADÍSTICA

3.1. Las propuestas del informe Stiglitz-Sen-Fitoussi

De la evidencia presentada en el cuadro 3 de la sección anterior se puede concluir que el nivel de confianza de la ciudadanía en la estadística

(6) Cada principio tiene asociado un conjunto de indicadores que permiten efectuar un seguimiento de la aplicación del CBPEE por parte de los responsables de la estadística oficial.

oficial no es excesivamente elevado en la mayoría de los países de la Unión Europea, y en cualquier caso por debajo del nivel deseable. Precisamente, una componente potencialmente importante de esa desconfianza, la marcada distancia entre las medidas oficiales de algunas magnitudes socio-económicas y la percepción que los ciudadanos tienen de las mismas, es uno de los elementos que se mencionan como justificación de la elaboración del informe conocido como el Informe Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009), sobre la medición de la actividad económica y el progreso de las sociedades. Otro elemento tiene que ver con la inadecuación de las medidas de actividad económica, en particular el PIB, como medidas de bienestar⁷.

El informe aparece prácticamente de manera simultánea a otras iniciativas de características similares, como son el proyecto de la OCDE "Midiendo el Progreso de las Sociedades" o la comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo de título "El PIB y más allá" (Comisión Europea, 2009a).

Las tres iniciativas centran su interés en valorar qué es lo que debemos medir, es decir, a qué aspectos se les debe prestar especial atención por parte de las oficinas de estadística, tanto en términos de bienestar corriente (tanto recursos económicos como aspectos no económicos de la vida de los individuos), como de sostenibilidad (el mantenimiento del bienestar corriente a lo largo del tiempo).

El informe Stiglitz-Sen-Fitoussi genera 12 recomendaciones acerca de cómo acometer la medición del progreso de las sociedades. No es un informe acerca de las políticas a seguir, aunque, como se destaca en el mismo, tiene presente el principio de que lo que medimos conforma lo que como sociedad perseguimos y, evidentemente, aquello que perseguimos tiene un efecto sobre lo que necesitamos medir. Por tanto, esta iniciativa incide de lleno en el Principio 11 del CBPEE, relativo a la relevancia de la producción estadística, en la medida en que ésta debe satisfacer las necesidades de los usuarios.

De la lectura del informe cabría entender que existe una recomendación inicial, no incluida entre las doce mencionadas, que tiene que ver con la necesidad de una mejor medición de la actividad económica, dada la creciente complejidad de los productos (mejor medición de las mejoras en la calidad), y el mayor peso del sector servicios (en particular, una mejor medición de los servicios de provisión pública). Cinco de las doce recomendaciones del informe están referidas a los aspectos económicos del bienestar, otras cinco a los aspectos objetivos y subjetivos del bienestar y, finalmente, dos están relacionadas con la sostenibilidad.

(7) El informe ha generado debate y numerosos comentarios. En este sentido, merece ser destacado el trabajo de André Vanoli (2010), en su momento director del INSEE, la oficina de estadística francesa, en el que se efectúan algunas consideraciones críticas acerca del informe, aún reconociendo el autor que el mensaje esencial del mismo es de agradecer por parte de los profesionales de las cuentas nacionales. Asimismo, en sus conclusiones destaca la necesidad de que los economistas estén mejor informados sobre los temas de contabilidad nacional, así como la de una mayor presencia de estos temas en la formación académica en economía.

Adicionalmente, el informe constata que los cambios en el funcionamiento de los hogares y de las sociedades tienen efectos que pueden distorsionar la medición de la actividad, en la medida en que algunos servicios de provisión de mercado pasen a serlo de no-mercado o viceversa. En concreto, aconsejan extender las medidas de renta a las actividades de no-mercado, dado el interés por el bienestar material y esa perspectiva de hogares antes mencionada.

La medición de todas estas variables debe hacerse no sólo prestando atención, como es habitual, al comportamiento medio (por ejemplo, la renta per cápita), sino también a los aspectos distribucionales (la distribución de la renta) y en relación a determinadas variables socio-demográficas (por ejemplo, la distribución de la renta por tipo de hogar).

Por otra parte, el informe entiende el bienestar como un concepto multidimensional e identifica ocho dimensiones que deben ser tenidas en cuenta conjuntamente: estándares materiales (renta, consumo y riqueza), salud, educación, actividades personales (incluido el trabajo), participación política, redes y relaciones sociales, entorno y seguridad. Dado que algunas de estas dimensiones están medidas con ciertas limitaciones en la actualidad, se propone que se dediquen mayores esfuerzos a una mejor y más robusta medición de ellas, en especial las cuatro últimas de las ocho mencionadas anteriormente, teniendo en cuenta los aspectos distribucionales y las desigualdades de las mismas según diferentes características.

Dos recomendaciones que se incluyen en el bloque de aspectos no económicos del bienestar, y que han generado cierto debate entre los profesionales de la estadística oficial son: la disponibilidad de toda la información para la elaboración de índices agregados de calidad de vida, como el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas; y la medición de las valoraciones subjetivas de los individuos sobre aspectos ligados a la calidad de vida, a través de incluir preguntas en este sentido en los cuestionarios de algunas encuestas sociales, como la Encuesta de Condiciones de Vida. En el primer caso, la polémica surge por la dependencia de los índices con respecto a las variables incluidas y a la ponderación de las mismas, lo cual puede afectar a la objetividad y a la credibilidad de la estadística⁸. En el segundo caso, se pone en cuestión la medición de las valoraciones subjetivas a través de encuestas y la dificultad de las comparaciones a partir de las mismas.

Finalmente, y en relación a la sostenibilidad, el informe recoge dos recomendaciones de carácter muy práctico debido a la complejidad del

(8) Véase el informe elaborado por tres países miembros de Naciones Unidas y que fue presentado y discutido en la Comisión de Estadística de Naciones Unidas de 2011, en relación con las preocupaciones de los países miembros con respecto a los indicadores publicados por algunos organismos de Naciones Unidas.
<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc11/2011-16-BrazilMoroccoSouthAfrica-S.pdf>

tema, dado que afecta a la valoración del futuro e interrelaciona aspectos socio-económicos con otros de carácter físico. Se propone disponer de un conjunto de indicadores que tengan como elemento común la medición de cómo varían los stocks de determinadas variables, homogeneizados en términos monetarios, y disponer también de un conjunto de indicadores físicos que permitan detectar situaciones de riesgo en términos de daño medio-ambiental, como pudiera ser el cambio climático o la desaparición de determinadas especies marinas.

En definitiva, el contenido del Informe Stiglitz-Sen-Fitoussi es un buen exponente de los retos que, en lo relativo a la producción estadística, deberán afrontar las oficinas nacionales de estadística en los próximos años. En este sentido, a nivel de Sistema Estadístico Europeo las concreciones de las recomendaciones generales del informe quedan recogidas en el informe del grupo de trabajo de alto nivel creado a este efecto (Sistema Estadístico Europeo, 2011b).

3.2. La oportunidad de acceso a las estadísticas oficiales

Un segundo reto al que se enfrenta la producción estadística, cuya importancia se ha visto aumentada con la actual crisis económica, es el relativo a la oportunidad de las estadísticas oficiales. Precisamente han aparecido algunas voces que han culpabilizado a las estadísticas oficiales (y a las instituciones responsables de las mismas) de no haber contribuido a detectar dicha crisis en su debido momento, tanto por lo que se refiere a no medir aquello que hubiera permitido su identificación, como por lo relativo a la tardía disponibilidad de las mismas (oportunidad) para poder reaccionar adecuadamente.

Entendemos que la función de las oficinas de estadística no debe ser la de interpretar y analizar de forma causal la información que producen, y por tanto, no cae en su ámbito de responsabilidad la detección de crisis como la actual, de la que deben dar cuenta los analistas. Aunque sí es cierto que comparten responsabilidad a la hora decidir qué se debe medir y, sobretudo, tienen plena responsabilidad en la oportunidad con que se facilita esta información, aspecto totalmente relacionado con el principio 13 del CBPEE.

En este sentido, los responsables de la estadística oficial deben seguir trabajando para acortar los plazos de disponibilidad de la información, que ya se han ido reduciendo para algunas magnitudes relevantes, como es el caso de la tasa de crecimiento del PIB. Para el caso español, desde inicios de 2012 la primera estimación está disponible 30 días (t+30) después del final del trimestre correspondiente, mientras que anteriormente dicho plazo era de 45 días (t+45). En este ámbito concreto existe un gran debate a nivel del Sistema Estadístico Europeo acerca de la conveniencia, no ya de reducir ese plazo, sino de pasar de t+45 a t+30, situación que no se da en todos los países de la Unión Europea.

La cuestión objeto de discusión es el *trade-off* entre oportunidad y calidad, y la importancia que se otorga a cada una de estas dos dimensiones. En este sentido, desde *Eurostat* (Bohata *et al.*, 2012) se ha abierto una alternativa que pretende combinar la apuesta por la calidad con

las necesidades de los usuarios en términos de oportunidad, en función del tipo de utilización que se haga de las correspondientes estadísticas. Por un lado, se distingue entre estadísticas con autoridad (vinculadas a la supervisión de determinados indicadores clave) y estadísticas estándar, ambas con requisitos de calidad elevados y ajustados al CBPEE. Mientras que, por otro lado, se contemplan estadísticas en desarrollo y estadísticas experimentales, caracterizadas por algunas limitaciones en ciertas dimensiones de la calidad, pero que pueden tener carácter exploratorio para luego transformarse en estándar (estadísticas en desarrollo), o simplemente mantenerse en ese menor nivel de requisitos de calidad en función del interés de los usuarios (estadísticas experimentales).

Este problema de oportunidad no es exclusivo de las estadísticas económicas, sino que incluso es más acuciante en el marco de las estadísticas sociales de carácter estructural. Sirva de ejemplo el caso de la Encuesta de Condiciones de Vida, de la que se extrae información para elaborar los correspondientes indicadores de pobreza (de hecho, de desigualdad), asociados a uno de los objetivos de la estrategia Europa 2020⁹, y cuya información está disponible 12 meses después de finalizada la recogida, teniendo en cuenta que la información de ingresos hace referencia al año anterior al de la encuesta. Es decir, los ingresos disponibles corresponden a dos años atrás en relación al momento de la publicación. En este sentido, merece destacarse la propuesta impulsada desde el Instituto Nacional de Estadística (INE) (Argüeso *et al.*, 2010), diseñada para disponer de información provisional de calidad para determinadas variables de dicha encuesta, y para determinada referencia territorial, sólo cuatro meses después de haber finalizado la recogida de datos.

3.3. La creciente heterogeneidad del tipo de usuarios

El principio de relevancia del CBPEE hace referencia explícita al papel de las estadísticas oficiales de satisfacer las necesidades de los usuarios, usuarios que son cada vez más heterogéneos. Es por ello que adquiere mayor importancia un aspecto de la producción estadística, como es la comunicación y difusión de las estadísticas oficiales, que está estrechamente vinculado al principio 15 del CBPEE relativo a la accesibilidad y la claridad.

La heterogeneidad de usuarios tiene incidencia sobre la manera en que se difunde la información estadística en función de a quién va dirigida. Ello es así porque sus intereses y su cualificación son distintos, por lo que, si realmente se quiere atender a sus necesidades, debe prestarse especial atención a las diferentes maneras de presentar la información y los detalles sobre la misma. Así, puede entenderse la creciente demanda por parte de los usuarios cualificados de información relativa a la precisión de las estimaciones asociadas a la información estadística oficial (por ejemplo, a través de la difusión de los intervalos de confianza de la estimación de determinados indicadores)¹⁰, mientras que dicha información

(9) http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

puede generar confusión adicional para otro tipo de usuarios menos cualificados, según como se presente.

Pero, ¿realmente los ciudadanos, a pesar de la importancia que otorgan a disponer de información estadística para la toma de decisiones, conocen realmente dicha información? En el cuadro 4 se presenta un resumen de los resultados acerca del grado de conocimiento de los indicadores utilizados en el cuadro 1, información que también proviene del *Special Eurobarometer* antes mencionado. De la evidencia presentada cabe concluir que el grado de desconocimiento del valor de los indicadores económicos más relevantes es sustancial, total en el 75% de los ciudadanos de la Unión Europea, en todos los países. Ello pone de manifiesto la necesidad de una mejor comunicación de la información estadística por parte de los organismos responsables de las mismas, la cual probablemente requiera de una adaptación en función del destinatario de la misma.

Cuadro 4
CONOCIMIENTO DE DETERMINADOS
INDICADORES ECONÓMICOS (%)^{1, 2}
PREGUNTA: "¿CUÁL ES EL VALOR DE UN DETERMINADO
INDICADOR ECONÓMICO?"

	2-3 RESPUESTAS CORRECTAS	1 RESPUESTA CORRECTA	0 RESPUESTAS CORRECTAS
Eslovaquia	10	32	58
Unión Europea	4	21	75
España	3	20	77
Rumania	1	10	89

Fuente: Special Eurobarometer, 323

¹ Los indicadores económicos son la tasa de crecimiento del PIB, la tasa de inflación y la tasa de paro.

² Una respuesta es correcta si el valor otorgado a un indicador está dentro del intervalo alrededor del valor correcto de más o menos el 20% del mismo.

En este sentido, todas las oficinas de estadística están desarrollando iniciativas que pretenden acercar las estadísticas oficiales a los ciudadanos, sin requerir una alta cualificación de los mismos para entender y utilizar dicha información. En este ámbito pueden destacarse los proyectos *Statistics Explained*¹¹ de Eurostat, o el proyecto *Explica*¹² del Instituto

(10) Este tipo de información sobre los intervalos de confianza serviría para ilustrar de forma clara la cautela con que hay que utilizar la información de determinados indicadores obtenidos de una encuesta. No toda la información tiene la misma precisión.

(11) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Main_Page

(12) <http://www.ine.es/explica/explica.htm>

Nacional de Estadística, o la publicación *How is life?*¹³ de la OCDE, que trata de responder a las necesidades de los ciudadanos acerca de buena información sobre su bienestar, a la vez que facilita una fotografía, lo más “nítida” posible, de la evolución del progreso de las sociedades, que sirva de base para la toma de decisiones políticas.

3.4. La importancia de la información territorial

La política de cohesión a nivel de la Unión Europea está estrechamente vinculada con la estrategia Europa 2020 y, de hecho, los indicadores de cohesión, necesarios para la toma de decisiones en esta materia, están definidos y agrupados en función de los objetivos de la mencionada estrategia. El detalle territorial de dichos indicadores es importante. Sirva de ejemplo que la información sobre las tasas de desempleo por sexo o las cifras de desempleados por sexo y edad debe facilitarse por parte de los países a nivel de NUTS-3¹⁴, lo que en el caso español significa a nivel provincial.

Por otra parte, son crecientes las demandas de información a nivel de ciudades, municipios o áreas metropolitanas, no sólo a nivel europeo, sino también a nivel estatal, dada la relevancia de dicha información para la toma de determinadas decisiones.

Todo lo anterior, junto con el creciente uso de las herramientas de georreferenciación en las operaciones estadísticas, así como la apuesta estratégica en esta línea a nivel europeo en el sentido de un mayor uso de la información espacial combinada con información estadística social, económica y medio-ambiental (Comisión Europea, 2011a), hace que la producción de información estadística oficial a un nivel territorial más detallado adquiera especial relevancia.

Ello comporta que, dadas las limitaciones de las encuestas habituales para atender determinado detalle territorial con la precisión adecuada, pasen a jugar un papel relevante en el desarrollo de la estadística oficial la utilización de modelos que permitan generar esa información territorial. En particular, los métodos de estimación para áreas pequeñas son especialmente adecuados para la elaboración de este tipo de información (Rao, 2003).

Esta creciente importancia de la información territorial pone también sobre la mesa dos aspectos de especial relevancia: la menor precisión de

(13) <http://www.oecd.org/statistics/howlifemeasuringwell-being.htm>

(14) La clasificación NUTS (*Nomenclatura de unidades territoriales con fines estadísticos*) es un sistema jerárquico para dividir el territorio económico de la Unión Europea para objetivos relacionados con la recogida, desarrollo y armonización de las estadísticas regionales europeas, la realización de análisis socio-económicos de las regiones europeas y el diseño de las políticas regionales de financiación (Eurostat, 2011). Hay tres niveles de NUTS definidos en función de las unidades administrativas existentes en cada país y de determinados umbrales de población. En el caso español el nivel NUTS-1 corresponde a ciertas agrupaciones de las comunidades y ciudades autónomas; NUTS-2 corresponde a las comunidades y ciudades autónomas y el nivel NUTS-3 corresponde a provincias e islas.

las estimaciones para determinados ámbitos territoriales, dado el diseño habitual de las encuestas; y la utilización de modelos para estimar determinadas magnitudes para ciertos ámbitos (van den Brackel y Bethlehem, 2008), como contrapartida al procedimiento tradicional de hacer estimaciones basadas en encuestas. El primer aspecto hace referencia explícita al segundo principio del CBPEE referido a la producción estadística (fiabilidad y precisión), mientras que el segundo, juntamente con los aspectos relativos a la importancia de la información territorial, afectan directamente al principio 14 de coherencia y comparabilidad.

Asimismo, esta relevancia de la información territorial abre, a nivel español, una potencial vía de cooperación entre las oficinas regionales de estadística y el INE que permita, de manera complementaria, el adecuado cumplimiento de sus competencias recogidas en las normas constitucionales y estatutarias correspondientes, al mismo tiempo que comporta un adecuado y eficiente uso de los recursos públicos. García y Costa (2010) proponen una relación, sin ánimo de exhaustividad, de actividades muy diversas en la línea de cooperación y complementariedad mencionada: difusión y análisis de resultados, análisis constructivo, potenciación de operaciones del Plan Estadístico Nacional y colaboración en la producción, entre otras.

4. LOS CAMBIOS EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN ESTADÍSTICA

Junto a las nuevas y crecientes necesidades, por lo que se refiere a productos estadísticos, que acabamos de describir y junto a los nuevos desarrollos en las tecnologías de la información y las comunicaciones antes mencionados, asistimos a una creciente preocupación por la reducción de la carga administrativa que recae sobre los informantes, hecho que queda recogido en el principio 9 del CBPEE (carga excesiva para los encuestados). Tanto a nivel europeo como a nivel nacional se han fijado objetivos de reducción de la mencionada carga que, obviamente, también afecta a la estadística oficial, a pesar de que a nivel de pequeñas y medianas empresas la carga de respuesta a encuestas representa el 1% del total de la carga administrativa que les afecta.

Aparentemente, pues, estamos en un escenario con dos elementos contrapuestos: una creciente demanda (una mayor exigencia para la estadística oficial, tanto a nivel de nuevas operaciones como de un mayor detalle en alguna dimensión), y unos objetivos de reducción de la carga de respuesta de los informantes. Difícilmente se pueden afrontar ambas cuestiones en el marco del modelo tradicional de producción estadística que es conocido como el "*stovepipe model*" ("modelo del tubo de estufa o de la chimenea"). Este nombre trata de recoger la expresión gráfica de un proceso de producción estadística, que es independiente en cada dominio. Es decir, que cada problema que se plantea en términos de información tiene asociada una operación estadística, habitualmente una encuesta, que trata de dar respuesta al mismo. Se trata, pues, de un modelo que difícilmente puede compaginar los dos aspectos del entorno planteados anteriormente, ya que la creciente demanda se traduciría en un mayor número de operaciones estadísticas y, consecuentemente, en

una mayor carga de respuesta para los informantes y en unos mayores costes de producción. Es en este último punto en el que la referencia al último principio del CBPEE, referido a los procesos estadísticos (la relación coste/eficacia), adquiere especial relevancia. Como indica Vanoli (2010) la información estadística es costosa en términos económicos y los usuarios deben saber que la misma no proviene de la nada.

Es por ello que, a pesar de algunas ventajas o aspectos positivos de este modelo tradicional de producción, como la mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a las nuevas necesidades y el menor riesgo frente a posibles problemas en la producción estadística, estemos asistiendo también a propuestas de cambio en el modelo de producción para los próximos años. En concreto, es interesante destacar la comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo acerca de su visión sobre la evolución del método de producción de las estadísticas oficiales en la Unión Europea (Comisión Europea, 2009b).

Se trata de una comunicación en la que se propone un modelo de producción integrado que permita abordar, de forma más efectiva, el tratamiento de las nuevas cuestiones que se plantean, cada vez más de carácter transversal o global¹⁵, como en el caso del cambio climático o de la inmigración, sin incrementar la carga de respuesta, sino todo lo contrario, haciendo uso de información de diferentes operaciones que contemplan aspectos que pueden ser de utilidad para otras. En el fondo se está planteando implícitamente un cambio en el paradigma profesional en el que se pasa de la recogida de datos, como única alternativa para dar respuesta estadística a un problema, a la máxima reutilización de los datos existentes.

En este contexto juegan un papel clave dos elementos: la utilización de los microdatos de las diferentes operaciones para ser combinados con otros y el uso estadístico de los registros administrativos. El modelo integrado entiende la existencia de grandes bases de datos en las que se incorpora toda la información de los microdatos disponibles, sean de encuestas o de registros administrativos, teniendo capacidad para proceder a la unión de las diferentes fuentes, a través de los correspondientes códigos de identificación compartidos. Entre otros aspectos, esta aproximación evita que se produzcan peticiones reiteradas de la misma información a los encuestados.

Este cambio en el modelo productivo requiere afrontar una serie de retos asociados a la implementación del mismo. En particular, requiere trabajar en hacer real el interés "estadístico" de los registros administrativos, incidiendo en el diseño de los mismos para atender estas nuevas necesidades, tal y como queda recogido en uno de los indicadores asociados al principio 8 del CBPEE sobre procedimientos estadísticos adecuados. De hecho, la Comisión Europea, en su comunicación sobre la cali-

(15) Estos temas de carácter global, y en algunos casos su relación con la estadística, están recogidos de forma exhaustiva y autorizada en la *Encyclopedia of Life Support Systems*, desarrollada bajo los auspicios de la UNESCO (<http://www.eolss.net/>).

dad de las estadísticas europeas (Comisión Europea, 2011b), enfatiza la necesidad de dotar a las oficinas de estadística de mayor capacidad legal para acceder a la información contenida en los registros administrativos a fin de permitir su utilización estadística.

En su interesante y práctico manual sobre estadísticas basadas en registros, Wallgren y Wallgren (2007) plantean un sistema de registros estadísticos y las correspondientes encuestas asociadas (el modelo integrado) estructurado en cuatro grandes bloques interconectados: población, viviendas, empresas y actividades de los individuos, dedicando especial atención a cómo un registro administrativo se puede transformar en un registro con finalidad estadística. Fases como la depuración, la imputación, la codificación, el tratamiento de la falta de datos o la obtención de variables derivadas, entre otras, forman parte del proceso, estando todas ellas relacionadas con el principio de adecuación de los procedimientos estadísticos anteriormente mencionado.

Esta apuesta decidida por el uso estadístico de los registros administrativos está plenamente consolidada en los países nórdicos, y empieza a estarlo en el resto de los países de la Unión Europea. Así, para el caso español, los Censos de Población y Viviendas 2011 (Instituto Nacional de Estadística, 2011) se han realizado haciendo un uso intensivo de los registros administrativos existentes, permitiendo no sólo un ahorro en el coste de la operación sino, sobretodo, una mejora sustancial en la calidad de la información producida, principal objetivo del último proyecto censal.

Este recurso a la utilización de registros administrativos también se ha ido desarrollando en otros ámbitos de la producción del INE, tanto para las estadísticas de empresas (Saralegui *et al.*, 2012), como para las referidas al mercado laboral (García y Orche, 2011), y para las de carácter social (Méndez y Vega, 2011), aunque todavía no son iniciativas que formen parte de una estrategia consolidada y dirigida hacia un sistema de registros, sino que atienden a la necesidad de elaborar productos estadísticos mejorados en combinación con otras fuentes¹⁶.

Pero la evolución tecnológica, en particular en el terreno de las comunicaciones, es constante, lo cual permite pensar en una situación, no muy alejada en el tiempo, en la que será posible acceder a cantidades masivas de información recogida y transmitida electrónicamente. Basta con pensar en la información sobre transacciones realizadas con tarjetas de crédito, o la información clínica de los pacientes. Nordbotten (2010) en su análisis sobre el uso presente y futuro de los registros administrativos plantea la cuestión de si las oficinas de estadística deben acceder y utilizar esta información, y en el supuesto de que la respuesta sea afirmativa, como parece razonable, destaca la necesidad de modificar la legislación sobre privacidad y confidencialidad en relación a este tipo de información, que el autor refiere como "datos observados electrónicamente".

(16) Esta es una de las funciones que Nordbotten (2010) asigna al uso de registros en la actualidad, junto con la provisión de un marco mejorado para las encuestas y la función de control de calidad de otros productos estadísticos.

Por otra parte, esta evolución tecnológica incide también en todo lo concerniente a la recogida y procesamiento de la información, permitiendo también planteamientos integrados que contemplen simultáneamente la recogida multicanal (entrevista personal, entrevista telefónica, internet), y procedimientos automáticos de depuración, imputación o de elaboración de cuestionarios, que hagan posible la reutilización de la información¹⁷.

Todo este cambio que se está dando, y que va a intensificarse en el futuro en el modelo de producción estadística, va a comportar la necesidad de adaptar la organización de las oficinas de estadística y, en particular, la estructura de cualificación de los recursos humanos de las mismas. Ello conlleva una apuesta más decidida por la formación continuada del personal, y una política de contratación que posibilite dar cumplida respuesta al principio 7 relativo a una metodología sólida. Asimismo, y como complemento de lo anterior, esta apuesta por la solidez metodológica debe traducirse en una estrecha relación con el mundo académico y una apuesta por el desarrollo de investigación metodológica asociada a la producción estadística oficial. Apuesta esta última que debe estar basada en el principio propuesto por Felegi (2010) de maximizar la relevancia de dicha investigación, así como la probabilidad de que pueda ser aplicada en la práctica diaria, y, en cualquier caso, evitando la investigación por la investigación o la investigación dirigida a perpetuar sin más las prácticas existentes.

5. LA IMPORTANCIA DEL ENTORNO INSTITUCIONAL

Las revisiones realizadas en octubre de 2009 por las autoridades griegas en relación a las cifras de déficit y deuda, correspondientes al procedimiento de déficit excesivo en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, fueron atribuidas a dos factores: las debilidades y deficiencias técnicas de la oficina griega de estadística, y a una gobernanza inapropiada en el sistema estadístico griego con ausencia de responsabilidades por parte de los organismos encargados de las notificaciones, por lo que la calidad de las estadísticas sobre déficit y deuda estaba sujeta a las correspondientes presiones políticas (Comisión Europea, 2010b).

Como consecuencia, además de medidas en relación a la calidad de las notificaciones sobre el déficit excesivo, la Comisión Europea tomó otras para desarrollar e implementar un marco para la gestión de la calidad en el sistema estadístico europeo (Comisión Europea, 2011b), estructuradas en dos líneas de actuación: el reforzamiento de la gobernanza del Sistema Estadístico Europeo, y una aproximación preventiva para verificar las estadísticas asociadas al procedimiento de déficit excesivo.

En este contexto, la apuesta por reforzar el CBPEE juega un papel clave y ha sido revisado recientemente en base a las propuestas de un

(17) En Revilla *et al.* (2011) y Revilla *et al.* (2012) se describen algunas de las actuaciones que en esta línea se han realizado en el Instituto Nacional de Estadística.

grupo de trabajo de alto nivel del Sistema Estadístico Europeo sobre calidad (*Sponsorship on Quality*), cuyos principales objetivos eran reforzar el CBPEE en lo relativo a la independencia profesional de las autoridades estadísticas, la mayor utilización de los registros administrativos y la sincronización del CBPEE con la nueva ley estadística europea.

Por tanto, la apuesta por la calidad de las estadísticas europeas y el reforzamiento de la independencia de las oficinas de estadística son los dos aspectos que, como consecuencia de los problemas de credibilidad antes mencionados, centran la atención de lo relativo al entorno institucional, estando directamente vinculados a los principios 4 y 1 del CBPEE, respectivamente.

En relación al primero de dichos aspectos, la Comisión Europea ha expresado la necesidad de que los Estados Miembros de la Unión Europea adquieran formalmente (por escrito) un compromiso, basado en el CBPEE, relativo a tomar todas las medidas necesarias para mantener la confianza en sus estadísticas y garantizar y supervisar la aplicación del CBPEE (Comisión Europea, 2011b). Hasta el momento, sólo Grecia, y fundamentalmente como consecuencia de los problemas surgidos en 2009, ha firmado un compromiso de esa naturaleza¹⁸.

Por lo que hace referencia a la independencia profesional, el informe final del *Sponsorship on Quality* explicita la necesidad de que los nombramientos y ceses de los responsables de las oficinas de estadística se realicen sin ninguna vinculación a las circunstancias políticas, debiendo quedar recogidas las razones de cese en el correspondiente marco legal, sin que puedan ser razones que comprometan la independencia profesional. Las diferentes alternativas de procedimiento que garantizan este principio, como podría ser un mandato con período preestablecido y/o la no dependencia de la estructura gubernamental, son aspectos que la Comisión Europea (Comisión Europea, 2011b) considera que deben contemplarse en el marco institucional específico de cada país. Pero, en cualquier caso, el CBPEE en su primer principio hace referencia explícita a la necesidad de esa independencia profesional, no sólo real sino también formal, para garantizar la credibilidad de las estadísticas oficiales. Dicha independencia es prácticamente condición necesaria para que pueda darse de manera efectiva la imparcialidad y la objetividad en el desarrollo, la elaboración y la difusión de las estadísticas oficiales que reclama el sexto principio del CBPEE.

Por otra parte, esa vinculación entre independencia y credibilidad, así como la preservación de la misma, se traduce en la conveniencia o en el compromiso de realizar comentarios públicos cuando puedan producirse usos inadecuados de las estadísticas oficiales. Este es un ámbito estrechamente ligado a la importancia de la comunicación y la difusión de las estadísticas oficiales, teniendo en cuenta la heterogeneidad de los usuarios. En este sentido, es crucial el papel que juegan los intermediarios cua-

(18) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/documents/CAB14_022_9174250_001.pdf

lificados de la comunicación (medios, analistas) en la adecuada e informada transmisión de las cifras estadísticas, condición necesaria para que el ciudadano confíe en las estadísticas oficiales. Es por ello conveniente que, como ya se ha mencionado anteriormente, las oficinas de estadística dediquen esfuerzos a comunicar de manera efectiva las características relevantes de las cifras que publican para evitar, en la medida de lo posible, comentarios basados en una incorrecta interpretación de la información.

Sirva de ejemplo de este importante papel de los medios en lo relativo a la credibilidad de las estadísticas oficiales el artículo, publicado en el diario económico *Expansión* el 31 de octubre de 2009, con título "Bruselas 'corrige' al INE y sitúa la tasa de paro española en el 19,3%", en el que se pone en cuestión la credibilidad de las cifras de paro publicadas por el INE correspondientes al tercer trimestre de 2009, a partir de las cifras publicadas por Eurostat una semana más tarde. Se hablaba de 350.000 parados no contabilizados por el INE en la Encuesta de Población Activa (EPA). Esa incorrecta interpretación era consecuencia de haber comparado cifras no desestacionalizadas y trimestrales (EPA) con cifras desestacionalizadas y mensualizadas (Eurostat), cuando, de hecho, los agregados trimestrales y sin desestacionalizar son idénticos en ambas fuentes. Esta confusión se repitió con posterioridad en un artículo de opinión de Fernando Fernández en el diario *ABC*, publicado el 3 de abril de 2009, con título "Contar parados", en donde se calificaban de inexplicables las diferencias entre las cifras de la EPA y las medias mensuales publicadas por Eurostat por el hecho de seguir realizando comparaciones entre cifras desestacionalizadas y no desestacionalizadas.

Por último, en relación al uso creciente de la información proveniente de registros administrativos, desde el punto de vista institucional adquiere especial relevancia la concreción en la correspondiente norma legal del mandato de recogida de datos (principio 2 del CBPEE) que permita, no sólo acceder a dicha información, sino también poder intervenir en el diseño de los registros para su utilización con finalidad estadística, con la correspondiente contrapartida de reforzar aún más, dadas las características de privacidad de dicha información, el compromiso de confidencialidad asociado a la misma y recogido el quinto principio del CBPEE.

Finalmente, todas las consideraciones acerca del papel que deben jugar los responsables de la estadística oficial en el presente y en el futuro más inmediato requieren de la adecuación de los recursos disponibles, como se indica en el principio 3 del CBPEE.

6. CONCLUSIONES

Los recientes problemas asociados a la notificación sobre el procedimiento de déficit excesivo por parte de Grecia, así como las especiales características de la crisis económica, han puesto en primer plano de actualidad la actividad de las oficinas de estadística y la importancia de las estadísticas oficiales en el contexto del funcionamiento democrático de nuestras sociedades.

En este artículo se realiza un recorrido sobre los retos a los que se enfrenta la estadística oficial, tomando como base la relación bidireccional entre la calidad y la credibilidad de la misma, en un contexto en el que la estadística oficial debe ser entendida como un bien público. Los diferentes aspectos tratados se desarrollan en relación a los principios contemplados en el Código de Buenas Prácticas de la Estadística Europea.

A modo de resumen de las consideraciones realizadas en el artículo, se plantean en forma de decálogo algunas de las principales tareas que los responsables de las estadísticas oficiales deben acometer en un futuro inmediato:

- Atender las nuevas demandas asociadas a una mejor medición del progreso de las sociedades (perspectiva de los hogares, dimensiones de la calidad de vida, medición de la desigualdad, aspectos ligados a la sostenibilidad).
- Prestar una mayor atención a la dimensión espacial de la información estadística a partir de la georreferenciación.
- Dedicar esfuerzos adicionales a un análisis más minucioso de la coherencia de la información sobre un mismo fenómeno medido a través de diversas fuentes.
- Potenciar el uso de los registros administrativos con fines estadísticos, incidiendo en su diseño, con la perspectiva de crear un sistema integrado (registros y encuestas) para una mayor calidad de la información estadística y una menor carga de respuesta a los informantes.
- Adaptar los procedimientos de recogida y las tareas de procesamiento de la información en un entorno integrado y adaptado a las nuevas tecnologías.
- Reforzar el compromiso de confidencialidad en relación a la información estadística para poder acceder a nuevas fuentes de información derivadas del desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación.
- Mejorar los aspectos relativos a la comunicación y a la difusión de la información estadística oficial, atendiendo a la creciente heterogeneidad de los usuarios.
- Impulsar la formación continuada del personal técnico, incorporando aspectos de modelización en la producción estadística, juntamente con una mayor dedicación a la investigación metodológica y en estrecha relación con el mundo académico.
- Reforzar la independencia profesional de las autoridades estadísticas a partir de las indicaciones al respecto recogidas en el CBPEE.

- Adaptar la estructura del sistema estadístico para poder abordar las labores de supervisión del cumplimiento del CBPEE y el compromiso por la calidad, mejorando la eficiencia de la interacción con los usuarios en aras de una mayor relevancia y una mejor cobertura de la información estadística¹⁹.

Para poder atender de manera efectiva y eficiente estas tareas, es necesario un ajuste de la actual legislación estadística para adaptarla al nuevo escenario y a los nuevos retos a los que se enfrenta la estadística oficial en el marco del Sistema Estadístico Europeo.

En resumen, la estadística oficial ha visto reforzado su carácter de bien público, lo cual fue expresado de manera muy sugerente por José Aranda, Director General del Instituto Nacional de Estadística entre 1989 y 1997, cuando en referencia a la estadística oficial decía²⁰: “La estadística sirve para aliviar el sufrimiento humano”. Por otra parte, tal y como se presenta en García y Gómez (2010), los valores de servicio, profesionalidad e integridad, a los que se hacía referencia expresa en el lema del Primer Día Mundial de la Estadística, pueden interpretarse, los dos primeros en términos de las propiedades de consistencia y eficiencia de los estimadores, y el tercero asociado al concepto de honradez. Los tres son ingredientes básicos de las actuaciones inteligentes, en términos de lo que por dicho concepto entiende Carlo Cipolla en su ensayo sobre las leyes fundamentales de la estupidez humana (Cipolla, 1988). Es decir, actuaciones que benefician a terceros (a quienes van dirigidas) pero también al que las realiza.

Por todo lo anterior, y en relación al papel de las oficinas de estadística, podemos concluir que, dado el carácter de *bien público* de la estadística oficial, éstas deberían actuar de manera *inteligente*, es decir, de forma *consistente, eficiente y, sobre todo, honrada*. Honradez que también debe darse por parte de los usuarios a la hora de utilizar e interpretar la información estadística oficial.

(19) Instituciones como el SGAB (*European Statistical Governance Advisory Board*) y el ESAC (*European Statistical Advisory Committee*), a nivel del Sistema Estadístico Europeo, son los referentes, en cuanto a funciones y composición, para acometer adecuadamente estas finalidades.

(20) Este es el título entrecomillado de una entrevista de Leonor García a José Aranda con motivo de las IV Jornadas sobre Estadística y Sociedad de la UNED, aunque dicha frase no se encuentra literalmente en el texto de la entrevista.
http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,540867&_dad=portal&_schema=PORTAL

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argüeso, A.; Méndez, J. M. y Vega, P. (2010): "EU-SILC Provisional Results Available Two Months After Data Collection, a Dream Come True?", trabajo presentado en la *European Conference on Quality in Official Statistics*, Helsinki, Q2010.
http://q2010.stat.fi/media//presentations/ARGUESO_INE_Spain_session_31_paper.pdf
- Bohata, M.; Hahn, M.; Baigorri, A. y Maíz, G. L. (2012): "Towards a Eurostat Framework for Disseminating Innovative/Experimental Statistics", *Estadística Española*, nº 54, pp. 197-209.
- Cipolla, C. (1988): *Allegro ma non troppo*, Ed. Il Mulino (traducción en castellano en Editorial Crítica).
- Comisión Europea (2009a): *GDP and Beyond. Measuring Progress in a Changing World*, comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:EN:PDF>
- Comisión Europea (2009b): *On the Production Method of EU Statistics: a Vision for the Next Decade*, comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0404:FIN:EN:PDF>
- Comisión Europea (2010a): "Europeans' Knowledge of Economic Indicators", *Special Eurobarometer*, 323.
- Comisión Europea (2010b): "Report on Greek Government Debt and Deficit Statistics", Comisión Europea.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/COM_2010_REPORT_GREEK/EN/COM_2010_REPORT_GREEK-EN.PDF
- Comisión Europea (2011a): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Statistical Programme 2013-2017*, Bruselas.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/e-stat/Stat_programme_2013-2017_final%20COM%20proposal.pdf
- Comisión Europea (2011b): *Towards Robust Quality Management for European Statistics*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/COM-2011-211_Communication_Quality_Management_EN.pdf
- Eurostat (2011): *Regions in the European Union. Nomenclature of Territorial Units for Statistics. NUTS 2010/EU-27, Methodologies & Working Papers*, Luxemburgo.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-011/EN/KS-RA-11-011-EN.PDF

- Felegi, I. P. (1991): "Maintaining Public Confidence in Official Statistics", *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, vol. 154, pp. 1-6.
- Felegi, I. P. (2010): "The Organization of Statistical Methodology and Methodological Research in National Statistical Offices", *Survey Methodology*, vol. 36, pp. 123-130.
- García, J. y Costa, A. (2010): "La estadística regional en España y la colaboración institucional en la estadística oficial", *Información Estadística de Andalucía (2ª Época)*, monográfico "La transformación de Andalucía 1990-2010. 20 años del Instituto de Estadística de Andalucía", nº 1, pp. 27-29.
- García, J. y Gómez, M. (2010): "La estadística oficial como bien público en una sociedad democrática", *Índice*, nº 43, pp. 5-7.
- García, M. A. y Orche, J. (2011): "Integrating Administrative Data into the LFS Data Collection", Instituto Nacional de Estadística, Working Paper 08/2011.
- Giovannini, E.; Oliveira Martins, J. y Gamba, M. (2009): "Statistics, Knowledge and Governance", *Statistika*, nº 6, pp. 471-490.
- Holt, T. (2008), "Official Statistics, Public Policy and Public Trust", *Journal of The Royal Statistical Society, Series A*, vol. 171, nº 2, pp. 323-346.
- Instituto Nacional de Estadística (2011): *Proyecto de los Censos demográficos 2011* (http://www.ine.es/censos2011/censos2011_proyecto.pdf).
- Méndez, J. M. y Vega, P. (2011): "Linking Data from Administrative Records and the Living Conditions Survey", Instituto Nacional de Estadística, Working Paper 01/2011
- Muth, J. F. (1961): "Rational Expectations and the Theory of Price Movements", *Econometrica*, vol. 29, nº 3, julio, pp. 315-335.
- Naciones Unidas (1994): *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales*.
<http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/FP-Spanish.htm>
- Naciones Unidas (2005): *Principles Governing International Statistical Activities*.
http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/Principles_stat_activities/principles_stat_activities.pdf
- Nordbotten, S. (2010): "The Use of Administrative Data in Official Statistics – Past, Present and Future – With Special Reference to the Nordic Countries", en Carlson, M.; Nyquist, H. y Villani, M. (eds), *Official Statistics – Methodology and Applications in Honour of Daniel Thornburn*, pp. 205-223 (<http://www.officialstatistics.wordpress.com>).
- Rao, J.N.K. (2003): *Small Area Estimation*, Wiley, Nueva York.
- Revilla, P.; Maldonado, J. L. y Bercebal, J. L. (2011): "Towards a Corporate-Wide Electronic Data Collection System at The National Statistical Institute of Spain", Instituto Nacional de Estadística, Working Paper 07/2011.

- Revilla, P.; Maldonado, J. L.; Bercebal, J. L. y Hernández, F. (2012): "Implementing a Corporate-Wide Metadata Driven Production Process at INE Spain", Instituto Nacional de Estadística, Working Paper 05/2012.
- Rose, N. (1991): "Governing by Numbers: Figuring Out Democracy", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 16, nº 7, pp. 673-692.
- Saralegui, J.; González, C. y Arbués, I. (2012): "Uso de Fuentes Administrativas para la Reducción de Carga y Costes en las Encuestas Estructurales de Empresas (UFAES)", Instituto Nacional de Estadística, Working Paper 06/2012
- Sistema Estadístico Europeo (2011a): *Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas*, Eurostat, Luxemburgo.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/10425-ES/ES/10425-ES-ES.PDF
- Sistema Estadístico Europeo (2011b): *Final Report of the Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-Being and Sustainable Development*.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/stat/SpG_Final_report_Progress_wellbeing_and_sustainable_deve.pdf
- Stiglitz, J. E.; Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2009): *Report by the Stiglitz Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, París.
http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf
- van den Brakel, J. y Bethlehem, J. (2008): "Model-Based Estimation for Official Statistics", Discussion Paper (08002), Statistics Netherlands.
- Vanoli, A. (2010): "On the Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (2009). The viewpoint of a retired national accountant", German Data Forum, Federal Ministry of Education and Research, Working Paper nº 162 (www.german-dataforum.de).
- Wallgren, A. y Wallgren, B. (2007): *Registered-Based Statistics: Administrative Data for Official Purposes*, John Wiley & Sons, Chichester.

ABSTRACT

In this article we analyze the present challenges faced by official statistics, in terms of products, production methods and institutional environment, going through the principles of the European Statistics Code of Practice, which represents a common quality framework in the European Statistical System. Quality and credibility are the elements of the basic bidirectional relationship for the adequate development of the functions of the statistical offices. The article concludes with a Decalogue of the main tasks to be undertaken by the statistical authorities in the immediate future in order to fulfill in an intelligent way the commitments as a public good.

Key words: Official statistics, quality, credibility, public good, code of practice.

