

La armonización estadística en el marco del Sistema Estadístico Europeo (SEE)

Mariano Gómez del Moral

Director General de Productos Estadísticos. INE

En el ámbito de la estadística oficial, la entrada de España en la Comunidad Europea (CE) en el año 1986 supuso la exitosa culminación del proceso que, con gran visión de futuro, se había iniciado a principios de los años setenta, y cuya finalidad era desarrollar y modernizar la producción estadística básica y de síntesis española, adaptándola a los requerimientos informativos y metodológicos del entonces embrionario Sistema Estadístico Europeo (SEE).

Se puede decir sin pecar de inmodestia que, en la fecha de la adhesión, la estadística oficial española estaba integrada de facto en el SEE, por lo que el camino hacia la armonización recorrido en estos veinte años ha sido similar al seguido por los principales institutos nacionales y EUROSTAT. Naturalmente, en el inicio hubo que realizar adaptaciones específicas como consecuencia de los cambios intrínsecos que comportaba la adhesión. Así, el mero hecho de la introducción del IVA en el sistema fiscal español, en sustitución del antiguo sistema de imposición indirecta en cascada, obligó a cambiar la definición y la valoración de numerosas variables y agregados de las estadísticas estructurales dirigidas a las empresas y en particular de las cuentas nacionales.

Con la excepción de estas cuestiones conceptuales de obligatoria e inmediata armonización y de la implantación de elementos de infraestructura estadística básicos, como las nuevas clasificaciones de actividades y productos y las nomenclaturas territoriales, el verdadero proceso de armonización ha venido impulsado, cuando no explícitamente determinado, por el conjunto de decisiones relacionadas con el proceso de integración europea.

Instrumentos de armonización

Un aspecto fundamental de la armonización estadística europea es que se ha basado, casi exclusivamente, en la armonización de los resultados o outputs (conceptos, definiciones, clasificaciones, variables y tablas) y no en la forma de obtenerlos (armonización de inputs). En el origen de esta manera de proceder está, por una parte, el hecho de que el SEE se constituye a partir de instituciones nacionales existentes, cada una de ellas con sus propios métodos y procedimientos de obtener la información, que no conviene alterar excesivamente dados los costes y el rechazo que ello

podría implicar. Además, y no menos importante, está la necesidad de disponer, lo antes posible, de información que permita efectuar comparaciones intertemporales e interestaciales (regionales, nacionales y supranacionales).

En la actualidad la armonización basada en los outputs sigue en vigor, a pesar del interés manifestado por algunos Institutos, entre ellos el INE, para que se armonicen siquiera mínimamente los procedimientos de elaboración de las operaciones estadísticas, lo que se considera una condición imprescindible para tener datos de calidad fiables, homogéneos, comparables y coherentes. A título de ejemplo se cita el caso del Índice de Precios de Consumo Armonizado, cuyo periodo de recogida se ha concertado por primera vez el pasado mes de marzo de 2006, mediante un Reglamento del Consejo que establece que la recogida de precios tendrá lugar a lo largo de al menos una semana situada en la parte central del mes al que se refiere el índice. Hasta esa fecha, cada país ha venido utilizando un periodo de recogida distinto, que variaba desde un solo día al mes hasta la práctica totalidad de los días del mes (como es el caso del IPC español).

Teniendo en cuenta esta peculiaridad, los instrumentos usados para conseguir la armonización estadística son básicamente los dos siguientes: los Programas Estadísticos Comunitarios (PEC) y los Reglamentos específicos bien para la implantación bien para la utilización de una determinada operación estadística.

En lo que se refiere a los PEC y sus correspondientes programas de trabajo anuales, su capacidad armonizadora proviene, en primer lugar, de su contenido. Desde la óptica de la política comunitaria, los PEC definen los principales ámbitos y objetivos de las operaciones que se prevé realizar, a la vez que proporcionan una relación exhaustiva de los requerimientos informativos comunes para todos los Estados Miembros. Asimismo, los PEC se elaboran en estrecha cooperación

EUROSTAT / INEs y se aprueban una vez conocido la opinión del Comité del Programa Estadístico, máximo órgano de representación y gestión de la estadística comunitaria.

En el caso de los Reglamentos, su carácter armonizador procede fundamentalmente de que la práctica totalidad de las grandes operaciones, incluidas las relativas a la infraestructura estadística, están cubiertas por uno o varios de ellos. Los elementos de armonización que recogen estos Reglamentos son: definición de las variables, ámbitos y dominios de referencia, coberturas poblacionales, periodicidad, campos de aplicación, calendarios y tablas de transmisión de datos, derogaciones o periodos transitorios, criterios de control de calidad, responsabilidades de los Estados Miembros y de la Comisión incluida la difusión y, por último, el procedimiento a seguir para modificar el contenido del Reglamento.

“Los instrumentos usados para conseguir la armonización estadística son los Programas Estadísticos Comunitarios (PEC) y los Reglamentos”

Entre los Reglamentos más relevantes cabe citar los que afectan a la implantación de las siguientes operaciones: Programa Estadístico Comunitario, Directorios de Empresas, Clasificaciones (NACE), Nomenclaturas territoriales, Encuesta de Población Activa, Estadísticas Estructurales, Estadísticas Coyunturales, Índice de Precios de Consumo Armonizado, Estadísticas de Ciencia y Tecnología, Sociedad de la Información, Ingresos y Condiciones de Vida, Estadísticas de Turismo y Cuentas Económicas.

En la actualidad se están desarrollando normas que faciliten la instauración armonizada de estadísticas demográficas y sociales (censos de población, educación, sanidad, etc.) y que amplíen o modifiquen algunas de las aprobadas (NACE, Estadísticas Coyunturales, Estructurales, SEC-95 y Paridades de Poder de Compra).

Existe otro tipo de preceptos comunitarios (Reglamentos, Directivas, Decisiones y Requerimientos) que también han actuado como elementos de armonización exógenos. Son aquellos que establecen el uso de determinadas variables y agregados estadísticos, como la Directiva Producto (Renta) Nacional Bruto, la Decisión sobre el Sistema de Recursos Propios (Perspectivas financieras), el Reglamento sobre Fondos Estructurales y de Cohesión, el Reglamento sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo, los Reglamentos relativos al

Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los Requerimientos estadísticos del Plan de Acción para la Unión Europea Monetaria (UEM).

La armonización que se deriva de este ámbito normativo se caracteriza por actuar a posteriori, así como por su capacidad para incidir en lo que se ha dado en llamar la mejora de la gobernanza estadística del SEE o, lo que es lo mismo, la mejora de la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias.

En efecto, en cada una de las normas mencionadas la selección de datos/indicadores estadísticos a utilizar, bien para el cálculo de los montantes correspondientes bien para el seguimiento y encauzamiento de las políticas adoptadas, se ha efectuado generalmente sin tener en cuenta la opinión experta de los estadísticos sobre su disponibilidad y el grado de armonización de los mismos.

De esta manera, la demanda de datos homogéneos y de calidad exigida por los citados requerimientos informativos (Producto Nacional Bruto, PIB nacional y regionales per cápita medidos en paridades de poder de compra, déficit y deuda de las administraciones públicas, etc.) se ha satisfecho, inicialmente, en ausencia de criterios armonizados y a un ritmo muy intenso, superior en cualquier caso al previsto en la planificación de los INEs y de EUROSTAT.

Las consecuencias de esta forma de trabajar han sido positivas, pero también ha generado problemas importantes. En cuanto a las ventajas, la primera es el propio impulso armonizador asociado a la necesidad de que los agregados o variables utilizados se definan y midan de la forma más homogénea y comparable posible. Así, a la hora de concretar lo que se entiende por PNB o por déficit y deuda pública, hubo que empezar por determinar lo más elemental, por ejemplo, lo que se entiende por territorio nacional o por sector administraciones públicas.



Al mismo tiempo, la trascendencia del marco en el que se usan dichos agregados (pagos/ingresos a/de la UE, integración en la UEM, pacto de estabilidad y crecimiento...) ha obligado a establecer mecanismos de transparencia y control de su medición, entre los que destacan: redacción de guías inventarios sobre fuentes, métodos y procedimientos de estimación; creación de Comités, como el del Producto Nacional Bruto, el de Estadísticas Monetarias Financieras y de Balanza de Pagos, responsables del seguimiento y gestión de la calidad de los indicadores; elaboración de informes de situación dirigidos a las más altas instancias comunitarias, como el Informe anual del Comité Económico y Financiero sobre los requerimientos del Plan UEM y la gobernanza estadística de la UE, etc. En resumen, la estadística oficial ha tenido que desarrollar herramientas que muestren a los ciudadanos e instituciones nacionales y europeas, que la calidad de sus productos garantiza su uso en espacios de decisión política cruciales, en los que prácticamente nunca hasta ahora se había recurrido a este tipo de información

“ El Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas constituye un nuevo instrumento fundamental de la armonización estadística europea ”

En cuanto a los inconvenientes creados por esta vía del proceso de armonización sobresalen, en particular, los generados por la aplicación del Procedimiento sobre Déficit Excesivo. El resultado ha sido un incremento de la presión sobre el aparato estadístico que, ocasionalmente, ha podido dar lugar a desarrollos contables metodológicamente incorrectos, cuyo ejemplo más paradigmático es el denominado caso griego, que en cierta medida ha removido los cimientos del SEE.

Retos futuros

El Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas se puede considerar como la reacción del SEE ante las incertidumbres creadas por la situación mencionada en el párrafo anterior. Este código constituye un nuevo instrumento fundamental de la armonización estadística europea, desde el momento que cubre todas sus ópticas: el entorno institucional (independencia, adecuación de recursos, compromiso de calidad, confidencialidad e imparcialidad), los procesos estadís-



ticos (métodos y procedimientos adecuados, reducción de carga a las unidades informantes y buena relación coste-eficacia) y la producción estadística (pertinencia, precisión, fiabilidad, puntualidad, comparabilidad, coherencia, transparencia y accesibilidad).

La instauración del Código exige obviamente disponer de los correspondientes mecanismos para su seguimiento y evaluación, por lo que parece razonable hablar de un horizonte de medio plazo para que sus efectos sean claramente perceptibles.

Mientras tanto, en el corto plazo, hay numerosas tareas a desarrollar en el campo de la armonización. Entre las más relevantes se pueden incluir las siguientes:

- En lo concerniente a los Planes y Programas Estadísticos comunitarios y nacionales, habrá que definir una escala de prioridades con el objeto de racionalizar la producción, eliminando las operaciones de menor relevancia a la vez que se reduce la carga a las unidades informantes. A este respecto, la utilización de análisis coste-eficacia resulta esencial para definir las prioridades.
- En lo que respecta a nuevos reglamentos, parece imprescindible extender su implantación al campo de las estadísticas demográficas (censos) y sociales. Igualmente relevante es el tema de la referencia al ámbito territorial regional e infra-regional, hasta ahora prácticamente olvidado en los requerimientos comunitarios. Por último, el proceso de armonización recibirá un enorme impulso si se fomenta la que se ha denominado óptica de los inputs. Se trataría no solo de legislar sobre determinadas características que debe reunir la elaboración y difusión de una operación, sino también y primordialmente de potenciar el uso de elementos que sin duda van a configurar el futuro de los procedimientos estadísticos, tales como los registros administrativos, las tecnologías de la información y comunicación y los estándares para la transmisión y difusión de la información.