

AVOGANDO POLA INTEGRACIÓN E EFICIENCIA DO SISTEMA ESTATÍSTICO PÚBLICO

JOSÉ ANTONIO CAMPO ANDIÓN
Instituto Galego de Estatística (IGE)

Recibido: 6 xullo 2000
Aceptado: 14 setembro 2000

“(…), dentro da legalidade vixente, o Estado e as Comunidades Autónomas poden establecer, nos espazos territoriais da súa competencia, sistemas (estatísticos) específicos propios desconectados entre si, para obteren unha información fundamentalmente coincidente, explotando de forma, cando menos duplicada, documentación administrativa, ou repetindo o recurso ós administrados para que cubran repetidamente cuestionarios con idéntica información para administracións distintas”.

A anterior cita, publicada en abril do ano 1989 no xornal *Cinco Días*, reflicte con claridade o problema da existencia en España de sistemas estatísticos paralelos –desconectados– que redundan nun uso pouco eficiente dos recursos e en notables molestias sobre os informantes. A década transcorrida desde a redacción desa cita –no contexto da aprobación dunha polémica *Lei da Función Estatística Pública* (LFEP)– faina aínda máis valiosa, xa que a súa vixencia se mantén hoxe en día sen alterar. Os avances que se rexistraron ó longo dos últimos dez anos nos ámbitos da produción e difusión estatística –tanto na administración central coma en diversas comunidades autónomas– contrastan co estancamento do modelo de cooperación institucional promovido pola lei de 1989. Naquel momento non se considerou conveniente avanzar cara á formación dun sistema estatístico integrado, senón que se optou pola completa separación dos sistemas, cun enfoque que parecía máis preocupado pola posta a punto das estatísticas para “*fins estatais*” do que polo deseño e posta en marcha dun sistema globalmente máis eficiente.

Se o camiño elixido en 1989 non parecía o correcto naquel momento, a inadaptação desa lei ó Estado das autonomías aínda é hoxe máis nítida. O contexto no que debe desenvolverse actualmente calquera administración pública ha estar marcado pola busca de novos métodos de xestión que promovan maior eficacia nos resultados e maior eficiencia no uso dos recursos públicos. En definitiva, o actual modelo organizativo non é coherente cos modernos esquemas de articulación institucional e tampouco non proporciona unha resposta satisfactoria ás necesidades derivadas da planificación e avaliación das políticas públicas, sobre todo no ámbito rexional e local.

Así pois, os trazos máis destacados do problema con que nos enfrontámo-las comunidades autónomas nestes momentos resúmense na inexistencia dun sistema estatístico público integrado, cunha coordinación de recursos que permita producir uns resultados ó custo máis baixo posible. Un gran punto débil do deseño actual é a *separación efectiva entre estatísticas* que son competencia do Estado e estatísticas que son competencia das comunidades autónomas. Case por definición, as estatísticas de interese dun e doutras son as mesmas e, en todo caso, a diferenza está no grao de desagregación territorial e funcional, pero nunca nas materias obxecto de estudo. Nin sequera un criterio como a transferencia previa das competencias pode delimita-la titularidade das estatísticas, cando menos mentres se considere que estas non son un fin en si mesmas, senón un instrumento, posiblemente o principal, da planificación. ¿Ou acaso a transferencia de competencias de educación, por exemplo, significa que o Estado xa non ten a obriga de coordinar un sistema educativo a escala estatal?

Neste punto cómpre sinalar que a principios dos noventa a situación era aínda máis confusa do que é na actualidade xa que, das dezasete comunidades autónomas, só doce tiñan recollida nos seus estatutos a competencia exclusiva sobre as estatísticas de interese para a comunidade. Afortunadamente, este problema solucionouse en parte coa cesión ás comunidades que aínda non a tiñan a competencia exclusiva en materia de estatística para fins non-estatais, centrándose o debate xa, para tódalas comunidades, en qué facer coas estatísticas para fins estatais.

Un segundo problema é o da *descentralización xeográfica*, debido á enorme heteroxeneidade en materia estatística entre as dezasete comunidades autónomas. Non hai unha contraposición entre dous niveis, estatal e autonómico, senón que as diferenzas entre as distintas autonomías son, ás veces, moito maiores que as que poida haber entre determinadas autonomías e o Estado. Por outra parte, a autonomía en materia de estatística autonómica significa que cada comunidade pode decidir qué quere facer na materia, pero tamén qué non quere facer e, na práctica, algunhas comunidades optaron por un mínimo desenvolvemento, asignándolle á elaboración de estatísticas un volume de recursos que nalgún caso se pode cualificar de ridículo. Isto fainos ver que non abonda con que haxa unha lexislación, é necesario tamén vontade política e recursos financeiros.

O que está sucedendo é que, mentres que nalgunhas comunidades autónomas as delegacións do INE e os organismos autonómicos forman redes paralelas que duplican recursos, noutras as delegacións do INE seguen cumprindo un importante papel como aparato de recollida de información estatística da comunidade. O heteroxéneo do grao de desenvolvemento do aparato estatístico autonómico convértese nun problema serio que dificulta o darlle unha solución común para todo o territorio español. A orixe desta heteroxeneidade non está tanto nas competencias asumidas e na lexislación, senón na vontade real dos gobernos autonómicos para producir estatísticas propias. Calquera cambio no deseño actual pasa, pois, por un compromiso formal de que estas autoridades garantirán, cando menos, o labor que levan actualmente a cabo as delegacións do INE.

Un terceiro problema, provocado pola falta de coordinación, é o *cansazo dos informantes*, que ven cómo se lles pregunta practicamente o mesmo en cuestionarios distintos, con definicións do preguntado lixeiramente diferentes e con, cando menos, dúas referencias legais á obriga de responder. Este cansazo repercute, á súa vez, na calidade dos resultados finalmente obtidos, tanto por un aumento das non-respostas como pola menor fiabilidade dos datos enviados.

1. UNHA PROPOSTA DE RACIONALIZACIÓN DO SISTEMA

Unha vez expostos os obstáculos con que nos atopamos para o redeseño do actual sistema e para a consecución dun sistema estatístico racional e integrado, veremos que as solucións son de diversa índole. Existen, en principio, dúas posibilidades de afronta-los cambios. Unha delas sería *asumi-lo marco lexislativo actual* e racionaliza-la organización presente dentro deste contexto máis restrinxido. A outra será reformula-lo deseño co obxectivo de crear un sistema estatístico español integrado, establecendo un reparto claro de competencias e *promulgando a lexislación necesaria* para o transvasamento sen atrancos da información. Este enfoque respectaría a Constitución e os Estatutos de Autonomía como principios xerais, pero suporía necesariamente modificacións substanciais na LFEP e nas leis de estatística das comunidades que as teñen, o que requiriría, á súa vez, un forte consenso político.

De tódolos xeitos, o que si está claro é que a solución á duplicidade existente hoxe en día e ó enorme número de sistemas diferentes (dezasete máis un, é dicir, INE máis tódolos organismos estatísticos das comunidades autónomas) baséase na viabilidade dun proceso único de recollida de información directa, no intercambio de información entre órganos estatísticos e na delegación de funcións executivas ó abeiro do artigo 150.2 da Constitución.

A proposta presentada por Galicia e asumida pola maioría das comunidades autónomas xira en torno a tres piares fundamentais. O primeiro sería *o recoñecemento da inexistencia da actual división entre estatística de interese estatal e estatística de interese autonómico*. Así as cousas, as estatísticas poden fornecer datos unicamente estatais, unicamente autonómicos o ámbolos dous a un tempo. Cando isto último sucede, a estatística sería de interese común e cando non, sería de interese estatal ou autonómico en sentido estricto.

O segundo pilar refírese *á necesidade de que o proceso de recollida de información das estatísticas de interese común sexa responsabilidade da administración autonómica*. Isto ha ser así por aplicación do principio xeral de proximidade ós informantes e obviamente, na de interese autonómico, dado que a súa cobertura require acudir a máis informantes do que sería necesario a escala estatal.

O terceiro pilar implica a existencia dun organismo con capacidade decisoria que imponha a *homoxeneización do proceso de elaboración das estatísticas* co fin de que este sexa común para tódalas comunidades. Obviamente, a contrapartida á cen-

tralización da recollida é a centralización metodolóxica, que obriga a tódolos axentes a unifica-los seus criterios.

Por último, *as comunidades autónomas estarían obrigadas a recoller toda a información necesaria, en tempo e forma, para a realización das estatísticas estatais*, actuando neste sentido como delegacións do INE sen ningunha capacidade para propoñeren modificacións en cuestionarios, selección de mostras, prazo de recollida ou métodos de validación e depuración.

Para concluír, considero necesario sinalar que esta proposta supón un cambio radical no reparto actual de competencias. Trataríase de que o INE renunciase á súa actual rede territorial a cambio dun papel maior na homoxeneización do proceso de elaboración das estatísticas e de que as comunidades autónomas se comprometesen a recolle-la información en tempo e forma para a realización das estatísticas estatais en sentido estricto.

A dificultade e complexidade de abordar estes cambios non se nos oculta, pero cunha clara vontade política e unha axeitada asignación dos recursos necesarios preséntasenos como absolutamente viable.