

# Las buenas prácticas estadísticas: un enfoque institucional

**Gregorio Izquierdo Llanes**

Presidente del Instituto Nacional de Estadística

**Yolanda Gómez Menchón**

Asesora de presidencia en asuntos europeos del Instituto Nacional de Estadística

---

## Resumen

Actualmente Europa está inmersa en un proceso de cambio en el que las estadísticas juegan un papel esencial. No sólo asistimos a un incremento importante de la demanda de estadísticas oficiales a escala europea, sino que, se nos pide un alto grado de calidad y una evaluación sistemática de la misma. En el presente artículo se hace un repaso de la evolución de las buenas prácticas en Europa y en nuestro país, deteniéndonos en el momento actual y analizando hacia dónde se dirige el Sistema Estadístico Europeo y el español. Como se describe en este análisis España ha sido ejemplo de buenas prácticas en diversos ámbitos y ha asumido una apuesta fuerte de futuro para garantizar a todos los niveles la calidad de las estadísticas oficiales.

*Palabras clave:* buenas prácticas, estadística oficial, código de prácticas europeo, administración pública, buen gobierno.

*Clasificación AMS:* 62-02

## Good practices in statistics: an institutional approach

---

### Abstract

Nowadays Europe is immersed in a changing process and statistics are playing an essential role in it. We are facing an important increase of the demand for official statistics at European level, but this demand is not only for statistics but also for high quality statistics, which must be systematically assessed. In this article we resume the evolution of the treatment of the good statistical practices in Europe and in Spain, coming to a halt in the present moment to analyze where the European and the National Statistical System are running. As it is explained in this study, Spain has been an example of good practices in several statistical areas and

has assumed a strong compromise for the future to assure, at all levels, the high quality of official statistics.

*Keywords:* good practices, official statistics, European Statistics Code of Practice, public administration, good governance.

*AMS classification:* 62-02

## 1. Introducción: el concepto de buenas prácticas en la estadística oficial

El concepto de “Buenas Prácticas” tiene su origen en el sector privado como una herramienta para comparar el comportamiento de las empresas frente a la competencia con el fin de mejorar el funcionamiento de la organización. Este concepto fue también calando poco a poco en el sector público, enfocado principalmente a la reforma y mejora de la gestión pública.

Pero ¿qué entendemos por buenas prácticas? Siguiendo con la distinción entre la esfera pública y la privada, encontramos en el sector privado empresarial varias definiciones similares de lo que se entiende por buenas prácticas, en el sentido de aquellos métodos o técnicas que de manera *sistemática* han dado resultados superiores a los alcanzados por otros medios, y que pueden utilizarse como patrón de referencia<sup>1</sup>. Vemos pues que los elementos diferenciadores entre una práctica y una buena práctica se encuentran en la misma definición, ya que las buenas prácticas deben ser sistemáticas y tener indicadores de evaluación de las mismas. Es decir, es importante que una buena práctica pueda ser auditada.

En el ámbito público institucional, ya se ha señalado que el concepto de buenas prácticas nace vinculado a la buena gestión y al buen gobierno, a la búsqueda de la eficacia en la gestión pública. Desde este enfoque, hay que entender por buena gestión la utilización de principios, normas y procedimientos que aseguren que la gestión se haga con criterios justos, que no haya discriminación entre los posibles participantes, que aseguren la eficiencia y eficacia en el empleo de los recursos así como la calidad en los procesos productivos. Pero no puede haber buena gestión sin buen gobierno, entendiendo por tal el ejercicio de las responsabilidades asignadas al órgano de gobierno para hacer funcionar la organización. Es necesario, por lo tanto, que exista un conjunto de normas que aseguren un comportamiento ético, una gestión responsable, la calidad adecuada a los beneficiarios y un impacto social positivo.<sup>2</sup> Aquí aparecen ya todos los elementos que iremos encontrando en los llamados códigos de buenas prácticas o códigos de conducta estadísticos.

Una vez identificado el concepto general de buenas prácticas en el ámbito público, cabe preguntarse si existe un concepto “armonizado” de lo que se entiende por “estadística oficial”. En el plano internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define las estadísticas oficiales de manera positivista como “todas

<sup>1</sup> Diccionario de negocios.

<sup>2</sup> Fundación Luis Vives (Transparencia y buenas prácticas).

las estadísticas difundidas por un sistema estadístico español, excepto las que expresamente se identifican como no oficiales”<sup>3</sup>.

En el Reino Unido el concepto está regulado por ley<sup>4</sup> identificando la estadística oficial con toda estadística producida por las autoridades estadísticas nacionales (públicas). Esta es la definición mayoritariamente aceptada por Naciones Unidas y en la mayoría de los países. En Nueva Zelanda, por ejemplo, su ley estadística de 1975 va más allá y las define como las estadísticas proporcionadas por los departamentos gubernamentales de encuestas estadísticas, registros administrativos y otras formas y documentos de análisis estadísticos publicados o que pueden ser publicados regularmente.

En España, la Ley por la que se organizaba la “Estadística oficial” de 31 de diciembre de 1945, a pesar de su propio título no definía qué se entendía por estadística oficial aunque regulaba la actividad de los “servicios oficiales de Estadística”. Por lo tanto, al igual que en Reino Unido, se entendía que estadística oficial era la producida por las autoridades estadísticas españolas. Nuestra constitución, sin embargo, reconoce competencia estadística a la administración central y a la administración autonómica, lo que viene a complicar un poco la situación. Podría ser una de las razones por la que nuestra vigente ley estadística (Ley 12/1989) no recoge una definición de estadística oficial de manera directa, aunque el Preámbulo menciona el “carácter público de la actividad estadística oficial”, y el artículo 20 establece que “los resultados de las estadísticas para fines estatales se harán públicos por los servicios responsables de la elaboración de las mismas y habrán de ser ampliamente difundidos. Los resultados de las estadísticas para fines estatales tendrán carácter oficial desde el momento que se hagan públicos”. Podríamos decir, pues, que en el ámbito de la administración central, estadísticas oficiales son todas las estadísticas elaboradas y publicadas por las autoridades estadísticas de la administración central.

De lo expuesto entendemos que, a pesar de que desde un punto de vista abstracto o conceptual, no existe un concepto común de lo que se entiende por buenas prácticas en la estadística oficial, podemos entender que nos estamos refiriendo a todos aquellos *principios, normas y procedimientos que aseguran una gestión eficaz, justa y responsable de las autoridades estadísticas que garantice la calidad de las estadísticas elaboradas y publicadas por las mismas.*

Una vez delimitado qué entendemos por buenas prácticas en las estadísticas oficiales podemos afirmar que, en mayor o menor medida, en todos los organismos públicos existen y han existido siempre buenas prácticas a lo largo del proceso productivo de sus estadísticas oficiales. Ahora bien, si esto es así, lo siguiente que nos planteamos es por qué es necesaria su codificación y, sobre todo, su “armonización” internacional. Para

<sup>3</sup> Measuring the Non-Observed Economy (2002).

<sup>4</sup> Como “todos aquellos resultados estadísticos producidos por la Oficina Estadística Nacional, por las agencias y departamentos del gobierno central, por las administraciones desarrolladas en el Norte de Irlanda, Escocia y Gales, y por los órganos de la Corona (unos 200 órganos en total)”. Statistics and Registration Service Act (2007).

responder a esta pregunta es necesario que analicemos los distintos esfuerzos codificadores que se han producido en nuestro entorno.

La Comisión Estadística de Naciones Unidas dio el primer paso para esta “codificación” al adoptar en 1994 los principios fundamentales de las estadísticas oficiales<sup>5</sup>, aún vigentes en la actualidad, que han servido como criterios inspiradores para la preparación de los códigos de prácticas de muchos países y, por supuesto, del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas. Estos principios constituyen unas reglas de *mínimum* ya que nos encontramos ante una especie de código deontológico que recoge los criterios básicos de buen gobierno y buena gestión en el ámbito estadístico.

La razón fundamental para esta compilación de principios ha sido y es la búsqueda de la confianza básica del público en la información estadística oficial, la cual depende en gran medida del respeto por los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad democrática que procura entenderse a sí misma y respetar los derechos de sus miembros.

Dicha confianza es fundamental a la hora de contar con la confianza de los informantes, lo cual repercute en la calidad de las estadísticas oficiales, ya que como se reconoce en esta declaración, *la calidad de la información de que dispone el gobierno, la economía y el público depende en gran medida de la cooperación de los ciudadanos, las empresas y otras fuentes de la información al proporcionar los datos pertinentes que se necesitan para la compilación de estadísticas, y de la cooperación entre quienes usan y quienes elaboran las estadísticas para satisfacer las necesidades de los usuarios*. Por lo tanto, vemos que estos principios establecen los elementos cruciales de carácter institucional que proporcionan una base firme para los sistemas estadísticos, lo que es un requisito esencial para la calidad estadística en sentido amplio.

En el ámbito europeo, el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas se planteó con una doble finalidad:

- Externa: Para mejorar la confianza en la independencia estadística de las autoridades estadísticas nacionales y europeas, y en la credibilidad y calidad de las estadísticas que estas producen y difunden.
- Interna: para promover la aplicación uniforme de los principios estadísticos internacionales, estándares y buenas prácticas por todos los productores de estadísticas europeas con el objetivo de optimizar su calidad.

Es decir, el mensaje que debemos transmitir a los usuarios y ciudadanos en general es que el mundo estadístico se rige por criterios de independencia e integridad, con respeto a unos principios comunes que revierten en beneficio de la alta calidad de las estadísticas oficiales y, lo que es igualmente importante, estos principios son conocidos por todos y evaluados regularmente.

---

<sup>5</sup> <http://unstats.un.org/unsd/goodprac/bpabout.asp#top>

Por último, antes de centrarnos en el modelo europeo y en nuestro país, querríamos hacer una breve reflexión sobre la naturaleza jurídica de estos “compendios de buenas prácticas”. Para ello, podríamos identificar, a grandes rasgos, tres modelos de códigos: vinculantes en su contenido, de adhesión vinculante y no vinculantes desde el punto de vista jurídico. Los primeros son menos comunes y precisan estar recogidos en un acto jurídico que puede, incluso, contemplar sanciones para el caso de incumplimiento. El segundo es el modelo elegido por algunos sistemas estadísticos nacionales de nuestro entorno, como el de Reino Unido o Portugal, que obliga a las autoridades que vayan a producir estadísticas oficiales a adherirse previamente al código, como un requisito previo. Por último, el sistema mayoritariamente seguido es el conocido como “naming and shaming”, en el que el cumplimiento no es vinculante en sentido jurídico pero existe un “control” y un seguimiento público del mismo.

Para la OCDE los Principios son un instrumento vivo que ofrece normas no vinculantes y buenas prácticas, así como una guía para su implantación susceptible de ser adaptada a las circunstancias particulares de cada país o región. Entiende que “los Principios tienen un carácter no-vinculante, y no pretenden la incorporación de disposiciones detalladas en las legislaciones nacionales. Más bien, lo que pretenden es identificar objetivos y plantear diversos medios para alcanzarlos. Su propósito es servir como punto de referencia”<sup>6</sup>.

En la Unión Europea se ha seguido un sistema mixto, ya que si bien se trata de un acuerdo de caballeros no vinculante jurídicamente, nuestra ley estadística europea<sup>7</sup> reconoce en su articulado la existencia del Código para aumentar la confianza de la población en las estadísticas europeas mediante la determinación de la forma en que deben desarrollarse, elaborarse y difundirse las estadísticas europeas con arreglo a los principios estadísticos. Es decir, nuestra ley europea por un lado, vincula los principios estadísticos reconocidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y definidos en la propia ley con los principios desarrollados por el Código de buenas prácticas y por otro, reconoce la existencia del código en su articulado. Por lo tanto, estamos ante un código cuyo incumplimiento no acarrea consecuencias jurídicas directas, pero que al estar reconocido por ley es de obligado cumplimiento y seguimiento por todos los miembros de la UE.

## 2. Las buenas prácticas estadísticas en Europa

### 2.1 Evolución de las buenas prácticas estadísticas en Europa: Del reconocimiento de los principios rectores al refrendo del Código de Buenas Prácticas

Las buenas prácticas existen en el Sistema Estadístico Europeo (SEE) desde sus comienzos. Ya en 1955 los integrantes de los Institutos Nacionales de Estadística, entonces miembros de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), empezaron a trabajar para mejorar la coordinación de las estadísticas comunitarias. Así pues, desde la creación de la

<sup>6</sup> Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE, 2004.

<sup>7</sup> Reglamento 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las estadísticas europeas.

División Estadística de la Comunidad Económica Europea en 1958 se ha ido trabajando para mejorar el funcionamiento del SEE, siempre sobre la base de una cooperación voluntaria y del mutuo interés por mejorar la calidad de las estadísticas europeas.

Hemos tratado de definir en el epígrafe anterior qué entendemos por buenas prácticas en las estadísticas oficiales. Dentro de dicha definición vemos que el concepto de calidad está íntimamente unido al concepto de buenas prácticas. Cabe ahora hacernos una nueva pregunta ¿qué son estadísticas de calidad? Precisamente, dado que no existía una lista universalmente aceptada de las características que definen la calidad, los Estados miembros y la Comisión Europea se propusieron encontrar un concepto estandarizado de calidad. La búsqueda de dicho concepto de calidad ha pasado por diversas etapas en la historia europea que podemos analizar desde un punto de vista jurídico y desde el punto de vista empírico.

Desde el punto de vista jurídico, se ha ido buscando definir y dar un cierto valor jurídico al código deontológico profesional para la elaboración de las estadísticas europeas. El primer paso en esta dirección se dio con la adopción del primer Reglamento comunitario sobre las estadísticas europeas del año 1997<sup>8</sup>, que por primera vez enunciaba y definía los principios rectores de las estadísticas comunitarias *“a fin de garantizar la mayor calidad posible en los aspectos deontológicos y profesionales”*. Estos principios necesarios para elaborar estadísticas de calidad eran los de imparcialidad, fiabilidad, pertinencia, relación coste/eficacia, secreto estadístico y transparencia<sup>9</sup>, los cuales se elaboraron tomando como referencia los principios fundamentales de la estadística oficial de Naciones Unidas ya mencionados en el apartado anterior. La formulación de estos principios rectores adquirió su máximo grado de reconocimiento en 1999, cuando el Tratado de Ámsterdam introdujo una “verdadera” base jurídica<sup>10</sup> para las estadísticas europeas en el artículo 285. El segundo párrafo de dicho artículo actualizaba y “constitucionalizaba” estos principios al prever que *“La elaboración de estadísticas comunitarias se ajustará a la imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y al secreto estadístico, y no ocasionará cargas excesivas a los operadores económicos”*. Las sucesivas reformas de los Tratados han dejado intacto este precepto, por lo que sigue vigente en la actualidad<sup>11</sup>. El siguiente hito, desde el punto de vista jurídico, viene a recoger lo que ya estaba sucediendo en la práctica. En 2005 se había adoptado, por un acuerdo de caballeros<sup>12</sup>, el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas, por lo que la

<sup>8</sup> Reglamento del Consejo (CE) N° 322/1997 sobre la estadística comunitaria.

<sup>9</sup> La definición de los mismos se encuentra en el artículo 10.2 del Reglamento 322/1997.

<sup>10</sup> Hasta entonces la normativa estadística europea se adoptaba sobre la base del artículo 213 TCE que simplemente reconocía el derecho de la Comisión a recabar la información necesaria para el ejercicio de sus funciones dentro de los límites establecidos por el Consejo.

<sup>11</sup> Artículo 338.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

<sup>12</sup> Que se recogió posteriormente en una Comunicación de la Comisión (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad [COM/2005/0217 final]).

reforma del Reglamento 322/1997 en 2009 se limitó a definir los principios reconocidos en el Tratado, mencionando expresamente que “*los principios estadísticos establecidos en el presente apartado se elaborarán ulteriormente en el Código de buenas prácticas de conformidad con el artículo 11.*”<sup>13</sup>. Este artículo 11 del Reglamento 223/2009 reconoce la finalidad y objetivo del Código de buenas prácticas europeo concediendo a los Estados miembros junto con la Comisión la facultad de actualización y revisión del mismo a través de nuevos acuerdos no vinculantes:

*“1. El Código de buenas prácticas tendrá por finalidad garantizar la confianza de la población en las estadísticas europeas mediante la determinación de la forma en que deben desarrollarse, elaborarse y difundirse las estadísticas europeas con arreglo a los principios estadísticos establecidos en el artículo 2, apartado 1, y a las mejores prácticas internacionales.*

*2. El Código de buenas prácticas será revisado y actualizado por el Comité del SEE cuando lo considere necesario. La Comisión publicará las enmiendas al mismo.”*

Sin embargo, el camino recorrido entre ambos reglamentos de 1997 y 2009 ha sido largo, ya que el reconocimiento jurídico del código ha sido y sigue siendo el último eslabón de una cadena creada a partir de esfuerzos conjuntos dentro del SEE. En primer lugar, después de que el Consejo adoptase la primera ley estadística en 1997, la conferencia anual de Directores Generales de los Institutos Nacionales de Estadística (Conferencia DGINS) de 1998 debatió sobre las distintas vías existentes para mejorar la calidad de las estadísticas europeas. Este debate desembocó en un mandato para crear un “Leadership Group on Quality” (LEG), presidido por Suecia, que se centrara en el estudio de la gestión de calidad (Total Quality Management philosophies and Current Best Methods, CBM). En 2001 el LEG presentó 22 recomendaciones al Comité del Programa Estadístico<sup>14</sup>, quien adoptó en 2002 la Declaración de Calidad del SEE<sup>15</sup>, la cual ha servido de punto de partida para la elaboración del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas. También en 2003 el “Código de buenas prácticas para la elaboración y la transmisión de datos por los Estados miembros y para el suministro de datos por la Comisión a efectos del procedimiento de déficit excesivo”<sup>16</sup> fue refrendado por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE (ECOFIN)<sup>17</sup>.

No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados por Eurostat y los Estados miembros para reforzar la credibilidad en las estadísticas europeas, fue precisamente la pérdida de

<sup>13</sup> Artículo 2.1 del Reglamento (CE) N° 223/2009 del Consejo y del Parlamento Europeo sobre las estadísticas europeas.

<sup>14</sup> Comité presidido por el Director General de Eurostat y compuesto por los Presidentes de los INEs de todos los Estados miembros. Las funciones legislativas y estratégicas de este Comité han sido asumidas por el Comité del Sistema Estadístico Europeo creado por el Reglamento 223/2009 sobre las estadísticas europeas.

<sup>15</sup> En la última versión del Código ha pasado a formar parte del preámbulo.

<sup>16</sup> COM (2002) 670 final.

<sup>17</sup> Conclusiones del Consejo ECOFIN de 18 de febrero de 2003.

credibilidad en las estadísticas financieras europeas la que dio un nuevo impulso a la materia. El bautizado como “primer caso griego” en 2004 que desembocó en un procedimiento de infracción por incumplimiento del procedimiento del déficit excesivo (PDE) fue el detonante. En aquel momento las revisiones de las cifras de déficit y deuda correspondientes a los años 2000 a 2003 provocaron dudas sobre la fiabilidad de las cifras de déficit y deuda notificadas anteriormente por Grecia y se planteó la posibilidad de que hubiera deficiencias en el control de las estadísticas fiscales. En respuesta a estas preocupaciones, y a instancias del Consejo ECOFIN, la Comisión adoptó en diciembre de 2004 una Comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo titulada «Hacia una estrategia europea de gobernanza en materia de estadísticas fiscales». En dicha Comunicación, se proponía una estrategia para reforzar la gobernanza de la Unión Europea en materia de estadísticas fiscales siguiendo tres líneas de actuación: creación de un marco legislativo reforzado en el PDE, el refuerzo del papel de “control” de la Comisión (Eurostat) y el establecimiento de normas europeas sobre la independencia de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad. En este contexto es en el que se integra el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas” (CoP) que, como hemos mencionado, se sancionó en 2005. Los principios recogidos en el código agrupados en tres secciones abarcan todos los aspectos que repercuten en la calidad final del dato. El cuadro 1 muestra este proceso<sup>18</sup>.

Cuadro 1

### Los Principios del Código de Prácticas



Fuente: Elaboración propia

No hay espacio suficiente en este artículo para entrar en el detalle del proceso de gestación del código de las estadísticas europeas, baste con indicar que hasta llegar al resultado final se analizaron varios modelos existentes como los citados Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de Naciones Unidas (ONU), el Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos del Fondo Monetario Internacional, el Código de Prácticas Estadísticas de Reino Unido, el Código de Prácticas Estadísticas de Países

<sup>18</sup> El código completo puede consultarse en su versión española en la página: <http://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1259935150880&pagename=INE%2FINELayout&L=0&p=1259935150880>

Bajos, Los Principios y Prácticas para una Agencia Estadística Federal de Estados Unidos y los Protocolos para las Estadísticas Oficiales de Nueva Zelanda. Tras el análisis de los diversos códigos existentes se optó por un código de alcance general que abarcara todos los aspectos relacionados con la calidad de las estadísticas oficiales, es decir, el marco institucional, la producción estadística y los resultados estadísticos.

## 2.2 De la teoría a la práctica: un análisis del seguimiento de las buenas prácticas en el SEE

El código de buenas prácticas del SEE, compuesto por 15 principios, incorpora además una serie de indicadores destinados a medir la aplicación del mismo. Para llevar a cabo dicha actividad de control el primer paso que se dio fue una auto-evaluación en cada Estado miembro que expresase el nivel de cumplimiento del código de buenas prácticas. En una fase posterior y de cara a contrastar el resultado de dichas evaluaciones se decidió, en el seno del Comité del Programa Estadístico, que tanto Eurostat como los Estados miembros se someterían a un control externo a través de una evaluación por equipos de homólogos inter pares procedentes de los institutos nacionales de estadística (Peer Review round). Dada la dificultad y extensión de esta tarea se decidió que las evaluaciones se centrarían sólo en los principios 1-6 y 15 del Código. Estas evaluaciones se realizaron durante los años 2006 y 2008 y los resultados de las mismas están publicados en la página web de Eurostat<sup>19</sup>.

El siguiente paso dado en el SEE para mejorar la aplicación y evaluación del Código fue la creación en 2008 de un organismo europeo independiente: el Comité Consultivo Europeo para la Gobernanza Estadística (ESGAB). El objetivo principal del ESGAB es el de elaborar una evaluación sobre la aplicación del Código de buenas prácticas en Eurostat y en el SEE en su conjunto, similar a la realizada por homólogos de los institutos nacionales de estadística<sup>20</sup>. El primer informe anual se publicó en 2009 y el último, de 2011, está también disponible en su página web<sup>21</sup>.

Sobre la base de la mencionada documentación existente se analizan a continuación los principales resultados del cumplimiento de buenas prácticas en la UE.

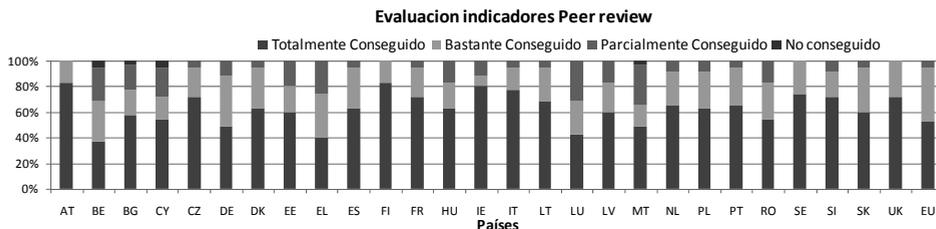
<sup>19</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code\\_of\\_practice/peer\\_reviews](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code_of_practice/peer_reviews)

<sup>20</sup> Aunque lo cierto es que, hasta la fecha, las evaluaciones de este órgano no se basan en general en análisis in situ sino en informes de Eurostat y en los cuestionarios de autoevaluación realizados por los Estados Miembros, que se complementan, en su caso, con entrevistas presenciales para las que algunos expertos de los INEs se desplazan a Bruselas.

<sup>21</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esgab/introduction>

Gráfico 1

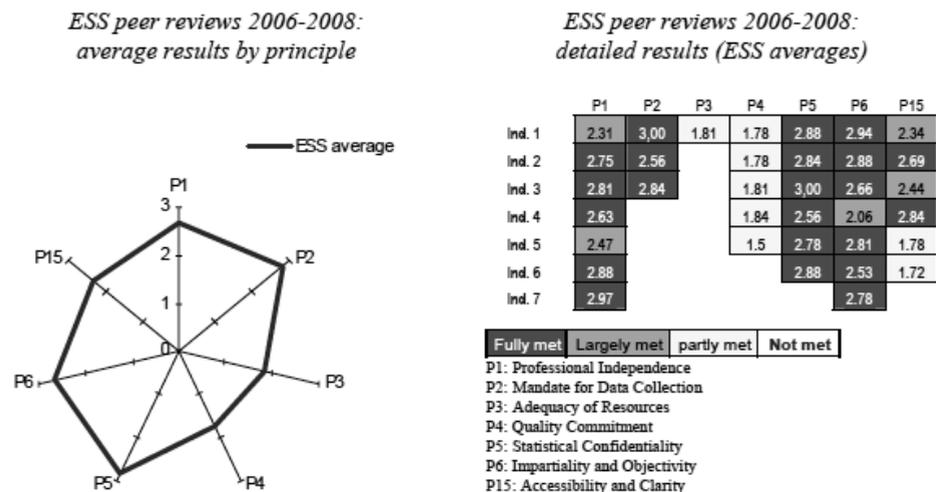
### Cumplimiento por países de los principios 1-6 y 15 en el SEE en 2006-2008



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2

### Media del Cumplimiento por principios (1-6 y 15) en el SEE en 2006-2008



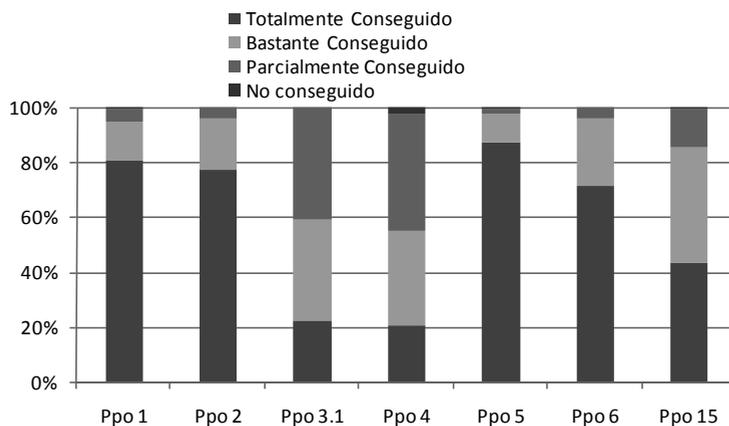
Fuente: Eurostat

En los gráficos 1 y 2 se recogen los resultados de las evaluaciones realizadas por los equipos inter pares en todos los Estados miembros durante el periodo 2006-2008. Los resultados se presentaron en función del grado de cumplimiento de cada indicador dentro de cada principio (teniendo en cuenta que sólo se evaluaron los mencionados en el apartado anterior). Como se puede apreciar, los países con mayor porcentaje de cumplimiento total fueron Finlandia, Austria, Irlanda e Italia. Sin embargo, si se suman los cumplimientos totales con los parciales de cada indicador, sólo llegan al 100% Austria, Finlandia, Reino Unido y Suecia. Por otro lado, si tenemos en cuenta los resultados por indicador, el análisis arroja las debilidades existentes en dicho momento en el SEE. Para hacer este análisis se han agregado en el gráfico 3 los resultados de cada indicador en cada principio con el fin de obtener un resultado final en función del grado

de cumplimiento en el SEE. Curiosamente, los dos principios más satisfactorios en dicho momento eran los principios referentes a la independencia profesional (Principio 1) con un 81% y el principio 5 referente al respeto de la confidencialidad estadística en el SEE (con un 87%), seguidos del principio 2, referente al mandato de recogida de datos (77%). Eurostat destacó en su Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Código de Buenas Prácticas en 2008<sup>22</sup> que “*los ámbitos que deben perfeccionarse, son más bien las políticas o cláusulas específicas de la legislación estadística de las distintas autoridades estadísticas y no tanto los ámbitos del SEE que precisarían mejoras*”.

Gráfico 3

### Cumplimiento por principios (1-6 y 15) en el SEE en 2006-2008



Fuente: Elaboración propia

En contraposición, las debilidades se centraban en el principio 3 sobre la adecuación de recursos en los INEs, del cual se evaluó un solo indicador<sup>23</sup>, con un 22% de cumplimiento total (y un 33% de cumplimiento alto), junto con el principio 4, relativo a los compromisos de calidad, que arrojó valores muy similares al anterior (21% de cumplimiento total y 34% de cumplimiento alto). El último principio analizado, el principio 15 sobre “Accesibilidad y claridad”, alcanzó un 43% de cumplimiento total y un 42% de cumplimiento alto. El análisis de Eurostat plasmado en el citado Informe al Consejo y al Parlamento Europeo (PE) añade que “*A pesar del progreso reconocido en la gestión y mejora de la calidad en ámbitos clave, los resultados de las revisiones inter pares resaltan la necesidad de seguir trabajando en el principio 4 (Compromiso de calidad) en lo que respecta a las orientaciones de calidad y al seguimiento de la calidad de procesos y productos. El compromiso de calidad está estrechamente*

<sup>22</sup> COM (2008) 621 final, P.3.

<sup>23</sup> Indicador 3.1: Se dispone de recursos humanos, financieros e informáticos adecuados tanto en tamaño como en calidad para cumplir las necesidades actuales en materia de estadística.

*vinculado con el principio 3 (Adecuación de los recursos), lo cual sugiere que las medidas destinadas a solucionar esta deficiencia probablemente deberían ir acompañadas de una mejora de los recursos de las autoridades estadísticas. A tal efecto, diversas autoridades estadísticas tienen previstas medidas similares basadas en normas y herramientas del SEE ya existentes”.*

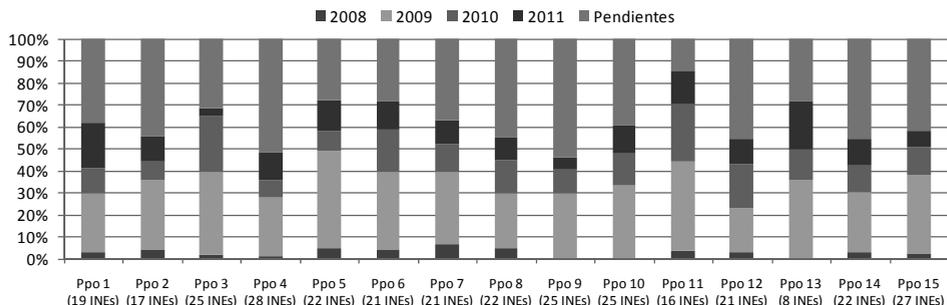
Este ejercicio, no exento de críticas<sup>24</sup>, fue muy útil para que, no sólo el SEE en su conjunto, sino cada INE en particular, analizase e identificase sus puntos fuertes y sus puntos débiles y, lo que es más importante, para que se propusiesen medidas de mejora en el futuro. Partiendo de las recomendaciones de los equipos inter pares, cada estado miembro se comprometió a realizar una serie de “acciones de mejora” con el objetivo final del pleno cumplimiento del CoP. A su vez, desde Europa se impulsó el trabajo para mejorar las deficiencias basándose en ejercicios de “benchmarking”, a la vez que se organizaban debates sobre cómo continuar en el futuro con el seguimiento del cumplimiento del CoP en el SEE. Como resultado de dichos debates se decidieron tres líneas de actuación en paralelo: por un lado, el ESGAB y Eurostat harían un seguimiento del cumplimiento anual de las acciones de mejora, por otro lado, se seguiría evaluando el cumplimiento del CoP en su totalidad y por todas las autoridades estadísticas nacionales (no sólo los INEs) y, por último, se analizarían los indicadores de cada principio con el fin de redefinirlos si fuese necesario o incluso añadir alguno nuevo. De entre los indicadores que fueron revisados por una Task Force ad hoc, se prestó especial importancia al principio 4 (calidad), ya que algunos daban lugar a interpretaciones erróneas o confusas.

En 2009 el nuevo órgano de evaluación, el ESGAB, ya estaba en funcionamiento por lo que se puede seguir la evolución en el SEE a través de sus informes anuales. Sin entrar aquí en un análisis pormenorizado del contenido de las acciones de mejora por país, lo que excedería en mucho la extensión y objetivo de este artículo, nos centraremos en una visión general de lo que ha sido la evolución del SEE desde 2008 hasta la fecha. Como se puede apreciar en el gráfico 4, de las 677 acciones de mejora, en el año 2009 se consiguió completar el 59%, sin embargo, este empuje inicial ha ido disminuyendo en proporción, debido en buena parte a la crisis europea que ha supuesto una clara disminución de recursos en las administraciones nacionales. Así, vemos que en 2010 se avanzó un tímido 19%, cifra que se redujo a un 11% en 2011.

---

<sup>24</sup> Se reconoció que la evaluación del cumplimiento con el Código realizada por los equipos inter pares adolecía de falta de comparabilidad entre los países, sobre todo por su propia naturaleza, ya que se realizó por diferentes equipos de personas, lo que aporta un cierto grado de subjetividad al no existir unas reglas de evaluación armonizadas (aunque sí había criterios orientativos de actuación).

Gráfico 4

**Acciones de mejora en el SEE 2008-2011**

Fuente: Elaboración propia

Hasta aquí hemos visto los esfuerzos y dificultades del SEE por mejorar la calidad de las estadísticas europeas, identificando lagunas para poder solventar los problemas existentes a través de la colaboración y el esfuerzo conjunto. Sin embargo, el camino ha sido más difícil de lo que se preveía. Al principio de este apartado hemos intentado dar una definición de “estadísticas de calidad” partiendo de la propia evolución del término que acaba por identificarse con el código de prácticas, es decir, *las estadísticas europeas son estadísticas de calidad porque cumplen los principios del código de prácticas*. Pero la realidad es que la etiqueta de “calidad” lleva aparejada una gran dosis de subjetividad y se ve afectada por la situación coyuntural cambiante.

Recientemente, las estadísticas fiscales han puesto de nuevo en tela de juicio la calidad de las estadísticas europeas. El centro de atención gira ahora en torno a tres principios: Independencia profesional (principio 1), adecuación de recursos (principio 3) y compromiso de calidad (principio 4), es decir, en el refuerzo de la gobernanza estadística y de la gestión de la calidad. En 2011, la Comisión publicó una Comunicación en la que establece las líneas de acción para reforzar la gestión de la calidad de las estadísticas europeas. Como reconoce Eurostat en su comunicación “*Los usuarios de las estadísticas europeas deberían poder utilizar esta información con confianza como ayuda para su propia toma de decisiones. Este producto debe ser adecuado para su finalidad. Es esencial que los usuarios consideren que las estadísticas son pertinentes, oportunas y exactas, y que se han elaborado con arreglo a los principios de las estadísticas oficiales, tales como la independencia profesional, la imparcialidad y la objetividad. Esto es aplicable a todo el Sistema Estadístico Europeo, incluido Eurostat (...). En el contexto de la reciente crisis financiera, los puntos débiles relativos a la calidad de los datos previos de la contabilidad pública y su integración estadística en el proceso de presentación de informes del PDE<sup>25</sup> se agravaron por las debilidades de las actuales disposiciones en materia de gobernanza estadística. Las*

<sup>25</sup> Procedimiento de Déficit Excesivo.

*lecciones aprendidas se refieren también a la credibilidad de los sistemas estadísticos nacionales y del Sistema Estadístico Europeo en su conjunto. De manera más específica, hay claras razones para reforzar el marco jurídico existente en relación con la independencia profesional de los miembros del SEE y para pasar progresivamente de un enfoque sobre todo correctivo a un **enfoque preventivo de la gestión de la calidad** de las estadísticas europeas en general y de las estadísticas sobre las finanzas públicas en particular.*"<sup>26</sup>

De nuevo vemos como la realidad ha dado un impulso al desarrollo legislativo. Las medidas adoptadas a raíz de dicho informe en el SEE han sido varias. No sólo se ha introducido un nuevo indicador en el principio de independencia profesional<sup>27</sup>, sino que la Comisión ha presentado una propuesta de modificación de la llamada ley estadística europea (Reglamento 223/2009)<sup>28</sup> con el fin de reforzar la calidad de las estadísticas europeas. El paso que se ha dado no es baladí, ya que con esta reforma se pretende "legalizar" algunos de los principios recogidos en el CoP, por lo que estamos creando una pasarela hacia un código jurídicamente vinculante.

Lo que es innegable es que esta situación de crisis ha puesto a las estadísticas en el punto de mira de las miradas de los usuarios. Ahora más que nunca se busca no sólo que las estadísticas europeas sean de la máxima calidad posible, sino que, en cualquier caso, inspiren confianza. La primera cuestión que viene a la mente al hablar de confianza es ¿quién debe dar dicha confianza? ¿las autoridades estadísticas nacionales? ¿las autoridades políticas? ¿ambas? ¿no deberíamos aspirar a un sistema en el que "estadística oficial" implicase *per se* alta calidad *ergo* máxima confianza?... Este es uno de los debates que hay actualmente encima de la mesa en el SEE, y los llamados "compromisos de confianza" mencionados en la Comunicación de la Comisión y en la propuesta de modificación de la ley estadística van en esta última línea, así como la necesidad o no de crear una "marca de calidad" para las estadísticas europeas. Contra ello se han levantado algunas voces que cuestionan la pertinencia de estas medidas y de otras destinadas a garantizar una mayor independencia de los INEs respecto de los órganos políticos. La propuesta de "compromisos de confianza" consiste en recoger todas las acciones de mejora que un Estado miembro tenga pendientes e incluirlas en un documento que asegure que se van a realizar en un período concreto y garantice, a su vez, el pleno cumplimiento del CoP. Hasta aquí no parece haber mucho cambio con lo realizado en estos últimos años, la diferencia radica en quién firma dicho documento. La Comisión quiere que se firme por el INE y por el gobierno de cada país y que, a su vez, sea refrendado por la Comisión....la duda que flota en el aire es si no puede esto suponer

<sup>26</sup> COM (2011) 211 final (pp. 3 y 4).

<sup>27</sup> Indicador 8: El nombramiento de los directores de los institutos nacionales de estadística, de Eurostat y, en su caso, de otras autoridades estadísticas se basa únicamente en la capacidad profesional. Las razones por las que se puede poner fin al ejercicio de un cargo se determinan en el marco legal y no pueden ser razones que comprometan la independencia profesional o científica.

<sup>28</sup> COM (2012) 167.

una injerencia política en la actividad estadística. Otras razones ya meramente jurídicas han enturbiado también esta propuesta, ya que es dudoso que la UE tenga competencia para obligar a los Estados miembros a firmar un documento no vinculante. Estas y otras cuestiones están actualmente siendo debatidas y el resultado final puede distar bastante de la propuesta original. Por otro lado, el debate sobre la necesidad de un sello de calidad sigue en pie en diversos foros y hay un fuerte interés por parte de la Comisión en desarrollar este concepto en Europa. En sus propias palabras<sup>29</sup>: “Etiquetado, como su propio nombre indica, consiste en proporcionar una etiqueta a los productos o procesos estadísticos que cumplan con los requisitos de calidad específicos. Esta es una manera de mostrar a los usuarios los productos que cumplen con algunos criterios de calidad y también, posiblemente, los que no se basan en un estándar acordado y establecido. La etiqueta proporciona así un tipo de información muy condensada con respecto a las estadísticas dadas a conocer. Además, esto puede ayudar a apoyar la confianza y credibilidad en las estadísticas oficiales”. Hay países europeos que ven con buenos ojos esta propuesta, pero una gran mayoría considera el debate prematuro y cree que los esfuerzos deben centrarse ahora en desarrollar el Marco de Evaluación de Calidad de las Estadísticas Europeas (Quality Assurance Framework<sup>30</sup>) que va a servir de guía para evaluar el cumplimiento del CoP. La nueva ronda de Peer Reviews ya está planeada para comenzar en diciembre de 2013 y la idea es utilizar criterios de evaluación comunes definidos en dicho Marco Europeo de Calidad.

### 2.3 El futuro de las buenas prácticas en el SEE: ¿Qué modelo seguimos?

En los apartados anteriores hemos ido haciendo un repaso de la evolución del tratamiento de las buenas prácticas estadísticas en Europa. Como hemos señalado, esta evolución ha llevado a que ciertos principios generales que habían sido consensuados como principios inspiradores, se estén intentando transformar en normas rígidas de obligado cumplimiento en los 27 países de la UE. Sin embargo, estos guiños realizados *in extremis* para intentar ganar confianza en los usuarios pueden no llegar a alcanzar los resultados deseados al intentar “armonizar” situaciones muy dispares.

Tomemos el ejemplo de uno de los principios cuyo contenido se pretende desarrollar por un acto jurídico, el principio de independencia profesional. El CoP de 2005 y nuestra vigente ley estadística europea definen este principio como sigue: independencia profesional significa que “las estadísticas deben desarrollarse, elaborarse y difundirse de modo independiente, sobre todo en lo que respecta a la selección de técnicas, definiciones, metodologías y fuentes que deban utilizarse, y al calendario y el contenido de cualquier forma de difusión, libre de toda presión de los grupos políticos o de interés o de las autoridades comunitarias o nacionales, *sin perjuicio de los requisitos institucionales, como las disposiciones comunitarias o nacionales de índole institucional o presupuestaria o la definición de las necesidades estadísticas*”.

<sup>29</sup> Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools. Eurostat. (2007).

<sup>30</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/QAF\\_version\\_1.0\\_EN.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/QAF_version_1.0_EN.pdf)

La legislación existente satisface el requisito de “independencia científica” recogido en el artículo 338 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Esto se ve reforzado por la introducción de consideraciones adicionales que completan el principio de independencia científica dentro del respeto a las diversas estructuras administrativas nacionales que son consecuencia de sus respectivas tradiciones políticas y culturales. El paso adelante que se pretende dar supone, en primer lugar, eliminar la última coetilla de dicha definición de cara a establecer un concepto de independencia aparte de las características institucionales y financieras de cada Estado miembro.

Con el fin de evaluar hasta dónde podíamos llegar se creó una Task Force en el SEE que, entre otros aspectos, debatía el alcance del término “independencia profesional”. Sin embargo, en el ínterin, la UE reformó el Reglamento 1466/97 del Consejo relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas<sup>31</sup>. En este reglamento se introdujo una nueva sección denominada “Principio de independencia *estadística*” que requerirá para su cumplimiento, como mínimo: “*que se apliquen procedimientos transparentes de contratación y despido basados únicamente en criterios profesionales; que la consignación de créditos presupuestarios sea de carácter anual o plurianual y que la fecha de publicación de los datos estadísticos clave se establezca con bastante antelación*”.

No sin cierta perplejidad podríamos plantearnos si estamos pues ante una ampliación del concepto de independencia profesional o si se trata de dos conceptos distintos, en cuyo caso deberíamos analizar las diferencias entre la independencia profesional y la estadística. En el Reglamento 1175/2011 no se justifica la introducción de este concepto ni su relación con el concepto de independencia profesional. Por lo tanto, es un tema que queda abierto a la interpretación. En lo que respecta a la independencia profesional, lo cierto es que la propuesta de reforma de la ley estadística presentada por la Comisión en 2012 no llega a abarcar en su totalidad los distintos elementos que podrían formar parte de la independencia profesional/estadística: independencia institucional, científica, operativa y financiera, pero sí incluye parte de los mismos.

La siguiente pregunta que nos hacemos es ¿es necesario llegar tan lejos desde la Unión Europea? ¿si transformamos estos principios en exigencias jurídicas estaríamos respetando el principio de subsidiariedad? ¿si pasamos esa barrera, dónde ponemos los límites?

Un debate que viene de antiguo en la búsqueda de independencia del SEE, es el de la equiparación de éste al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). En efecto, la independencia del SEBC incluye los cuatro aspectos de la independencia mencionados: funcional, institucional, personal<sup>32</sup> y financiera. Sin embargo, no debemos olvidar que la independencia del SEBC tiene rango “constitucional” en la UE ya que es establecida en

<sup>31</sup> Reglamento n° 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>32</sup> Estableciendo un mandato mínimo de cinco años, renovable, para los gobernadores de los bancos centrales nacionales y un mandato de ocho años, no renovable, para los miembros del Comité Ejecutivo del BCE. Además, los miembros de los órganos rectores no pueden ser relevados de su cargo por razones distintas a las mencionadas en los Estatutos del SEBC.

el Tratado de Funcionamiento de la UE como refuerzo de la competencia monetaria transferida con carácter de exclusividad a la UE por los Estados miembros. Por el contrario, la competencia estadística reconocida en el artículo 338 TFUE es una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros y, como tal, sujeta al principio de subsidiariedad.

Algunos defensores de más independencia para los sistemas estadísticos nacionales han podido ver con desagrado que la propuesta legislativa no incluya la obligación de establecer un término fijo de duración para los Presidentes de los institutos nacionales de estadística. Pero lo cierto es que no debemos olvidar que tanto dentro de la UE como en el resto de países hay diversos modelos de sistemas estadísticos y de nombramiento de los Presidentes o Directores de sus oficinas y no se ha podido probar que ninguno garantice sobre otro una mayor independencia del sistema estadístico nacional. En este sentido, algunos autores como De Vries<sup>33</sup>, tras analizar distintos modelos de sistemas estadísticos nacionales, llega a la conclusión que, en lo concerniente al trabajo estadístico de la organización, incluyendo cuestiones metodológicas, técnicas de procesamiento de datos..., parece que la experiencia profesional y la integridad de los Presidentes de las oficinas estadísticas es universalmente reconocida y respetada. Por su parte, Edmunds<sup>34</sup>, entiende que en la práctica no parece que exista ninguna razón de peso por la que debamos asumir que solo existe un modelo apropiado para cada estructura de gobierno, ya que hay más posibilidades de que diferentes enfoques puedan adoptarse para trabajar ante cualquier situación. Para ello, continúa, hay que mirar más allá de la estructura para determinar qué factores consiguen que un sistema funcione.

El enfoque seguido por el legislador europeo ha sido el de la regla de la injerencia mínima dentro de lo que se ha considerado desde Europa como la independencia necesaria para conseguir el objetivo de reforzar la credibilidad en las estadísticas europeas. Pero incluso teniendo en cuenta que la propuesta podría haber ido más allá, siguen existiendo dudas sobre si, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad operante en las relaciones entre la UE y los Estados Miembros en el ámbito estadístico, la UE se ha excedido en sus pretensiones armonizadoras.

### **3. Las buenas prácticas estadísticas en España: un enfoque institucional**

#### **3.1 Un breve repaso del funcionamiento del sistema estadístico español**

España y, en particular, el INE, ha estado inmersa en este proceso de crecimiento y mejora de las buenas prácticas estadísticas en Europa. Como mencionábamos en el apartado anterior, este avance se ha ido realizando paso a paso, compartiendo entre todos las excelencias de cada sistema, pero siempre bajo el respeto a las particularidades de cada Estado miembro.

<sup>33</sup> De Vries, (UNSD).

<sup>34</sup> Edmunds (2005).

El sistema estadístico español está consagrado en nuestra Constitución y es fiel reflejo de la división territorial reconocida en la misma. Así, dentro del reparto competencial del artículo 149, el apartado 1.31 atribuye al Estado (Administración Central) la competencia exclusiva sobre la estadística para fines estatales, permitiendo con carácter general que las materias no atribuidas expresamente al Estado en la Constitución sean asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. Como consecuencia, el actual sistema estadístico en España está compuesto por la administración estadística central (INE y los servicios estadísticos de los Ministerios y del Banco de España) que realiza las estadísticas para fines estatales y europeos, junto con 17 administraciones estadísticas autonómicas que elaboran estadísticas para sus propios fines.

En 1989 se adoptó la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública (LFEP) que vino a sustituir a la ley preconstitucional de 1945. Tal y como se dice en el Preámbulo “quizás lo más llamativo sea la transformación del Instituto Nacional de Estadística en un Organismo autónomo de carácter administrativo que queda sometido a la legislación específica”. Como en otros países de nuestro entorno, el Organismo autónomo Instituto Nacional de Estadística se adscribió al Ministerio de Economía y Hacienda. “No obstante, en lo que se refiere al desarrollo de sus competencias técnicas y la preservación del secreto estadístico, se dota a la Oficina Central de Estadística de la capacidad funcional necesaria para garantizar su neutralidad operativa”, es decir, se reconoce uno de los principales principios estadísticos, “la independencia profesional”. En concreto, el capítulo I recoge los “Principios generales de la Función Estadística Pública” que pueden agruparse de la siguiente manera:

1. La recogida de datos está sujeta a los siguientes principios:

- Secreto estadístico: Que supone la prohibición de los servicios estadísticos de difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen.
- Transparencia: En virtud del cual los sujetos que suministren datos tienen derecho a obtener plena información, y los servicios estadísticos obligación de proporcionarla, sobre la protección que se dispensa a los datos obtenidos y la finalidad con la que se recaban.
- Especialidad: Que implica la exigibilidad de que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen, por los servicios estadísticos, a los fines que justificaron la obtención de los mismos.
- Proporcionalidad: Por el que se observará el criterio de correspondencia entre la cuantía de la información que se solicita y los resultados que de su tratamiento se pretende obtener.

2. La elaboración de estadísticas para fines estatales se hará conforme a los siguientes principios:

- Aplicación de un mismo sistema normalizado de conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos que hagan

factible la comparabilidad, la integración y el análisis de los datos y los resultados obtenidos.

- Búsqueda de un mejor aprovechamiento y utilización general de los datos y la producción estadística a través de acuerdos de homogeneización de instrumentos estadísticos entre los servicios estadísticos estatales y los autonómicos.
  - Obligatoriedad: Se establecerán por Ley las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio. El Plan Estadístico Nacional, que se aprueba por Real Decreto y tiene una vigencia de cuatro años, es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración del Estado.
3. Difusión: Los resultados de las estadísticas para fines estatales se harán públicos por los servicios responsables de la elaboración de las mismas y habrán de ser ampliamente difundidos, además estos tendrán carácter oficial desde el momento que se hagan públicos.

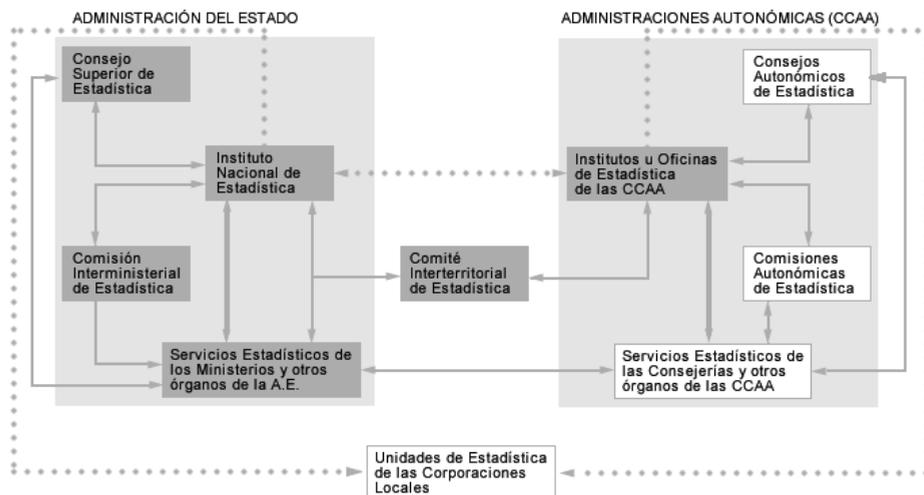
Vemos pues que nuestra Ley, anterior a la primera ley estadística europea, reflejaba ya la esencia de los principios necesarios para la producción de estadísticas oficiales en España. Además, otro de los aciertos de esta ley fue el de intentar establecer los principios básicos de cooperación y coordinación entre las distintas administraciones públicas con competencias estadísticas. Así, la ley diferencia entre una coordinación nacional por parte del INE, de naturaleza horizontal (interministerial), y otra coordinación vertical (interterritorial), según explica el preámbulo. La coordinación horizontal entre el INE y los servicios estadísticos de los Ministerios se ha tratado de lograr usando diversos resortes, como es la colaboración de los ministerios con el INE en la formulación del anteproyecto del Plan Estadístico Nacional; la competencia del INE para establecer un sistema coherente de normas de obligado cumplimiento en toda la Administración del Estado, así como la competencia sobre los instrumentos estadísticos necesarios para la integración y la comparabilidad de los datos y los resultados elaborados por los diversos servicios estadísticos y el intercambio de información estadística entre ambos tipos de servicios especializados. Esta coordinación horizontal se articula entorno a la Comisión Interministerial de Estadística. En cuanto a la coordinación que podríamos llamar vertical, “la Ley sólo contiene principios de preferente aplicación en todo el territorio del Estado, pero como la conjunción de toda la actividad estadística pública en un sistema único es algo que escapa a las competencias que la Constitución ha reservado al Estado, se establece un cauce para facilitar e impulsar la coordinación entre el INE y las Corporaciones Locales. Asimismo, la coordinación entre los servicios estatales y autonómicos se organiza principalmente con arreglo a las fórmulas siguientes: mutua obligación del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) de suministrar los datos que sean necesarios para la realización de estadísticas de la responsabilidad de una u otras instancias; posibilidad de realizar determinadas estadísticas de interés estatal en colaboración con las Comunidades Autónomas a través de un régimen de convenios flexible; posibilidad de que los propios servicios estatales se ocupen de la realización de estadísticas de alcance territorial limitado; homogeneización de criterios metodológicos, códigos, nomenclaturas y

similares a través de acuerdos, conciertos y diversas vías y la creación del Comité Interterritorial de Estadística como órgano de apoyo.<sup>35</sup>

Para una mayor claridad se muestra en el cuadro 2 un esquema de la interacción entre los órganos e instituciones estadísticas del Sistema estadístico español.

Cuadro 2

### Esquema del sistema estadístico de España



Fuente: INE

### 3.2 Las Buenas Prácticas en la estadística oficial en España.

Una vez repasadas las líneas generales que rigen el funcionamiento de nuestro sistema estadístico español pasamos ahora a abordar el tratamiento de las buenas prácticas estadísticas y la evolución del mismo en nuestro país.

Desde la adhesión de España a la UE, la mejora de las estadísticas y del funcionamiento del sistema estadístico español ha sido el objetivo principal al que se han destinado muchos esfuerzos y recursos. Este objetivo sujeto, como hemos visto, a “evaluación continua” sigue siendo una prioridad máxima en la actualidad.

Ya en 2006 se decía desde Europa que en el ámbito de las estadísticas macroeconómicas “la contribución española ha sido considerable y se puede afirmar, sin ninguna duda, que la adhesión a la Unión Europea ha supuesto un importante desarrollo del sistema estadístico español en el campo de las estadísticas económicas, y que España se ha beneficiado positivamente de estos avances. Las cuentas españolas son perfectamente comparables en cuanto a su desarrollo a las del resto de países de la Unión y, en

<sup>35</sup> Preámbulo Ley 12/1989.

*determinados aspectos, están un paso adelante*". En otros ámbitos, *"España ha sido pionera en Europa en las estadísticas de turismo tanto desde la oferta como desde la demanda. También ha sido líder en el desarrollo de índices de precios del turismo y en los últimos años ha desarrollado un sistema de cuentas satélite. Asimismo, ha participado en las primeras encuestas de uso de TIC en familias y empresas, que han sentado las bases para un sistema estadístico sobre la sociedad de la información."*<sup>36</sup>

La mejora de la calidad de las estadísticas españolas ha sido progresiva, si bien es cierto que hay un salto cualitativo desde la entrada en España en la UE. Tras la visita del equipo inter pares en 2007, España identificó sus puntos débiles y fuertes, ofreciendo compartir las buenas prácticas existentes con otros países europeos así como participar en distintos foros y grupos con el fin de mejorar y corregir nuestras debilidades. El informe de España del "peer review" destacaba como buenas prácticas las siguientes<sup>37</sup>:

- Comunicación con los informantes (Principio 9 CoP, "no excesiva carga para los encuestados"): El INE ofrece datos a medida gratuitos a las empresas según sus necesidades.
- Diseño estadístico (Principio 7 CoP, Metodología Sólida): El INE ha introducido AYUDACOD, una herramienta especial destinada a promover el uso armonizado de las distintas clasificaciones estadísticas. El sistema de búsqueda se puso a disposición del público en Internet en 2002.
- Confidencialidad y control de revelación de datos (Principio 5 CoP, Confidencialidad Estadística): España dispone de 22 conjuntos de microdatos anonimizados en su página web (file standard) disponibles gratuitamente desde junio de 2005. Estos 22 conjuntos están relacionados con sus correspondientes encuestas.
- Evaluación (Principio 4 CoP, Compromiso de calidad): El INE ha adoptado la lista de autoevaluación (DESAP), ajustándola a sus necesidades mediante el desarrollo de sus indicadores cualitativos normalizados de calidad. Se trata de un método muy valioso que combina la armonización europea con la adaptación a las necesidades internas. Los resultados de las autoevaluaciones han desembocado en acciones de mejora.

Este mismo año, el INE llevó a cabo una encuesta de satisfacción entre los usuarios principales de las estadísticas españolas con la intención de conocer la percepción que tienen de las mismas. Esta información se recogió en función de los grupos de estadísticas que utilizan. A continuación se expone el análisis de los resultados que acompañan a la encuesta<sup>38</sup>. En cuanto a la relevancia de las estadísticas del INE (gráfico 5), vemos que en el lado de los grupos de encuestas aparecen entre paréntesis las

<sup>36</sup> Baigorri, Barredo, Díaz y Sobrino (2006).

<sup>37</sup> Estas se incorporaron también al documento de Eurostat "Summary of good practices 2006-2008".

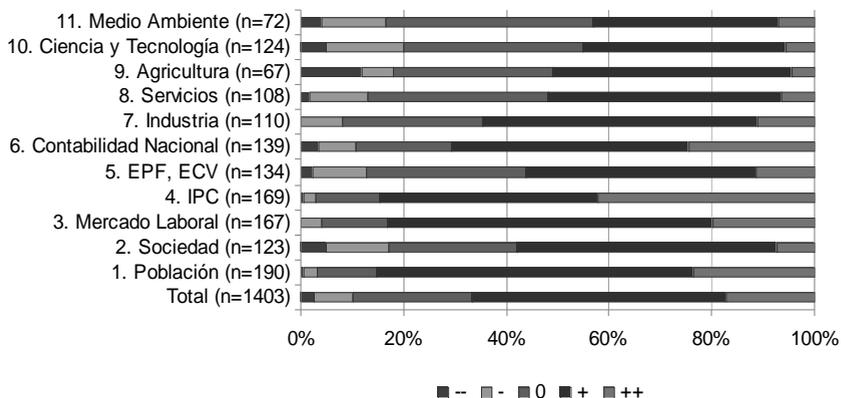
<sup>38</sup> La encuesta y el análisis está disponible en la siguiente dirección:

<http://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1254735860058&pagename=MetodologiaYEstandares%2FINELayout&L=0>

valoraciones de cada uno de esos grupos: el 66,7 % de las valoraciones son positivas o muy positivas en cuanto al grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios con las estadísticas del INE. Como puede apreciarse, el grado de satisfacción más elevado corresponde a los usuarios del grupo Población con un 85,2%. Le siguen los usuarios del grupo IPC con el 84,6 % y también de forma muy parecida los usuarios del grupo del Mercado Laboral con el 83,2 %.<sup>39</sup>

Gráfico 5

### Relevancia de las estadísticas del INE por tema



Fuente: INE

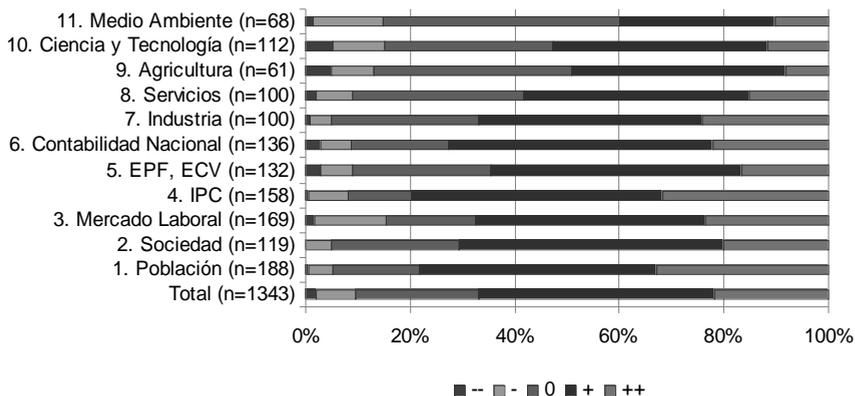
Cabe destacar también de esta encuesta que a la pregunta “Indique en qué grado considera que las estadísticas del INE reflejan la realidad” (gráfico 6), destinada a conocer la percepción de nuestros usuarios sobre la exactitud de nuestra información, el 80% de los usuarios del IPC consideró que estas estadísticas reflejan la realidad, seguidas, en orden de importancia, por las estadísticas de Población y la Contabilidad Nacional.

<sup>39</sup> Nota: El valor que figura detrás del “n=” en cada fila del gráfico anterior y de los siguientes se refiere al número de valoraciones obtenidas para cada grupo o tipo de usuario. Téngase en cuenta que un usuario puede valorar varios grupos de estadísticas que utilice.

Gráfico 6

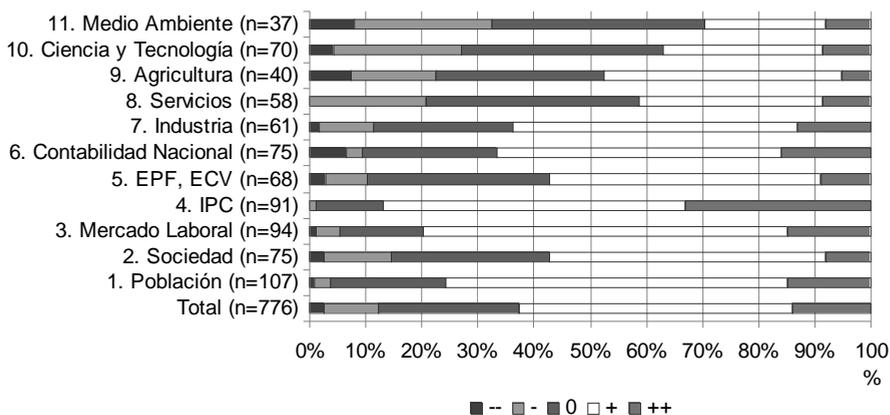
**Precisión y fiabilidad de las estadísticas del INE por tema**

Fuente: INE



El resultado de satisfacción global (gráfico 7) arrojó que el 86,8 % de los usuarios de los índices de precios de consumo están bastante o muy satisfechos con la calidad global de los mismos. En general los usuarios más satisfechos son los de IPC, seguidos por los del Mercado Laboral y los de Población.

Gráfico 7

**Satisfacción total de las estadísticas del INE por tema**

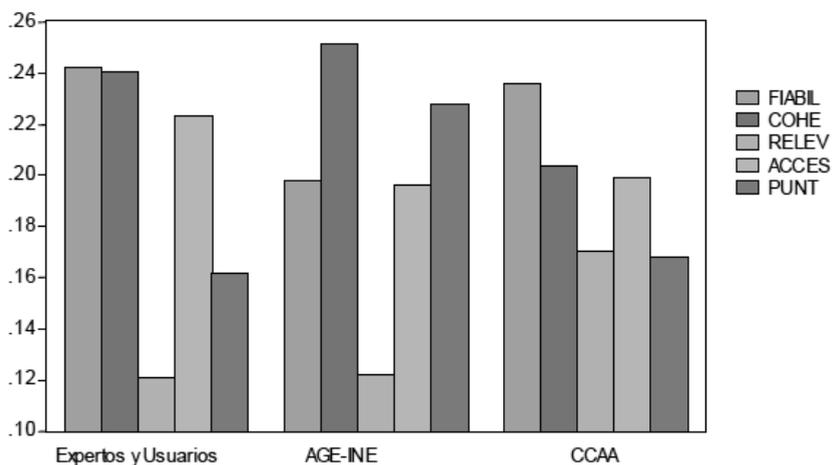
Fuente: INE

Llama la atención la diferente percepción que se tiene de las estadísticas según el grupo de usuarios al que pertenece el encuestado. Esto se aprecia cuando se comparan estos datos con la última encuesta de valoración que se ha llevado a cabo en el marco de la ponencia de elaboración del nuevo Programa Estadístico Nacional 2013-2016.

Realmente lo que se hizo en 2010 fue una “Consulta Estructurada” amplia dirigida a tres tipos de colectivos: usuarios expertos en general, profesionales estadísticos pertenecientes a la Administración General del Estado (AGE) e INE, y finalmente profesionales estadísticos de las CCAA. El conjunto de resultados que muestran la distinta contribución de los conceptos del Código de buenas prácticas europeo a la valoración general de las estadísticas, según el tipo de informante, puede verse en el gráfico 8<sup>40</sup>:

Gráfico 8

### Valoración general de las estadísticas del INE por grupo de usuarios



Fuente: INE

Tal y como se dice en el informe, los principales rasgos que pueden destacarse son los siguientes:

- La coherencia importa a todos los informantes, pero sobre todo a la AGE-INE.
- La puntualidad es más importante para AGE-INE que para el resto de informantes.
- En general, poco importa la relevancia, en el sentido de que esa característica juega un papel limitado en el momento de establecer la valoración global.

Vemos por lo tanto que la fiabilidad, la coherencia y la accesibilidad al dato son los principios que más valoran estos grupos de usuarios. Estos principios han sido y son muy importantes desde el punto de vista institucional. Precisamente, uno de los puntos fuertes identificados en el INE fue y es el de la comunicación con los usuarios. El INE

<sup>40</sup> Propuestas y recomendaciones previas a la formulación del Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2013-2016, sobre las necesidades nacionales en materia estadística, y la adaptación y mejora de los medios existentes. Documento aprobado por el Pleno del Consejo Superior de Estadística en la reunión de 14 de diciembre de 2010.

fue pionero en el uso de Internet y en la cantidad de información que difundía, y TEMPUS fue el primer banco de datos estadístico en Internet de Europa. En 1999 era el servidor estadístico con más datos para el público en toda Europa y uno de los pocos que ofrecían información actualizada al día sobre todos los indicadores coyunturales<sup>41</sup>. Además, la política del INE ha sido siempre la difusión gratuita en la web de cualquier tipo de información. Como resultado de este compromiso de mejora de la comunicación, el servidor del INE ha logrado varios premios en estos años<sup>42</sup>, el último, hace tan solo unos meses, con la “Mención de Honor” en los Premios Cinco Estrellas 2012 organizados por PSI Alliance<sup>43</sup>, entre otras cosas, por “el excelente trabajo llevado a cabo por parte del INE”, tanto en la disponibilidad de información no agregada en ficheros de uso público, como en las condiciones que se establecen para la reutilización y en la política de precios empleada<sup>44</sup>.

Así se reconoció también en la UE cuando se pidió al Instituto Nacional de Estadística (INE) que liderase un proyecto de Eurostat, encaminado a mejorar la comunicación de los datos de este organismo y del SEE en su conjunto. El proyecto, de nombre Sponsorship on Communication (Patrocinio<sup>45</sup> de la comunicación), comenzó en 2009 y terminó su informe en 2011, con el objetivo de “crear una “caja de herramientas sobre comunicación” del Sistema Estadístico Europeo”<sup>46</sup>. Según manifestó en su momento a los medios de comunicación el Director General de Eurostat, Walter Radermacher, “el liderazgo del INE en el proyecto europeo refleja claramente que la oficina española desea jugar un “papel mucho más activo” en una de las áreas más importantes para los organismos estadísticos europeos”.

Como se ha apuntado anteriormente, el compromiso de esta institución con el código de prácticas europeo ha ido en aumento, en línea con las propias exigencias europeas. Su

<sup>41</sup> Vinuesa Angulo, MJ (2006).

<sup>42</sup> Dos años consecutivos, 2001 y 2002, nuestra WEB recibió el premio de la Academia iBest (compuesta por profesionales de reconocido prestigio en diversos campos de internet) al mejor web de Gobierno/Servicios Públicos.

<sup>43</sup> Esta agrupación europea está formada por empresas privadas (entre ellas, Google, Tom Tom, Infotrader, Teleatlas...) que utilizan la información del sector público como parte fundamental en sus modelos de negocio. Este premio se otorga a las instituciones públicas que proporcionan mejores condiciones para el acceso y la reutilización de la información que producen. La candidatura del INE a estos premios ha sido propuesta por la Asociación Multisectorial de la Información (ASEDIE), que forma parte de PSI Alliance.

<sup>44</sup> Nota de Prensa del INE de 6 de junio de 2012.

<sup>45</sup> Según el Director General de Eurostat: “La idea principal que subyace tras el modelo de patrocinio es que un consagrado grupo multinacional, con personal altamente especializado, trabajando bajo la dirección conjunta de directores senior del SEE de Eurostat y los Institutos Nacionales de Estadística, se ocupará de un área o proyecto estadístico específico. El hecho de que el grupo esté exclusivamente enfocado a un único tema claramente definido debería garantizar resultados concretos”. Entrevista con Walter Radermacher, Revista Índice, julio 2009.

<sup>46</sup> Entrevista con Walter Radermacher, (2009).

seguimiento se ha impulsado hacia dentro y hacia fuera de la institución, haciendo partícipes del mismo a todas las autoridades estadísticas nacionales. En el ámbito interno, el grupo de calidad del INE ha ido asumiendo más competencias y más peso dentro de la institución. En la actualidad contamos con una Unidad de Calidad y un Comité de Calidad que se ocupa de la implementación y evaluación del CoP en el instituto siguiendo las líneas directrices que se están analizando en Europa para ello (Marco de Garantía de la Calidad). De cara al Sistema Estadístico Español, este compromiso conjunto se ha canalizado a través de los órganos colegiados de coordinación existentes: La Comisión Interministerial de Estadística (CIME) y el Comité Interterritorial de Estadística (CITE), respondiendo al impulso dado por el INE y el Consejo Superior de Estadística (CSE).

Merece la pena reproducir las recomendaciones que al respecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012 (PEN) hizo el CSE: “El PEN debería incluir la implantación progresiva del citado código de prácticas europeo en todos los ámbitos de la organización estadística y la creación de un comité externo para verificar la evolución de los indicadores correspondientes. Asimismo, deberá hacer hincapié en la importancia de que el Instituto Nacional de Estadística y demás servicios estadísticos responsables de la elaboración y difusión de estadísticas mantengan y refuercen su posición de independencia para así garantizar la credibilidad de las estadísticas. Por otra parte, el PEN debería hacer mención a la necesidad de producir estadísticas de calidad, tal y como exigen el Código de conducta y el Programa Estadístico Comunitario. No podemos olvidar que la supervivencia de los sistemas estadísticos se basa en la confianza que los usuarios tengan en los datos producidos. El INE y demás servicios estadísticos deberían garantizar la calidad de los datos producidos, no sólo en su dimensión de precisión, aspecto que los estadísticos tienden a considerar cómo el principal componente de la calidad, sino teniendo en cuenta la óptica de los usuarios. La adopción de la “calidad” centrada en la adaptación de los datos a las necesidades de los usuarios debería considerarse prioritaria en la producción de estadísticas. Así lo entiende el sistema estadístico europeo, que elaboró y puso en marcha una aproximación de la calidad (y que ha sido examinada en detalle durante las conferencias especiales celebradas en Estocolmo en 2001, en Mainz en 2004 y en Cardiff en 2006). El INE y demás servicios estadísticos deberían velar por el cumplimiento de la calidad en todos sus aspectos, las estadísticas deberían satisfacer las necesidades de los usuarios (pertinencia); deberían reflejar la realidad en forma precisa y fidedigna (precisión y fiabilidad); deberían difundirse oportuna y puntualmente (oportunidad y puntualidad); deberían ser coherentes a nivel interno, a lo largo del tiempo y comparables entre regiones y países (coherencia y comparabilidad); deberían presentarse de forma clara y comprensible, difundirse de forma adecuada y conveniente y estar disponibles. Así mismo, se debería permitir el acceso a ellas de forma imparcial, con metadatos y orientación de apoyo (accesibilidad y claridad).”

Si siguiendo estas recomendaciones el PEN 2009-2012 ya reconoce que aunque el Código de buenas prácticas de las estadísticas ha sido formulado solo para las estadísticas europeas, el Plan Estadístico Nacional 2009-2012 lo ha adoptado como propio

asumiendo el compromiso firme de implantarlo en toda la producción estadística en él incluida y en los servicios estadísticos de la AGE que la realizan. Entre estos principios cabe destacar los de independencia profesional, mandato de recogida de datos, secreto estadístico, imparcialidad y objetividad, metodología sólida y reducción de la carga de respuesta de los informantes. Para todos ellos el Plan recoge una serie de compromisos a alcanzar en su periodo de vigencia.

### 3.3 Retos de futuro: hacia un sistema sólido de gestión de la calidad

Es un hecho que todos los países debemos hacer nuestro el reto propuesto por la Comisión Europea de avanzar “hacia un sistema sólido de gestión de la calidad” y aún reconociendo que en los últimos años se ha avanzado en la gestión de la calidad estadística y el cumplimiento del CoP, lo cierto es que siempre existe un margen de mejora.

Hemos visto como nuestra ley atribuye al INE la coordinación general de los servicios estadísticos de la Administración Estatal, así como la vigilancia, control o supervisión de las competencias de carácter técnico de los servicios estadísticos estatales y la celebración de acuerdos y convenios con otras Administraciones Públicas en lo relativo a las estadísticas que tengan encomendadas. Pero la realidad es que el caballo de batalla de nuestro sistema estadístico español sigue siendo precisamente el ejercicio eficaz de dicha labor de coordinación.

De lo expuesto, no es difícil apreciar la complejidad que supone la coordinación sobre todo cuando en la práctica nos encontramos con 17 sistemas estadísticos autonómicos que coexisten, en sus territorios, con el sistema estadístico “central”. Estas dificultades suponen desafíos continuos para el sistema estadístico español, como ya reconocía Pilar Martín Guzmán, quien por haber sido Presidenta del INE, conocía muy bien nuestro sistema: *“las Comunidades Autónomas no se crearon simultáneamente. Empezaron su andadura como Comunidades Autónomas las tres llamadas Comunidades Históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia), después siguió Andalucía y finalmente han ido recibiendo transferencias las demás. Las respectivas Oficinas de Estadística se han ido creando a medida de sus necesidades y de acuerdo con los criterios de cada gobierno autonómico, con el resultado de que estas oficinas divergen mucho entre sí, tanto en lo que se refiere a su nivel de desarrollo como en cuanto a su orientación y políticas estadísticas, lo que dificulta su coordinación y el trabajo conjunto. Además, y esto es especialmente grave, no existe actualmente ninguna estructura legal en España que regule la coordinación de estas oficinas estadísticas regionales entre sí, o con el INE. La coordinación se establece únicamente basándose en convenios de buena voluntad conseguidos en un foro de encuentro: el Comité Interterritorial de Estadística cuyos acuerdos no son vinculantes”*.<sup>47</sup>

Reconociendo las dificultades de coordinación existentes en nuestro sistema, el INE, dentro de los límites constitucionales de nuestro Estado, puede mejorar la coordinación

<sup>47</sup> Martín-Guzmán, P. (2006).

de las autoridades estadísticas nacionales de cara a la asunción por cada institución de las responsabilidades propias relacionadas con el cumplimiento de las estadísticas europeas y el CoP. En el ámbito de las finanzas públicas, la reciente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>48</sup> introduce importantes novedades en las relaciones entre la administración central y las CCAA: por un lado, reconoce el principio de lealtad institucional como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria, y por otro reconoce de manera expresa, y aplicable en todo el territorio nacional, el principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho europeo. Este principio de responsabilidad implica que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que en el ejercicio de sus competencias incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento. Por último, hay que hacer especial mención al hecho de que la Ley habilita al gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, para la adopción de medidas que obliguen a las CCAA al cumplimiento forzoso de los acuerdos de no disponibilidad o de las medidas propuestas por la comisión de expertos en los casos previstos por la Ley.

Si bien es cierto que esto sólo es aplicable en el ámbito de las finanzas públicas, también lo es que el mensaje es que ahora más que nunca la coordinación y cooperación entre todos los organismos públicos, ya pertenezcan a la administración central, autonómica o local, es clave para garantizar la estabilidad y el crecimiento en España.

En esta misma línea, el INE está llevando a cabo una labor de impulso y difusión del Código de buenas prácticas europeo entre todos los actores del Sistema Estadístico de España. El compromiso de las autoridades estadísticas de la administración central fue puesto de manifiesto por la CIME. Que ya en su memoria anual 2011 reconocía que aunque el Plan Estadístico Nacional 2009-2012 adoptó el CoP como propio asumiendo el compromiso firme de implantarlo en toda la producción estadística en él incluida y en los servicios estadísticos de la AGE, el Plan Estadístico Nacional 2013-2016 ha ido más allá. De hecho, el salto cualitativo respecto del Plan vigente es el reconocimiento de este compromiso por todas las autoridades estadísticas de la AGE en el articulado del Real Decreto. Por lo tanto, hay un reconocimiento jurídico de extender el código de prácticas no sólo a las estadísticas europeas sino a todas las estadísticas nacionales.

En el marco del CITE, en los últimos tiempos se ha ido proporcionando información actualizada de la evolución del código con el fin de hacer partícipes a las CCAA del alcance de los compromisos adquiridos en Europa y a nivel nacional y su repercusión sobre el trabajo de los servicios estadísticos autonómicos. De hecho, en la última reunión del CITE de 2012 se aprobó una recomendación de este órgano para impulsar y

<sup>48</sup> BOE Núm. 103, del lunes 30 de abril de 2012.

respetar el código de buenas prácticas en la elaboración de las estadísticas oficiales que hacen todos los productores españoles (INE, Ministerios y Comunidades Autónomas).

Otro de los retos que están afrontando los sistemas estadísticos nacionales es el de la mejora de la eficiencia partiendo de los recursos disponibles. Una de las vías por las que el INE va a trabajar es fomentando el uso de las nuevas tecnologías e impulsando una política de incremento del uso de fuentes administrativas, apostando por el proyecto europeo de “un sistema estadístico integrado”. En los últimos años se ha trabajado enormemente en el diseño de un sistema integrado de recogida multicanal de datos para la elaboración de estadísticas (denominado IRIA). Este sistema ya se ha comenzado a aplicar en algunas encuestas y se extenderá progresivamente a todas las demás encuestas. El sistema contempla, asimismo, módulos específicos para integrar el uso de registros administrativos y la combinación de datos procedentes de encuestas y registros.

Pero el punto de partida debe ser el análisis no sólo del grado de cumplimiento del Código de buenas prácticas europeas por las autoridades estadísticas nacionales sino, también, identificados los problemas, analizar las posibles soluciones desde el punto de vista estadístico y jurídico. Para ello el INE ha decidido crear una unidad específica de buenas prácticas que se encargará de coordinar y canalizar el cumplimiento del CoP por las autoridades estadísticas nacionales.

#### **4. Conclusión**

La primera conclusión a la que podemos llegar es que en el ámbito estadístico el concepto de buenas prácticas está íntimamente ligado con el de calidad de las estadísticas en un sentido amplio.

A lo largo de estas páginas hemos intentado analizar la evolución de las buenas prácticas en Europa y en España, así como la problemática que su implementación y desarrollo llevan aparejada. Hemos ido dejando en el aire cuestiones sin resolver que, en muchos casos, pueden obtener diversas respuestas según el prisma con el que se miren.

Lo innegable es el reconocimiento del esfuerzo real que se está haciendo en el seno del SEE para mejorar día a día la calidad de las estadísticas europeas y nacionales, a pesar de las dificultades provenientes de la existencia de 27 sistemas nacionales de estadísticas muy dispares entre sí. A fuerza de necesidad y buena voluntad hemos pasado de un enfoque de armonización de los resultados a un enfoque de armonización ya no sólo de métodos y procesos, sino de la propia gestión, buscando una cierta armonización en materia institucional.

En una coyuntura de crisis como la actual tenemos que ser creativos e innovadores buscando la reducción de cargas y la adecuada optimización de recursos, es decir, la aplicación escrupulosa del principio de coste/beneficio, a la vez que se mejora en coordinación y transparencia y se impulsa la comunicación, y todo ello sin que repercuta en la alta calidad de las estadísticas europeas y nacionales. Es más, no sólo

debemos esforzarnos en mantener y mejorar la calidad de nuestras estadísticas, sino en mantener y mejorar la confianza en las mismas por parte de los usuarios.

El marco estadístico está cambiando en Europa a una velocidad de vértigo y España necesita procesar estos cambios y dar respuesta a las necesidades europeas. Puede que Europa esté pidiendo demasiado o puede que sea el momento de dar un paso adelante. El mensaje ha sido captado por todos los miembros del SEE, el debate se centra ahora en el cómo y hasta dónde.

## **n-Referencias**

---

### **Legislación y documentos institucionales**

«2008 Report From The Commission To The European Parliament And The Council On Implementation Of The Code Of Practice». *Brussels, 7.10.2008. COM(2008) 621 final.* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0621:FIN:EN:PDF>.

«Código de buenas prácticas para la elaboración y la transmisión de datos por los Estados miembros y para el suministro de datos por la Comisión a efectos del procedimiento de déficit excesivo» COM(2002) 670 final.

«Code of Practice for Official Statistics». UK Statistics Authority, 2009.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO «hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas». COM(2011) 211 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO «hacia una estrategia europea de gobernanza en materia de estadísticas fiscales». COM(2004) 832 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO «sobre la necesidad de mejorar la calidad de las estadísticas presupuestarias y los medios a tal fin». COM(2002) 670 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO «relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad. [COM/2005/0217 final] (CdP).

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO «informe sobre la responsabilidad relativa a la revisión de los datos presupuestarios de Grecia». COM(2004) 784 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO «sobre el método de elaboración de las estadísticas de la UE: una visión para la próxima década». COM(2009) 404 final.

«Conclusiones del Consejo ECOFIN» de 18 de febrero de 2003 y de 2 de junio de 2004.

«Constitución Española 1978».

- «Country Practices on National Official Statistics». United Statistical Division». <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx#top>.
- «Declaración sobre Ética Profesional del Instituto Internacional de Estadística». Adoptada por el consejo del ISI, 22 y 23 de Julio de 2010. Reykjavik, Iceland.
- «Diccionario de Negocios». <http://www.businessdictionary.com>.
- «El problema estadístico en Grecia. La Unión Económica y Monetaria». Publicaciones del Tesoro público, 2004.
- «Encuesta a usuarios».
- «ESGAB's annual reports to the European Parliament and the Council on the implementation of the European Statistics Code of Practice by Eurostat and the European Statistical System as a whole».
- 2009: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esgab/documents/ESGAB-2009-Annual-Report-EN.pdf>.
  - 2010: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esgab/documents/EN\\_ESGAB%20report%202010\\_FINAL.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esgab/documents/EN_ESGAB%20report%202010_FINAL.pdf).
  - 2011: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esgab/documents/EN\\_2011%20ESGAB%20report.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esgab/documents/EN_2011%20ESGAB%20report.pdf).
- «Ethical Guidelines for Statistical Practices». American Statistical Association (1999).
- «Eurostat : Summary of good practises identified during the European Statistics Code of Practice peer reviews carried out during 2006-2008». Version 1.0 of 10 June 2008. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/lang-en/ver-1/quality/documents/PRS\\_ESSGOODPRACTICESJUNE08.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/lang-en/ver-1/quality/documents/PRS_ESSGOODPRACTICESJUNE08.pdf).
- «Eurostat: Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools». Manfred Ehling and Thomas Körner (eds). Wiesbaden, 2007.
- «The final report of the Sponsorship on Quality». 2011.
- «Independence for statistics: A consultation document». March 2006. Ministry of Treasury, UK.
- «Informe sobre la aplicación de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales». Naciones Unidas, Comisión Estadística, marzo 2012.
- «Informe sobre los marcos nacionales de garantía de calidad». Naciones Unidas, Comisión Estadística, marzo 2012.
- «Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública (LFEP)».
- «Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y. Sostenibilidad Financiera».

- «Marcos nacionales de garantía de la calidad». Informe del Secretario General. Comisión de Estadística. 43º período de sesiones. 28 de febrero a 2 de marzo de 2012.
- «Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook, OECD, IMF, ILO», Interstate Statistical Committee of the Commonwealth of Independent States, 2002, Annex 2, Glossary.
- «Memoria anual CIME 2009».
- «Memoria Anual CITE 2011».
- «Peer review Report on the implementation of the European Statistics Code of Practice by Spain». 15 February 2008.  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/PEER\\_REVIEW\\_ES\\_2007/EN/PEER\\_REVIEW\\_ES\\_2007-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/PEER_REVIEW_ES_2007/EN/PEER_REVIEW_ES_2007-EN.PDF).
- «Quality labelling in statistics». Partnership Group document (2012). PG 2012/45/3.1.
- «European Statistics Code of Practice». Partnership Group documents (2008). PG 2008/29/3.
- «Plan Estadístico Nacional 2009-2012».
- «Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE, 2004».
- «Programa Estadístico Anual 2012».
- «Propuesta de reglamento por el que se modifica el Reglamento 223/2009 sobre las estadísticas europeas». COM (2012) 167.
- «Propuestas y recomendaciones, previas a la formulación del Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012, sobre las necesidades nacionales en materia estadística y la adaptación y mejora de los medios existentes». CSE.
- «Proyecto de Plan Estadístico Nacional 2013-2017».
- «Quality Assurance Framework (QAF) ». SEE. Versión 1.0 de 2011.
- «Quality in Statistics. CSO Quality Assurance & Audit Section». Version 1.0. January 2006.
- «Reglamento 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n o 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas».
- «Reglamento 223/2009 sobre las estadísticas europeas».
- «Reglamento 322/97 sobre la estadística comunitaria».
- «Report on the work of the Task Force on the revisión of Regulation 223/2009 and on Commitments on Confidence». CSEE, Noviembre 2011.

- «Report from the Task Force on the Revision of the Statistical Law and the Code of Practices». 54 CPE, noviembre de 2004.
- «The appointment of the chair of the statistics Board». House of Commons. Treasury Committee. )9<sup>th</sup> Report of the Session 2006-07.
- «Statistics and Registration Service Act (2007)». UK.
- «Tratado de Funcionamiento de la UE».
- «Handbook on the Operation and Organisation of a Statistical Agency» (Revised Edition, December 2001). United Nations Statistical Division (2001): <http://unstats.un.org/unsd/dnss/hb/default.aspx>.
- «Fundamental Principles of Official Statistics». United Nations Statistics Division, <http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/FP-English.htm>.
- «Manual de Organización». Estadística. Naciones Unidas (1981).

### Artículos doctrinales

- BAIGORRI, ANTONIO; BARREDO, EDUARDO; DÍAZ , PEDRO Y SOBRINO, JAVIER (Eurostat) (2006); «La Estadística española vista desde Europa». Revista Índice. Mayo de 2006.
- BAIMBRIDGE, MARK; BURKITT, BRIAN; WHYMAN, PHILIP (1999): «The Bank that rules Europe? ». The ECB and Central Bank Independence. <http://www.brugesgroup.com/mediacentre/index.live?article=101#models>.
- BIGGERI, LUIGI (2004): «Integrity- A pre-requisite of independence and credibility of official statistics». 52 CES. 2004.
- BRANNANA, TESSA; DUROSEA, CATHERINE; JOHNA PETER WOLMANB HAROLD (2008): «Assessing Best Practice as a Means of Innovation». Local Government Studies, Volume 34, Issue 1, 2008 pages 23-38.
- BRUENGGER, HEINRICH (2008) «How Should a Modern National System of Official Statistics Look? The relationship between international principles on systems of official statistics and national statistical legisl», UNECE, on 7 January 2008.
- CORDEIRO, HELENA; ZILHAO, MARIA JOAO (2012): «NSI's coordinating function and implementing the European Statistics Code of Practice. Enhancing quality in statistics at the Portuguese national statistical system». European conference on Quality in Official Statistics, Athens, Greece 2012.
- CZECH STATISTICAL OFFICE: “ Factors and Principle measures influencing credibility and independence of official statistics». 52 Sesión de la Conferencia de Estadísticos Europeos. Junio 2004.
- DE MICHELIS, ALBERTO; CHANTRAINE, ALAIN (2003): «Memoirs of Eurostat. Fifty years serving Europe». European Comisión, 2003.

- DE VRIES, WILLEM F. M. (2000): «Solid Structures: The Quality of Official Statistics; Institutional Factors» (IMF Conference on Quality of Statistics, Soul, December 2000).
- DE VRIES, WILLEM F. M. «The organization of official statistics in Europe». UNSD. <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=125#start>.
- EDMUNDS, ROGER (2005): “Models of Statistical Systems». PARIS21 Document Series# 6. October 2005. <http://www.paris21.org/sites/default/files/2101.pdf>
- FELLEGI, IVAN P (1999): «Monitoring the Performance of a National Statistical Institute (NSI)» (Conference of European Statisticians, 14-16 June 1999, CES/1999/17).
- FELLEGI, IVAN P (2004): «Maintaining the Credibility of Official Statistics» (Conference of European Statisticians, Paris, 8-10 June 2004).
- FERRUZ AGUDO, LUIS; MARCO SAN JUAN, ISABEL; ACERO FRAILE, ISABEL (2008): «Evolución temporal de los códigos de buen gobierno en España». Boletín Económico de ICE N° 2948, septiembre de 2008.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES: «La transparencia y las buenas prácticas». Transparencia y rendición de cuentas. [http://www.fundacionluisvives.org/temas/transparencia\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas/2\\_alcance\\_de\\_los\\_conceptos\\_transparencia\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas/3\\_la\\_transparencia\\_y\\_las\\_buenas\\_practicas/index.html](http://www.fundacionluisvives.org/temas/transparencia_y_rendicion_de_cuentas/2_alcance_de_los_conceptos_transparencia_y_rendicion_de_cuentas/3_la_transparencia_y_las_buenas_practicas/index.html).
- GÓMEZ DEL MORAL, MARIANO (2011): «El INE y su producción estadística: una nota histórica sobre los últimos 50 años». INE, Documentos de Trabajo 11/2011.
- GRÜNEWALD, WERNER: «Strengths and Weaknesses of the European Statistical System (ESS)».
- HAHN, MARTINA. Eurostat (2008): «The European Statistical System Peer Reviews: Results, experiences and lessons learnt». Conference on Data Quality for International Organizations. Rome, Italy, 7 and 8 July 2008.
- HÉRITIER, ADRIENNE (2002): «New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?». Reinventing European and International Governance.
- JESKANEN-SUNDSTRÖM, HELI (2007): «Independence of Official Statistics – a Finnish Experience». Seminar on “Evolution of National Statistical Systems”. UNSD. 23 February 2007.
- LIMA, PEDRO (2004): «The importance of coordination for the credibility of the statistical systems». 52 CES. 2004.
- MARTÍN-GUZMÁN, PILAR (2006): «Los sistemas estadísticos en España y la Unión Europea». [Ib Revista de la información básica, Vol.1 (No.1)]. [http://www.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r1/articulo11\\_r1.htm](http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r1/articulo11_r1.htm).

MEREDIZ MONTERO, ANTONIO (2004): «Historia de la Estadística Oficial como institución pública en España». – 2004

PINK, BRIAN (2004): «Official statistics: A recognisable and enduring national resource». 52 CES. 2005.

RADERMACHER, WALTER (2009): «Entrevista con Walter Radermacher». Revista Índice, julio 2009.

VINUESA ANGULO, MARÍA JESÚS (2006): «La WEB del INE cumple 10 años». Revista Índice, mayo 2006.