



Documentos de Trabajo

11/2011

**El INE y su producción estadística: una nota
histórica sobre los últimos 50 años**

Mariano Gómez del Moral

El Instituto Nacional de Estadística no se identifica necesariamente con las opiniones
formuladas por los autores en este informe

Primera versión:

Versión actual:

El INE y su producción estadística: una nota histórica sobre los últimos 50 años

Resumen

En este artículo se ofrece la historia del INE en los últimos cincuenta años a través de los principales productos estadísticos que han caracterizado su actividad. La descripción toma como puntos de referencia tres de los hitos políticos y económicos más relevantes de la historia de España en ese periodo, que se vinculan con tres clases de necesidades informativas y tres modos diferentes de abordar la producción de los datos que han permitido la cobertura de las mismas. El artículo proporciona igualmente un detalle de las principales líneas estratégicas que han soportado el quehacer de la institución y que le han permitido situarse en el grupo de cabeza de las oficinas de estadística pública europeas.

Palabras clave

Hitos, líneas estratégicas, bien público, marco internacional, planificación, TIC, infraestructura estadística, muestreo, calidad, productos estadísticos, estadísticas básicas, cuentas nacionales.

Autores y Afiliaciones

Mariano Gómez del Moral

Vocal asesor de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística

El INE y su producción estadística: una nota histórica sobre los últimos 50 años

Mariano Gómez del Moral *

Vocal Asesor Presidencia

Instituto Nacional de Estadística

El devenir del INE, de sus operaciones y actividades estadísticas durante los últimos cincuenta años corre en paralelo, como no podría ser menos, con el de la sociedad española, lo que ha posibilitado que sea una de las instituciones, probablemente ‘la institución’, cuya actuación más ha hecho por el conocimiento cuantitativo de la realidad de esa sociedad en sus aspectos demográficos, económicos y sociales.

Como quiera que ya existe bibliografía¹ sobre la historia del INE en el marco institucional y orgánico: legislación, organización, competencias, cuerpos estadísticos, etc., ha parecido razonable describir aquí su evolución en el citado período a partir del crecimiento, en muchos casos espectacular, experimentado por su oferta informativa. Además, esta descripción se acompaña de una reseña de los elementos estratégicos que han facilitado dicho crecimiento; en particular, los cambios en los recursos, métodos y procedimientos utilizados en los procesos de obtención y difusión de sus productos.

A modo de resumen se puede decir que las mejoras en cantidad y calidad de la producción del INE, sitúan a la estadística pública estatal como uno de los pilares en los que se ha sustentado nuestra democracia.

1. Tres periodos, tres necesidades de información, tres dinámicas productivas

Los objetivos y las actuaciones del INE a lo largo del último medio siglo se pueden caracterizar apelando a tres hitos de la reciente historia de España.

Se trata de tres acontecimientos que comportaron unos cambios políticos decisivos cada uno de ellos con diferentes argumentos económicos, que en su momento concentraron, y aún concentran hoy en día, el interés de la sociedad española, el de sus agentes económicos y sociales, y que, consecuentemente, han constituido también el centro de atención de la actuación del INE.

En primer lugar, el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959 con el que se pone fin al periodo autárquico y que, con sus premisas de liberalización interna y exterior, condiciona el desarrollo económico y social de la década de los sesenta impulsado a su vez por los Planes de Desarrollo de los años 1964 – 1975.

El segundo pilar es la promulgación de la Constitución Española de 1978, punto álgido de nuestro proceso de transición a la democracia, que en su artículo 149 regula las competencias exclusivas del Estado, entre las que incluye, en su apartado 1.31, las correspondientes a la ‘estadística parafines estatales’. Al amparo de lo dispuesto en dicho artículo se elabora y aprueba la ley 12/1989 de la Función Estadística Pública, que deroga la ya obsoleta de 1945, y cuyo objeto es regular la función estadística para fines estatales. Esta Ley, aún vigente, supone una relevante mejora cualitativa en todo lo relacionado con la producción de los servicios estadísticos de la Administración General del Estado y en particular del INE, en tanto que establece unos

* Las opiniones que pueda contener este artículo son las del autor y, por tanto, no necesariamente coinciden con las del INE.

¹ Historia de los Cuerpos Especiales de Estadística de la Administración General del Estado. Fernando Celestino Rey. Visión Libros 2011.

principios generales de la actividad estadística (independencia profesional, mandato de recogida de datos, secreto estadístico, imparcialidad y objetividad, metodología sólida y reducción de la carga de respuesta de los informantes) que constituyen una garantía para el buen funcionamiento del sistema estadístico español y para la elaboración de estadísticas fiables y de calidad.

El tercero y último, es la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 y su posterior integración en la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999, lo cual ha supuesto entrar a formar parte de uno de los clubs más selectos de la estadística pública mundial, el Sistema Estadístico Europeo, responsable del suministro de información estadística comparable para la Unión Europea (UE), o la UEM en su caso, y sus Estados Miembros, relativa a todos aquellos temas que son relevantes para el diseño, implantación y seguimiento de sus políticas económicas y sociales.

La condición de miembro de este club implica, por una parte, que un elevado porcentaje, superior al 75%, de la producción actual del INE obedezca a unos cada vez mayores requerimientos informativos de la UE o de la UEM, exigidos bien en el marco de Reglamentos de cumplimiento obligatorio bien como resultado de simples acuerdos de caballeros. Por otra parte, en la producción de dichas estadísticas se deben utilizar un conjunto de principios y estándares comunes, referentes tanto a los procesos como a los productos estadísticos, con el fin de garantizar unas estadísticas oficiales de calidad. Esto, sin duda, ha contribuido a mejorar la credibilidad de la producción del INE y a fortalecer la confianza de sus usuarios en la institución; sobre todo, si se tiene en cuenta que muchos de los principios generales establecidos en la Ley 12/1989 mencionados anteriormente, coinciden con los principios (15) del Código de Prácticas de las Estadísticas Europeas de 2005,² que el INE se ha comprometido a respetar.

2. Líneas estratégicas de la producción estadística del INE

Estos tres hitos han sido, por tanto, los que han marcado el devenir de la demanda de información estadística por parte de los diferentes usuarios, nacionales e internacionales, y de la forma de producir y difundir estadísticas por el INE, a lo largo del periodo considerado. Antes de describir con un cierto detalle sus actividades y productos más significativos, conviene destacar las líneas estratégicas por las que ha discurrido su quehacer, así como los elementos que han supuesto una ruptura del continuo que durante muchos años ha caracterizado a sus procesos de producción estadística. Son los siguientes: consideración progresiva de la producción estadística como un bien público; adopción de los patrones y requerimientos del entorno estadístico internacional; incorporación de la planificación estadística; aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación; potenciación de la infraestructura estadística y del uso de las técnicas de muestreo; apuesta por la calidad.

Aunque aquí se presenten por separado, es obvio que estas líneas de trabajo han venido actuando de manera integrada, siendo todas y cada una de ellas causa y efecto de las demás, como se verá en los apartados que siguen.

2.1. La producción estadística del INE como bien público

La cobertura informativa de los nuevos acontecimientos económicos, sociales y medioambientales de nuestra sociedad cada vez más plural y compleja, ha exigido un cambio de orientación de la producción del INE. Así, desde una posición relativamente estática, con una producción de corte tradicional destinada fundamentalmente a satisfacer las demandas de las administraciones públicas en general, se ha tenido que mover hacia una producción orientada a atender los requerimientos de todo tipo de usuarios (gobiernos y autoridades administrativas nacionales e internacionales, empresas, instituciones de la sociedad civil y, por supuesto, los ciudadanos), que la utilizan como evidencias en sus procesos de toma de decisiones. Es decir, ha

² <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code> of practice

dejado de ser considerada como una herramienta del gobierno y ha pasado a ser un instrumento con capacidad de proporcionar a cada miembro de la sociedad, generalmente de forma gratuita, información de calidad; de esta manera, lo que antes era visto como un servicio destinado primordialmente a facilitar el ejercicio del poder, se contempla en la actualidad como un servicio que reúne las características de bien público: El INE produce estadísticas pertinentes, fiables y consistentes, al menor coste posible para las unidades informantes, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, nacionales e internacionales, pertenecientes a todos los estamentos sociales, y difunde sus resultados simultáneamente y bajo condiciones idénticas a todos sus usuarios en plazos oportunos y según calendarios preestablecidos.

2.2. Adopción de los patrones y requerimientos del entorno estadístico internacional

La participación del INE en las reuniones y grupos de trabajo de los principales organismos e institutos internacionales vinculados con la estadística ha sido una constante desde los primeros años cincuenta. Ello ha permitido conocer de antemano los desarrollos y avances incorporados en el campo de la normalización estadística (definiciones, conceptos, clasificaciones, etc.), así como las principales novedades y mejoras de los métodos y procedimientos estadísticos. De esta manera, la colaboración, inicialmente voluntaria, del INE con los citados organismos se plasmó en una información comparable internacionalmente elaborada sobre la base de formatos estándar homogéneos.

Esta forma de proceder del INE favoreció igualmente el rápido cumplimiento de las demandas informativas, en este caso obligatorias, derivadas de la integración de España en las diferentes organizaciones internacionales. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, los requerimientos están cada vez más sustentados en Reglamentos³ que establecen no tanto la forma en que deben elaborarse las operaciones estadísticas de referencia, cuanto las características y el formato de los datos a proporcionar. De esta manera, conceptos comunes como los del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC), normas y estándares comunes como las clasificaciones, e instrumentos de coordinación como son las unidades estadísticas y los directorios de personas físicas y empresas, constituyen elementos básicos de la infraestructura estadística europea.

En este contexto, se entiende que el INE haya tenido siempre presente la necesidad de disponer de un sistema integrado y armonizado internacionalmente de nomenclaturas, que posibiliten la uniformidad de los trabajos estadísticos, lo que a la postre ha resultado crucial. A título de ejemplo, una de las clasificaciones más importantes por su capacidad para facilitar la producción o difusión de las estadísticas básicas y de síntesis, la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), se elabora ya en su segunda versión (CNAE-74) junto con las correspondencias con las clasificaciones de Naciones Unidas (Clasificación Industrial Internacional Uniforme, CIIU) y de la Comunidad Europea (Nomenclatura de Actividades de la Unión Europea, NACE-1970). Las versiones posteriores, la CNAE-93/CNAE-93 Rev.1 y la CNAE-2009, se alinean con sus homónimas internacionales, considerando naturalmente las peculiaridades españolas, y en el caso de la última se ha elaborado de acuerdo con las condiciones establecidas en el Reglamento de la Unión Europea por el que se aprobó la NACE Rev.2.

Algo similar se puede decir de otras nomenclaturas obligatorias en el seno de la Unión Europea, como la Clasificación de Productos por Actividad (CPA), vinculada a la NACE, cuestión que en nuestro caso se satisface desde la primera Clasificación Nacional de Bienes y Servicios que se realizó a partir de la CNAE-74. La Clasificación Nacional de Ocupaciones (la actual CPO), tal

³ A este respecto y como un ejemplo más de la participación del INE en los foros internacionales, es preciso mencionar que durante los periodos de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, el INE ha presidido el Grupo de Estadística de dicho Consejo, habiéndose discutido y aprobado, en su caso, durante cada uno de esos periodos Reglamentos muy importantes: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95), Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC), Calidad de los datos estadísticos en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivos, etc.

vez la primera en adaptarse a la Clasificación internacional correspondiente (publicada por la OIT en 1968). Además están todas las clasificaciones internacionales adoptadas directamente, sin transformación: PRODCOM y Nomenclatura combinada, referidas a productos; COICOP (Clasificación del Consumo Individual por finalidad) y COFOG (Clasificación de las funciones de gasto de las administraciones públicas), referidas a funciones de gasto utilizados en cuentas nacionales, etc.

En este apartado conviene hacer también una mención específica al tema de los metadatos y la estadística pública.

En la década de los noventa se despierta un interés en los organismos estadísticos internacionales por documentar adecuadamente la información que difunden, es decir por los metadatos, en un principio dirigido principalmente a las clasificaciones. El lanzamiento en 1996 del SDDS (Special Data Dissemination Standard) por el FMI marcó el comienzo de un período de intenso desarrollo de metadatos, referidos a este caso a la difusión de las estadísticas económicas y financieras oficiales. España (el INE, Banco de España, etc.) fue de los primeros países en suscribir este protocolo.

En el año 2000 se reúne por primera vez el grupo METIS (METadata Information System) auspiciado por Naciones Unidas en colaboración con Eurostat y la OCDE, que puede considerarse como el elemento dinamizador de los metadatos como una de las partes relevantes de la estadística oficial.

No es hasta 2004 que este grupo empieza a cambiar su filosofía de trabajo con los metadatos y empieza a entenderlos como una herramienta para industrializar el proceso de producción estadística, es decir, se empieza a trabajar no sólo en los metadatos asociados a la difusión, sino también con los metadatos asociados con el proceso de producción y el intercambio de información. En esta línea, en 2009 el grupo METIS, y por tanto Naciones Unidas y Eurostat, impulsa el GSBPM (Generic Statistical Business Process Model) como modelo de producción dentro de la estadística oficial, el cual pasa a considerarse como una herramienta de gran utilidad para facilitar la reutilización de procesos y para la definición de metadatos. El INE está implementando en la actualidad toda esta metodología internacional relativa a los metadatos, como un aspecto estratégico de su producción.

2.3. Incorporación de la planificación estadística

La planificación estadística en España, con una base legal y referida a un sistema estadístico general, se instaura mediante la Ley 12/1989, de la Función Estadística Pública. En ella se establece que el Plan Estadístico Nacional es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística para fines estatales producida por el INE y los servicios estadísticos de los ministerios, del Banco de España y del Consejo General del Poder Judicial.

No obstante, en la práctica una cierta planificación estadística se había venido desarrollando en el INE desde mucho antes de esa fecha. Así, en los años cincuenta se formularon programas estadísticos para campos de actuación determinados, por ejemplo las estadísticas industriales no energéticas, y en los años sesenta y setenta se presentaron planes estadísticos sectoriales (comercio y transporte) y departamentales (ministerios). Por otra parte, desde siempre ha existido la planificación que comporta la formulación de un proyecto para realizar una operación estadística.

Los sucesivos Planes Estadísticos Nacionales (PEN) que desde 1993 se han aprobado, ininterrumpidamente, hasta el vigente PEN 2009-2012, contienen la relación de estadísticas para fines estatales que son de cumplimentación obligatoria durante los cuatro años de vigencia del Plan. Además, con el paso del tiempo han acabado incluyendo los principios generales que deben presidir dicha producción, los objetivos estratégicos del cuatrienio y las actuaciones concretas para lograrlos, así como el programa cuatrienal de inversiones para el desarrollo de la función

estadística, programa que complementa la estimación de los créditos presupuestarios necesarios para la financiación de las operaciones incluidas en cada plan.

Se puede decir que estos PEN han actuado como auténticos catalizadores que han impulsado la progresiva mejora de calidad experimentada por la producción del INE. Así:

- Han orientado sus actuaciones a las necesidades de los usuarios, entre las que cabe destacar las demandas planteadas en los Programas Estadísticos Comunitarios de la Unión Europea, con los que no llegan a coincidir al ser éstos quinquenales, pero que constituyen una de sus fuentes, si no la fuente principal, de inspiración estratégica.
- Han ayudado a reducir al máximo las molestias a las unidades informantes, promoviendo entre otras herramientas el uso de los registros administrativos.
- Han fomentado el desarrollo y perfeccionamiento de los métodos y técnicas estadísticas mediante la potenciación del uso de un sistema normalizado de conceptos, definiciones, unidades, clasificaciones y códigos, que faciliten la comparabilidad y el análisis de los resultados. Del mismo modo, han modernizado los procedimientos a partir del uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
- Han impulsado la coordinación y la cooperación con otros servicios estadísticos estatales, autonómicos y locales.
- Han mejorado el conocimiento del INE por la sociedad, a la vez que han incrementado la confianza en la integridad y validez de sus resultados, etc.

En definitiva, la incorporación de la planificación estadística ha ‘ordenado’ la producción del INE, en el sentido de ofrecer la información que demanda la sociedad y de evitar, hasta donde legalmente ha sido posible, duplicaciones e incoherencias informativas, y esto lo ha hecho en un marco de aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles.

2.4. Aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación

Uno de los elementos que más ha influido en el enorme crecimiento registrado por la producción de INE ha sido el factor tecnológico, vinculado en este caso al veloz desarrollo e implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Las nuevas formas de trabajo ofrecidas por las TIC se han incorporado totalmente a la actividad del INE, facilitando y abaratando de forma extraordinaria sus procesos productivos, en especial en todo lo relativo a la recogida y tratamiento de la información. A su vez, han impulsado nuevos y mucho más rápidos sistemas de difusión y comunicación, modificando la forma en que los datos se hacen visibles en el mercado informativo y los modos en que los usuarios se acercan a ellos.

Para hacerse una idea de la celeridad de este desarrollo, basta recordar que el primer ordenador, un IBM 1401, se instaló en 1964, estuvo en funcionamiento hasta 1978 y vino a sustituir al equipo de máquinas perforadoras, verificadoras, clasificadoras y tabuladoras existentes hasta esa fecha. En 1970 no había ningún equipo de acceso al ordenador central a excepción de la consola de operación.

A comienzos de 1976 estaban en funcionamiento dos unidades centrales de proceso, un IBM 360/50 (desde mayo de 1970) y un 370/145, 12 máquinas grabadoras Olivetti, además de unidades de cintas, lectoras, impresoras, terminales de pantalla y teclado, etc., y se utilizaban también ‘tres modernos mini-ordenadores’⁴

⁴ Historia del INE 1945-1981. Manuel García Álvarez. INE-1981

En la actualidad el INE tienen un equipo con una capacidad máxima de 1137 MIPS, millones de instrucciones por segundo (en 1970 la capacidad de proceso era de 3 MIPS), 9 TB (terabytes) brutos de espacio en disco y 24 GB (gigabytes) de memoria. Además dispone de 4 servidores departamentales con 96 GB de RAM y 1,2 TB de disco interno (con acceso hasta 30 TB de almacenamiento). También se cuenta con 400 servidores, con diversas capacidades, para dar soporte a 5200 puestos de usuarios fijos, 200 portátiles y 800 dispositivos TabletPC para recogida de datos.

Junto a este equipamiento se dispone de acceso a diferentes programas de tratamiento de datos (SAS, el estándar, y algunas licencias de SPSS), paquetes de modelización Matlab y EViews, RAS, etc.

Los efectos de este enorme potencial tecnológico sobre los procesos de producción se pueden observar claramente en los ámbitos citados: la recogida y el tratamiento de la información, y la difusión de los resultados.

En el primer caso, ha tenido lugar una progresiva eliminación del recurso al cuestionario en papel, recogido mediante agentes o por correo tradicional, y su sustitución por sistemas multimodales de recogida (recogida personal o telefónica o por web asistida por ordenador, ficheros XML, etc.)

Todos estos sistemas se sustentan en aplicaciones informáticas que facilitan, cuando no eliminan, las fases de grabación, validación y depuración, llegando algunas de ellas a efectuar los controles de cobertura, consistencia, flujos, etc. en el momento de la propia recogida. Esto se traduce obviamente en una reducción del tiempo de proceso, con una clara ganancia de oportunidad en los calendarios de esas operaciones.

En cuanto a otras fases del tratamiento de la información (imputación, elevación, tabulación, etc.) o de la gestión de las grandes bases de datos (Censos, incluido el Electoral, Padrón continuo, Directorio Central de Empresas, etc.) o de los trabajos de las cuentas nacionales, los programas y paquetes antes mencionados han permitido efectuarlas con suficiente rigor técnico y rapidez.

Con respecto a la difusión, el uso de las TIC tiene una referencia emblemática que es la página web del INE, a la que cualquier usuario puede acceder gratuitamente y a la información que allí se recoge.

Pero hay también otros aspectos de la difusión que las TIC han impulsado, como el llamado sistema de difusión ‘a la carta’ puesto en funcionamiento con motivo de la difusión de los resultados del Censo de Población y Viviendas de 2001. El denominado ‘data warehouse’ permite a los usuarios diseñar sus propias tablas, estableciendo las condiciones que debe tener la información, siempre naturalmente con la restricción que impone la confidencialidad estadística.

Una última utilidad de las TIC en este campo de la difusión es que han permitido el acceso de los usuarios, en particular de los especializados, a ficheros de microdatos de las diferentes encuestas, siempre con la reserva de la confidencialidad, lo que viene constituyendo una valiosa fuente de trabajo para los investigadores.

2.5. Potenciación de los directorios como elementos de infraestructura estadística y de las técnicas de muestreo

Las primeras aplicaciones de métodos muestrales en el INE se realizaron en el marco de los Censos Generales de 1950; posteriormente se volvieron a aplicar en el Censo de Población de 1960 con el fin de obtener un avance de sus resultados y, a partir de éste, en todos los demás, incluidos los Censos Agrarios, desde 1962.

Sin embargo es en el año 1958 cuando se efectúa la primera encuesta por muestreo, la Encuesta sobre Cuentas Familiares, antecedente remoto de la actual Encuesta de Presupuestos Familiares.

En el tiempo transcurrido desde esas fechas el desarrollo de las encuestas por muestreo ha sido excepcional, no solo en el ámbito de las encuestas a hogares, sino también, con un notable dinamismo en los últimos treinta años, de las encuestas a empresas.

Dos son los hitos a los que cabe atribuir este impulso. El primero el diseño de la Encuesta General de Población (EGP) verdadero diseño maestro que, con retoques de mayor o menor importancia, permanece vigente hoy en día.

El segundo es la creación y mantenimiento de un Directorio de unidades económicas, el Directorio Central de Empresas (DIRCE), elemento de infraestructura estadística esencial para el diseño y ejecución de encuestas económicas, a la vez que fuente básica para la elaboración de estadísticas estructurales sobre las empresas, incluidos sus aspectos demográficos.

La Encuesta General de Población (EGP)

La EGP se diseñó con el objetivo de “Determinar con periodicidad semestral las características de la población española en aquellos aspectos generales que interese a la Administración estatal. Podrá aplicarse, por tanto, para conocer características de la población activa, nivel cultural de los habitantes, renta familiar, fertilidad, práctica de deportes, asistencia a espectáculos, morbilidad, bienes de equipo de los hogares, características de las viviendas, datos demográficos, hábitos, preferencias y necesidades de los habitantes, intenciones de compra, opiniones, consumo y composición de las familias, y otros muchos y variados aspectos de las viviendas, familias o personas”.⁵

La EGP es un marco general actualizado que en un principio se utilizó principalmente para el estudio del mercado laboral pero que, gracias a su flexibilidad, ha sido el marco sobre el que se han realizado, desde 1969, la mayor parte de las encuestas dirigidas a la población.

Así, en 1971 la Encuesta de Población Activa (EPA), iniciada en 1964, pasa a integrarse en la EGP; lo mismo sucedió con la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de 1973-74, que fue la primera que se puede considerar como tal y que entre otras novedades incorporó el uso de la EGP.

Además de estas encuestas, otras como la Encuesta de Fecundidad, Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de salud, Encuesta TIC-Hogares, etc. han usado la EGP hasta que, a principios de la década del 2000, la disponibilidad y explotación del Padrón Continuo la sustituyera como marco de viviendas.

El Directorio Central de Empresas (DIRCE)

El DIRCE tiene sus antecedentes en un Decreto de 1980 sobre la implantación y mantenimiento de un Registro general de empresas y establecimientos y en el Proyecto de Integración de Directorios Económicos (PIDE) del año 1989, y su elaboración queda directamente comprometida a través del correspondiente Reglamento de la UE del año 1993.

Disponer del DIRCE y mantenerlo actualizado mediante el uso de fuentes administrativas complementadas con informaciones procedentes de las propias operaciones del INE, ha posibilitado la obtención de subpoblaciones de unidades de base que sirvan de marcos de encuesta por sí solos o como complemento de otras fuentes; ha permitido, igualmente, la tenencia de una fuente para la elaboración de estadísticas estructurales sobre las poblaciones de unidades, incluidos aspectos demográficos de las mismas; y, finalmente, ha facilitado la implantación y detección de controles sobre la demanda estadística de información de las empresas.

Además el DIRCE, en la medida que se forma fundamentalmente a partir de registros administrativos, ha constituido una experiencia básica de la utilización de este tipo de fuentes con fines estadísticos, o lo que es lo mismo, una herramienta para conciliar las exigencias antagónicas

⁵ Diseño de la Encuesta General de Población (E.G.P.). Eduardo García España 1969

de ofrecer cada vez más información de calidad, en un marco de reducciones presupuestarias, de minoración de la carga administrativa a las unidades informantes y de protección de los datos.

Se sabe que la utilización de registros administrativos no es siempre la solución ideal, dado que su uso suele comportar problemas de comparabilidad derivados de la diferente cobertura de cada uno de ellos. Sin embargo, las ventajas generales antes señaladas, junto a otras sinergias que conlleva su uso -como la mejor coordinación de las encuestas en relación con los informantes, la simplificación o eliminación de encuestas, la mejora de los resultados de una encuesta a partir de la corrección/imputación de datos de los registros etc.-, permiten asegurar que esta vía de trabajo seguirá siendo una de las primordiales del INE del siglo XXI.

2.6. Apuesta por la calidad

La calidad ha sido una preocupación constante en el INE. A finales de los años ochenta se introdujeron ya algunos proyectos basados en la ‘gestión de la calidad total’. No obstante, un enfoque más sistemático se ha comenzado a implementar a partir del año 2000 en el marco de las recomendaciones de un grupo de expertos auspiciado por EUROSTAT y, sobre todo, desde la adopción en 2005 del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas.

En el apartado 1 de este artículo se señala que el INE, en su condición de autoridad responsable de la gobernanza estadística en España, se ha comprometido a respetar los 15 principios que forman el Código, que tiene como objetivo asegurar que las estadísticas europeas se producen libres de influencias políticas externas, de acuerdo con unas bases científicas sólidas en todo lo relativo al diseño, recogida, depuración, imputación y elevación de los datos, y que se comunican de una manera neutral y objetiva.

Por su parte, el PEN 2009-2012 lo ha adoptado como propio, lo que implica asumir el compromiso de implantar sus principios en toda la producción incluida en el plan. En particular cabe destacar los principios de independencia profesional, mandato de recogida de datos, secreto estadístico, imparcialidad y objetividad, metodología sólida y reducción de la carga de respuesta de las unidades informantes. La propia Ley de la Función Estadística Pública (LFEP) es, precisamente, la que garantiza el cumplimiento de cada uno de estos principios.

Para el seguimiento de la implantación del Código los diferentes Estados miembros efectuaron autoevaluaciones de su calidad que se contrastaron y verificaron en un ejercicio de ‘peer reviews’. Como resultado del mismo se presentaron informes que contenían una lista de acciones de mejora para su aplicación por los INEs.

En el caso del INE, el seguimiento de la calidad se ha realizado a partir de la creación de un grupo de trabajo integrado por personal de todas las unidades que, entre otros trabajos, ha llevado a cabo procesos de autoevaluación y de auditoría interna de las operaciones más importantes y ha elaborado un ‘Manual de buenas prácticas en el proceso de producción’.

Recientemente se han dado algunos pasos más en el seguimiento y mejora de la calidad. Así, se ha creado una estructura interna formada por una unidad y un comité de calidad del que forman parte todas las unidades, que ha sido clave para el seguimiento sistemático de la calidad y para la promoción de mejoras en la planificación, coordinación y comunicación interna.

Al mismo tiempo el INE ha formado parte del Grupo de trabajo europeo de alto nivel sobre calidad cuyo objetivo es actualizar el Código de Buenas Prácticas y definir un Marco de Garantía de Calidad. Entre las acciones incluidas en este marco figuran algunas que está previsto abordar como el cálculo de los indicadores del barómetro europeo de calidad, la implementación de un Sistema de metadatos de referencia, la elaboración de informes de calidad y la realización de encuestas de satisfacción.

3. La producción estadística del INE

Sería osado intentar describir en la brevedad de este artículo la ingente cantidad de productos y operaciones estadísticas que han caracterizado la actividad del INE en el periodo. Por este motivo y al igual que se ha hecho previamente, se van a intentar resumir agrupándolos en tres grandes categorías: Operaciones censales, estadísticas demográficas y sociales y estadísticas económicas básicas y de síntesis.

Hay que incluir igualmente en este punto las actividades realizadas en torno a la enseñanza y la capacitación, tanto en el ámbito nacional como internacional, que desde siempre han jugado un papel importante en el quehacer del INE. Este papel se ha ampliado en los últimos años gracias, por una parte, al impulso dado a la Escuela de Estadística de las Administraciones Públicas, y, por otra, al importante crecimiento experimentado por las relaciones y la cooperación internacional, más allá incluso de los ámbitos tradicionales de la Unión Europea y Latinoamérica.

3.1. Operaciones censales

3.1.1. Censos de Población y Vivienda 2011

En el periodo que se está considerando los Censos de Población y Viviendas han sido una constante de periodicidad decenal, con alguna ligera variación, en la actividad del INE.

Sería superfluo resaltar aquí la necesidad y extraordinaria importancia de los censos para conocer la realidad del país; por otra parte, resultaría muy prolijo mencionar, en el reducido espacio de este artículo, las características de los celebrados antes del que se está realizando actualmente, todos ellos con una metodología de recogida común y con diferencias en cuanto al cuestionario y a los mecanismos de difusión (soporte papel hasta que, en los noventa, empiezan a aparecer informaciones en digital, el desarrollo de un sistema Data Warehouse en el Censo de 2001, etc.).

Por este motivo, este apartado se centra exclusivamente en el Censo de 2011, que presenta una serie de novedades que lo convierten en el primero que aprovecha toda la potencia que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, tanto en lo que se refiere a la recogida como a la propia elaboración y difusión de los resultados. Así mismo, este censo se va a complementar con una Encuesta Continua de Población, dando origen a un Sistema Integrado de Información Demográfica que ofrecerá un flujo continuo de información como alternativa a las fotos fijas decenales que han caracterizado los censos precedentes. Por último, el Censo 2011 tiene detrás un Reglamento de la Unión Europea que instaura la información a remitir a EUROSTAT: especifica las variables, clasificaciones y tablas para cada uno de los ámbitos territoriales seleccionados, desde el nacional al municipal.

Los elementos característicos de los Censos 2011 se pueden resumir así:

- Elaboración de un ‘fichero precensal’ a partir de la información proveniente de un conjunto de registros administrativos (Padrón de habitantes; Directorios territoriales de la Dirección General del Catastro y de algunas Comunidades Autónomas; Seguridad Social, para datos sobre la relación con la actividad; Agencia Tributaria, para detectar la presencia de personas en sus registros), con la garantía de cumplimiento de la legislación vigente en materia de confidencialidad.

De todos estos registros, el Padrón constituye el elemento básico de la estructura que sirve como marco inicial para el recuento de la población. Después de numerosos años de gestión por el INE de las variaciones habidas en los Padrones municipales, la base central que contiene la información de todos los padrones está disponible para actuar como punto de partida del trabajo de enumeración de la población que supone el Censo.

- El trabajo de campo, que comprende dos operaciones: el Censo de Edificios, que investiga exhaustivamente los edificios con alguna vivienda y permitirá obtener sus variables censales incluida su georreferenciación.

La segunda es la Encuesta de Población, dirigida a un porcentaje del 12,3% de personas, muestra obtenida a partir del 'fichero precensal' o de las altas obtenidas durante recorrido exhaustivo del Censo de Edificios. Su finalidad es aportar información sobre las variables censales y proporcionar datos complementarios a los existentes en el 'fichero precensal'.

- La difusión de los Censos 2011 incluirá, además del sistema de consultas on line adoptado en los censos anteriores y de los ficheros de microdatos anonimizados, la georreferenciación de todas las informaciones censales. Por supuesto proporcionará la información armonizada europea exigida por Reglamento y la metainformación que ayuda a efectuar una interpretación adecuada de los resultados.

3.1.2 Censos Agrarios

El primer Censo agrario, de 1962, se realiza al amparo de la Ley de Censos Económicos de 1957 y a él le han seguido los de 1972, 1982, 1989, 1999 y el último de 2009. El cambio del periodo de referencia censal a los años acabados en nueve obedece a exigencias de la Unión Europea, que considera a esta operación básica para llevar a cabo la Política Agraria Común, motivo por el que ha tratado de coordinar su elaboración aunque respetando las peculiaridades en este caso españolas.

Al igual que los Censos de población, el Censo agrario de 2009 ha sido enormemente ambicioso y novedoso en cuanto a la información a suministrar; a la información tradicional se añade otra relativa a la influencia de la agricultura en el medioambiente y el desarrollo rural. Igualmente, enmarcado en un proceso de importantes reducciones presupuestarias y de máximo aprovechamiento de las TIC, ha presentado novedades metodológicas significativas, pudiéndose hablar aquí también de una ruptura con los sistemas de censos precedentes, pasando a configurarse como un sistema integrado que consta de un censo (módulo censal central para todas las explotaciones, más de un millón, por encima de un umbral de tamaño), de encuestas (módulo censal complementario aplicado a una muestra de las anteriores explotaciones), y del aprovechamiento de datos administrativos postcensales (estudio de las microexplotaciones).

3.1.3 Censo Electoral

Una de las peculiaridades orgánicas y funcionales del INE es que en él se encuadra la denominada Oficina del Censo Electoral, que es el órgano encargado de la formación del Censo Electoral y que ejerce sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.

El Censo Electoral, que se configura como un elemento singular en la producción del INE en tanto que es una operación no estrictamente estadística, contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados del derecho a sufragio. Es permanente y su actualización es mensual, teniendo al Padrón municipal de habitantes como registro administrativo de referencia en todo lo relativo a la modificación de los electores residentes en España. Los ayuntamientos tramitan de oficio las inscripciones de los residentes en sus términos municipales, mientras que las oficinas consulares hacen lo propio con la inscripción de los residentes en su demarcación.

El Censo Electoral es otra de las operaciones para la que el uso de las enormes potencialidades TIC descrita anteriormente ha supuesto un instrumento básico para su compleja gestión.

Además de los censos citados el INE ha desarrollado en el pasado otros, como los censos industriales, que no se describen dado que las necesidades informativas por las que se elaboraron, remediar las insuficiencias de las estadísticas industriales, se han visto cubiertas a través del

desarrollo de un sistema integrado de estadísticas industriales que se comentará en otro apartado de este texto.

3.2. Estadísticas Demográficas y Sociales

Los años sesenta y primeros setenta del siglo pasado representan el inicio de una nueva etapa para la producción del INE, en el sentido que durante ellos se empezaron a aplicar con profusión las técnicas muestrales a ciertas operaciones, algunas de las cuales pasaron a tener carácter continuo. También se implantaron nuevas estadísticas y se mejoraron las tradicionales.

En las décadas de los ochenta y noventa y en la primera de este siglo la actividad en torno a las estadísticas demográficas y sociales se estabilizó, seguramente debido al impulso recibido por las estadísticas económicas como consecuencia de los requerimientos surgidos, por un lado, de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea y de la elaboración de sus perspectivas financieras, y por otro, de la constitución de la Unión Europea Monetaria.

En este periodo, no obstante, se desarrolló e implantó reglamentariamente la que seguramente llegará a ser la encuesta maestra del campo de la estadística social: la Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC)

Finalmente, en los últimos años las estadísticas demográficas y en especial las sociales han experimentado un notable dinamismo, debido al creciente interés de la política por los datos sociales para así poder enfrentar los grandes retos vinculados a la evolución constante de la realidad social, tecnológica, política y cultural de nuestra sociedad. A este respecto, hay que destacar que no ha sido ajeno a este ambiente la enorme presión sobre la estadística oficial que han ejercido las iniciativas para la medición del bienestar y el progreso social, como la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi, el Proyecto de la OCDE sobre el mismo tema, etc.

En estas circunstancias resulta de gran interés el proyecto de modernización de las estadísticas sociales europeas que se va a desarrollar en los próximos años, cuya onda expansiva afectará naturalmente a la producción del INE en estos ámbitos.

3.2.1 Estadísticas demográficas

La producción de este grupo de estadísticas, obviando los Censos y el Padrón a los que se ha hecho referencia, ha tenido dos buques insignia que son: las ‘Estadísticas del movimiento natural de la población’ (aunque hubo que esperar a 1975 para adaptar el concepto de nacido vivo a los estándares internacionales, lo que ha facilitado la comparabilidad de las estadísticas de fertilidad y mortalidad infantil) y las ‘Estadísticas de variaciones residenciales’ (antigua estadística de migraciones interiores, implantada en 1961, que ayudó a describir unos años de elevada intensidad migratoria).

Sobre la base de la información generada por todas estas operaciones se han venido realizando desde 2004 las ‘Estimaciones de población actual’, una aproximación estadística a la población residente en España, utilizada como referencia en encuestas y en el cálculo de indicadores demográficos y económicos.

Otros productos a destacar en el campo del análisis y los estudios demográficos son: las ‘Encuestas de fecundidad’ (1977, 1985 y 1999), que han permitido conocer las características demográficas de las mujeres en edad fértil, su entorno social y familiar, y los factores que influyen en la fecundidad; los indicadores demográficos; las tablas de mortalidad, etc. A su vez, no hay que olvidar publicaciones de síntesis dedicadas al estudio de la estructura de la población española como ‘Panorama Demográfico (Análisis, estructura y proyecciones de la población española)’ (1976), o la ‘Evolución de la población española en el periodo 1961-1978’ (1980).

Durante 1991 el INE desarrolló una de las estadísticas demográficas más novedosa y pionera: la denominada ‘Encuesta Sociodemográfica’, que abarcó a cerca de 160 mil viviendas, en cada una

de las cuales se entrevistó a una persona. Su original planteamiento biográfico de investigación ha permitido durante décadas ensanchar el conocimiento sobre los procesos de formación de pareja, familias, itinerarios formativos y laborales y relaciones entre las características de las generaciones.

Por último y como ejemplo de la disposición del INE a abordar el estudio de los nuevos fenómenos, en este caso demográficos, conviene mencionar la ‘Encuesta Nacional de inmigrantes 2007’, realizada en el momento de máxima intensidad inmigratoria de la última fase expansiva del ciclo económico español.

3.2.2 Estadísticas sociales

Los numerosos ámbitos que se cubren bajo el epíteto de estadísticas sociales (mercado laboral, salud, educación, nivel, calidad y condiciones de vida, ocio y cultura, seguridad y justicia, etc.) hacen que sea muy complicado recoger en un trabajo de este tipo la, lógicamente, ingente producción del INE sobre este sector. Además, en el caso de algunos de estos campos de preocupación social hay un cierto solapamiento con productos que se podrían presentar dentro de las operaciones económicas que se describen a continuación (índices de precios, coste laborales,...) De este modo, ha parecido razonable comentar en este punto sólo las investigaciones ‘sociales’ más importantes realizadas, a partir de información proveniente de las familias, complementándolas, en su caso, con otras elaboradas sobre la base de registros administrativos.

Encuesta de Población Activa (EPA)

Esta encuesta, tal vez la más emblemática y potente de las encuestas continuas del INE, inició su andadura en 1964, se integró en la EGP en 1971 y sigue vigente hoy en día tras haber experimentado pocos pero notables cambios en su metodología. Algunos de ellos, sobre todo los últimos que afectan a las definiciones y conceptos de sus variables, se han instrumentado a partir de Reglamentos de la UE elaborados para adaptarse a las nuevas circunstancias del mercado laboral y para satisfacer las necesidades de homogeneización en el marco europeo; otros para adecuarse a la nueva realidad demográfica y laboral española como consecuencia del aumento del número de extranjeros residentes; finalmente, están las modificaciones debidas a mejoras en el método de recogida.

Uno de los aspectos más destacables de la EPA, con independencia de su capacidad para ofrecer datos sobre el mercado de trabajo, es que ha sido el vehículo utilizado para el estudio de numerosos fenómenos sociales mediante módulos específicos incorporados en ella. Así se han estudiado desde aspectos relacionados con la educación (Transición de la educación al mercado laboral) o la salud (Personas con discapacidad y su relación con el empleo), hasta aspectos puntuales del mercado laboral (Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; Incorporación de los jóvenes al mercado laboral; Conciliación de la vida laboral y familiar; Situación de los inmigrantes y sus hijos en el mercado laboral, etc.)

Por último, la EPA ha sido el soporte informativo de una operación de síntesis, que nace con vocación de continuidad, y que el INE ha realizado recientemente en colaboración con otras instituciones (IMSERSO, CERMI y Fundación ONCE): ‘El empleo de las personas con discapacidad’ (2010).

Las Encuestas de Presupuestos Familiares

La Encuesta de Cuentas Familiares de 1958 es la primera que el INE realiza por muestreo y es el comienzo de una saga de productos estadísticos, de carácter estructural (Encuestas de Presupuestos Familiares, EPF) y coyuntural (Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, ECPF), básicos para el conocimiento de los gastos, ingresos, el ahorro y las condiciones de vida de las familias españolas. Son también una herramienta fundamental para la elaboración del Índice de Precios de Consumo (cualquiera que sea el nombre y características que este indicador ha tenido a lo largo de los años) y de las Cuentas nacionales y regionales, cuyos respectivos

esquemas de ponderaciones y de estructura del consumo de los hogares se han nutrido de sus resultados.

Hasta el año 1997 las encuestas fueron incorporando progresivamente mejoras, bien de manera directa mediante módulos, que han permitido conocer también aspectos como el equipamiento del hogar, las características demográficas y sociales de los miembros del hogar, las características de la vivienda, la cobertura sanitaria, pobreza subjetiva, etc.

Hubo años en que coexistieron las estadísticas estructural y coyuntural lo que comportaba más inconvenientes que ventajas, sobre todo en términos de consistencia numérica y costes. Tras un periodo de casi diez años de vigencia de una encuesta trimestral (ECPF 1997-2005) de carácter integrador, se ha abordado la actual EPF 2006, una encuesta continua de periodicidad anual, con un potente tamaño muestral y un sistema de colaboración que exige menos esfuerzo de los hogares y que recoge las recomendaciones metodológicas de diversos foros internacionales, incluida EUROSTAT. (Curiosamente las encuestas de presupuestos familiares no están reglamentadas en el seno de la UE). La encuesta admite la inclusión de módulos temáticos y así se han podido conocer el ‘Gasto de los hogares en educación’ o las ‘Características del servicio doméstico’.

Encuesta de Condiciones de Vida

Esta encuesta panel dirigida a los hogares nació en 2004 sustentada en un Reglamento de la UE que la regula. Tuvo un antecedente inmediato en el ‘Panel de Hogares de la Unión Europea’ (1994-2001). Proporciona una información valiosísima para el estudio de la pobreza y la desigualdad, el seguimiento de la cohesión social, las necesidades de la población y el diseño de las nuevas políticas.

En los últimos años se ha caracterizado por su capacidad de innovación tanto en lo que se refiere a la mejora de su oportunidad, ofreciendo datos avance en el mismo año de referencia, como sobre todo al desarrollo de metodologías que permitan el enlace de sus datos con otros provenientes de registros administrativos. (La metodología para la integración de datos administrativos en la recogida de datos también se ha desarrollado en el ámbito de la Encuesta de Población Activa para la obtención de ciertas variables).

Está llamada a constituirse, junto a la EPA, en un instrumento fundamental en el proceso de modernización de las estadísticas sociales europeas y así se reconoce en el Informe final del Grupo de Trabajo del Sistema Estadístico Europeo para la medición del progreso social, el bienestar y el desarrollo sostenible. El informe propone que esta encuesta se desarrolle hasta llegar a ser la herramienta nuclear para la medición de la calidad de vida. En este sentido, se ha previsto que en el año 2013 incorpore un módulo para la medición del bienestar subjetivo, lo que constituirá un hito para la estadística pública europea y en particular para el INE.

Estadísticas sobre la salud

Las estadísticas sanitarias son un clásico de la producción del INE. Las ‘Defunciones según la causa de muerte’, la ‘Encuesta de morbilidad hospitalaria’, la ‘Estadística de profesionales sanitarios’, etc. ya se elaboraban en la década de los cincuenta, y en el caso de la primera desde principios de siglo.

No obstante, a partir de los años ochenta se decide abordar el estudio de esta dimensión social desde la óptica del estado de la salud subjetiva, así como desde el de la discapacidad y la dependencia. Es así como se realizan la ‘serie’ de ‘Encuestas sobre discapacidades’ (1986, 1999 y 2008), cuya información se ha visto complementada con la derivada de los módulos y estudios de EPA citados; la Encuesta nacional de salud (2003 y 2006); la ‘Encuesta de salud y hábitos sexuales’ de 2003, realizada con la finalidad de conocer diferentes variables sobre la infección por VIH/sida; la ‘Encuesta Europea de salud’ (2009) armonizada y de periodicidad quinquenal; etc.

Estadísticas sobre educación

La producción del INE en este ámbito ha sido más bien escasa hasta bien entrada la primera década de este siglo. Las operaciones en torno a la estadística de enseñanza universitaria, pruebas de acceso a la universidad etc., son las únicas que se llevan a cabo en los primeros años del periodo descrito.

Sin embargo, en los diez últimos años se han efectuado un conjunto de investigaciones que suponen un salto cualitativo, y que ayudan a conocer aspectos tan relevantes como la transición educativo-formativa y la inserción en el mercado laboral (ETEFIL 2005), la participación de los adultos en las actividades de aprendizaje (EADA 2007). Estas encuestas junto a los módulos de la EPA y de la EPF mencionados ofrecen una visión de la enseñanza que, aunque obviamente incompleta, mejora las carencias que han acompañado durante muchos años a la estadística en este campo.

Otras operaciones

Sería muy prolijo mencionar aquí las numerosas operaciones estadísticas que se han venido realizando en campos como el ocio y la cultura, en donde las estadísticas de producción editorial y de bibliotecas son un referente histórico junto a otras (hábitos de lectura, actividades deportivas, por ejemplo) que han pasado a ser realizadas en los departamentos ministeriales correspondientes.

En una situación similar se encuentran las investigaciones en el ámbito de la seguridad y la justicia, donde la estadística de suicidios es tal vez la única con un bagaje temporal importante que sigue haciendo el INE, aunque con cambios significativos en el método de obtención de la información, ahora con las defunciones según la causa de muerte como fuente de datos en lugar del ya histórico boletín de suicidio. Por otra parte, este campo de la seguridad y la justicia está destinado a ser uno a los que habrá que prestar más atención en el futuro, en su condición de factor clave del bienestar; de hecho, se está elaborando actualmente un Reglamento que armonice la producción de esta categoría de estadísticas.

No puede acabarse esta breve referencia sin mencionar varias operaciones de enorme calado social, pero no clasificables en los grupos anteriores. Las dos primeras, la ‘Encuesta de equipamiento y uso de TIC en los hogares’, de periodicidad anual, que informa sobre el proceso que siguen los hogares para integrarse en la llamada sociedad de la información, y la ‘Encuesta de hogares y medioambiente’ (2008), destinada a conocer los hábitos y actitudes de los hogares españoles en relación con el medioambiente. Es una encuesta muy original, sin muchas referencias internacionales y una prueba evidente de cómo la estadística pública debe abordar el creciente interés que la sociedad tiene por este tema crucial.

Finalmente, están la ‘Encuesta de personas sin hogar’, que estudia un colectivo cada vez más visible, sus características y las de los centros que les prestan ayuda; y las dos ‘Encuestas de empleo del tiempo’, destinadas a conocer la dimensión del trabajo no remunerado en el hogar, las responsabilidades familiares, la participación ciudadana, etc. Estos datos han permitido elaborar un trabajo pionero sobre las ‘Cuentas del sector hogares’. El INE es pues una de las escasas instituciones estadísticas públicas que ha realizado este tipo de investigación, considerada hoy en día básica para poder llevar a cabo estudios sobre la calidad de vida, algunas de cuyas dimensiones solo se pueden analizar con la información de estas encuestas que, por otro lado y dada su relevancia, EUROSTAT querría reglamentar en un futuro próximo.

En cuanto a las investigaciones sociales de síntesis hay que destacar que el INE publicó, ya en 1974, ‘España. Panorámica Social’ un compendio de series de datos, tablas, gráficos y comentarios sobre muchas de las parcelas del amplio y complejo campo social, uniéndose a la tendencia internacional surgida en esos años de ofrecer ese tipo de información.

Posteriormente, el INE ha elaborado los llamados ‘Indicadores sociales’, siguiendo la iniciada con la operación mencionada, y que viene a ser un compendio de indicadores clasificados según los tradicionales campos de preocupación social.

La más reciente de esta categoría de operaciones es la publicación ‘Hombres y mujeres en España’, con la que se quiere atender una demanda surgida en torno a la ley de igualdad y que el INE ha acometido en colaboración con otras instituciones.

En resumen, la producción de estadísticas sociales por el INE ha experimentado un crecimiento progresivo en línea con la demanda de la sociedad, cada vez más intensa, de orientar la producción estadística hacia los hogares y la medición de su bienestar.

3.3. Estadísticas económicas

Como ya se ha comentado en otros apartados, el desarrollo de las estadísticas económicas, en especial de las dirigidas a las empresas y de las cuentas económicas, ha seguido una trayectoria creciente, en consonancia con la evolución de la demanda de este tipo de información.

En un principio esta demanda surge de las necesidades planteadas por las instituciones económicas, públicas y privadas, en el marco de los planes desarrollistas de los años sesenta y primeros setenta del pasado siglo. Son muy pocas y dispersas las estadísticas básicas que el INE realiza en esos años: encuesta de salarios, encuesta de renta agrarias, encuesta de fincas agrarias privadas de 500 y más hectáreas, encuestas de comercio interior, encuestas de transporte de mercancías por carretera, encuesta sobre precios al consumidor, encuesta sobre diferencias relativas de renta (dirigidas a los hogares), índices de producción industrial, etc. También se elaboran y publican unos ‘Indicadores económicos/Indicadores de coyuntura’, así como índices de comercio exterior de precios y cantidad.

Es decir, un conjunto de operaciones deslavazadas y con poco contenido de cara al análisis económico. Se puede entender, por tanto, que los Decretos de mayo y septiembre de 1965 por los que se asigna al INE, respectivamente, la responsabilidad de la estimación de la Renta Nacional y de la elaboración de la Contabilidad Nacional supusieran un impacto vigorizador para todo el aparato estadístico público.

Este impulso viene no solo motivado por la propia elaboración de dichas estadísticas de síntesis, sino sobre todo por la demanda que estas hacen de información estadística básica, primero estructural, para elaborar las estimaciones definitivas y semidefinitivas de las cuentas nacionales anuales, y posteriormente coyuntural para compilar las estimaciones avance (también anuales).

En una segunda fase, cuando se decide abordar las cuentas trimestrales, la previsión sobre la producción de estadísticas coyunturales aumentará; a su vez, esta presión coincidirá con los requerimientos estadísticos de la Unión Europea y sobre todo de la Unión Económica y Monetaria, que actuarán como un revulsivo de la estadística económica coyuntural europea, en tanto que su cumplimiento es objeto de control al máximo nivel ejecutivo (ECOFIN y Comité Económico y Financiero).

Sobre la base de lo anterior, la descripción de estos productos se va a realizar en dos grandes bloques: estadísticas económicas básicas y estadísticas de cuentas económicas.

3.3.1 Estadísticas económicas básicas

Bajo este epígrafe se quiere presentar un conjunto variopinto de operaciones cuya desagregación resulta compleja, dada la diversidad de materias, su periodicidad, las variables estudiadas, etc. Una clasificación que facilitará la descripción es la siguiente: Estadísticas de empresas industriales y de servicios; Estadísticas del mercado laboral (empresas); Estadísticas sobre investigación, desarrollo e innovación; Estadísticas medioambientales.

Estadísticas de empresas industriales y de servicios

La carencia tradicional de estadísticas sobre las empresas, motivada en gran parte por la no disponibilidad de directorios que sirvieran de marcos de encuesta, comenzó a disiparse con la elaboración del Censo Industrial, dispuesta por Decreto de 1975 y que fue realizado en dos fases independientes, 1978-1980. Este censo permitió aproximar el número, distribución y estructura productiva de los establecimientos y empresas industriales.

Posteriormente, ya en los años noventa, se implementa la Encuesta Industrial de Empresas, matriz de lo que posteriormente será un sistema integrado de estadísticas industriales, que abarca: otras operaciones estructurales como la 'Encuesta industrial de productos' y la 'Encuesta de consumos energéticos'; indicadores de coyuntura tradicionales como los índices de producción y precios industriales, en funcionamiento desde 1952 y 1975 respectivamente; los nuevos indicadores de cifra de negocios y de entrada de pedidos en la industria, y los índices de exportación e importación de productos industriales.

La encuesta industrial también constituyó un referente para las operaciones estructurales destinadas a cubrir las lagunas del sector servicios, el que más aporta al resultado de la actividad económica en España, pero que hasta 1998, año en que se realiza la primera 'Encuesta anual de servicios', no pasó a investigarse en su práctica totalidad (no se estudian los servicios no de mercado, la intermediación financiera, la educación y la sanidad).

Hasta esta fecha, el conocimiento de las actividades del sector servicios se había aproximado de manera parcial y progresiva: turismo (encuestas de ocupación en alojamientos turísticos, encuestas sobre la estructura de las empresas hoteleras y las agencias de viaje...), transportes (estadísticas de transporte de viajeros, encuesta estructural de las empresas de transporte de viajeros, encuestas de turismo de servicio público...), comunicaciones (encuesta de servicios postales y de telecomunicaciones), comercio (índices de comercio al por menor, encuestas de comercio al por menor y por mayor...) etc.

Sin embargo, hoy en día se puede hablar también de un sistema global de estadísticas de los servicios, que reúne estadísticas estructurales (encuesta anual de servicios, estadística de productos del sector servicios...) y coyunturales (indicadores de actividad de los servicios, índices de precios, índices de comercio exterior, filiales de empresas extranjeras...). Este sistema incluiría también las operaciones sectoriales históricas más significativas (ocupación hotelera, transporte de viajeros, índices de comercio...) y algunas otras vinculadas con aspectos novedosos y emergentes (encuesta de uso de TIC y comercio electrónico en las empresas, índices de precios y de ingresos hoteleros, indicadores de rentabilidad del sector hotelero...).

Estadísticas del mercado laboral (empresas)

La cobertura estadística de este ámbito se inició en fecha muy temprana con la 'Encuesta de salarios'. A finales de los años ochenta se puso en marcha la 'Encuesta de costes laborales', al principio (1988) con una periodicidad cuatrienal y con carácter anual a partir del año 2001; la encuesta ofrece información sobre niveles e indicadores del coste laboral medio por trabajador. Desde el año 2000 esta operación se compatibiliza con la 'Encuesta trimestral de costes laborales' con la que se pretende cubrir, por un lado, la fuerte demanda de información de corto plazo, y por otro, la elaboración del 'Índice de coste laboral armonizado'. Este índice se ha diseñado en el ámbito de la UE con el objetivo de disponer de un indicador homogéneo sobre este tema, crucial para el análisis de la productividad del factor trabajo y de la competitividad de las empresas.

Otra operación armonizada de enorme interés que se realiza desde 1995 y que viene a complementar la información sobre los salarios es la 'Encuesta anual de estructura salarial', que informa sobre la ganancia bruta anual de los trabajadores y cuyos datos se obtienen de la explotación conjunta de registros administrativos (Seguridad Social y Agencia Tributaria) y de los ficheros de la Encuesta trimestral de costes laborales. Los datos de esta encuesta permiten estimar, entre otros indicadores, la brecha salarial entre hombres y mujeres, una de las cuestiones

más demandadas en tanto que su reducción es uno de los objetivos de las políticas en torno a la igualdad de géneros.

Estadísticas sobre investigación, desarrollo e innovación

El conocimiento del esfuerzo nacional en investigación y desarrollo (I+D) fue una preocupación que el INE comenzó a atender ya en el año 1964, tras serle encargada mediante el correspondiente decreto la realización de la ‘Estadística sobre actividades de I+D’. Esta operación de carácter anual se sigue realizando hoy en día y proporciona datos sobre gasto y personal dedicado a esas actividades por los diferentes sectores económicos (empresas, administraciones públicas, instituciones privadas sin fines de lucro y enseñanza superior).

En el año 1994 se inicia la ‘Encuesta sobre innovación en las empresas’, que tuvo periodicidad bienal durante los primeros años y que desde 2002 se elabora anualmente. Es otra forma de aproximarse al proceso de innovación y de conocer los factores que influyen en la capacidad de innovar en las empresas.

En la última década se ha ampliado la información sobre esta materia en el marco de un Plan general de estadísticas de ciencia y tecnología auspiciado por EUROSTAT. De este modo, se han llevado a cabo: la ‘Encuesta sobre uso de biotecnología’ mediante un módulo anexo a las operaciones anteriores; la ‘Encuesta sobre recursos humanos en ciencia y tecnología’ dirigida a los doctores para conocer su nivel de investigación, y la estadística de síntesis ‘Indicadores de alta tecnología’ que ofrece datos sobre ciertos sectores y productos, tanto industriales como de servicios, seleccionados de acuerdo con una metodología que permite conocer el contenido tecnológico de los mismos.

Estadísticas medioambientales

La base de la estadística medioambiental del INE se desarrolla mediados los años noventa, aunque el medioambiente ya tenía su capítulo en las publicaciones de síntesis de carácter social mencionadas anteriormente (Indicadores sociales).

Las encuestas medioambientales presentan una serie de peculiaridades que las diferencian de otras operaciones más tradicionales (por ejemplo, requieren conocimientos muy específicos de ciencias básicas e ingeniería, las variables tienen que medirse muchas veces en términos físicos, etc.).

Aunque tienen poco más de una década de existencia, son numerosas las operaciones de esta categoría que se efectúan en el INE y ello a pesar del papel central que el Ministerio de Medioambiente Rural y Marino tiene en este ámbito. Su producción se puede presentar en cuatro grandes grupos: Estadísticas medioambientales sobre el agua, Estadísticas sobre los residuos, Cuentas Ambientales e Indicadores de Desarrollo Sostenible.

En el caso de las encuestas sobre el agua destacan dos operaciones, la ‘Encuesta sobre el uso del agua en la agricultura’ y la ‘Encuesta de suministro y saneamiento de agua’, ambas con periodicidad anual pero con diseños y sistemas de recogida complejos y completamente diferentes entre sí. También son distintos de los que se utilizan en las encuestas por muestreo estructurales de empresas y establecimientos del INE, los cuales sí se usan en las ‘Encuestas de generación de residuos por sector de actividad’ que, junto a la ‘Encuesta sobre recogida y tratamiento de residuos’, configuran el segundo grupo de estadísticas medioambientales, armonizadas en este caso mediante un Reglamento de la UE.

En cuanto a las cuentas medioambientales, son estadísticas de síntesis con diferentes periodicidad y cobertura conceptual, elaboradas bajo el paraguas metodológico del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada de Naciones Unidas. (Recientemente se ha aprobado un Reglamento de la UE para este campo contable). Las cuentas ambientales abarcan desde las ‘Cuentas del Agua’ a las de ‘Emisiones a la atmósfera’, ‘Flujo de materiales’, ‘Bosques’, ‘Impuestos medioambientales’, etc. y se han podido hacer gracias a la información de base

mencionada o, como sucede en las ‘Cuentas del gasto en protección medioambiental’, gracias a un módulo específico incluido en la encuesta de generación de residuos.

Finalmente, están los ‘Indicadores de desarrollo sostenible’ que el INE publica y que son los que permiten efectuar el Informe de seguimiento de la estrategia de desarrollo sostenible en la UE. Además, se publican los ‘Indicadores ambientales’ con los que se quiere representar sintéticamente la situación del medioambiente y su tendencia (gases de efecto invernadero, el agua como recurso natural renovable, la gestión de residuos, etc.)

Otras estadísticas económicas básicas

Se incluyen aquí dos categorías de operaciones que no encajan en las descritas previamente, pero que tienen enorme demanda bien por su tradición, como sucede con el IPC, bien por su novedad, caso del Índice de Precios de la Vivienda (IPV) y del conjunto de estadísticas monetarias y financieras.

En lo que respecta al IPC, verdadero emblema de la producción del INE, ha experimentado todo tipo de avatares metodológicos a lo largo de su dilatada historia y cada cambio de base ha supuesto una incorporación de las novedades conceptuales y de procedimiento más innovadoras. Esto le ha permitido ser ‘el índice de referencia’ con el que han indexado numerosas variables (salarios, precios públicos, pensiones,...), a la vez que se ha utilizado como deflactor de agregados de cuentas nacionales para los que en su momento no había otro indicador de precios.

Por su parte, el IPV tiene una historia mucho más corta y reciente y con él se ha satisfecho una necesidad informativa que venía reclamando la sociedad, sobre todo cuando se sabe que la vivienda ha sido, tal vez, el producto determinante del comportamiento de la economía española en los últimos años. Este índice incorpora también nuevas técnicas y métodos de cálculo que lo sitúan como uno de los pioneros en el ámbito de la UE.

Las estadísticas monetarias y financieras que elabora el INE complementan a las del Banco de España sobre el sector. Están referidas a variables de enorme interés, sobre todo en estos momentos de incertidumbre financiera y crisis económica, y suelen provenir de fuentes administrativas (registradores, judiciales, etc.) o directamente de las instituciones financieras. Los temas que recogen varían desde las hipotecas a las transmisiones de propiedad, y algunas como las de procedimiento concursal y las de efectos impagados vienen a sustituir a otras históricas como las quiebras y suspensiones de pagos.

3.3.2. Estadísticas de cuentas económicas

Al comienzo de este apartado se subraya que los decretos por los que el INE asumía la responsabilidad de elaborar y compilar la Renta Nacional y las Cuentas Nacionales habían sido uno de los motores del excepcional desarrollo de la estadística económica en el INE.

Esto es así y en el caso del Informe sobre la Renta Nacional, que prácticamente se estuvo realizando hasta finales de los años setenta, permitió también que las unidades implicadas en su elaboración hicieran una incursión en el campo del análisis económico de datos estadísticos, campo vedado hasta ese momento y que posteriormente, tras su desaparición, ha seguido siéndolo. Este aspecto de la actividad de las oficinas públicas de estadística ha sido uno de los más polémicos, siendo excepción las oficinas que lo realizan, por ejemplo el INSEE (Instituto de estadística y estudios económicos) francés.

Por lo que se refiere a las cuentas nacionales (y regionales), esta estadística empezó su vida en los años cincuenta y sesenta, gracias al esfuerzo de unos entusiastas economistas y estadísticos, ajenos al INE, que vieron la urgencia de disponer de esa información imprescindible en el proceso de toma de decisiones político-económicas.

Cuando el INE se responsabiliza de su compilación, lo puede hacer con criterio y calidad gracias a la previsión de los responsables y los contables de la época, que fueron capaces de anticipar la situación y habían adoptado las metodologías vigentes en esos momentos en la OCDE y en la UE (antigua Comunidad Europea). Desde el primer momento, por tanto, la Contabilidad Nacional de España se elabora de manera homogénea con la propuesta, primero, por la OCDE y, posteriormente, por la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (actual EUROSTAT).

Sería muy prolijo citar toda la producción en este campo caracterizado, por un lado, por una estructura contable y un conjunto de consistencias establecidas por las metodologías subyacentes (SEC-68, SEC-95 y el futuro SEC que previsiblemente se aprobará en el año 2012) y, por otro, por la obligatoriedad de enlazar las series que cada cierto periodo de tiempo (variable) se elaboran con un determinado año base como referencia (series 1970, 1980, 1985/1986, 1995, 2000 y 2008).

Consecuentemente, se van a mencionar solo los hitos de carácter informativo o institucional más relevantes, aun sabiendo que se van a quedar en el tintero otros muchos con igual valor y trascendencia.

- La primera estimación que puede atribuirse al INE en su totalidad, sin la colaboración del grupo de profesores y expertos mencionado, es la correspondiente al año 1968, realizada en 1971 siguiendo el modelo del Sistema Normalizado de Cuentas de la OCDE y tomando 1964 como un año de referencia de las estimaciones a precios constantes. Esta serie se extendió hasta el año 1974.

- En 1973 se decide actualizar la serie de cuentas en un doble aspecto: el primero es adoptar el Sistema Europeo de Cuentas como metodología de referencia y, en segundo lugar, cambiar el año base a 1970. Esta serie de Contabilidad Nacional España (CNE) Base 1970 se extendió hasta 1983 y supuso un cambio cualitativo en tanto que ofrecía una descripción mucho más detallada de la economía española, aunque presentaba todavía carencias importantes (ausencia de marco input-output, problemas de valoración y excesiva agregación de algunas operaciones, etc.) que se solventaron en las series posteriores.

En esta época nace una publicación, el ‘Boletín Trimestral de Coyuntura’, que ofrece información sobre una batería de indicadores de corto plazo y que se podría considerar como el germen de lo que años más tarde sería la Contabilidad Nacional Trimestral. Además esta publicación ha servido hasta fechas muy recientes para acoger numerosos trabajos de interés sobre métodos, procedimientos y desarrollos en este campo de la estadística económica.

- En los primeros ochenta se elabora la Contabilidad Nacional de España (CNE) Base 1980, primera en la que se presenta de forma integrada unas cuentas de los sectores institucionales y una tabla input-output.

En esta serie las cuentas de los sectores se hacen tras una intensa y eficaz colaboración con el Banco de España y la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), instituciones sin las cuales el proyecto no hubiera llegado a buen puerto.

De hecho, a la vez que el INE publica su serie de cuentas no financieras, las dos instituciones citadas hacen lo propio con las cuentas financieras (Banco de España) y las Cuentas de las Administraciones Públicas (IGAE).

Esta colaboración fue el embrión de lo que más tarde pasaría a ser un Grupo de trabajo informal que ha resultado clave en todas las materias relacionadas con el Procedimiento de Déficit Excesivo, crucial en el proceso de integración en la Unión Económica y Monetaria como se explicará posteriormente.

- Elaboración de la primera Contabilidad Regional de España (CRE) Base 1980, producto clave no solo por lo que significa para un país que constitucionalmente se configura como un estado de las autonomías, sino porque esta información sería fundamental para la determinación de los

montantes del Fondo de Compensación Interterritorial que define la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas. Igualmente, estos datos han sido la base que sustenta el cálculo de la ayuda que España ha venido recibiendo, tras su integración en el seno de la UE, en el marco de las sucesivas perspectivas financieras (fondos de cohesión, fondos estructurales, etc.). A partir de este momento cada serie de CNE tendrá su serie complementaria de CRE.

- A finales de los ochenta se presenta la serie CNE Base 1985/1986, elaborada en un principio para actualizar la precedente pero que, debido a la incorporación de España a la CEE y el cambio del sistema impositivo indirecto que esto conlleva (fundamentalmente la aparición del IVA), ha de resolver el tema del enlace de los años contables 1985 y anteriores, y 1986 y siguientes. Con el fin de solucionar este problema se idea un procedimiento que la convierte en una serie muy peculiar y única, sin parangón en el ámbito internacional de las cuentas económicas.

La CRE-85 ha de resolver el mismo problema y es esta la serie que se utiliza para establecer las primeras perspectivas financieras antes señaladas. Asimismo, esta es la primera CRE para la que se realizan estimaciones a precios constantes, paso importante para el análisis del crecimiento y el comportamiento económico de las comunidades autónomas.

- A principios de los años 90 se presenta la primera Contabilidad Trimestral de España (CNTR) producto imprescindible para el análisis de coyuntura, requerido durante largo tiempo y cuya realización solo se pudo encarar una vez que se dispuso de la información coyuntural de base de los agregados más importantes y de la imprescindible capacidad tecnológica para modelizar y trimestralizar las series correspondientes y estimar las magnitudes trimestrales.

Así como las series de CNE tienen sus homónimas CRE, no sucede igual con las cuentas nacionales trimestrales, de las que no se han derivado hasta la fecha series de cuentas trimestrales regionales, siendo este un campo que ha quedado bajo de responsabilidad de las propias comunidades autónomas.

La trimestralización se ha extendido recientemente al campo institucional donde se elaboran las cuentas trimestrales de los sectores institucionales.

- En la segunda mitad de los noventa se presenta la CNE/CRE Base 1995, primera que incorpora la metodología implantada y exigida mediante el Reglamento del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95). Las novedades conceptuales que introduce el nuevo sistema, versión europea del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas (SCN-93), junto con la obligatoriedad de realizar una serie de ajustes que faciliten la medición de una parte de la economía no registrada, hacen que las nuevas series contables y el nuevo marco input-output supongan una cierta ruptura en cuanto al nivel de los principales agregados macroeconómicos.

Son precisamente estos nuevos agregados (en particular el PIB, el déficit y la deuda pública) los que se utilizaron para determinar las variables de ingreso de España en la UEM.

La importancia en este marco de todo lo relacionado con el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), ha sido lo que ha motivado el desarrollo del Grupo (no formalizado institucionalmente) para la delimitación del sector administraciones públicas citado anteriormente (INE, Banco de España, e IGAE). Este grupo, cuya cabeza visible ante las autoridades europeas responsables del control PDE es el INE, ha facilitado la labor de medición de dichas variables y ha evitado la aparición de problemas como los surgidos en otras oficinas de estadística públicas europeas.

- Las nuevas leyes de financiación de las Comunidades Autónomas han determinado que los llamados ‘indicadores de consumo’ sean la referencia para la asignación de la parte del IVA y otros impuestos que corresponde a las comunidades autónomas, y han establecido igualmente que es el INE quien tiene la responsabilidad de estimar y certificar esos indicadores.

Esta actividad ha requerido la aplicación de la metodología de cuentas nacionales y regionales y la utilización de esquemas y estructuras asociados a las mismas.

Los métodos y resultados de estos cálculos se han utilizado a su vez para la elaboración de las primeras 'Balanzas fiscales' publicadas en 2008, que no se podrían haber estimado sin dicha aportación.

- Un trabajo de gran relevancia presentado igualmente en esta última década es la compilación de la Cuenta Satélite del Turismo, que ha supuesto abrir una vía que complementa la capacidad informativa de los sistemas de cuentas, centrándose en una actividad transversal como el turismo, uno de los motores de nuestra economía. Esta línea de trabajo se podrá extender a otros campos de interés (salud, hogares, I+D, medioambiente, etc.) aumentando la potencialidad de nuestras cuentas.
- Finalmente, en fechas muy recientes se han presentado los datos de la CN-Base 2008, una actualización de las anteriores, que probablemente será la última ajustada al SEC-95. En estos momentos se está discutiendo el Reglamento que implantará el nuevo SEC cuya aplicación práctica no se podrá efectuar hasta mediados de esta década.

COROLARIO

Naturalmente, nada de lo que aquí se ha expuesto se podría haber realizado en los términos de calidad indicados sin los recursos humanos del INE, más de 4000 personas en la actualidad, en particular de los funcionarios de los Cuerpos de Estadísticos Superiores y de Diplomados en Estadística del Estado, quienes con su magnífica formación, capacidad, interés y dedicación han estado en la dirección y ejecución de la práctica totalidad de los proyectos citados.

Hay que mencionar también como responsable de estas actuaciones a la organización territorial que ha acompañado al INE en su andadura en estos cincuenta años, con independencia de los cambios orgánicos y funcionales acaecidos en este tiempo. Esta organización ha facilitado los trabajos, especialmente los relacionados con la cobertura territorial en algunas de las fases del proceso de producción, lo que de paso ha permitido extender la información a ámbitos espaciales más reducidos (Comunidades Autónomas, provincias, e incluso municipios), que ha sido uno de los logros indudables de este periodo.