

**Propuestas y recomendaciones,
previas a la formulación del anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2017-2020,
sobre las necesidades nacionales en materia estadística y
la adaptación y mejora de los medios existentes**

(Aprobadas por el Pleno del Consejo Superior de Estadística en su reunión de 3 de diciembre de 2014)

3 de diciembre de 2014

RESUMEN EJECUTIVO

Estas recomendaciones tienen como principal objetivo el desarrollo y consolidación de una infraestructura que permita al Sistema Estadístico de la Administración del Estado adaptarse a nuevas necesidades convenientemente evaluadas, utilizar al máximo la información ya existente, mantener en niveles razonables la carga a los informantes y optimizar el uso de las estadísticas en nuestra sociedad. Aunque en todos estos aspectos se han realizado grandes avances en los últimos años, el Consejo Superior de Estadística (CSE) identifica las áreas para las que esfuerzos adicionales permitirán profundizar en ese progreso.

Hay tanto una base legal como una voluntad general para la reutilización con fines estadísticos de la información ya existente no solo en las instituciones estadísticas, sino en la administración en general. Pero hay diversos factores que obstaculizan esta reutilización. Así, hacen difícil la circulación de datos entre servicios dedicados a la producción estadística, por un lado, la distribución de las responsabilidades estadísticas en distintas unidades de los departamentos ministeriales; la falta de procedimientos explícitos para legitimar el carácter fundamentalmente estadístico de esas unidades ministeriales, mediante criterios basados en la *Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública* (LFEP) y en el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas (CBPEE) de la UE, y la escasez de protocolos que garanticen el cumplimiento de las normas de confidencialidad en algunas de esas unidades ministeriales. Además, la escasez de identificadores comunes que permitan conectar registros individuales restringe considerablemente las posibilidades de reutilizar esta información aún en el caso en que el intercambio se produzca.

Por último, aunque en los últimos años se ha intensificado la utilización de los registros administrativos en la producción estadística, aún existe una gran cantidad de información administrativa no explotada o aprovechada solo parcialmente para fines estadísticos. Por ello, urge seguir avanzando en esa línea, eliminando restricciones legales al uso de registros individualizados ya identificados y localizando registros adicionales que puedan servir de fuente estadística en el futuro. Hay que notar que, salvo en ciertas excepciones que el CSE menciona en estas recomendaciones, existe una base legal que permite dicha explotación. Son otros elementos los que limitan este uso en nuestro país, como la incompatibilidad entre las fechas de disponibilidad de la información del registro y la de la información estadística, el desconocimiento de las fuentes administrativas existentes, la falta de recursos, la escasez de identificadores comunes y otros estándares de intercambio de datos, o la poca prioridad que este suministro de información, en la forma adecuada, tiene en los servicios responsables de estos ficheros administrativos.

Faltan, también, mecanismos concretos para captar y evaluar la viabilidad de las necesidades de los usuarios. Mientras que el aparato reglamentario de la UE establece regularmente nuevas operaciones que se añaden al programa estadístico, las necesidades específicas nacionales, tanto en detalle como en adiciones al acervo estadístico, quedan atrofiadas frente a esa acuciante demanda europea. Por ello, es necesario dotar al Sistema Estadístico de la Administración del Estado de los procedimientos adecuados para identificar y reformular nuevas operaciones necesarias a nivel nacional, así como potenciar el ejercicio de un liderazgo a nivel de Europa para que el interés informativo español esté bien cubierto a la hora de formular nuevas operaciones en el marco de la UE. La participación activa, desde los primeros pasos de su concepción, en los procesos legislativos europeos es esencial para este fin.

Las nuevas fuentes de información que captan la atención de la sociedad desde hace ya varios años, los llamados datos masivos o *big data*, no pueden pasar desapercibidas al diseñar un sistema estadístico competitivo y eficaz para el año 2020. España no solo debe

sumarse a las iniciativas ya lanzadas en algunos otros países, y muchas veces coordinadas internacionalmente, sino que, además, debe ejercer un papel acorde con su tamaño y su moderna estructura empresarial: buscando alianzas con los grandes propietarios de esa información, incentivando su uso para fines estadísticos y liderando proyectos supranacionales, en particular en el marco de la iniciativa europea Visión 2020.

Todo lo anterior supone un doble efecto sobre los informantes. Por una parte, añaden presión para nuevas operaciones o más detalle en las existentes y, por otra, la reducen mediante la reutilización de información ya facilitada anteriormente por los informantes o el análisis de fuentes primarias privadas. La preocupación por el efecto final en la carga de respuesta, que debe ser limitada, pero también equilibrada en el sentido de que se distribuya adecuadamente entre todos los informantes, es por tanto una prioridad a la que se dedica una serie de recomendaciones. Se incorpora, con este fin, el concepto de la huella estadística por informante como punto de partida para la introducción de medidas que mantengan dicha huella por debajo de determinados umbrales.

El retorno de la información estadística a la sociedad es la forma de legitimar el esfuerzo de las unidades para suministrar los datos requeridos. Es esta, en consecuencia, una imperiosa obligación y también la justificación de todo el trabajo estadístico. Aunque se han hecho enormes avances en este sentido, hay y habrá continuamente margen de progreso en diversos aspectos, en particular en el uso de las oportunidades tecnológicas, el empleo de los nuevos medios de difusión que proliferan y evolucionan constantemente y en la oferta combinada y coherente de los datos proporcionados por distintos productores.

Todo lo anterior requiere delimitar claramente nuestro sistema estadístico y potenciar adecuadamente a todos los servicios que lo integran. El establecimiento de unidades ministeriales con la autonomía, el rango y los recursos necesarios; la dotación de nuevas promociones de estadísticos que nutran todos estos servicios; el establecimiento de comisiones que sirvan de vehículo para la eficiente interacción de la estadística dentro de los ministerios y, en particular, para permitir el uso de fuentes administrativas son todas ellas acciones que este Consejo recomienda.

Y todo ello con una consecuente y clara coordinación, liderada por el Instituto Nacional de Estadística, que evite duplicidades, potencie la eficiencia en la producción y asegure, en definitiva, la calidad de dicho sistema.

El Consejo expresa su preocupación acerca de que estas recomendaciones no queden convenientemente recogidas en el Plan Estadístico Nacional 2017-2020 (PEN 2017-2020) y de que, en caso de que sí lo sean, su grado de ejecución a lo largo del periodo de vigencia sea limitado. Este aspecto ha sido objeto de amplia discusión y se ha intentado resolver detallando para cada recomendación el conjunto de acciones que la harían posible y fortaleciendo los mecanismos de comunicación y de control de ejecución de estas medidas en el horizonte cuatrienal del Plan.

En primer lugar, el texto detalla para cada recomendación el conjunto de acciones que la harían posible; en segundo lugar, se propone utilizar los programas anuales de desarrollo del PEN para incluir o eliminar operaciones estadísticas sectoriales de acuerdo a criterios prefijados que permitan valorar el coste/beneficio.

En tercer lugar, se ha intentado limitar el número de recomendaciones, reteniendo en un total de 27 recomendaciones significativas y viables con un incremento razonable de recursos y una reasignación de los existentes. Hay que notar a este respecto que el desarrollo de la infraestructura estadística que estas recomendaciones proponen no será posible sin un incremento en calidad y cantidad del potencial humano de que el sistema estadístico dispone y, en particular, sin una política de reemplazamiento del personal que

abandona dicho sistema. Además, las asignaciones presupuestarias deberán adaptarse para cubrir estas tareas y deberá facilitarse el empleo de fondos europeos.

En cuarto lugar, se ha propuesto un proyecto de comunicación para sensibilizar a los niveles político y técnico de la importancia de las propuestas que se realizan de forma que puedan alinearse sus acciones con las recomendaciones recogidas en este documento. Asimismo, se pretende mejorar la valoración de los usuarios sobre la estadística y establecer cauces para atender las demandas de información que estos pongan de manifiesto, previa su evaluación. El plan de comunicación deberá llevarse a cabo en dos etapas: una, durante el periodo de formulación del anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2017-2020 y, otra, una vez este haya sido aprobado mediante real decreto, que se prolongará durante toda su vigencia.

Y en quinto lugar, se propone que, dentro de lo posible y siempre que los recursos existentes lo permitan, determinadas acciones preparatorias se lleven a cabo antes del periodo de vigencia del Plan, de forma que, una vez este entre en vigor, su ejecución pueda seguir etapas y alcanzar metas ya planeadas.

Pero lo más importante en este sentido son las recomendaciones que conciernen al Consejo Superior de Estadística. En concreto, una buena ejecución del PEN requiere un CSE que, directamente o a través de grupos de trabajo, tenga un papel activo en muchas de estas recomendaciones. En particular, en la evaluación de nuevas operaciones y en el requerimiento de informes pertinentes a los diferentes actores y, sobre todo, en el seguimiento de la ejecución del Plan.

Estas recomendaciones se han centrado en el objetivo de desarrollar una infraestructura estadística que sitúe al Sistema Estadístico de la Administración del Estado en la posición adecuada para detectar y afrontar nuevas demandas de información de la sociedad, asegurando en su implementación la eficiencia de todo el sistema. No obstante, se incluyen en el documento aquellas necesidades informativas que se consideran de mayor importancia, ya porque fueron recogidas en planes anteriores sin ser plenamente incorporadas, ya porque justifican su interés en la actual situación socioeconómica de nuestro país.

El plan al que se refieren estas recomendaciones culmina en el año 2020. Coincide así temporalmente con la iniciativa europea Visión 2020. Es esta una oportunidad para, aprovechando el impulso que dicha iniciativa propaga, hacer que el Sistema Estadístico de la Administración del Estado evolucione paralelamente al de otros países de la UE que, con su activa participación en las distintas acciones de dicha iniciativa, están modernizando sus sistemas nacionales de acuerdo con los requisitos y oportunidades que ya se perciben o se adivinan en el futuro. La implementación de las recomendaciones que aquí se presentan hará que la estadística española esté presente y activa en esta oportunidad que ahora se abre.

ÍNDICE

1. Introducción

2. Presentación

3. Recomendaciones

3.1 Líneas directrices

A. Calidad

- A.1 Seguimiento del Código de Buenas Prácticas
- A.2 Sistema de evaluación en términos coste-beneficio-calidad del Plan Estadístico Nacional

B. Coordinación institucional

- B.1 Potenciación del Consejo Superior de Estadística
- B.2 Revisión de los criterios para la inclusión de una operación en el Plan Estadístico Nacional
- B.3 Seguimiento del Plan Estadístico Nacional
- B.4 Determinación de los “servicios estadísticos” según la *Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública*
- B.5 Fortalecimiento de los servicios estadísticos estatales, para que puedan satisfacer las disposiciones de la *Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública*
- B.6 Adecuación de los recursos destinados a la Función Estadística Pública a sus necesidades
- B.7 Establecimiento de normas que estandaricen los identificadores utilizados por la Administración del Estado
- B.8 Reutilización con fines estadísticos de información ya disponible en el Sistema Estadístico de la Administración del Estado
- B.9 Presencia estadística internacional

C. Usuarios

- C.1 Medición del uso y valoración de las operaciones estadísticas por los usuarios
- C.2 Establecimiento del cauce para conocer las necesidades de los usuarios nacionales
- C.3 Establecimiento de procedimientos para analizar la viabilidad de atender las necesidades de los usuarios nacionales

D. Comunicación y difusión

- D.1 Esfuerzo pedagógico sobre el sentido, la utilidad y la importancia de la estadística
- D.2 Difusión de productos y estadísticas personalizados para distintos tipos de usuarios
- D.3 Mejora de la visibilidad y facilidad de consulta de toda la información relevante sobre la producción estadística estatal incluida en el Inventario de operaciones estadísticas

E. Captación de la información

- E.1 Intensificación del uso de fuentes administrativas
- E.2 Elaboración del Inventario de fuentes administrativas de “interés estadístico nacional”
- E.3 Propuesta de modificación de la *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria* para permitir el acceso a los datos tributarios con fines estadísticos
- E.4 Georreferenciación de la información estadística
- E.5 Utilización de otras formas de captación de la información: *big data*, redes sociales, Internet, otras fuentes privadas, etc.

F. Carga de respuesta de los informantes

- F.1 Implantar la “huella estadística” como indicador de carga de respuesta global en los servicios estadísticos estatales

F.2 Actualización, coordinación y seguimiento de las medidas para la reducción de la carga de respuesta de los informantes

G. Procesos de producción

G.1 Fomento del uso de estándares en el proceso productivo

G.2 Compartición de herramientas y elementos de infraestructura de utilidad estadística

3.2 Lagunas informativas de especial relevancia

4. Acciones preliminares

5. Cuadro resumen

6. Anexo. Glosario de siglas utilizadas

1. INTRODUCCIÓN

1. En 2014, fecha en que el Consejo Superior de Estadística emite estas recomendaciones para la elaboración del próximo Plan Estadístico Nacional (PEN), correspondiente al periodo 2017-2020, la actividad estadística desarrollada por la Administración del Estado goza de un desarrollo y estándares de calidad similares a los de los países más destacados de la Unión Europea. Su producción estadística está orientada a satisfacer las necesidades de los usuarios ofreciendo productos estadísticos de calidad en un entorno en que son cada vez más esenciales para la toma de decisiones. Han de contemplarse, en este sentido, tanto las necesidades de los usuarios institucionales, como la Unión Europea o las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), con sus demandas estadísticas para la determinación, seguimiento y evaluación de sus políticas públicas, como las de los agentes sociales, organizaciones, empresas, investigadores, analistas, prensa, etc.

Y esta producción estadística se efectúa teniendo en cuenta los principios y estándares de calidad establecidos en la *Ley 12/1989¹, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública* y en el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas², este último adoptado ya por los servicios estadísticos estatales como eje de su actuación en el Plan Estadístico Nacional 2013-2016 y en los programas anuales que lo desarrollan. Además, las recomendaciones formuladas por el CSE previas a la realización de dicho plan se han tenido en cuenta en muchos aspectos, entre los que cabe destacar las actuaciones desarrolladas en aplicación del CBPEE o la implantación de sistemas centralizados de recogida de información por Internet o una mayor explotación de los registros administrativos y su utilización en combinación con encuestas, que han reducido considerablemente la carga de respuesta de los informantes.

No obstante, el CSE es consciente de que no todas sus recomendaciones han podido atenderse por diferentes razones: por ser líneas directrices que pueden desarrollarse indefinidamente con nuevas actuaciones, por depender su cumplimiento de numerosas decisiones de un gran número de actores, por no tener todas el mismo nivel de maduración o concreción, por exceder los límites competenciales de uno o varios productores, por existir desacuerdo sobre ellas entre los productores, por no contar con recursos o prioridad para su asignación, por ser insuficiente la legislación que las facilitaría, etc. Por consiguiente, el CSE recomienda que, sin menoscabo de los estándares de calidad ya alcanzados, se siga avanzando en todas las líneas recomendadas por este Consejo con motivo de planes anteriores.

2. El Sistema Estadístico de la Administración del Estado adolece de una insuficiencia crónica de medios humanos cualificados y de medios físicos que afecta tanto al INE como a los servicios estadísticos dependientes de los ministerios y otros entes de la Administración. Esta insuficiencia se ha visto especialmente agravada en los últimos años por tres factores. Por un lado, la congelación de la oferta de empleo público que afecta a los cuerpos con especialidad estadística junto con los flujos del personal técnico de estadística entre servicios estadísticos y su dispersión a otras unidades. Por otro, el crecimiento de las jubilaciones derivado del envejecimiento de los recursos humanos y de la posibilidad de jubilación anticipada, unido a la amortización de muchos de los respectivos puestos que dejan vacantes. Por último, la necesidad de contar con un mayor número de personal con especialización en informática e infraestructuras tecnológicas, capaz de abordar una creciente utilización de registros administrativos y afrontar el aprovechamiento de nuevas fuentes de información masiva como *big data*.

¹ <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-10767>

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code_of_practice

Además, las nuevas formas de producción que afectan a todas las fases del proceso estadístico, como la creación de infraestructuras tecnológicas comunes, que permitan compartir el conocimiento, alcanzar economías de escala o hacer más eficiente la producción, requieren recursos muy especializados que son los que más se necesitan. Es preciso, por tanto, potenciar la formación continua del personal orientándola hacia los nuevos perfiles profesionales que se necesitan, así como una reasignación de recursos y la sustitución paulatina de personal no cualificado por personal cualificado.

3. La revolución más importante en los últimos años en el campo de la tecnología ha venido dada gracias a la red. Esta cuenta con un inmenso tráfico de información generado a través de diversos canales: las grandes compañías con fines de ventas, las redes sociales, los chats, la información cartográfica para la ubicación o planificación de rutas, etc. Por otro lado, el progreso de las tecnologías de la información y comunicación ha permitido e impulsado el desarrollo de nuevos sistemas que facilitan la captación y el procesamiento de la información, así como la creación de bases de datos susceptibles de ser utilizadas por modelos estadísticos. Los cambios afectan a aspectos tan diversos como el volumen y características de los datos, su explotación y a los propios canales de información. En consecuencia, hay una casi infinita oferta de bases de datos formadas con la información que los individuos aportan de manera voluntaria y prolifera la información agregada producida casi en tiempo real por los gestores de esos datos sobre los individuos que constituyen su universo.

Ante estas nuevas fuentes de información los servicios estadísticos se enfrentan a un doble reto. Por un lado, la oportunidad y la necesidad de poder aprovechar en la producción estadística para fines estatales las bases de datos privadas que las organizaciones y empresas de esos ámbitos han construido, contando con su colaboración. Por otro, la amenaza de que se considere equivalente la producción estadística oficial, efectuada con los estándares de calidad establecidos en la LFEP y en el CBPEE, con las informaciones estadísticas producidas por algunos de estos agentes, en muchos casos sin controles de calidad reconocidos, y que sea utilizada como sustitutiva de la oficial.

4. La pertenencia al Sistema Estadístico Europeo³ (SEE) impone la obligación de elaborar una serie de estadísticas e indicadores, en unos plazos y en unas condiciones, que permitan la toma de decisiones políticas, económicas y sociales en la Unión Europea. Es necesario, por tanto, conjugar estas necesidades europeas con las propias necesidades de información de los usuarios nacionales, para conseguir sinergias que faciliten cubrir todo el espectro de demandas de información sin duplicar esfuerzos de forma innecesaria.

El SEE también ofrece oportunidades de cambio que los sistemas nacionales no deben desaprovechar a la hora de implantar los productos, servicios y procesos estadísticos. En esta línea, la visión del Sistema Estadístico Europeo para el año 2020 (que ha venido en llamarse más informalmente Visión 2020⁴) establece un conjunto de áreas claves que, sin duda, van a perfilar el modelo de producción y actuación de las oficinas de estadística nacionales en el futuro. El Sistema Estadístico de la Administración del Estado debe aprovechar este movimiento para alinearse con este modo de hacer, que se espera sea más barato, eficiente y con una capacidad de respuesta a los problemas y demandas de información emergentes mucho mayor y más ágil.

Así, las líneas directrices de estas recomendaciones han incorporado las cinco áreas clave (*key areas*) que definen la Visión 2020: la *atención a los usuarios*, como una pieza crucial en la implantación de nuevas estadísticas; la *calidad del sistema estadístico* que permitirá

³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/about_ess

⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/ESS_Vision_2020.pdf

disponer de estadísticas de calidad en un contexto de cumplimiento del Código de Buenas Prácticas; la *eficiencia de los procesos estadísticos*, encaminada a abaratar los costes de elaboración de las encuestas y a encontrar sinergias en todas las fases del proceso, aprovechando el avance de las tecnologías; las *nuevas fuentes de recogida de información*, para incorporar debidamente la información contenida en los registros administrativos, redes sociales y, especialmente, las bases masivas de información, o *big data*, que están proliferando actualmente; y la *comunicación y difusión* como una pieza clave para concienciar a la sociedad de la importancia de la estadística oficial y facilitar su buen uso.

5. Por último, es necesario promocionar el valor de la función estadística desempeñada por los servicios estadísticos del Estado para fomentar la confianza en el sistema estadístico. Se plantea en este periodo el reto de transmitir los logros de la actividad estadística ya alcanzados, así como los objetivos que se proponen para los próximos años recogidos en estas recomendaciones.

Para ello se precisa establecer unas acciones de comunicación que contribuyan al apoyo y reconocimiento social del valor de la función estadística llevada a cabo por los servicios estadísticos del Estado. Se trataría, con ellas, de informar a los máximos responsables públicos, instituciones estadísticas, informantes y usuarios de las líneas directrices de actuación sobre las que es necesario incidir e implicarles en su logro. Estas líneas se centran en satisfacer las necesidades de información estructurada y de calidad que demandan los ciudadanos y las instituciones, así como en sentar las bases para una coordinación efectiva entre las unidades productoras de estadísticas y en conseguir un mayor acercamiento a los usuarios, mediante una escucha activa de sus requerimientos.

2. PRESENTACIÓN

1. Partiendo de la situación actual, tanto en los avances conseguidos en los últimos años como en los retos a los que se enfrenta la actividad estadística del Estado para el Plan Estadístico Nacional 2017-2020, en esta ocasión el CSE ha considerado más oportuno centrar estas *Propuestas y recomendaciones* en aquellos aspectos estratégicos que redundan en la producción estadística en su conjunto más que en los aspectos sectoriales ligados a productos estadísticos concretos.

2. Con este propósito, el CSE ha establecido una de las líneas directrices de sus recomendaciones, “los usuarios y la atención de sus necesidades”, como fin último de la producción estadística. Así, recomienda por primera vez el establecimiento de un cauce para conocer las necesidades de los usuarios y para analizar la viabilidad de atenderlas. Y será precisamente ese cauce el que determine de forma continua, más allá de lo que pudiera recomendar el CSE en un momento concreto, las necesidades de información de los usuarios. Además, para objetivar estas actuaciones, el CSE propone establecer un sistema que permita medir la utilización y valoración de las operaciones estadísticas por los usuarios. Este sistema facilitará no solo la priorización de las nuevas necesidades de información que se detecten, sino, también, la evaluación de los cambios que se produzcan en las necesidades relativas a la producción en curso que podría llevar a su modificación e incluso desaparición.

3. Pero la actividad estadística implica a otros dos actores además de los usuarios: informantes y productores. Los usuarios demandan información estadística que deben atender los productores a partir de los datos que les suministren los informantes. Y son las interrelaciones entre los informantes y productores para la consecución de la información estadística que precisan los usuarios, con la máxima calidad según los parámetros establecidos en la LFEP y en el CBPEE y al menor coste posible para los productores e informantes, las que van a guiar el resto de recomendaciones.

Así, las líneas directrices consideradas son, además de la ya indicada de los *usuarios*: la *calidad* y la *coordinación institucional*, determinantes para garantizar la confianza de los usuarios en el sistema estadístico y afianzar su credibilidad; la *comunicación y difusión* que, aunque centrada en los usuarios, se ha formulado como directriz en sí dado el esfuerzo pedagógico que debe hacerse en este momento sobre el sentido, la utilidad y la importancia de la estadística pública, y la *captación de la información*, la *carga de respuesta de los informantes* y los *procesos de producción* que inciden, desde distintas vertientes, en el uso más eficiente de la información, con la consiguiente reducción de la presión sobre los informantes y de los costes de la producción estadística.

4. Estas siete líneas directrices de la actividad estadística del Estado se alinean totalmente con las cinco áreas prioritarias definidas en la Visión 2020 ya que, de hecho, todas las consideradas en la Visión 2020 (usuarios, calidad, nuevas fuentes de datos, procesos de producción y difusión) lo están también en estas recomendaciones. Pero además, por su especial importancia para el Sistema Estadístico de la Administración del Estado, las *Propuestas y recomendaciones* incorporan otras dos líneas directrices encaminadas a fomentar la confianza social en la actividad estadística: la coordinación institucional y la carga de respuesta de los informantes. La coordinación institucional, generando confianza en los resultados proporcionados por la estadística pública, incidiendo en aspectos como la percepción en los ciudadanos de la independencia profesional de los estadísticos respecto a los poderes públicos y a los operadores privados, y en la calidad de las estimaciones estadísticas que se ofrecen (en plazos, en solidez, en consistencia, etc.). La consideración de la carga de respuesta, generando confianza en los informantes cuyo valor no puede ser subestimado, ya que sin su colaboración no se podrían elaborar las estadísticas.

5. Por lo que se refiere a las directrices sobre las operaciones estadísticas que deben producirse en las diferentes áreas temáticas, si bien, como se ha señalado, en esta ocasión se ha optado por centrar las recomendaciones en cuestiones estratégicas de infraestructura de carácter horizontal y, consecuentemente, no se incluye un recorrido exhaustivo por la producción de cada sector, el CSE no puede ser ajeno a la existencia de lagunas informativas ya detectadas o emergentes. Por ello, de una parte se menciona de forma expresa aquellas que por su interés convendría analizar previamente a la formulación del PEN 2017-2020, haciendo notar que en la mayor parte de los casos se trata de lagunas ya detectadas en recomendaciones anteriores y que aún no han sido cubiertas.

De otra parte, considera necesario adaptarse a las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías para, en el entorno de una administración transparente, implantar nuevos cauces de comunicación con los usuarios, para conocer sus necesidades.

6. Aunque estas *Propuestas y recomendaciones* están dirigidas a los servicios estadísticos estatales responsables de las operaciones estadísticas del Plan Estadístico Nacional 2017-2020, ello no impide su consideración por los servicios estadísticos de las comunidades autónomas en el marco de lo establecido en la LFEP y en sus respectivas leyes de estadística. De hecho, tal y como establece la LFEP en su artículo 43.a, el Comité Interterritorial de Estadística, que vela por la coordinación, la cooperación y la homogeneización en materia estadística entre el Estado y las comunidades autónomas, deliberará sobre las propuestas y recomendaciones que sobre la formulación del anteproyecto del Plan Estadístico Nacional elabore el Consejo Superior de Estadística.

En este ámbito, es preciso señalar que los servicios estadísticos de la Administración del Estado mantienen una constante colaboración con los servicios estadísticos de las comunidades autónomas, plasmada en acuerdos y convenios, para evitar duplicidades, reducir la carga de los informantes y los costes de producción, así como para contribuir al

perfeccionamiento y eficacia de las diversas dimensiones de la calidad de procesos y productos.

7. Estas recomendaciones, sin perder su visión estratégica y, por tanto, alejada del corto plazo, son realistas en las actuaciones que proponen primando la factibilidad de su consecución en el horizonte 2020. Hay que tener en cuenta, además, que, aunque algunas de estas recomendaciones no puedan asumirse en su totalidad por la Administración del Estado en la formulación del Plan Estadístico Nacional 2017-2020 que debe aprobarse en el segundo semestre de 2016, conforme fueran factibles para la Administración podrían incorporarse en los programas anuales de desarrollo del Plan, que se aprobarán para los años 2017 a 2020.

3. RECOMENDACIONES

3.1 Líneas directrices

1. Las propuestas del CSE de cara a la formulación del Plan Estadístico Nacional 2017-2020 objeto de este documento se estructuran en siete líneas directrices, que se materializan en recomendaciones, que, a su vez, se concretan en actuaciones.

Las líneas directrices consideradas son las siguientes: *calidad, coordinación institucional, usuarios, comunicación y difusión, captación de la información, carga de respuesta de los informantes y procesos de producción.*

Para cada una de ellas se incluye una breve presentación de lo que ha motivado su inclusión en este documento, seguida de una serie de recomendaciones. Cada recomendación, a su vez, incluye dos epígrafes, uno explicando qué se quiere conseguir con ella y otro detallando las actuaciones propuestas por el CSE para alcanzar sus objetivos.

2. Hay que hacer notar que algunas de las líneas directrices podrían considerarse como recomendaciones de otras, como la *comunicación y difusión* que podría haberse incluido dentro de *usuarios*, o la *coordinación institucional* dentro de la *calidad*. No obstante, al destacarlas como líneas directrices se pretende resaltar la importancia de destinar más recursos a la atención de esos aspectos. Por su parte, algunas actuaciones propuestas dentro de las recomendaciones podrían constituir en sí recomendaciones, aunque no se hayan considerado así para focalizar la atención en las recomendaciones como tales que se mantienen en un número limitado.

3. Por otro lado conviene resaltar que aunque las actuaciones propuestas puedan parecer numerosas, no lo son tanto. En varios casos, las actuaciones incluidas en una recomendación están ligadas con las de otras recomendaciones estableciendo sinergias entre ellas que reducen, de hecho, el coste de efectuarlas. Por otro lado, las actuaciones clasificadas en una recomendación pueden satisfacer los objetivos de otras, habiéndose optado por su ubicación en una concreta para incidir sobre un aspecto determinado de sus diversos beneficios.

4. En este documento se proponen algunas actuaciones que podrían efectuarse con los recursos disponibles, mientras que otras precisan de una asignación específica de recursos para atenderlas. Además, hay otro grupo de actuaciones que exigirían desarrollos normativos e incluso modificaciones legales que se consideran de gran importancia. En cualquier caso, se formulan actuaciones que, aunque no supongan la consecución completa de la recomendación en el periodo 2017-2020, sí permitirán avances sustanciales para lograrlo.

5. Por último, puede sorprender al leer este documento de *Propuestas y recomendaciones* que, en algunos casos, sea el propio CSE el sujeto de la

recomendación, es decir, el interpelado. En estas propuestas concretas el CSE actúa con el doble papel de órgano que recomienda y de órgano que, en su calidad de desarrollador de la función estadística pública en el ámbito de la Administración del Estado⁵ y, por lo tanto, objeto de estas recomendaciones, debe cumplir con lo recomendado.

A continuación se detallan las líneas directrices con las recomendaciones que las desarrollan y las actuaciones que se proponen para cumplirlas.

A. Calidad

La calidad es un concepto que ha de estar implícito en todas y cada una de las fases de la actividad estadística, así como en el entorno institucional en que se desarrolla. Si algunas recomendaciones concretas de este documento están intrínsecamente relacionadas con la calidad, parece oportuno establecer una línea directriz con esta denominación que haga referencia esencialmente al entorno más institucional, que en definitiva genera confianza en los usuarios.

Toda la producción estadística incluida en el Plan Estadístico Nacional está sujeta a los principios de pertinencia, fiabilidad, imparcialidad, independencia profesional, igualdad de acceso, secreto estadístico, coste-eficacia y reducción de carga de respuesta a los informantes, todos ellos fundamentos de calidad emanados de lo dispuesto en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, que regula la función estadística para fines estatales.

Por su parte, el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, conjunto de principios e indicadores que velan por la calidad, fue asumido por los servicios estadísticos en el *Real Decreto 1658/2012⁶, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016*, por lo que rige también para todas las estadísticas para fines estatales, que son las incluidas en dicho plan.

A.1 Seguimiento del Código de Buenas Prácticas

¿Qué se quiere conseguir?

Asumir en el Plan Estadístico Nacional 2017-2020 el mismo compromiso con el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas que se asumió para el Plan Estadístico Nacional 2013-2016 y establecer una serie de normas y procedimientos para evaluar su cumplimiento, que avalarán la calidad del Sistema Estadístico de la Administración del Estado, nacional e internacionalmente, y reforzarán la credibilidad de la estadística oficial.

Periódicamente, en la Unión Europea, se llevan a cabo evaluaciones (conocidas con la denominación de *peer review*⁷) sobre los sistemas estadísticos de los países miembros. Disponer, por tanto, de un procedimiento de control y evaluación nacional ayudará a detectar lagunas y aplicar mejoras que redundarán en los resultados del proceso de evaluación europea.

¿Cómo se alcanzaría?

- Incluyendo en el real decreto de aprobación del Plan Estadístico Nacional 2017-2020 un artículo en el que los servicios estadísticos responsables de las

⁵ Según el artículo 23 de la LFEP, que establece: La función estadística pública se desarrollará en el ámbito de la Administración del Estado por el INE, el CSE y las unidades de los diferentes departamentos ministeriales y de cualesquiera otras entidades públicas dependientes de la misma a las que se haya encomendado aquella función.

⁶ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14907

⁷ [http://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1259944133702&pagename=MetodologiaYEstandares%2FINElay
out&L=0](http://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1259944133702&pagename=MetodologiaYEstandares%2FINElayout&L=0)

operaciones en él incluidas asuman los principios establecidos en el CBPEE y se comprometan a adoptar, de acuerdo con él, las medidas necesarias para mantener la confianza en las estadísticas para fines estatales que producen.

- Estableciendo el CSE un procedimiento para hacer el seguimiento de la aplicación del CBPEE por los servicios estadísticos responsables de las operaciones del Plan Estadístico Nacional.
- Informando al CSE de los resultados de las revisiones internas y externas realizadas sobre el cumplimiento del CBPEE. En particular, se informará al CSE de las conclusiones de la revisión de la actividad estadística de todos los países de la UE (*peer review*), promovida por Eurostat, y, en especial, de las conclusiones para el caso de España, donde tendrá lugar ese ejercicio al final de 2014.
- Elaborando el CSE propuestas encaminadas a satisfacer los principios del código, cuando así se considere.

A.2 Sistema de evaluación en términos coste-beneficio-calidad del Plan Estadístico Nacional

¿Qué se quiere conseguir?

La creación de un sistema operativo de evaluación de las operaciones estadísticas cuyos resultados condicionen la incorporación, continuidad y características de dichas operaciones en el Plan Estadístico Nacional.

La propuesta de un sistema de evaluación de las diferentes operaciones estadísticas debería basarse, por un lado, en su valoración social con criterios de coste - beneficio. El coste a considerar tendría que recoger tanto los gastos directos (incluido todo tipo de personal asignado) como indirectos de los organismos productores de estadísticas, así como una cuantificación del esfuerzo realizado por los informantes. Entre los beneficios sociales deberían valorarse explícitamente la difusión de las estadísticas elaboradas y su utilidad en la toma de decisiones de los diferentes agentes sociales, así como su repercusión en la elaboración de otras operaciones estadísticas dependientes. Por otro lado, el sistema de evaluación de las diferentes operaciones estadísticas debería tener en cuenta la existencia de normativa de la UE que obligue a su realización y el grado de cumplimiento del Código de Buenas Prácticas.

¿Cómo se alcanzaría?

- Determinando el CSE el procedimiento de evaluación de las operaciones estadísticas del Plan y elaborando la métrica con la que se van a evaluar, en línea con lo indicado en C.1 y C.3.
- Estableciendo el calendario de evaluación y el orden en que se evaluarían las estadísticas, dando prioridad, pero no exclusividad, a las nuevas operaciones y a las que vayan a sufrir modificaciones.
- Obteniendo la información relevante tanto de los organismos productores, como de los suministradores de datos y de los usuarios finales para la valoración en términos coste-beneficio-calidad.

B. Coordinación institucional

En un momento de creciente demanda de información, de ajustes en los recursos de la Administración (tanto humanos como económicos), de nuevos retos metodológicos y tecnológicos y de necesidad de reducir la carga a los informantes, es obligado que la coordinación dentro del sistema estadístico se refuerce y sea una línea directriz en la que

trabajen todos los agentes que lo integran. Aumentar la eficiencia de dicho sistema evitando duplicidades, reutilizando la información disponible, cubriendo las demandas de información de los usuarios y facilitándosela de la forma más cómoda y completa posible, exige que todos los productores trabajen continuamente de forma coordinada.

La *Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública* otorga al INE un papel de coordinación, control y asistencia técnica que habrá de impulsarse para conseguir unas estadísticas oficiales de mayor calidad y con procesos más eficientes. Además, sería conveniente que el INE reforzase el rol que la propia ley le confiere.

El Consejo Superior de Estadística y los restantes órganos colegiados estadísticos (CIME, fundamentalmente) han de jugar un papel importante en este ámbito, reforzando sus actuaciones, procedimientos y decisiones.

La coordinación del sistema estadístico es un aspecto que podría haberse incluido dentro de la calidad, pero, por su importancia, por su repercusión en la actividad global del sistema y porque como tal no aparece en ninguno de los principios del Código de Buenas Prácticas, se ha preferido que constituya una línea directriz en sí misma.

La coordinación institucional tiene unos efectos en todas las dimensiones de la actividad estadística que bien hubiera podido englobar numerosas recomendaciones de las que se formulan en este documento; no obstante, en este apartado se ha tratado de incluir aquellas que tienen un componente institucional mayor.

B.1 Potenciación del Consejo Superior de Estadística

¿Qué se quiere conseguir?

El CSE es un órgano colegiado consultivo donde confluyen los productores, usuarios e informantes de la estadística, cuya misión es contribuir a la armonización de las estadísticas, al mejor aprovechamiento de los recursos destinados a su elaboración y a una mayor adecuación a las necesidades de información de los usuarios, así como a facilitar el suministro de datos primarios por los informantes. Por tanto, parece lógico que su actuación, enmarcada dentro de lo establecido en la LFEP y en las normas que desarrollan su funcionamiento, se plasme en acciones concretas encaminadas a alcanzar ciertos niveles de consenso y compromiso que redunden en la mejora de la función estadística pública en todos los ámbitos y direcciones. La Comisión Permanente del CSE habrá de jugar un papel mucho más intenso y de implicación en este terreno.

Esta recomendación constituye en sí una línea directriz. Por eso, aunque se enumere como una recomendación más dentro de coordinación y con unos indicadores específicos generales para desarrollarla, a lo largo del documento hay varias recomendaciones que están relacionadas con ella.

¿Cómo se alcanzaría?

- Estableciendo una relación de temas concretos relacionados con la misión del CSE de cuya situación, actuaciones y avances será informado periódicamente, algunos de ellos mencionados expresamente en otras recomendaciones de este documento.
- Propiciando el debate dentro del CSE de temas emergentes que incidan en la mejora del sistema estadístico. Solicitando para este fin que los productores presenten informes sobre novedades implantadas o en las que se esté trabajando, más allá de los propios productos que se presentan a dictamen. Proponiendo, también, vehículos adecuados para captar las necesidades de los usuarios y procesos para analizar estas necesidades y evaluar la viabilidad en términos

coste/beneficio del lanzamiento de los proyectos estadísticos correspondientes, en línea con lo señalado en los epígrafes C.1 a C.3.

- Propiciando la creación de grupos de trabajo específicos y limitados temporalmente para el estudio de asuntos relacionados con la actividad estadística para fines estatales.
- Facilitando que el Consejo formule propuestas de carácter estratégico, en particular sobre los informes y resultados de los grupos de trabajo indicados en los puntos anteriores.
- Promoviendo una mayor visibilidad y transparencia de sus actuaciones, determinando qué acuerdos, recomendaciones, informes, etc., pueden hacerse públicos y cuáles son de uso meramente interno.
- Impulsando un cambio legislativo para que los consejeros suplentes de los ministerios en la Comisión Permanente del CSE puedan tener rango de subdirector general y no solo de director general como establece la legislación actual.

B.2 Revisión de los criterios para la inclusión de una operación en el Plan Estadístico Nacional

¿Qué se quiere conseguir?

Las estadísticas para fines estatales, que son las que figuran en el PEN, han de caracterizarse por su calidad. Tanto la LFEP como el CBPEE (asumido para todas las estadísticas del PEN) establecen una serie de principios que deben cumplir escrupulosamente. Por otra parte, aspectos como un diseño metodológico robusto, evitar duplicidades entre sí, confusiones de interpretación a los posibles usuarios o un ratio coste-beneficio asumible han de estar presentes en todas las operaciones que integren el PEN.

Por ello, establecer unas normas objetivas sobre qué actividades han de incluirse en el PEN es un aspecto clave para disponer de un plan coherente, homogéneo y bien definido.

¿Cómo se alcanzaría?

- Examinando el CSE las normas vigentes para la elaboración del Plan Estadístico Nacional 2013-2016⁸ y recomendando las modificaciones que estime oportunas sobre qué actividades han de figurar en el Plan Estadístico Nacional 2017-2020 y cuáles no, así como los requisitos para su incorporación, mantenimiento o eliminación del PEN.
- Revisando el CSE las normas actuales sobre el contenido de los proyectos estadísticos que debe dictaminar⁹ y elaborando un documento con los criterios objetivos y transparentes en los que se base el dictamen a emitir.
- Estableciendo el CSE un cuestionario normalizado y homogéneo, que se presentará acompañando a los proyectos que se sometan a dictamen, que permita su codificación, clasificación e incluso una precalificación previa al dictamen. Convendría que este cuestionario incluyera los aspectos siguientes: la justificación de la necesidad, oportunidad, proporcionalidad y discusión y comparativa con otras operaciones estadísticas sobre el mismo o parecido concepto; diseño

⁸ http://www.ine.es/normativa/leyes/plan/plan_2013-2016/normas_2013-2016.pdf

⁹ Apartado 5. Dictamen de los proyectos de estadísticas para fines estatales por el Consejo Superior de Estadística (cauces y documentación) del documento: http://www.ine.es/normativa/leyes/plan/plan_2013-2016/normas_2013-2016.pdf

muestral y error de muestreo; informe técnico (responsabilidad del INE) sobre el diseño muestral y trabajo de campo; cuestionario y tiempo medio de respuesta para las encuestas; cobertura poblacional si es un registro administrativo; procedimientos estadísticos utilizados (documentación relativa al tratamiento de la información, confidencialidad, estimadores o imputación de datos, validaciones, herramientas de difusión utilizadas, etc.).

B.3 Seguimiento del Plan Estadístico Nacional

¿Qué se quiere conseguir?

Además de la enumeración de las operaciones estadísticas que han de realizarse en el cuatrienio que abarca cada PEN, en los planes se formulan una serie de líneas estratégicas y de actuaciones concretas para fortalecer el sistema estadístico en términos de eficiencia, calidad y coordinación.

El CSE realiza ya un seguimiento del cumplimiento de los programas anuales que desarrollan el PEN, que se refleja en las memorias aprobadas anualmente. Asimismo, cada cuatro años, con motivo de la finalización de cada plan estadístico nacional, se realiza una evaluación del cumplimiento del PEN en su conjunto. Sin embargo, este seguimiento y evaluación lleva un desfase debido a los trámites administrativos que establecen las normas y a la cadencia de las reuniones del propio CSE.

En consecuencia, un seguimiento sistemático y específico de dichas actuaciones, más frecuente y actual, favorecería su desarrollo, permitiría reaccionar ante la no consecución de algunas actuaciones y, en consecuencia, mejorar la calidad, en términos globales, del sistema estadístico.

¿Cómo se alcanzaría?

- Incluyendo un nuevo anexo en los programas anuales desarrollo del PEN en el que se especificarán las acciones concretas que se prevea realizar en el año para la consecución de las líneas estratégicas establecidas en el PEN.
- Informando regularmente la Comisión Interministerial de Estadística (CIME) al CSE, con la periodicidad que el propio CSE establezca, del grado de cumplimiento de dichas actuaciones, más allá de la memoria anual¹⁰ que elabora dicho órgano colegiado.
- Estableciendo la Comisión Permanente del CSE un nuevo cauce y formato de informe de la CIME sobre el grado de cumplimiento de las actuaciones. Dentro de dicho cauce, el CSE especificará si es la propia Comisión Permanente o un grupo *ad hoc* del CSE quien realice este seguimiento.

B.4 Determinación de los “servicios estadísticos” según la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública

¿Qué se quiere conseguir?

La LFEP regula la planificación y elaboración de estadísticas para fines estatales desarrolladas por la Administración del Estado y las entidades de ella dependientes y la organización de sus servicios estadísticos, siendo de aplicación general a todas las Administraciones Públicas en relación a las estadísticas para fines estatales. No obstante, en ningún artículo se determinan cuáles son estos servicios estadísticos ni su rango administrativo.

¹⁰ Última memoria : http://www.ine.es/normativa/leyes/plan/plan_2009-2012/memoria2012.pdf

Por otro lado, el artículo 15 de la LFEP determina que para la comunicación a efectos estadísticos entre las Administraciones y organismos públicos de los datos personales protegidos por el secreto estadístico debe verificarse que, entre otros requisitos, los servicios que reciban los datos desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y hayan sido regulados como tales y que dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico. Para comprobarlo, es necesario que todos los servicios estadísticos de los departamentos ministeriales y entes dependientes dispongan de sistemas y procedimientos que aseguren el secreto estadístico, que sean transparentes, claros y 'factibles de ser evaluados' o 'demostrables', que constituyan el respaldo legal para el intercambio de la información.

Se necesitan, pues, criterios más claros que permitan determinar los servicios estadísticos estatales configurados según la LFEP.

¿Cómo se alcanzaría?

- Determinando qué requisitos deben satisfacer los servicios estadísticos para acreditar que gozan de la capacidad funcional necesaria para garantizar su neutralidad operativa (artículo 35 de la LFEP) y que cumplen con las exigencias del código de buenas prácticas.
- Determinando qué requisitos deben cumplir los servicios estadísticos para garantizar que disponen de los medios, procedimientos y criterios necesarios para preservar el secreto estadístico, según lo estipulado en el artículo 15 de la LFEP.
- Comprobando qué servicios desarrollan funciones fundamentalmente estadísticas y han sido regulados como tales.
- Determinando el INE, a la vista de lo anterior y en el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 26 de la LFEP en relación al control y supervisión de las competencias de carácter técnico de los servicios estadísticos estatales, qué servicios pueden obtener la calificación de "servicio estadístico".
- Formando una *base de datos de servicios estadísticos* con las unidades que, a los efectos de la Ley de la Función Estadística Pública, tienen la calificación de "servicio estadístico". Dicha base de datos se revisará al menos anualmente o cuando algún hecho, como modificaciones de la estructura orgánica ministerial, lo justifique.
- Revisando la lista de organismos que figuran como responsables de las operaciones del Plan Estadístico Nacional haciéndola consistente con la *base de datos de servicios estadísticos* que se forme y actualizándola con ella. En aquellos casos en los que no se disponga de servicio estadístico calificado en el departamento ministerial o entidad dependiente, esta responsabilidad será asumida por el INE.
- Revisando la lista actual de las "otras autoridades nacionales" (OAN)¹¹ según el *Reglamento (CE) nº 223/2009*¹² del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea haciéndola consistente con la *base de datos de servicios* que se forme y actualizándola con ella y con lo establecido en el epígrafe B.5.

¹¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/ess_eurostat/introduction

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R0223:ES:NOT>

B.5 Fortalecimiento de los servicios estadísticos estatales, para que puedan satisfacer las disposiciones de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública

¿Qué se quiere conseguir?

Dotar de una adecuada infraestructura a los servicios estadísticos ministeriales, para que puedan satisfacer las disposiciones de la LFEP en cuanto a la capacidad funcional necesaria para llevar a cabo sus competencias de carácter técnico y la preservación del secreto estadístico (art. 35), que permita garantizar su neutralidad operativa, reconociendo su papel en la actividad estadística pública como eminentemente técnico y adecuando los recursos de personal a las funciones encomendadas.

Para ello, se considera necesario conseguir que cada departamento ministerial disponga de una Unidad Centralizada de Estadística (UCE), que desarrolle funciones fundamentalmente estadísticas, con amplias competencias en coordinación estadística dentro del departamento y responsable del intercambio de información con organismos nacionales e internacionales, y con el rango administrativo adecuado para acometer estas funciones.

De forma análoga, se pretende cumplir con los principios del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, en particular en lo que se refiere a la necesidad de independencia profesional, calidad, recursos económicos y humanos suficientes.

¿Cómo se alcanzaría?

- Estableciendo una adecuada política de información, para transmitir a los departamentos ministeriales la necesidad de establecer una Unidad Centralizada de Estadística¹³ (UCE), o de reforzar la existente en cada ministerio, si se desean abordar estadísticas oficiales desde un departamento ministerial o participar en intercambios de información sujeta a secreto estadístico.
- En aquellos casos en los que no se haya constituido una UCE en el departamento ministerial sus funciones serán asumidas por el INE, salvo que se trate de entidades dependientes con servicio calificado como estadístico por el INE.
- Formando un registro público de las UCE establecidas, integrado en la base de datos de "servicios estadísticos" a la que se hace referencia en B4.
- Elaborando un informe anual de seguimiento de los departamentos ministeriales que hayan cumplido con estas medidas, vinculándolo, entre otros, a la responsabilidad de proyectos en el Plan Estadístico Nacional.
- Recomendando la creación en cada departamento ministerial de un órgano colegiado de apoyo a esta UCE, una Comisión Ministerial de Estadística, en el que estén representados los diversos productores de información estadística o administrativa del departamento.
- Evaluando la posibilidad de que el titular de la UCE tenga algún tipo de dependencia funcional del INE.

¹³ En este sentido, habría que considerar como excepción aquellos entes dependientes que, por la relevancia y singularidad de su actividad estadística, como la AEAT, hayan de estar autorrepresentados, teniendo su servicio estadístico la consideración de UCE a todos los efectos.

B.6 Adecuación de los recursos destinados a la Función Estadística Pública a sus necesidades

¿Qué se quiere conseguir?

Las demandas de información, a todos los niveles, han crecido vertiginosamente en los últimos años. Su utilización en los ámbitos nacional e internacional para tomar decisiones en aspectos relevantes en la vida social y económica exige unos requisitos de calidad para los que es necesario contar con profesionales que avalen los resultados obtenidos.

Las economías de escala obtenidas en la producción estadística mediante el tratamiento informático de las bases de datos ha permitido incorporar la finalidad o uso estadístico a los grandes sistemas de información administrativa (declaraciones tributarias, catastro, registros, Seguridad Social) que, sin embargo, no se ha visto acompañada de una adecuada previsión en dotación de recursos hacia las unidades que han tenido que adaptar y procesar estadísticamente toda esa información.

Por otra parte, las nuevas posibilidades de obtención de información (*big data*, Internet, etc.) tienden a abaratar a futuro el coste de captación de los datos básicos, pero requieren una importante inversión inicial e implican disponer de recursos humanos especializados en aspectos metodológicos y tecnológicos que hagan posible la utilización estadística continua y rigurosa de estas fuentes de información.

Todas estas circunstancias conllevan reasignación de recursos en los servicios estadísticos en aras de la eficiencia del sistema estadístico, así como la reconversión paulatina de los perfiles profesionales del personal (sustitución de personal no cualificado por personal cualificado) para adaptarse a estos cambios. Ello permitirá garantizar, como exige el principio 3.1 del CBPEE, que “se dispone de recursos humanos, financieros e informáticos adecuados tanto en tamaño como en calidad para cumplir las necesidades actuales en materia de estadística”.

¿Cómo se alcanzaría?

- Avanzando en el conocimiento de la cuantía y el tipo de recursos humanos necesarios en cada actividad estadística, objetivando su estimación, y adecuando las plantillas de personal estadístico e informático de los servicios estadísticos a sus necesidades efectivas.
- Aumentado proporcionalmente los recursos del sistema estadístico, sobre todo de capital humano convenientemente cualificado, con perfiles que concentran en un mismo bloque de cualificaciones las dimensiones de estadística de encuestas y otras fuentes, estadísticas contables o de síntesis y habilidades avanzadas TIC.
- Potenciando la formación continua del personal impartida por la Escuela de Estadística de las Administraciones Públicas orientada hacia los nuevos perfiles profesionales que se necesitan.
- Elaborando informes de seguimiento para el CSE con información sobre la situación y evolución de los recursos destinados a las estadísticas para fines estatales, más allá de la que actualmente se facilita en las memorias anuales de ejecución del PEN y cuantificando los ahorros producidos por la compartición de recursos o el uso de los registros administrativos en la producción estadística (en línea con lo indicado en D.1).
- Gestionando una oferta pública de empleo anual de los Cuerpos de Estadística y de los Cuerpos de Informática más ambiciosa y realista, que tenga en cuenta

conjuntamente las necesidades del INE y de los servicios estadísticos ministeriales y que prevea los posibles flujos de personal especializado entre organismos.

- Recomendando el CSE la adecuación de los presupuestos destinados a la función estadística pública a sus necesidades.
- Incentivando el acceso y utilización de fondos europeos para el desarrollo de infraestructuras y la elaboración de estadísticas. Para ello, se deberá establecer el desarrollo reglamentario necesario para que los fondos europeos que estén vinculados a la realización de una operación estadística reviertan en el organismo responsable de efectuarla o en el suministrador principal de los datos primarios.
- Facilitando la cooperación con empresas, universidades, etc., mediante convenios o cualquier otra forma de colaboración, para la realización de algunas fases del proceso estadístico, en línea con lo señalado en E.5 y G.2 sobre cooperación con el sector privado.
- Teniendo en cuenta los recursos extraordinarios que deben proveerse para la preparación y ejecución de las operaciones censales previstas, Censo Agrario 2019 y Censos de Población y Viviendas 2021, así como la repercusión de estas operaciones en la redistribución de los recursos propios.

B.7 Establecimiento de normas que estandaricen los identificadores utilizados por la Administración del Estado

¿Qué se quiere conseguir?

Disponer de buenos identificadores que permitan la conexión de las diversas fuentes con garantías de calidad para facilitar la reutilización de la información estadística o administrativa ya disponible. Esto impulsará el uso de fuentes administrativas y el intercambio de información estadística, reduciendo las molestias causadas a los informantes en el desarrollo de la estadística pública.

Se pretende así reducir la carga de respuesta, atendiendo a los principios generales de la LFEP (el principio de proporcionalidad, art. 4.5), y en el CBPEE (el principio 9 sobre carga no excesiva para los encuestados). En este último de forma expresa se señala la necesidad de que siempre que sea posible se utilicen fuentes administrativas para evitar que se dupliquen las solicitudes de información; que se compartan datos entre las autoridades estadísticas y que se fomenten medidas que permitan conectar las distintas fuentes de datos. En todos estos casos es preciso disponer de identificadores inequívocos que permitan conexiones de calidad.

¿Cómo se alcanzaría?

- Estableciendo normas que estandaricen los identificadores utilizados por la Administración (DNI, NIE, NIF, CCSS, matrícula, etc.). Estas normas afectarán, asimismo, a la normalización y a la obligación de incorporación de variables de localización afines al entorno tecnológico actual e incluirán consecuentemente, además, la localización postal, teléfono, correo electrónico, georreferenciación, etc.
- Elaborando una base de datos de identificadores (BDI) *on line* de acceso público en la que se vayan incorporando la descripción normalizada de los identificadores y las pautas para su grabación y conservación.
- Instando a los departamentos ministeriales a incluir en la normativa relativa a ficheros administrativos la obligatoriedad de inclusión de identificadores conforme

a las pautas establecidas en esta BDI o, en su caso, a realizar propuestas de nueva inclusión en ella.

- Incorporando identificadores en los cuestionarios de operaciones estadísticas oficiales conforme a las pautas incluidas en la BDI que posibiliten las conexiones de calidad con otros datos estadísticos o administrativos.
- Evaluando la posibilidad de que los servicios estadísticos puedan conservar los identificadores de las unidades informantes y realizar enlaces con otros datos estadísticos o administrativos, propios o de otros servicios estadísticos, para reutilizaciones posteriores en la producción de estadísticas para fines estatales, estableciendo las medidas precisas para la custodia de información estadística no anonimizada, y estudiando las repercusiones legales del artículo 18 de la LFEP.
- Dando a conocer el *Legal Entity Identifier* (LEI)¹⁴, que se está promoviendo a escala internacional, la manera de obtenerlo, sus repercusiones y sus ventajas e impulsando su utilización por las empresas.

B.8 Reutilización con fines estadísticos de información ya disponible en el Sistema Estadístico de la Administración del Estado

¿Qué se quiere conseguir?

Una correcta cooperación entre los servicios estadísticos estatales ha de disponer de unas normas claras que permitan compartir la información básica ya disponible entre los productores del sistema, para su reutilización en cualquier fase de la producción de las estadísticas para fines estatales.

Su objetivo sería múltiple. Por una parte, mejorar la calidad de las operaciones estadísticas y optimizar sus costes. Por otra, multiplicar la información estadística que se puede conseguir cruzando distintas fuentes de datos. Por último, reducir la carga de respuesta, atendiendo a los principios generales de la LFEP (el principio de proporcionalidad, art. 4.5), y en el CBPEE (el principio 9 sobre carga no excesiva para los encuestados), análogamente a lo indicado en la recomendación anterior, B.7.

¿Cómo se alcanzaría?

- Estableciendo el desarrollo reglamentario necesario que permita la aplicación de forma inequívoca del principio de especialidad recogido en el art. 4.4 de la LFEP por los servicios estadísticos estatales, y puedan intercambiar la información estadística de base de la que disponen para su utilización en otras estadísticas para fines estatales.
- Actuando consecuentemente con lo anterior, modificando las finalidades de los cuestionarios y matizando la interpretación de lo recogido en el artículo 11 de la LFEP, de manera que sea posible reutilizar la información para cualquier fase de la elaboración de una operación estadística incluida en el PEN.
- Formando un registro que permita determinar los servicios estadísticos que pueden participar en estos intercambios de información, en consonancia con el art. 15 de la LFEP y en línea con lo indicado en la recomendación B.4 de “servicios estadísticos” según la LFEP.

¹⁴Código alfanumérico que identificaría a las empresas de cualquier país del mundo. Si bien inicialmente solo se exige disponer de un LEI a las sociedades participantes en determinados mercados financieros, es posible que en el futuro el proceso alcance una masa crítica que exija a las empresas contar con ese identificador para realizar transacciones comerciales y financieras.
http://www.bde.es/bde/es/areas/sispago/El_identificador/El_identificado_74255177e115241.html.

- Disponiendo de conectores normalizados en la información tanto estadística como administrativa y estableciendo el desarrollo normativo preciso para conservarlos, en línea con lo indicado en la recomendación B.7 de identificadores.
- Estableciendo un protocolo de cesión de información que formalice cada intercambio entre servicios estadísticos, en el que se reflejará expresamente el cumplimiento de lo establecido en el artículo 15 de la LFEP.
- Elaborando y manteniendo un inventario de cesiones de información entre organismos, que se presentará a los órganos estadísticos colegiados afectados.

B.9 Presencia estadística internacional

¿Qué se quiere conseguir?

Impulsar la presencia estadística internacional logrando que el Sistema Estadístico de la Administración del Estado tenga un reconocimiento internacional incuestionable. La coordinación de la producción en el seno del sistema y la calidad de sus productos contribuyen a ello.

Incrementar la presencia y el liderazgo en las actividades estadísticas de la UE de forma que las particularidades españolas sean bien recogidas en los programas estadísticos europeos.

La proyección del Sistema Estadístico de la Administración del Estado en otros países, especialmente en América Latina (donde ya se dispone de programas de colaboración muy asentados) y en otros países próximos geográficamente o con lazos específicos, también ha de considerarse otra actuación dentro de esta recomendación.

¿Cómo se alcanzaría?

- Identificando los temas prioritarios para el Sistema Estadístico de la Administración del Estado y participando, desde su inicio, en la toma de decisiones sobre ellos en todos los foros relevantes, sobre todo a escala europea.
- Potenciando la participación proactiva y la elaboración y presentación de documentos en los foros de la Unión Europea e internacionales, muy especialmente en las *task forces* y grupos de trabajo del Sistema Estadístico Europeo, en los que se expongan las características concretas del sistema español y las necesidades específicas del país.
- Manteniendo e intensificando en lo posible los programas de colaboración internacional existentes.
- Reforzando las relaciones con organismos internacionales y oficinas de estadística punteras.
- Evaluando la participación en proyectos internacionales en el ámbito de la estadística oficial.
- Informando al CSE de las colaboraciones internacionales que se desarrollen.

C. Usuarios

Las necesidades de información estadística provenientes del Sistema Estadístico Europeo se plasman generalmente en normas y acuerdos de obligado cumplimiento. El cauce, por tanto, para detectar las necesidades europeas está perfectamente definido y no genera ninguna controversia.

Las necesidades de información estadística para fines nacionales en gran cantidad de casos confluyen con las europeas, pero puede haber situaciones, factores y hechos para los que se requiere de una información distinta o más detallada, solicitada por los distintos grupos de usuarios.

Disponer de procedimientos transparentes, ágiles y eficientes para captar las necesidades de los diferentes usuarios nacionales e implicarlos en el proceso de elaboración de las estadísticas (en aquellas fases en que su conocimiento sea un valor añadido) ha de ser una constante en la planificación y ejecución del Sistema Estadístico de la Administración del Estado.

Por otra parte, la estadística pública tiene sentido en la medida en que los resultados puedan ser interpretados y utilizados debidamente por los usuarios, es decir, en la medida en que sea un bien y servicio público. Por ello, se deben tomar acciones encaminadas a cumplir con las expectativas de los usuarios.

En este apartado sólo se enumeran diferentes medidas para intentar conocer mejor las necesidades de los usuarios en lo que a productos se refiere y evaluar su pertinencia y viabilidad. No obstante, a lo largo del documento se formulan recomendaciones sobre otros servicios para satisfacer las necesidades de los diferentes colectivos de usuarios, especialmente en la línea directriz *Comunicación y difusión*.

C.1 Medición del uso y valoración de las operaciones estadísticas por los usuarios

¿Qué se quiere conseguir?

Es preciso disponer de mediciones acerca del uso y valoración de la función estadística pública en su conjunto, así como de las diferentes operaciones estadísticas que componen el PEN. Este conocimiento permitirá, por un lado, mostrar a la sociedad el valor de la Estadística y, por otro lado, ser más eficientes en la producción de las diferentes operaciones, al posibilitar la obtención de un ratio coste/beneficio para cada una de las estadísticas producidas. Todo ello facilitará el establecimiento de prioridades, la asignación de recursos y, en definitiva, una mejor gestión de la actividad estadística.

¿Cómo se alcanzaría?

- Creando un registro de usuarios de estadísticas, en el que los usuarios se darían de alta, identificándose y respondiendo a una serie de preguntas que proporcionarían su perfil e intereses.
- Estableciendo métricas de uso de la estadística, que permitan valorar la utilización que se hace de la información, repercusión en los medios, qué operaciones estadísticas se consultan, finalidad de la consulta, cuántos son los usuarios, directos e indirectos, habituales u ocasionales, y su perfil y evolución temporal.
- Consolidando la realización periódica de encuestas de satisfacción a usuarios y efectuando estudios de mercado específicos adicionales a las encuestas de usuarios o combinados con ellas.
- Desarrollando metodologías adecuadas para estimar el valor de la información estadística.
- Elaborando un registro de todas las publicaciones, artículos, textos que utilizan datos estadísticos (biblioteca de referencias estadísticas).

C.2 Establecimiento del cauce para conocer las necesidades de los usuarios nacionales

¿Qué se quiere conseguir?

A través del Consejo Superior de Estadística los usuarios pueden expresar sus necesidades de información, siendo este el cauce formal para efectuarlo. Sin embargo, el funcionamiento actual de este órgano no facilita que dichas necesidades sean canalizadas de una forma ágil ni examinadas con la suficiente antelación a su implantación.

En este conjunto de recomendaciones se incluye la de fortalecer el papel del propio Consejo, que en este sentido puede desempeñar una labor muy importante, además de alguna medida adicional y ajena, necesaria si se quieren tener en cuenta las demandas de los usuarios.

¿Cómo se alcanzaría?

- Estableciendo el CSE el cauce para que los usuarios nacionales comuniquen sus necesidades de información estadísticas, analizando, en particular, la posibilidad de implantar un sistema de consulta pública para captar necesidades adicionales.
- Poniendo las unidades productoras los medios necesarios para crear una relación de personas, organismos, etc., competentes en los diferentes ámbitos de trabajo estadístico y que hayan mostrado interés efectivo en ellos.
- Proporcionando al CSE con mayor antelación los proyectos de nuevas operaciones estadísticas en que están trabajando los servicios estadísticos, con el detalle de que se disponga en cada momento.
- Facilitando los miembros del CSE, fundamentalmente los representantes de los diferentes colectivos de usuarios, el nombre de personas, colectivos, organizaciones que pudieran contribuir al proyecto, o bien enviar sugerencias sobre él.
- Realizando consultas públicas de nuevos proyectos, mediante su anuncio por las unidades productoras en su web con la suficiente antelación, solicitando comentarios, interés en el tema, etc.
- Creando un clima favorable a la realización de operaciones estadísticas para atender nuevas necesidades de información.

C.3 Establecimiento de procedimientos para analizar la viabilidad de atender las necesidades de los usuarios nacionales

¿Qué se quiere conseguir?

No todas las necesidades de información pueden ser atendidas por los servicios estadísticos en el momento en que se plantean. Razones de coste, disponibilidad de recursos, carga de respuesta lo hacen inviable en algunas ocasiones, pero también hay otras razones, como el conocimiento previo de dichas necesidades para poder analizarlas, estudiar alternativas, etc., que influyen en su posible asunción. Además, las necesidades de información varían en el tiempo pudiendo conducir a la reforma o incluso desaparición de estadísticas en curso.

Por tanto, el establecimiento de procedimientos realistas y transparentes para estudiar y satisfacer las necesidades de los usuarios es de vital importancia para mejorar la calidad del sistema estadístico.

¿Cómo se alcanzaría?

- Estableciendo criterios objetivables (de coste, carga de respuesta, coherencia con las exigencias europeas, etc.) para analizar la viabilidad de atender las nuevas demandas nacionales de información. Estos criterios se determinarán de acuerdo con la metodología establecida para la *Fase 1: Especificación de las necesidades del Modelo General del Proceso de Negocio Estadístico (Generic Statistical Business Process Model*¹⁵ (GSBPM)).
- Analizando las necesidades nacionales de información ya detectadas con anterioridad y no atendidas, tanto las que implicarían la realización de nuevas estadísticas como las que podrían cubrirse con las estadísticas vigentes mediante el aumento de desgloses, la mejora de la cobertura (actividades económicas, colectivos, etc.), otras formas de explotación (retropolación, desestacionalización), etc.
- Anticipándose a nuevas necesidades explotando de forma diferente la información de que se dispone, por ejemplo: efectuando análisis transversales para un determinado ámbito, fomentando el desarrollo de operaciones de síntesis o potenciando la información longitudinal.
- Analizando las necesidades de información derivadas de las recomendaciones del informe Stiglitz-Sen-Fitoussi¹⁶.
- Analizando las necesidades nacionales de información ya cubiertas con las estadísticas en curso para valorar si siguen teniendo sentido en su versión actual.

D. Comunicación y difusión

La orientación hacia los usuarios de esta línea directriz es evidente ya que las estadísticas en sí carecerían de sentido si no fuera por su utilización por los usuarios.

Hay diferentes tipos de usuarios, con distintas necesidades y capacitaciones, tanto en el plano metodológico como en el técnico. Es necesario, y así se recomienda, que se identifiquen y segmenten lo más concretamente estos colectivos para facilitarles, en contenido y forma, aquella información que cada uno de ellos necesita.

Además, mejorar en la comunicación de los resultados no es suficiente para interpretarlos correctamente, por lo que intensificar la divulgación de las metodologías y procesos también ha de constituir una piedra angular en el ámbito de la difusión.

D.1 Esfuerzo pedagógico sobre el sentido, la utilidad y la importancia de la estadística

¿Qué se quiere conseguir?

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, como parte básica de la forma en la que la sociedad se conoce a sí misma. Y, también, del uso y la protección del secreto de los datos individuales obtenidos.

La divulgación de la importancia de la estadística a la sociedad ha de ser una constante en todos los sistemas estadísticos oficiales. Los diferentes colectivos requieren métodos y formatos diferentes. Llegar a todos los estamentos de la sociedad es una función que debe cuidarse con rigor por los productores de estadísticas.

¹⁵ La descripción del GSBPM se encuentra en la dirección:

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/metis/The+Generic+Statistical+Business+Process+Model>

¹⁶ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

Por ello, el Consejo Superior de Estadística considera de gran importancia disponer de una «estrategia de comunicación» para acercar la estadística a la sociedad. Esta estrategia pasa por tener en cuenta las diferentes acciones que se mencionan en este apartado y materializarlas utilizando todos los medios disponibles.

¿Cómo se alcanzaría?

- Efectuando una campaña que ponga en valor la función estadística realizada por la Administración del Estado, mejorando la comunicación pública, dotando de visibilidad a los nuevos productos estadísticos y las colaboraciones en materia de cesión de información y, por último, cuantificando los ahorros producidos por la compartición de recursos o el uso de los registros administrativos en la producción estadística en línea con lo recomendado en B.6.
- Detectando nuevos colectivos específicos a los que orientar acciones de difusión y manteniendo una relación actualizada de ellos.
- Estableciendo medidas especiales con la prensa como difusora de la información al resto de la sociedad (cursos de formación estadística, peticiones específicas, publicación de artículos, etc.).
- Abordando un proceso de formación del personal estadístico en comunicación pública, impulsando, en particular, los cursos y sesiones técnicas de la Escuela de Estadística de las Administraciones Públicas.
- Promoviendo nuevos cauces: creando apartados de formación y divulgación en las páginas web oficiales; participando activamente en charlas, conferencias y otros foros en que se pueda divulgar la importancia de la estadística; elaborando memorias y programas de actividad divulgativos que acerquen al público en general la actividad estadística.
- Fomentando las publicaciones técnicas como libros de autor o documentos de trabajo.

D.2 Difusión de productos y estadísticas personalizados para distintos tipos de usuarios

¿Qué se quiere conseguir?

Los usuarios de las estadísticas responden a perfiles muy variados, con capacidades e intereses diversos. La orientación hacia el usuario de la actividad estadística debe considerar no solamente la producción de estadísticas adecuadas y que satisfagan sus necesidades, sino también los canales de comunicación y difusión de los resultados y sus metodologías.

Por otra parte, cada vez es mayor el número de usuarios que requieren realizar sus propias explotaciones para alcanzar objetivos muy concretos y particulares. En los últimos años se ha avanzado mucho en facilitar ficheros de microdatos anonimizados y habrá que seguir impulsando esta actuación.

El sistema estadístico ha de responder a todas estas necesidades con productos y servicios diversificados que sean útiles y manejables por los usuarios.

¿Cómo se alcanzaría?

- Determinando el CSE una tipología de usuarios según sus necesidades y capacitaciones, según lo recomendado al respecto en C.1, y una relación de posibles productos y servicios para los diferentes tipos de usuarios.

- Avanzando en la implantación de sistemas homogéneos de difusión por Internet (considerando como modelo el sistema INEbase¹⁷, ya utilizado también por algunos servicios estadísticos ministeriales).
- Impulsando la disponibilidad gratuita en las páginas web de ficheros de microdatos anonimizados.
- Mejorando la forma en que se genera o se difunde la información para adecuarse en mayor medida a la demanda, por ejemplo, implantando presentaciones estadísticas adaptadas a los distintos dispositivos de consulta (móviles, tablets, etc.).
- Fomentando el conocimiento y uso de sistemas geográficos de información en la utilización de la estadística, en línea con lo establecido en E.4.

D.3 Mejora de la visibilidad y facilidad de consulta de toda la información relevante sobre la producción estadística estatal incluida en el Inventario de operaciones estadísticas

¿Qué se quiere conseguir?

Se propone facilitar el acceso a toda la información de relevancia para el ciudadano y las instituciones sobre la producción estadística estatal desde un punto único. En él, el Inventario de operaciones estadísticas¹⁸ (IOE) y el Inventario de fuentes administrativas de interés estadístico nacional (definido en la recomendación E.2) se configuran como los pilares para el conocimiento de la actividad estadística.

El IOE es un repertorio de las operaciones estadísticas llevadas a cabo por el INE, los departamentos ministeriales, el Banco de España y el Consejo General del Poder Judicial, cuyo objetivo es informar, con fines de coordinación, homogeneización e integración, la forma en que se realizan las estadísticas. El IOE es accesible desde la página web del INE. No obstante, se considera necesario mejorar la visibilidad y facilidad de consulta de la producción estadística recogida en el IOE, que constituirá un punto central de acceso a todas las estadísticas de la AGE.

¿Cómo se alcanzaría?

- Mejorando la utilidad y visibilidad del IOE, incrementando el grado de detalle de sus contenidos y ubicándolo en la página inicial de la web del INE, y facilitando desde la página web de “estadística” de cada departamento ministerial un enlace al IOE, en lugar destacado.
- Manteniendo el INE la base de información y el sistema de difusión del IOE con la colaboración efectiva de todos los organismos responsables de las estadísticas en él incluidas, que velarán especialmente para que todos los contenidos bajo su responsabilidad, así como los enlaces a los resultados estadísticos, estén permanentemente actualizados.
- Estableciendo un repositorio de datos estadísticos de distintas fuentes que permita la integración en una consulta de información estadística proporcionada por múltiples productores.
- Manteniendo o formando, según su grado actual de desarrollo, catálogos de nomenclaturas, metodologías y procedimientos estadísticos; herramientas de

¹⁷ <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>

¹⁸ http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=Page&cid=1254735033477&p=1254735033477&pagename=IOEhist%2FIOEhistLayout

difusión; definición de variables; metadatos y clasificaciones, en línea con lo establecido en B.7, E.4 y G.1.

E. Captación de la información

La evolución experimentada en los últimos años en la disponibilidad de datos ha de aprovecharse en la elaboración de las estadísticas para fines estatales. Los métodos tradicionales de obtención de información primaria han de combinarse con estas nuevas fuentes de datos de la mejor manera posible, en aras a reducir la carga de los informantes, abaratar el coste de las estadísticas y, en muchos casos, a disponer de indicadores más rápidos.

Los registros administrativos constituyen una fuente de información que en los últimos años se ha utilizado constantemente y cuyo uso habrá que potenciar en el futuro, creando el contexto operacional y legal necesario para hacerlo.

Otras fuentes de información, como las bases de datos masivos - *big data* - o la información que puede obtenerse de Internet y las redes sociales, e incluso de las estadísticas producidas por el sector privado son inputs que han de tenerse en cuenta en la elaboración de las estadísticas para fines estatales, si bien es preciso analizar detalladamente las posibilidades que ofrecen, así como las limitaciones tecnológicas, metodológicas y legales que pueden presentar.

E.1 Intensificación del uso de fuentes administrativas

¿Qué se quiere conseguir?

Las posibilidades que ofrecen las fuentes administrativas y las nuevas tecnologías que facilitan su mayor aprovechamiento recomiendan la intensificación de su uso estadístico de todas las formas posibles: explotación directa; enlace con datos de encuestas, de otros registros administrativos o de otras fuentes de información; utilización en cualquier fase del proceso estadístico (como construcción de marcos, diseño de muestras, imputación o explotación de resultados, contrastes de calidad), etc.

Aspectos determinantes para posibilitar su uso estadístico son: la sensibilización de los responsables de las fuentes administrativas para que en la formación y diseño de los respectivos registros se tenga en cuenta su posible explotación estadística, la incorporación de identificadores comunes y el uso de estándares para facilitar el acceso a estas fuentes.

La carga de respuesta de los informantes, por otra parte, disminuiría considerablemente con una mayor explotación de información en poder de la Administración en las diferentes fuentes administrativas. El coste de las estadísticas también podría verse afectado a la baja, puesto que se trata de información que ya está registrada. La percepción del informante de que no se le pregunta varias veces por la misma información, también mejoraría.

¿Cómo se alcanzaría?

- Armonizando en origen los identificadores de la población objeto de la fuente de datos administrativos, en línea con lo indicado en la recomendación B.7. Un identificador común, DNI o NIE para las personas físicas, NIF para las personas jurídicas, y datos de localización, postal o telemática, y apoyado por un conjunto mínimo de variables armonizadas (como identificadores aproximados) en los registros administrativos existentes o de nueva creación.

- Estableciendo las normas que, a falta de identificadores, permitan el enlace de los registros utilizando para ello el resto de datos existentes (nombre, apellidos, codificación de estos, literales de vías, etc.) mediante reglas probabilísticas y/o determinísticas.
- Proponiendo desarrollos normativos para que los servicios estadísticos estatales sean informados de los proyectos de revisión de los documentos administrativos incluidos en el Inventario de fuentes administrativas de interés estadístico nacional (mencionado en la recomendación E.2).
- Proponiendo desarrollos normativos para que los servicios estadísticos ministeriales reciban la información precisa de los proyectos de implantación o revisión de las aplicaciones en que residan los sistemas de información de las actividades propias del departamento que puedan tener utilidad estadística.
- Coordinando actuaciones entre las unidades con competencia estadística y con competencia administrativa y estableciendo protocolos de actuación entre ellas para el tratamiento estadístico de los ficheros administrativos.
- Proponiendo actuaciones para que la información administrativa se facilite para fines estadísticos en condiciones óptimas de detalle, actualidad y formato.
- Intensificando el uso de fuentes administrativas en las operaciones censales: Censo Agrario 2019 y Censos de Población y Viviendas 2021.

E.2 Elaboración del Inventario de fuentes administrativas de “interés estadístico nacional”

¿Qué se quiere conseguir?

Establecer un catálogo de fuentes administrativas de “interés estadístico nacional” formado, por una parte, por aquellas fuentes que se utilizan ya en la producción estadística, bien mediante su explotación directa, bien para otras fases de la producción estadística, y, por otra, por aquellas que se consideran susceptibles de ser utilizadas en el futuro. Esto permitiría establecer una “utilidad pública estadística” de la fuente administrativa, que podría afectar a toda la fuente o, alternativamente, a los “campos” o “bloques” de información de especial interés, que vendría determinado por el uso estadístico del dato.

¿Cómo se alcanzaría?

- Elaborando un inventario de fuentes administrativas ya utilizadas con fines estadísticos a partir de la identificación de los registros primarios (modelo de declaración, de formulario administrativo, etc.) cuya explotación estadística figure en el Inventario de operaciones estadísticas.
- Identificando las operaciones estadísticas que utilizan cada fuente primaria e identificando las variables explotadas estadísticamente en esa operación.
- Garantizando que usos secundarios de los datos administrativos se asienten en unos parámetros adecuados de calidad y completitud, dado que es habitual que en los registros administrativos no todos los campos sean de cumplimentación obligatoria. Cualquier uso externo debe venir precedido de una validación de calidad de la fuente primaria.
- Implantando un procedimiento de consultas del Inventario de fuentes administrativas similar al del IOE y estableciendo entre ellos una relación

funcional, de forma que se pudieran formar “familias” de estadísticas que compartan datos administrativos.

- Integrando en el Inventario de fuentes administrativas de interés estadístico nacional formadas por otras fuentes de datos administrativos que se consideren susceptibles de ser utilizadas para fines estadísticos.
- Valorando la calidad y utilidad estadística de estas otras fuentes de datos administrativos disponibles en aspectos como actualización, cobertura, armonización de los conceptos y clasificaciones utilizadas o viabilidad de acceso en sus aspectos legales, técnicos y temporales.

E.3 Propuesta de modificación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria para permitir el acceso a los datos tributarios con fines estadísticos

¿Qué se quiere conseguir?

El acceso a la información tributaria con fines estadísticos está amparado cuando dicha información se requiere para dar cumplimiento a la normativa estadística de la Unión Europea. Sin embargo, para cubrir las necesidades de información estadística estrictamente nacionales no es posible acceder a los datos tributarios porque la legislación española no contempla esta posibilidad. Por ello, convendría modificar la legislación actual para permitir el acceso para este último caso.

¿Cómo se alcanzaría?

- Recomendando el CSE, mediante una propuesta justificada, que se incorpore una excepción en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria que permita acceder a los datos con trascendencia tributaria para su uso con fines exclusivamente estadísticos que estén amparados por la legislación estatal o autonómica sobre la función estadística pública.

E.4 Georreferenciación de la información estadística

¿Qué se quiere conseguir?

El uso de información estadística georreferenciada abriría nuevas posibilidades a los usuarios permitiendo el análisis de los fenómenos estudiados superando las limitaciones de las divisiones administrativas. Se ha de tender a la creación de un sistema territorial integrado, geográfico y estadístico, donde pueda geolocalizarse de una manera sencilla y precisa la ocurrencia de datos estadísticos.

Un sistema de estas características no solo ofrecería beneficios evidentes a los profesionales estadísticos, sino que dotaría de un valor añadido a la información estadística muy interesante para usuarios como agencias cartográficas y catastrales, organismos medioambientales, gabinetes políticos, empresas privadas o público en general.

Las técnicas de tratamiento de esta información por los usuarios deben contar con mecanismos que garanticen la protección del secreto estadístico, restringiendo adecuadamente el detalle de la información según sea necesario.

Hay que notar que la georreferenciación de la información estadística es uno de los objetivos clave definidos en el Comité de Expertos de las Naciones Unidas en relación a la Gestión Global de la Información Geográfica (*UN-GGIM Global Geospatial Information*

*Management*¹⁹), Eurostat participa activamente en su desarrollo en el marco europeo y el Sistema Estadístico Europeo apoya firmemente esta iniciativa.

¿Cómo se alcanzaría?

- Fomentando el aprovechamiento de direcciones postales normalizadas y georreferenciadas de distintas fuentes y promoviendo la mejora de la cobertura y calidad de estas direcciones georreferenciadas.
- Implantando esta normalización en registros administrativos y directorios estadísticos. La georreferenciación de los datos primarios ha de realizarse al nivel más detallado posible, para permitir distintas reutilizaciones o explotaciones retrospectivas.
- Definiendo las entidades geográficas donde georreferenciar datos estadísticos, para su difusión de acuerdo a estándares nacionales e internacionales. La georreferenciación se materializaría mediante el empleo de los identificadores comunes definidos en dichos estándares. Estas entidades podrán ser, por ejemplo: unidades administrativas, delimitación de entidades de población, parcelas catastrales, polígonos de ocupación del suelo, edificaciones, direcciones postales, cuadrículas regulares, etc.
- Facilitando al usuario el acceso a productos y servicios que aprovechen esta nueva característica de la información estadística, siempre en los términos marcados por los responsables de los datos.
- Materializando la colaboración entre las organismos responsables de los datos, geográficos y estadísticos, con acuerdos perdurables en el tiempo.

E.5 Utilización de otras formas de captación de la información: *big data*, redes sociales, Internet, otras fuentes privadas, etc.

¿Qué se quiere conseguir?

El continuo desarrollo tecnológico y la existencia cada vez mayor de grandes bases de datos o información que circula por Internet, ofrecen alternativas y vías complementarias a las formas tradicionales de recabar la información, por lo que es necesario aprovechar estas nuevas fuentes de información masiva: Internet, *big data*, redes sociales, etc. En muchas ocasiones, estas posibilidades se ven truncadas bien por limitaciones legales de acceso a ellas, bien por la "inexistencia" de condiciones tecnológicas que lo hagan posible.

Son los propios informantes (especialmente las empresas) quienes mejor conocen estas nuevas fuentes y pueden enseñar a los productores sus posibilidades. En este sentido, el CSE puede aconsejar con conocimiento de causa sobre el mejor modo de proceder en este terreno.

La explotación de estas nuevas fuentes contribuiría a la reducción de la carga de respuesta de los informantes y, a largo plazo, del coste de las estadísticas (si bien a corto plazo puede exigir inversiones en tecnología).

¹⁹ Descripción general del UN-GGIM: <http://ggim.un.org/>

Descripción de su grupo de expertos en la integración de información estadística y geográfica: http://ggim.un.org/UN_GGIM_Expert%20Group.html

¿Cómo se alcanzaría?

- Identificando estas fuentes de información, para las que ya existe mucha documentación internacional²⁰ (sobre todo en *big data*) al no restringirse muchas de ellas a un país particular, y contactando con las empresas privadas (telefonía móvil, transportes, Internet, etc.) que las gestionan.
- Analizando en el seno del CSE (donde están usuarios, informantes y productores) los aspectos legales del uso estadístico de estas fuentes de datos y las ventajas e inconvenientes de utilizarlas para fines estadísticos.
- Estableciendo los estándares de calidad y los indicadores para su medición exigidos a la producción estadística para fines estatales basada en estas fuentes de información masivas, que la identifique y diferencie de otras explotaciones estadísticas no oficiales.
- Identificando en el CSE los ámbitos donde la utilización de estas fuentes de datos puede ser más inminente por ser más prometedoras las fuentes.
- Explorando y abriendo canales de comunicación con el sector privado mediante convenios o cualquier otra forma de colaboración en el proceso estadístico, en línea con lo recomendado sobre cooperación con el sector privado en B.6 y G.2.
- Estudiando en el seno del CSE las necesidades tecnológicas requeridas para una correcta utilización de estas fuentes de datos.
- Identificando la producción estadística realizada por el sector privado (empresas, asociaciones, universidades, etc.) susceptible de utilización por los servicios estadísticos en la elaboración de las estadísticas para fines estatales.
- Desarrollando acciones que promuevan que el sector privado facilite de forma adecuada la información de que dispone. Reconociendo públicamente, en particular, el esfuerzo realizado por las empresas que colaboran con los servicios estadísticos con un sello de "responsabilidad social estadística", así como mediante acciones de publicidad que incentiven a dichas empresas a esa colaboración.

F. Carga de respuesta de los informantes

Si bien se han dado importantes pasos en este campo, el Sistema Estadístico de la Administración del Estado ha de seguir velando porque la "carga de respuesta" en la que incurren las unidades informantes de ciertos ámbitos no sólo no se incremente, sino que se reduzca en los próximos años. No obstante, no debe olvidarse que dichas unidades tienen la obligación legal de colaborar en las operaciones estadísticas para las que sean requeridos.

Existen dos tipos de carga de respuesta que se deben considerar: la carga de respuesta "objetiva", integrada por el coste y el tiempo que necesitan los informantes para cumplimentar las estadísticas, y la "subjetiva", basada en la percepción del informante. Un objetivo importante es lograr la equidad en la carga de respuesta (que la carga esté equilibrada entre los distintos informantes, en la medida de lo posible), para lo que es necesaria la coordinación entre administraciones.

El uso intensivo de registros administrativos, las nuevas fuentes de información (bases de datos masivos...), la innovación tecnológica y metodológica, la coordinación y

²⁰ Memorando de Scheveningen sobre "Big data y estadística oficial" adoptado por el Comité del Sistema Estadístico Europeo en septiembre de 2013.

<http://www.cros-portal.eu/news/scheveningen-memorandum-big-data-and-official-statistics-adopted-essc>

colaboración entre las unidades productoras, etc. han de jugar un papel importante para conseguir este fin, y constituyen en sí mismas líneas directrices o acciones que se recomiendan en otros apartados de este documento, si bien su contribución a este principio es evidente.

El estudio pormenorizado de las diferentes alternativas para recabar una determinada información, eligiendo aquella que represente una menor “carga de respuesta” para los informantes, ha de ser un principio fundamental en la actividad estadística.

F.1 Implantar la “huella estadística” como indicador de carga de respuesta global en los servicios estadísticos estatales

¿Qué se quiere conseguir?

Facilitar la evaluación y, en su caso, reducción de la carga de respuesta que recae en cada informante, disponiendo de indicadores estadísticos de la carga de respuesta individual y del reparto de la carga de respuesta global entre toda la población objeto de estudio.

Los indicadores permitirían corregir desequilibrios o tomar medidas específicas para su reducción o su adecuado reparto.

Responde a los principios generales establecidos en la LFEP (el principio de proporcionalidad a que hace referencia su art. 4.5), y en el CBPEE (el principio 9 sobre carga no excesiva para los encuestados). En este último, de forma expresa, se señala la necesidad de que las autoridades estadísticas controlen la carga que supone responder a la encuesta y que esta se reparta lo más ampliamente posible entre las poblaciones objeto de la encuesta.

¿Cómo se alcanzaría?

- Incorporando en todos los proyectos estadísticos oficiales con recogida directa de datos identificadores homogéneos (conforme a lo indicado en la recomendación B.7 sobre la Base de Datos de Identificadores) y el tiempo de cumplimentación de la estadística.
- Creando un Registro Centralizado de Huella Estadística (RCHE), bajo la dirección del INE, que incluya los identificadores de los informantes en operaciones estadísticas oficiales con recogida directa de datos, las fechas de colaboración, el tiempo de cumplimentación y el código IOE de la operación de todos los proyectos incluidos en el PEN.
- Estableciendo la obligación de facilitar la información necesaria para la actualización permanente del RCHE y de difundir tiempos medios y medianos de cumplimentación de cada proyecto incluido en el PEN.
- Estudiando la conveniencia de analizar y explotar esta información de forma global, por proyecto IOE, por informante o periodo.

F.2 Actualización, coordinación y seguimiento de las medidas para la reducción de la carga de respuesta de los informantes

¿Qué se quiere conseguir?

Se considera necesario revisar la carga de respuesta de los informantes en los proyectos de las operaciones estadísticas existentes con el doble fin de, por una parte, actualizarlos, teniendo en cuenta que en muchos casos se iniciaron hace años y, por otra, trasladar las buenas prácticas en la reducción de la carga de respuesta de forma coordinada a los

servicios estadísticos responsables de la elaboración de las operaciones del Plan Estadístico Nacional.

Las medidas de reducción de la carga se desarrollan en muchos frentes, entre los que se encuentran los *institucionales* (promoviendo la utilización intensiva de registros administrativos con fines estadísticos, coordinación entre administraciones para evitar duplicidades...), los *técnicos* (optimización de diseños muestrales, coordinación y rotación de muestras, depuración selectiva, aprovechamiento de la información de los sistemas internos de gestión de las empresas...) y los *organizativos* (consideración de la carga de respuesta en los proyectos de las encuestas...). Por su relevancia para la reducción de la carga y porque su implementación está relacionada con varios de los ámbitos anteriores, hay que mencionar expresamente la utilización de registros administrativos, que se recoge como una recomendación específica en este documento.

Por último, sería conveniente seguir las actuaciones efectuadas y su impacto mediante diferentes mediciones que se harán públicas.

¿Cómo se alcanzaría?

- Extendiendo los mecanismos de coordinación negativa²¹ efectuados por el INE, centrados actualmente en las encuestas dirigidas a empresas, a las encuestas dirigidas a establecimientos, hogares y personas.
- Coordinando negativamente las muestras de las principales encuestas del PEN, independientemente del organismo responsable de su ejecución. Aunque ya se incluye en la coordinación negativa del INE alguna encuesta de otro organismo, debería analizarse la posibilidad de ampliación de esta práctica a las principales encuestas del PEN. Esto exigiría la creación de un fichero único para todas las operaciones del PEN con datos, a nivel de informante, sobre las estadísticas en que ha colaborado y la carga estadística de respuesta correspondiente, según lo determinado sobre la "huella estadística" en F.1.
- Ampliando la depuración selectiva en la recogida de información para disminuir los contactos con los informantes para resolver las inconsistencias en la información recibida.
- Promoviendo entre los proveedores de software de gestión y contabilidad de las empresas la puesta a disposición de estas de utilidades que permitan la derivación automática de la información estadística.
- Continuando con la inclusión en cada programa anual y para cada operación estadística de las medidas para reducir la carga de respuesta que se prevea efectuar.
- Elaborando y presentando al CSE un balance anual de las medidas finalmente ejecutadas.
- Incluyendo, en los proyectos de las nuevas operaciones y modificaciones de las existentes que se presenten a dictamen por el CSE, la carga de respuesta que supone para los informantes, citando expresamente las diferentes alternativas consideradas y su análisis comparativo para elegir la opción finalmente adoptada, en línea con lo indicado en B.2 y C.3.

²¹ Extracción de muestras con métodos de coordinación negativa, es decir, con el mínimo solapamiento posible (cubriendo los objetivos de la encuesta) entre muestras de encuestas que conviven en el mismo período de tiempo.

G. Procesos de producción

En los próximos años la función estadística pública va a tener que enfrentarse a un continuo crecimiento de nuevas demandas de información. Para responder a este reto con la calidad propia de la estadística oficial y liberar los recursos necesarios para acometerlo, es necesario continuar mejorando la eficiencia de los procesos de producción de las operaciones estadísticas. Se requiere, por tanto, intensificar los esfuerzos e ir un paso más allá en la construcción de un proceso de producción estandarizado y eficiente, lo que permitirá simplificar y abaratar la elaboración de las estadísticas.

Este proceso de producción pasa por el desarrollo de elementos básicos comunes compuestos de estándares de datos, metadatos, nuevos métodos y herramientas informáticas que permitan implantar los procedimientos que estandaricen las diversas fases del proceso de producción, avanzando en su industrialización, haciéndolo más transparente, sostenible y eficiente. Este sistema integrado de producción estandarizado debe proporcionar como producto final un conjunto de datos, metadatos y servicios que facilite a los usuarios la interpretación de los resultados y su análisis.

Este esfuerzo será más sencillo de abordar en un ambiente de cooperación entre los diferentes actores del Sistema Estadístico de la Administración del Estado y, desde luego, participando en las iniciativas que se lleven a cabo dentro del Sistema Estadístico Europeo en el marco de la implementación de la Visión 2020.

G.1 Fomento del uso de estándares en el proceso productivo

¿Qué se quiere conseguir?

La mejora de la eficiencia de los procesos de producción pasa por establecer y compartir estándares de datos, metadatos, métodos y herramientas que permitan la colaboración entre diversos agentes del sistema estadístico. Se obtendría, de esta forma, un beneficio añadido que sería ofrecer la imagen de un sistema estadístico que trabaja coordinadamente, de forma eficiente y con métodos de proceso comunes y sólidos.

¿Cómo se alcanzaría?

- Identificando los estándares internacionales existentes (como el *Statistical Data and Metadata Exchange*²² (SDMX)) y siguiendo y participando en los trabajos de determinación de otros estándares, como los que se están desarrollando en la UE dentro de los EESvip²³, para su posible incorporación a la actividad estadística.
- Completando en el INE, junto con el resto de los productores de estadísticas, el esfuerzo de implementación de estándares relativos a metadatos: variables, clasificaciones, unidades estadísticas, metadatos de referencia, de proceso y de calidad, en línea con lo recomendado en D.3.
- Presentando el INE al CSE los estándares establecidos para su conocimiento y el fomento de su uso en el proceso productivo.
- Fomentando el desarrollo y uso compartido de herramientas informáticas que implanten esos métodos de forma automatizada.
- Integrando la información contable y registral de las empresas mediante la creación de sistemas intermediarios contables-registrales y utilización de taxonomías comunes en el ámbito estadístico.

²² <http://sdmx.org/>

²³ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.50/2013/Topic_1_Eurostat.pdf

G.2 Compartición de herramientas y elementos de infraestructura de utilidad estadística

¿Qué se quiere conseguir?

La reutilización de herramientas o elementos de infraestructura comunes de utilidad estadística y la integración de los procesos de producción son otras de las medidas fundamentales para mejorar la eficiencia de los procesos de producción y eliminar trabajos redundantes.

Es necesario por tanto avanzar en aspectos tales como la gestión del conocimiento tecnológico, innovación aplicada al tratamiento de datos o a la difusión, aplicaciones compartidas, etc. Actualmente hay herramientas tecnológicas que lo permiten, sin embargo es imprescindible avanzar en la compatibilidad de los formatos de los datos y abordar decididamente la construcción de metadatos (catalogación de los datos estadísticos).

¿Cómo se alcanzaría?

- Compartiendo herramientas o elementos de infraestructura comunes de utilidad estadística: formatos de difusión, buscador corporativo, procedimientos de desestacionalización, nomenclaturas, instrucciones y procedimientos de confidencialidad, etc.
- Avanzando en sistemas integrados de datos estadísticos (datos, metadatos y servicios), que permitan el uso de herramientas de personalización de consultas, mapas e información multitemática.
- Propiciando los avances tecnológicos que permitan la aplicación de nuevas técnicas metodológicas y de recogida de datos para la elaboración de estadísticas.
- Fomentando el potencial innovador derivado de la cooperación de los servicios estadísticos con las instituciones líderes en I+D en estadística, especialmente en las fases preliminares del proyecto, en línea con lo apuntado sobre cooperación con el sector privado en B.6 y E.5.
- Elaborando un sistema normalizado de componentes metodológicas: conceptos y definiciones homogeneizados, nomenclaturas y codificaciones comunes, modelos estandarizados de preguntas y de obtención y presentación de variables derivadas estándar (nacionalidad, relación con el mercado laboral, edad y tramos, etc.) en línea con lo indicado en B.7 y D.3.
- Identificando las herramientas que dentro del Sistema Estadístico Europeo se están poniendo a disposición de los Estados miembros para su compartición con vistas a su posible utilización en la actividad estadística.
- Creando un grupo de trabajo con representantes informáticos de las distintas unidades productoras de estadísticas para compartir experiencias conjuntas, establecer una plataforma (entorno de preproducción) con todas las aplicaciones desarrolladas por los productores de estadísticas, que se constituya en un campo de pruebas tutorizado para otros productores o desarrolladores, y realizar alguna experiencia piloto con datos procedentes de tres productores de estadísticas y software compartido.

3.2 Lagunas informativas de especial relevancia

Como ya se ha indicado, se ha optado en esta ocasión por centrar las recomendaciones en los aspectos de infraestructura de tipo horizontal que puedan revertir en el conjunto de la producción estadística y no en aspectos sectoriales ligados a productos estadísticos

específicos. No obstante, el CSE no puede ser ajeno a la existencia de lagunas informativas ya emergentes o ya detectadas, aunque es preciso hacer notar que, en un mundo tan cambiante como el actual, es muy difícil identificar en este momento todos los aspectos que adquirirán relevancia durante el período de vigencia del Plan Estadístico Nacional 2017-2020 y que requerirán indicadores estadísticos para su medición y conocimiento.

Por ello, el Consejo ha considerado necesario poner el acento en el fortalecimiento de la capacidad del sistema estadístico para adaptarse a las necesidades de cada momento, aprovechando las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías y, en el entorno de una administración transparente, implantando nuevos cauces para captar los intereses de los usuarios, evaluar su viabilidad y pertinencia en términos de coste/beneficio y, en su caso, convertirlos en proyectos estadísticos e incluirlos como nuevas operaciones en los programas anuales del periodo, en línea con lo establecido en las recomendaciones A1 y C.1 a C.3, entre otras.

No obstante, el Consejo considera preciso mencionar de forma expresa aquellas lagunas informativas que por su interés han de ser analizadas previamente a la formulación del próximo PEN, haciendo notar que en muchos casos se trata de lagunas ya mencionadas en recomendaciones formuladas para periodos anteriores, que aún no han sido convenientemente incorporadas al Sistema Estadístico de la Administración del Estado.

Se destacan, a continuación, estas necesidades de información agrupadas en seis grandes temas en los que, en esta ocasión, el Consejo considera conveniente incidir. En la medida de lo posible, estas necesidades habrían de atenderse preferiblemente mediante cambios en operaciones estadísticas ya existentes, como el aumento de desgloses, la mejora de la cobertura de actividades económicas, la implantación de nuevas formas de explotación o la conciliación de fuentes. En definitiva, mediante revisiones de operaciones estadísticas ya existentes, acudiendo a la implantación de nuevas operaciones únicamente cuando ello se considere estrictamente necesario.

Cambio climático: Es preciso integrar el cambio climático en las estadísticas oficiales, paradigma ya consolidado en las instituciones estadísticas internacionales y de los países más avanzados, para lo que habría que considerar las nuevas necesidades de información estadística relacionadas con las presiones, sucesos, impactos y políticas de respuesta al deterioro y degradación del entorno ambiental y sus relaciones con otras dimensiones sociales y económicas.

Sector público y privado. Subsisten necesidades de información relativas a la medición conjunta del sector público y privado, que impiden en algunos casos realizar una valoración global de las estimaciones ofrecidas por determinadas operaciones estadísticas y que afectan muy especialmente a las actividades de servicios con elevados componentes de no mercado, tales como sanidad y educación.

Estas lagunas deberían ser analizadas y, en su caso, subsanadas, procediendo a una revisión de la cobertura en las estadísticas de servicios incluidas en el PEN, ampliándola a aquella parte de estas actividades que sea posible, por ejemplo incluyendo los servicios no de mercado en la Encuesta Anual de Servicios o en la Encuesta de innovación en las Empresas.

Construcción y vivienda. La importancia de este sector en la evolución de nuestra economía conlleva la necesidad de revisión de sus carencias estadísticas, entre otras, ampliar la información proporcionada sobre la inversión en construcción, desagregando entre vivienda (edificación residencial), edificación no residencial y obra civil; ampliar el conocimiento del mercado de alquiler; efectuar la estadística del suelo o conocer la inversión en construcción pública y no pública.

Mercado laboral. Por su especial trascendencia en el momento actual, convendría atender aquellas lagunas informativas ya detectadas en este ámbito y, especialmente, aquellas tendentes a mejorar el conocimiento de la situación del mercado laboral y el efecto de las reformas emprendidas. Así, se destacan: la elaboración de un índice de precios del trabajo o de una estadística integrada de despidos, con información sobre el tipo de despido, así como las indemnizaciones por extinción de contrato, o la mejora de la estadística de convenios o de la información estadística sobre los programas de bonificaciones al empleo, o el estudio de la viabilidad de incluir situaciones laborales ambiguas (ejemplo: becarios, prejubilados) en las diversas estadísticas del mercado laboral, o la conveniencia de complementar la estadística de afiliación a la Seguridad Social con datos de trabajadores no adscritos a la Seguridad Social.

Información contable, fiscal y presupuestaria. Se considera necesario ampliar el elenco de indicadores que permiten el análisis temporal en este ámbito, ofreciendo series ajustadas de estacionalidad en el marco de las Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales (CTNFSI), al menos para las rúbricas principales: renta de los sectores, ahorro, formación bruta de capital, capacidad o necesidad de financiación, y retropolando las estimaciones disponibles de Contabilidad Nacional Trimestral de España (CNTR) y CTNFSI. En lo que se refiere a la Contabilidad Patrimonial, habría que estimar y difundir las series de stock de capital, por productos y ramas de actividad, así como los balances no financieros de la economía española, por sectores institucionales. Por otra parte, sería necesario conciliar los resultados ofrecidos, por ejemplo, los relativos a las Cuentas Económicas de la Agricultura en el ámbito de las Cuentas Nacionales y Regionales. Asimismo, debería valorarse la posibilidad de proporcionar indicadores que permitan el análisis más detallado de los beneficios fiscales.

Educación. Como piedra angular de nuestra sociedad hay que continuar profundizando en el estudio de los datos de resultados académicos y rendimiento de alumnos, y en el seguimiento longitudinal del alumnado a lo largo de las distintas etapas educativas y su posterior inserción laboral. Si bien se han realizado esfuerzos significativos se considera necesario complementarlos con fuentes empresariales que permitan conocer la adecuación de los perfiles educativos a sus demandas.

Por último, se reitera que no se han plasmado de forma exhaustiva aquellas recomendaciones ya señaladas en su día y que afectan a aspectos esenciales de carácter social tales como la perspectiva de género, el análisis por nacionalidad, la importancia de profundizar en indicadores vinculados a la discapacidad, o a la composición del hogar, etc. Tampoco se ha realizado un exhaustivo recorrido por sectores económicos de incuestionable interés o importancia en nuestra economía, como la energía o el turismo. Y sigue siendo necesario, en la medida de lo posible, disponer de información estadística desagregada geográficamente al menos para comunidades autónomas, para todas las estadísticas en las que ello sea factible. Frente a ello, se ha preferido en los aspectos no citados, remitirnos a las recomendaciones ya emitidas en su día.

4. ACCIONES PRELIMINARES

Resulta necesario, por una parte, hacer una mención expresa al calendario de actuaciones, marcado en esta ocasión por el horizonte cuatrienal del Plan Estadístico Nacional a que hacen referencia las recomendaciones que se presentan. Ello no es baladí ya que se observa que, incluso a fecha de hoy, subsisten recomendaciones no cubiertas relativas a recomendaciones anteriores. El CSE quiere poner el énfasis en la importancia de que, en esta ocasión, se alcance un alto grado de cumplimiento en el horizonte 2020.

Por otra, si bien la necesidad de contar con diversos agentes para abordar la mayor parte de las recomendaciones, cuyos recursos no dependen del CSE, y la fuerte interrelación

entre muchas de ellas impiden establecer un calendario más detallado para su implantación, el CSE hace notar la necesidad de que determinadas tareas de preparación se inicien en el menor plazo posible, incluso con carácter previo a la formulación del PEN, si ello fuera factible, y que se dé cuenta al CSE, con periodicidad anual, de su grado de implantación.

Por su parte, el CSE es consciente de que la elaboración de las recomendaciones ha puesto de manifiesto la necesidad de que este órgano consultivo asuma un rol más intenso, que afecta a un buen número de recomendaciones. Por ello, opta por implantar un programa anual de trabajo, cuya primera edición corresponderá a 2015, que permita dinamizar y hacer más rigurosa su actuación en sus áreas de responsabilidad y en el que se plasmen las actuaciones previstas para cada ejercicio vinculadas a las recomendaciones que se reflejan en este documento.

Asimismo, el CSE, conociendo la carencia de recursos humanos y económicos en el Sistema Estadístico de la Administración del Estado, asume el compromiso de priorizar aquellas acciones asignadas al CSE vinculadas a la disponibilidad de recursos y de abordarlas a lo largo de 2015. Concretamente, las relativas al impulso y comunicación de lo señalado en las recomendaciones B.5 y B.6.

Para impulsar la flexibilidad operativa sería útil la creación de grupos de trabajo temáticos, cuando sea necesario y los recursos disponibles lo permitan. Estos grupos de trabajo podrían centrarse en áreas como gobernanza, reutilización y captación de información, carga de respuesta; y tendrían por objetivo establecer un calendario de acciones y tiempos, así como una evaluación de recursos, para la implementación de las correspondientes recomendaciones durante el periodo de vigencia del Plan.

En todo caso, el CSE iniciará, en el momento en el que se aprueben estas recomendaciones, las acciones de comunicación necesarias para transmitir al conjunto de la sociedad su importancia para el Sistema Estadístico de la Administración del Estado, responsable de la estadística pública, cuya misión, su razón de ser, es tratar de proporcionar al Estado, a las instituciones públicas y privadas y a los ciudadanos indicadores estadísticos independientes y de calidad sobre nuestra economía y nuestra sociedad, que permitan una adecuada toma de decisiones.

5. CUADRO RESUMEN

Para acabar este documento, el CSE ha considerado ilustrativo presentar las recomendaciones en el cuadro resumen que se inserta a continuación.

SIETE LÍNEAS DIRECTRICES

Calidad

- Seguimiento del Código de Buenas Prácticas
- Evaluación en términos coste-beneficio-calidad del Plan Estadístico Nacional

Coordinación institucional

- Potenciación del Consejo Superior de Estadística
- Revisión de los criterios de inclusión de estadísticas en el Plan Estadístico Nacional
- Seguimiento del Plan Estadístico Nacional
- Determinación de los “servicios estadísticos” según la LFEP
- Fortalecimiento de los servicios estadísticos estatales
- Adecuación de los recursos destinados a la Función Estadística Pública a sus necesidades
- Estandarización de los identificadores utilizados por la Administración del Estado
- Reutilización con fines estadísticos de información ya disponible
- Fomento de la presencia estadística internacional

Usuarios

- Medición del uso y valoración de las estadísticas
- Determinación de los cauces para conocer las necesidades de los usuarios
- Establecimiento de procedimientos para analizar y atender las necesidades de los usuarios
- Lagunas de información

Comunicación y difusión

- Transmisión del sentido, utilidad e importancia de la estadística
- Personalización de la difusión por tipos de usuario
- Mejora de la visibilidad de la producción estadística

Captación de la información

- Intensificación del uso de fuentes administrativas
- Elaboración del Inventario de fuentes administrativas de “interés estadístico nacional”
- Modificación legal para permitir el acceso a los datos tributarios con fines estadísticos
- Georreferenciación de la información estadística
- Explotación del potencial de las nuevas fuentes de datos

Carga de respuesta de los informantes

- Implantación de la “huella estadística” como indicador de carga de respuesta global
- Actualización, coordinación y seguimiento de las medidas para reducir la carga de respuesta de los informantes

Procesos de producción

- Fomento del uso de estándares
- Compartición de herramientas y elementos de infraestructura

ANEXO: Glosario de siglas utilizadas

Sigla	Nombre
CBPEE	Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas
CIME	Comisión Interministerial de Estadística
CME	Comisión Ministerial de Estadística
CSE	Consejo Superior de Estadística
GSBPM	Modelo General del Proceso de Negocio Estadístico (<i>Generic Statistical Business Process Model</i>)
IOE	Inventario de Operaciones Estadísticas
LFEP	Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública
PEN	Plan Estadístico Nacional
SEE	Sistema Estadístico Europeo
UCE	Unidad Centralizada de Estadística
UE	Unión Europea