

CARLOS LUIS IGLESIAS PATIÑO_(carlos.iglesias@ige.eu)_Instituto Galego de Estatística, Galicia-España
ESTEFANÍA VILLAR CHEDA_Instituto Galego de Estatística, Galicia-España
ROSA ELVIRA FERNÁNDEZ GONZÁLEZ_Instituto Galego de Estatística, Galicia-España

Avaliación e seguimento da planificación e da programación: o caso do Plan galego de estatística 2007-2011 e dos seus programas

Evaluación y seguimiento de la planificación y
de la programación: el caso del Plan gallego de
estadística 2007-2011 y de sus programas

*Evaluation and Monitoring of the Planning and
Programming: the Case of the Galician Plan of
Statistics 2007-2011 and its Programs*

✂ Resumen: Descríbense os indicadores definidos e calculados para avaliar os instrumentos de planificación e ordenación empregados no Sistema Estatístico Galego: o plan e os seus programas anuais. Para avaliálos, empregáronse indicadores que reflicten cunha medida numérica a execución dunhas actividades (no programa) ou consecución duns obxectivos (no plan). Nos programas calcúlanse graos de execución, porcentaxe de cumprimento do calendario e cobertura de proxecto técnico para medir non só a realización, senón tamén a súa puntualidade e a súa corrección técnica. Para cuantificar a consecución dos obxectivos do plan establecéronse outros indicadores, entre eles os de satisfacción das metas ou de aproveitamento das fontes. Estes indicadores complementáanse con outras medidas de análise que permiten examinar as programacións e extraer conclusións.

✂ Palabras clave: Planificación, programación, indicadores, seguimento, avaliación

✂ Abstract: The indicators defined and calculated to evaluate the instruments of planning and ordering used in the Galician Statistical System are described: the plan and its annual programs. To evaluate them, indicators that reflect -with a numerical measure- the execution of some activities (in the program)

or attainment of some aims (in the plan) were used. In the programs, calculations were made of the degrees of execution, percentage of fulfilment of the deadlines and coverage of technical project to measure. These calculations were carried out in order to measure not only its accomplishment, but also its punctuality and technical correction. As to quantifying the accomplishment of the plan's objectives, other indicators were established, amongst which were those of satisfaction about the goals and of the good utilization of sources. These indicators are complemented with other analyses that allow us to examine the implementation of the programs and to draw conclusions.

& Keywords: planning, programming, indicators, monitoring, evaluation.

1. INTRODUCCIÓN

Un goberno debería implementar as súas medidas baseándoas sobre previsións sustentadas nunha determinada base factual. Deste xeito, a avaliación da eficacia de ditas medidas reside, en parte, na calidade da información sobre a que se basean ou nos indicadores que se elaboran a partir dela, o que en moitas ocasións resulta problemático ou difícil. Así, ocorre que en moitos aspectos a política económica, social ou territorial se argumenta sobre presuncións, feito que certamente diminúe a súa eficacia.

A produción de información, dun xeito máis ou menos organizado, desenvolveuse ao mesmo tempo que as relacións comerciais e así, a orixe dos sistemas de información, pode atoparse nos primeiros imperios e nos pobos con grandes intereses comerciais. A partir de aquí, e tras algunhas parénteses máis ou menos longas nos diferentes países, a información ten evolucionado, sendo este desenvolvemento exponencial nos últimos cincuenta anos, onde os avances tecnolóxicos levan a que moitos autores falen da “era da información” e mesmo da “do coñecemento”.

Unha sociedade avanzada cun réxime democrático necesita un sistema de información tanto para a formación dunha opinión pública informada nunha base sólida, como para a toma de decisións políticas e económicas que, sen ánimo de ser exhaustivo, debe abranger:

- Os medios de comunicación social
- A ciencia e a cultura, con mención especial ao sistema educativo
- A información socioeconómica, onde se inclúe o sistema de rexistros públicos, a información territorial e a estatística

Polo tanto, é precisa unha política pública estatística e como toda política pública existe a necesidade da súa avaliación e seguimento, porque non podemos xestionar o que non podemos medir ou, empregando a xiria deportiva, “se non se leva a conta non se compite só se adestra”. É dicir, é preciso un control cualitativo e cuantitativo.

Neste tempo estamos a vivir exemplos paradigmáticos do que acontece cando falta o control ou este non foi preciso abondo ou ben non se tomaron as decisións que se deducían del. No eido público, o asunto do déficit que remata nunha débeda excesiva; no eido privado, un certo descontrol na xestión de activos e na concesión de créditos que provoca unha crise bancaria.

Nesta recesión non se pode criticar ao subsistema estatístico que anticipou, tanto institucionalmente como de forma individual (Aranda, 2008) o que estaba por vir, aínda que, se cadra, non na magnitude en que se produciu.

É desexable que un sistema dispoña dunha realimentación negativa que o conduza próximo ao equilibrio e debe evitarse toda realimentación positiva que o arrede del, nalgúns casos perigosamente, como sucedeu no mercado inmobiliario.

2. MARCO NORMATIVO E ORGANIZATIVO

Dada a configuración actual do Estado español, de carácter marcadamente descentralizada, onde existen centros de decisión socioeconómica distintos do Goberno central, as Comunidades Autónomas (CC.AA.), con competencia exclusiva ou compartida en numerosos eidos, teñen necesidades de información estatística para a consecución dos seus fins.

Algunha destas necesidades pode ser satisfeita sen grandes custos adicionais polo aparato estatístico do Estado, aínda así é necesaria a dispoñibilidade e estruturación, non só da

documentación estatística, senón mesmo de información máis desagregada que a contida nas publicacións.

No entanto, en numerosas ocasións a información obtense de enquisas por mostraxe, o que orixina que non se poida ter moi desagregada por divisións xeográficas ou se dispoña, pero con grandes erros de mostraxe. O erro pode ser totalmente admisible para as cifras do Estado e mesmo para as da C.A., pero non para provincias, comarcas ou grupos delas. E esta información si é necesaria na articulación da política do goberno da C.A.

Asemade, hai que engadir que as estruturas produtivas do Estado e da C.A. poden ser moi diferentes. Poden existir sectores moi importantes para a C.A., que no conxunto do Estado teñan pouco peso relativo, por exemplo, o sector lácteo, a pesca e a superficie forestal pesan máis en Galicia que no Estado. E tamén as peculiaridades galegas: parroquia rural, montes en man común, augas interiores... Ademais unha gran parte das estatísticas que publican os ministerios baséanse nos datos recollidos pola C.A., que mesmo serven finalmente para elaborar estatísticas comunitarias.

Por último, unha C.A. debe dispor dun sistema integrado de contas económicas encadrado dentro dun marco de referencia territorial onde se vaia, a súa vez, integrando a información ambiental, o que supón unha análise profunda da poboación que soporta e as súas relacións. Todo isto permitirá realizar unha planificación axeitada aos requirimentos europeos, que consideran como unha boa práctica empregar a información estatística oficial con preferencia sobre outras. É necesario o subsistema estatístico galego, isto é, o regulado pola Lei de estatística de Galicia (LEG).

Planificación estatística na comunidade autónoma

Unha característica a subliñar dos plans estatísticos é a súa transversalidade, xa que afectan a todos os departamentos da Administración autonómica e non só ao órgano central de estatística (OCE), o Instituto Galego de Estatística (IGE) na nosa C.A., a diferenza da maioría dos outros plans.

No 1998 apróbase o primeiro Plan galego de estatística (PGE 1998-2001). Nesta época xa abundan as actividades estatísticas de gran envergadura: Táboas input-output e contas económicas; censo, Padrón, estatística e proxeccións de poboación; enquisa de bovino e prezos do leite; enquisa de ocupación hoteleira...; que se incluíron na Lei 6/1997 como operacións estatísticas en curso.

O segundo plan (PGE 2002-2006) apróbase no 2001. Foi máis ambicioso, pois aumentaron os temas por tratar ademais de ampliar a visión do sistema estatístico cara a un sistema estatístico máis integral.

O principal problema destes dous primeiros plans era a súa rixidez. Así, tanto o PGE 1998-2001 como o PGE 2002-2006 estaban configurados como unha listaxe de actividades estatísticas, entre as que se seleccionaban anualmente aquelas que configurarían o programa estatístico dese ano. Esta selección, a partires dunha lista pechada, daba lugar a unha serie de situacións non desexadas nun sistema estatístico, como son as estatísticas concorrentes elaboradas en paralelo por diferentes organismos, as estatísticas mal definidas ou carentes de interese ou a inercia na programación de actividades.

A Lei 16/2006, do 27 de decembro, aproba o terceiro plan (PGE 2007-2011), que foi o resultado dun proceso de reflexión e análise dos anteriores e da situación do sistema estatístico en Galicia. Xurdiu do traballo conxunto do IGE e as consellerías con diversos axentes económicos e sociais representados no Consello Galego de Estatística (CGE).

Para dotalo de máis flexibilidade, o PGE 2007-2011 pensouse en forma de metas de información, de modo que nesta Lei, defínense os temas dos que tratarán as diferentes actividades estatísticas, mentres que nos decretos dos programas anuais, concréntanse as que se desenvolverán ese ano para satisfacer as metas, a partir dun acervo que se había plasmar no Inventario de operacións e outras actividades.

Todo isto dotaría de meirande flexibilidade, ao permitir a programación e desprogramación, rompendo coa inercia, mais con total transparencia para o cidadán e as autoridades. Asemade, resultou dunha utilidade extraordinaria cando, con posterioridade á promulgación do plan, os últimos programas tiveron que desenvolverse nuns exercicios orzamentarios moi restritivos.

3. O PLAN 2007-2011: PLANIFICACIÓN E ORDENACIÓN

A planificación no quinquenio 2007-2011 seguiu os principios da boa gobernanza (CE, 2001):

Apertura: impulsáronse as TIC como vehículo fundamental de difusión e comunicación do IGE e sentáronse os alicerces no resto do sistema. Ademais, xeneralizouse o proxecto técnico (PT) para aquelas actividades que aspiraban a converterse en fonte oficial.

Participación: constituíronse grupos de traballo no seo do CGE para a redacción das obxectivos informativos (Bermúdez *et al.*, 2007). Ademais, o PT tamén se presenta perante o CGE.

Responsabilidade: perseguíase a designación en todos os departamentos da C.A. do seu órgano estatístico sectorial (OES). Aclarouse a asignación da responsabilidade da actividade estatística, tanto dentro do sistema estatístico galego (SEG), como na súa relación co sistema estadístico nacional (SEN) –distinción entre as operacións fronte ao resto de actividades estatísticas- e consolidación, ao remate do plan, de actividades estatísticas.

Eficiencia: establécese como principio xeral do PGE o aproveitamento das fontes existentes (art. 6) e profúndase na complementariedade co Plan estadístico nacional (PEN) –inclusión das operacións en cumprimento, potenciación das estatísticas de síntese...-. O SEG pretendía minimizar as duplicidades, aínda en escenarios orzamentarios máis boiantes cós actuais (Touriño *et al.*, 2010: 35 e Bermúdez *et al.*, 2007: 92).

Coherencia: determínase a oficialidade dunha operación estatística que ha ser a que forneza datos para todos os departamentos, independentemente de quen sexa o seu organismo produtor, e procúrase unha visión máis sistémica da actividade estatística para fins da C.A. (o art. 12.4 esixe a participación do IGE na elaboración e execución de todos os PT relativos a operacións de contas económicas).

O PGE é o instrumento de planificación e ordenación da actividade estatística da comunidade autónoma. Como planificación, o PGE establece un obxectivo central que se descompón en obxectivos informativos, organizativos e instrumentais, que marcan tanto o contido como a forma das estatísticas para os fins da comunidade autónoma. Dentro dunha planificación en chanzos, para o desenvolvemento e a execución do PGE apróbbase un decreto co programa estatístico anual.

3.1 Planificación por obxectivos

O obxectivo central é consolidar o SEG e conseguirmos un conxunto coherente, rigoroso e actualizado de datos que responda ás demandas das institucións públicas, dos axentes

económicos e sociais e dos cidadáns, baixo os criterios de economía e de aproveitamento das fontes existentes, minimizando as molestias aos informantes e garantindo o segredo estatístico. Este obxectivo central particularízase nos:

- obxectivos informativos (art. 7), para establecer a temática á que se ha de referir a información elaborada. Concrétanse nas denominadas metas de información (anexo II da Lei 16/2006), que se satisfán coas operacións e as outras actividades dos programas anuais. Determinan que materias se deben abordar desde a organización estatística.
- obxectivos organizativos (art. 8), para usar racionalmente os recursos dispoñibles. Determinan o xeito de organizar a estatística oficial.
- obxectivos instrumentais (art. 9), para asegurar a calidade do sistema estatístico e a súa conexión cos usuarios. Determinan o xeito de desenvolver as actuacións.

Obxectivos informativos do plan

No PGE 2007-2011 establecéronse 70 metas de información por satisfacer nese quinquenio. Esta flexibilidade permitiría substituír operacións que, en principio, se estivesen facendo no SEG, por outras facilitadas por outra administración, cumprindo co principio de economía e aproveitamento das fontes existentes, que se cita no seu obxectivo central.

Esta configuración do plan en metas no canto de actividades, fixo preciso desenvolver un inventario de actividades estatísticas que configuraba o marco do cal se extraerían as diferentes operacións a incluír nos programas anuais.

As metas, clasificadas en catro áreas e vinte seccións segundo o anexo I da Lei, redactáronse de xeito que a cada unha delas debería contar cunha operación estatística para asegurar que o sistema estatístico galego achegase un valor engadido. E tamén se potenciou a complementariedade co PEN, de xeito que as actividades ofrecesen información non dispoñible no momento da súa programación (Bermúdez *et al.*, 2007: 89).

Obxectivos organizativos

Os obxectivos organizativos, tal e como se explica no PGE, están dirixidos a conseguir un uso máis racional dos recursos e das informacións dispoñibles polas administracións públicas. Estes obxectivos, xunto con outros artigos xerais nos que se ordena a actividade estatística, determinarían como se terían que organizar os distintos axentes que realizan estatísticas. Como obxectivos organizativos inclúense: a) consolidar a organización estatística de Galicia, b) potenciar a colaboración desta cos axentes locais e outros órganos, entidades e institucións (nacionais ou internacionais) relacionadas coa estatística e c) fomentar un uso máis eficiente dos rexistros das distintas administracións. Aínda que na Lei 9/1988 de estatística se recolle a existencia dunha organización estatística da C.A. de Galicia, no momento de elaboración do PGE esta non se atopaba completamente desenvolvida.

Inicialmente (nos anos 90) creáronse tres OES nas consellerías, daquela, máis relacionadas coa produción de bens: agricultura, pesca e industria. Dependían organicamente da consellería correspondente e funcionalmente do IGE.

Este modelo non deu os froitos desexados, desaparecieron os órganos destacados nas consellerías e foron substituídos por unidades de asistencia técnica dentro do propio IGE. Esta decisión tivo outros problemas, como eran a desconexión coas fontes administrativas de información, e tampouco se consolidou.

Chegados ao 2006 era preciso o desenvolvemento e institucionalización dos outros nodos da organización estatística para mellorar a interconexión do sistema. Coa Lei do PGE

2007-2011 quedou establecida a obriga de pór en funcionamento os órganos estatísticos dos departamentos nun prazo taxado.

Obxectivos instrumentais

A Lei do PGE inclúe (art. 9) dez obxectivos instrumentais *dirixidos a desenvolver aquelas actividades necesarias para asegurar a calidade e conexión do sistema estatístico cos usuarios*; mais non concreta como se satisfarán. Isto dificulta a súa avaliación, ao non contar cunha base obxectiva de análise, a diferenza das metas.

Por unha banda, no artigo 4 determínase que as metas serán satisfeitas mediante as operacións dos programas e outras actividades estatísticas e, pola outra, no artigo 11 concrétese que os programas incorporarán unha relación de operacións estatísticas dirixidas a acadar as metas. Así pois, diremos que os obxectivos informativos operacionalizáronse, non tal os instrumentais.

3.2 Ordenación

Dende a óptica da ordenación, os PGE anteriores xa establecían unha programación anual das diferentes actividades por realizar; mais neste plan avanzaouse na concreción das estatísticas achegando novas definicións ao sistema.

No PGE 2007-2011 diferenciouse por unha banda, ás actividades “estatísticas” doutras que poden ter interese estatístico, pero non tiñan unha metodoloxía xenuinamente estatística na súa elaboración (meros directorios, guías, sistemas de información); e pola outra as actividades “propias”, daquelas cuxa responsabilidade corresponde a organismos que non pertencen á C.A. de Galicia.

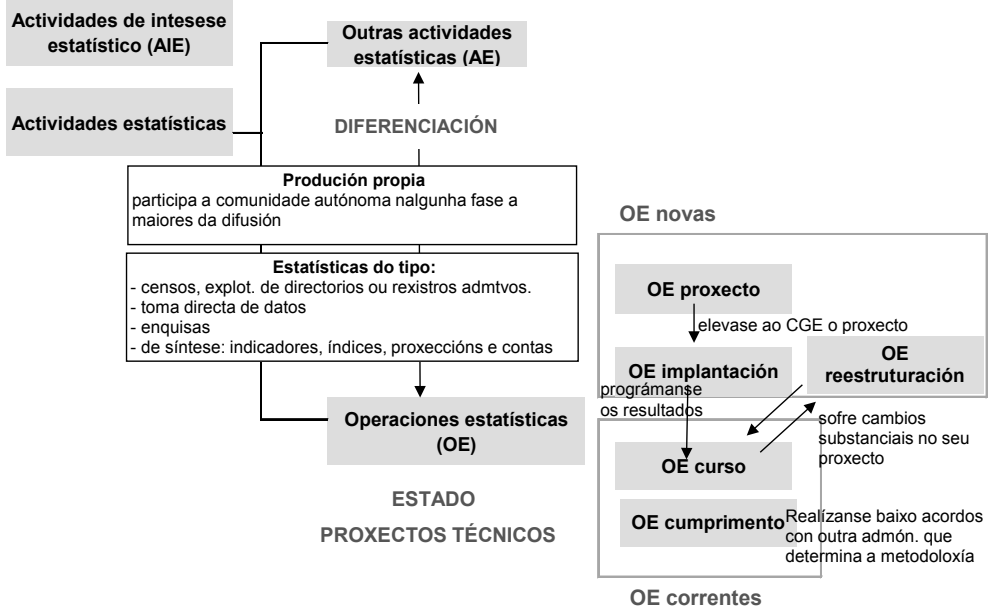
Así xurdiu o concepto de **operación estatística** (OE), de xeito que serán aquelas actividades estatísticas que cumpran dúas condicións

- 1) Estean clasificadas dentro dalgún dos puntos seguintes:
 - a) censos,
 - b) enquisas por mostraxe,
 - c) toma directa de datos,
 - d) explotacións estatísticas de directorios ou rexistros administrativos,
 - e) de síntese (sistema de indicadores, números índices, contas económicas e proxeccións).
- 2) Algunha das administracións da comunidade autónoma participa na súa elaboración nalgunha fase a maiores da de difusión.

A diferenciación entre operacións e outras actividades estatísticas (AE) ten sentido na medida que o tratamento dunhas e doutras é diferente dentro do sistema estatístico. Ás OE váiselles esixir un proxecto técnico e unha difusión programada (que non se lle esixe as AE); de xeito que segundo estas dúas cuestións (PT e difusión) determinarase anualmente o estado da operación estatística. Os posibles estados da OE están definidos no plan e reflicten a traxectoria da operación e o seu grao de desenvolvemento (esquema 1).

Así pois, as **operacións correntes**, son aquelas que teñen un proxecto técnico e difunden uns resultados que permiten unha comparación cronolóxica.

Esquema 1. Tipo de actuacións estatísticas derivadas do PGE 2007-2011



4. OS PROGRAMAS ESTADÍSTICOS ANUAIS

4.1 Programación anual

Segundo establece o artigo 11 da lei do PGE 2007-2011, *os programas anuais incorporarán unha relación das operacións estatísticas dirixidas a acadar as metas de información, así como o seu estado.*

Os decretos dos programas correspondentes a este plan contan cun articulado e con 5 anexos, onde se relacionan as operacións e outras actividades, así como as súas características. O anexo I recolle as operacións e actividades dirixidas a acadar as metas de información do plan, de xeito que esta listaxe ven sendo a que relaciona as OE dos programas coas metas de información do plan.

O anexo II recolle as OE e as AE segundo organismo responsable. Téñase en conta que esta responsabilidade pode variar a par dos programas, como de feito aconteceu con algunhas actividades. Aínda que na lei do plan o punto 2 do artigo 5 establece unha asignación, con carácter xeral, da competencia para realizar as OE e as AE, é preciso determinala cada ano.

Os anexos III e IV recollen as principais características das operacións e das outras actividades, respectivamente. O primeiro deles realizase segundo se establece no artigo 11 da lei do plan e inclúe, entre outras características, a forma e os prazos de difusión da estatística. O anexo V recolle outras actividades de interese estatístico.

Referido ás operacións correntes, no proceso de preparación do programa, cada unidade de produción establece as fases nas que consistirá a actividade programada (recollida de información, elaboración das táboas..), xunto cunha ponderación numérica do traballo que representa cada unha delas. Isto, que non se inclúe no decreto do programa, empregárase para valorarmos, ao rematar o ano, a execución destas operacións.

4.2 Seguimento dos programas por indicadores

O proceso de avaliación e seguimento consiste en confrontarmos un conxunto de datos cun referencial, un conxunto de criterios. No caso que nos ocupa, no seguimento anual, o referencial estableceuno o responsable da unidade de produción estatística na fase de programación anual, como vimos de comentar, e logo foi asumido pola consellería tras a súa consulta, a súa corrección, se proceder, e a presentación ao CGE, onde a propia consellería dispón do seu representante.

Os indicadores de seguimento calcúlanse ao final do programa e procuran medir a realización da actividade prevista para o ano en cuestión. No plan 2007-2011 traballouse con varios indicadores: grao de execución, indicador de calendario e cobertura con proxecto das operacións, ao abeiro dunha planificación mediante indicadores (Tourinho *et al.*, 2010: 39-43).

Grao de execución

Con este indicador pretendeuse dar unha medida, entre 0 e 100, que describa a proporción que representan as actuacións realizadas da operación estatística sobre as previstas no ano en cuestión. Segundo o seu estado no programa, estableceuse unha forma de obtelo e despois, de agregalo.

Na programación, de cada **OE corrente** determinouse cadansúas fases e o que representaban, en porcentaxe, co respecto do total. Nestes casos o grao de execución é a suma das porcentaxes das fases efectivamente realizadas (ou a súa parte proporcional).

No resto de **operacións** (en proxecto, implantación e reestruturación), que denominaremos no sucesivo **novas**, o grao de execución era determinado desde o IGE a partir da información dispoñible no servizo de coordinación en canto á realización/avance no proxecto técnico, ou na elaboración dos primeiros resultados. Tamén se determinaba dende o IGE o grao de execución das AE.

O grao de execución das operacións, por consellerías e para o total da comunidade autónoma, calculábase por tipo -novas e correntes- e despois se agregaba de xeito ponderado (80% correntes e 20% novas) para obter unha execución media das OE.

O grao de execución das OE e das AE agrégase tamén de xeito ponderado (80% OE e 20% AE), acadando así unha medida global da realización das actividades programadas.

Gráfico 1. Grao de execución



Presentan diferenzas salientables o grao de execución das operacións correntes e o das novas, tanto nos niveis (estas últimas, cuns valores moi baixos), como na evolución. Dado que as primeiras teñen un peso moi superior, a execución global das operacións reflicten a execución das correntes.

A execución das operacións novas non só reflicte unha baixa realización, senón que podería entenderse como resultado dunha programación moi optimista, introducindo moitas operacións en proxecto que despois, por falla de recursos, non se poden executar.

A execución das operacións e das outras actividades presentan un mesmo perfil na evolución á par dos programas, diminuíndo nos tres primeiros anos para estabilizarse nos dous últimos (gráfico 1).

Indicador de calendario

Este indicador dá unha medida da porcentaxe de veces que se difunde na data prevista. Baseouse na fórmula que xa se empregaba para a inspección de servizos e só para aquelas operacións que tiñan prevista a súa difusión. A unidade elemental para o seu cálculo é cada combinación diferente de “operación estatística, período de referencia dos resultados, soporte” que chamaremos **unidade de calendario**, de xeito que de teren previsto difundir un mesmo ano en dous soportes diferentes, serán dúas unidades as que estean contabilizándose.

Para cada unidade de calendario, defínese a **puntuación de cumprimento do calendario** do seguinte xeito:

- estatísticas mensuais e trimestrais: 1 ou 3 puntos por cada mes ou trimestre no que o día (no caso do IGE) ou o mes (no caso das consellerías) de difusión corresponda co día/mes previsto no programa.
- estatísticas semestrais e anuais: 6 puntos por cada semestre ou 12 puntos no ano, cando o mes de difusión corresponda co mes previsto. Nas anuais, cando se teña un mes de retraso a puntuación será de 6, cando teña dous meses de retraso será 3 e terá 0 puntos cando se retrase 3 ou máis meses.

Así, asociada a cada unidade de calendario a puntuación de cumprimento do calendario valerá de 0 a 12 puntos. Para obter un indicador por operación, súmase as puntuacións de todas as súas unidades e divídese entre 12 polo número de unidades, ofrecendo o indicador en tanto por cen.

O indicador de calendario é moi variable duns departamentos a outros e mesmo, dentro de cada un, ao longo dos programas; o que impide recoñecer evolucións ou patróns. Se analizamos cada departamento non se observan melloras no cumprimento dos prazos de difusión nin converxencias ata valores de referencia.

Cobertura do proxecto técnico

Calcúlase o cociente entre as operacións estatísticas con proxecto entregado e o total de operacións estatísticas. Este indicador obtense para as operacións novas, para as operacións correntes e para o total de operacións. Por proxecto entregado incluíamos tamén os borradores, é dicir, os que estaban en fase de estudo e que aínda non eran definitivos, dado a situación transitoria de dous anos que a propia lei do PGE establecía.

O indicador de cobertura de PT reflicte unha mellora continúa na situación das operacións estatísticas con respecto ao seu proxecto técnico, chegando practicamente no 2011 ao 100% das operacións. Tampouco podemos darnos por satisfeitos con esta melloría e non esquezamos que das correntes todas deberían ter o proxecto (non só en borrador, senón rematado) antes de incluílas nos programas e as novas deberían telo ao final deste. A seguinte táboa recolle un resumo dos indicadores antes mencionados.

Táboa 1. Indicadores de seguimento do programa estatístico

	2007			2008			2009			2010			2011		
	Grao exec.	Ical.	Cob. PT	Grao exec.	Ical.	Cob. PT	Grao exec.	Ical.	Cob. PT	Grao exec.	Ical.	Cob. PT	Grao exec.	Ical.	Cob. PT
Presidencia da Xunta	59	-	67	88	100	100	85	100	100	98	50	100	94	25	100
C. Presidencia, AA.PP. e Xustiza	65	-	100	47	-	67	19	0	50	0	-	100	20	-	100
C. Facenda	84	50	20	87	25	50	74	33	83	86	75	100	88	100	100
C. Medio Ambiente, Territorio e Infr.	84	43	82	74	67	77	61	45	89	69	78	100	71	71	86
C. Economía e Industria	86	0	43	81	0	67	84	20	80	84	50	80	78	13	100
C. Educación e Ordenación Univ.	89	50	70	75	30	70	60	20	78	76	38	88	63	33	75
C. Sanidade	73	18	59	73	22	78	86	29	88	77	33	100	70	82	100
C. Cultura e Turismo	66	70	58	58	60	67	67	60	89	85	73	100	56	46	100
C. Traballo e Benestar	91	38	85	78	60	81	78	70	88	81	81	91	87	54	90
C. Medio Rural	60	1	48	79	4	100	61	0	100	80	74	100	63	17	100
C. Mar	100	75	100	85	100	80	84	100	80	84	100	100	84	83	100
IGE	87	75	66	88	62	79	92	51	96	88	85	100	95	96	100
Total C.A de Galicia	83	28	66	80	44	78	78	43	89	82	73	97	83	58	97

Nota: No ano 2009 produciuse cambios na estrutura da Xunta de Galicia. A da táboa corresponde coa vixente nos anos 2010 e 2011 polo que as actividades dos programas 2007, 2008 e 2009 asignáronse a posteriori, polo tanto, non coinciden co seu respectivo decreto do programa. Esta estrutura tampouco corresponde coa actual

5. AVALIACIÓN DO PLAN GALEGO DE ESTATÍSTICA

No caso do PGE, o proceso de avaliación final consiste en confrontarmos os desempeños observados ou declarados cos obxectivos fixados na Lei 16/2006. Os OCE adoitan ser organismos cunha avanzada cultura de rendición de contas e o IGE, como OCE da C.A. de Galicia, está inmerso nesta corrente, aínda que ten percorrido por diante. Como órgano coordinador do SEG, está a difundir esta cultura entre os nodos do sistema.

Esta sorte de control interno realizado polo IGE e mais polo CGE é complementado polo control externo do Parlamento de Galicia. Poderíase pensar nun futuro noutros tipos de control externo como as 'peer reviews', que prevé o Código de Conduta para as Estatísticas Europeas ('Boas prácticas').

Todo proceso de avaliación inclúe dúas fases: recolla de datos e emisión dunha cualificación. Cualificación que non debería depender exclusivamente dos datos achegados por unha persoa que forma parte do órgano ou institución avaliada e que mesmo podería considerarse ela propia como o obxecto da avaliación.

A meirande parte da recolla realizouse co gallo dos seguimentos anuais, no entanto, a emisión dunha cualificación non consistía nun simple proceso de agregación dos seguimentos anuais, senón que buscaba unha certa consolidación dos programas, tentando dar unha imaxe máis axeitada do cumprimento dos distintos obxectivos e non só no seu aspecto operacional.

Podemos dicir que os obxectivos informativos operacionalizáronse, os máis deles, mediante as actividades estatísticas que apuntaban ás metas, coa axuda dos comentarios de cadansúa sección temática incluídos na propia Lei 16/2006. No entanto, algúns deles e mais os organizativos e instrumentais non foron operacionalizados de xeito tan doado.

Os números clarexan, e se non for posible a transnumeración neste asunto, quizais habería que reflexionar máis sobre el para que estiver máis claro. No entanto, tampouco hai que converter o número nun fetiche. Por isto, houbo que recorrer a unha avaliación complementaria cun meirande peso cualitativo fronte ao cuantitativo.

Como xa se mencionou, a práctica desta avaliación incluíu a recolla de datos –onde a observación foi substituíndo progresivamente á declaración–, a medida e a análise, dentro do seu tratamento. Tentábase construír indicadores que permitisen cuantificar en que grao se acadaron os obxectivos formulados para o quinquenio e de chegarmos, por acumulación, a valorar o cumprimento do central (artigo 6).

O documento de avaliación redáctase en cumprimento do artigo 14 da Lei 16/2006, no que se encomenda ao IGE elaborar informes de seguimento dos programas anuais e un final de avaliación do plan, para a súa consideración polo CGE e traslado ao Parlamento.

O devandito informe final (IGE, 2012) segue esta ordenación de obxectivos, desde o xeral ata os formulados para as actividades concretas dos programas, e complétase con tres anexos, dous con máis detalle sobre satisfacción de metas e programación de actividades inventariadas e un sobre perspectiva de xénero¹.

Nos seguintes apartados detallaremos como se construíron os indicadores numéricos empregados para analizar a consecución dos obxectivos informativos redactados en forma de metas e dos obxectivos organizativos².

5.1 Indicadores para os obxectivos informativos do plan conformados en metas

Tratábase de avaliar o cumprimento dos 13 obxectivos informativos e o grao de satisfacción das 70 metas de información nas que se concretan. Para isto cómpre analizar previamente a execución das actividades programadas anualmente (informes anuais de seguimento dos PEA), cuxos resultados han de responder ás necesidades de información expresadas nas metas.

Para medir o grao de satisfacción dunha meta combínanse dous criterios. O primeiro consiste en comprobar se se difunde información relevante sobre a temática implícita na súa redacción (criterio de satisfacción temática) e o segundo, se a información ofertada supón unha contribución neta do noso sistema estatístico, por estar vencellada á execución de operacións propias con proxecto técnico (criterio de satisfacción técnica).

Esta dupla dimensión era necesaria polo xeito de redactar as metas, como se mencionou na epígrafe de Obxectivos informativos do plan. Cómpre recordar a diferenza entre OE e AE. Na primeira participa algunha administración galega, execútase cun proxecto técnico aprobado polo CGE e é de difusión obrigatoria. Unha AE que consista na publicación de resultados elaborados fóra do SEG contribúe á consecución dunha meta segundo o criterio de satisfacción temática, pero non se considera cando se mide a satisfacción técnica.

Outro concepto utilizado para medir a satisfacción das metas, de índole máis cualitativa, é o de **actividades consolidadas**. Trátase do conxunto de OE e AE que se chegaron a executar de xeito normalizado no quinquenio e que, con esa denominación, se trasladaron á lei do PGE 2012-2016.

Satisfacción temática das metas de información

Para cada programa, as metas clasifícanse nos seguintes apartados de satisfacción temática:

- meta sen información: cando non se programan operacións nin actividades (OE ou AE) vencelladas á meta ou cando as programadas non achegan información sobre ela (operacións en proxecto, incumprimento da difusión...).
- meta con información parcial: cando se programan OE ou AE que achegan información parcial sobre ela.
- meta con información total: cando se programan OE ou AE que achegan información de todos os temas implícitos na súa redacción.

A partir desta información e para cada programa obtense o índice de satisfacción temática como porcentaxe de metas con información parcial ou total.

Para o plan, a información intégrase analizando a dispoñible de cada meta de xeito conxunto en todos os programas. O resultado son as seguintes modalidades de satisfacción temática: meta insatisfeita (sen información), meta debilmente satisfeita (con información parcial) e meta satisfeita (con información total).

Por último, cando unha meta queda satisfeita no plan por ter cubertos todos os temas (aínda que fose en programas diferentes) e, ademais, apunta a ela unha actividade consolidada considerárase meta fortemente satisfeita na dimensión temática.

Referidos ao plan e para cada área calcúlanse os seguinte indicadores de satisfacción temática:

- distribución do número de metas segundo a súa satisfacción: insatisfeitas, debilmente satisfeitas e satisfeitas.

- número de metas fortemente satisfeitas: metas satisfeitas e cubertas con algunha OE ou AE consolidadas.

Satisfacción técnica das metas de información

Tendo en conta como se redactaron as metas, para cada programa clasifícanse nos seguintes apartados de satisfacción técnica:

- meta sen operacións: baleira ou só con AE.
- meta só con operacións novas: ten asociadas operacións pero ningunha en curso ou cumprimento. Neste caso a organización estatística estaría á procura, mediante a programación de OE en proxecto, reestruturación ou implantación, de aumentar no futuro o coñecemento sobre a meta.
- meta con operacións correntes: ten asociada cando menos unha OE en curso ou en cumprimento. O resultado é a oferta de datos con valor engadido (proprios do SEG) e rigorosidade técnica (proxecto e difusión obrigatoria).

A partir desta información calcúlase para cada programa o índice de satisfacción técnica como a porcentaxe de metas con operacións (sexan novas ou correntes) sobre o total.

Para o plan, e con respecto a cada meta, analízanse as operacións de todos os programas e clasifícanse nas seguintes modalidades de satisfacción técnica: meta insatisfeita (sen OE ou con OE que non concluíron en ningún PT presentado ao CGE), meta debilmente satisfeita (só con OE novas e algún proxecto presentado ao CGE) e meta satisfeita (con OE correntes e algún proxecto presentado ao CGE). Nesta terceira modalidade non se clasifican as metas tratadas unicamente nos dous primeiros programas con operacións en curso sen proxecto (posibilidade contemplada na disposición transitoria segunda da Lei do PGE 2007-2011).

Cando unha meta queda satisfeita no plan por estar cuberta nalgún programa cunha OE corrente e consolidada considerárase como meta fortemente satisfeita na dimensión técnica. Referidos ao plan e para cada área, calcúlanse indicadores análogos aos de satisfacción temática.

Táboa 2. Clasificación das metas nos diferentes programas

programas anuais	Dimensión temática				Dimensión técnica			
	sen tratar	con inform. parcial	con inform. total	índice satisf. temática	sen operacións	só con OE novas	con algunha OE corrente	índice de satisf. técnica
2007	12	22	36	82,9	7	16	47	90,0
2008	14	21	35	80,0	6	13	51	91,4
2009	11	25	34	84,3	6	11	53	91,4
2010	13	24	33	81,4	12	11	47	82,9
2011	13	26	31	81,4	12	11	47	82,9

Táboa 3. Metas de información segundo a súa satisfacción no plan por áreas

Áreas	metas segundo a satisfacción temática				metas segundo a satisfacción técnica				Total metas
	insatisf.	satisf. débil	satisfeita	fortemente satisfeitas	insatisf.	satisf. débil	satisfeita	fortemente satisfeitas	
Territorio e medio	2	5	3	1	2	2	6	2	10
Poboación	1	9	17	13	3	0	24	18	27
Estrut.económica	3	8	18	15	4	3	22	16	29
Soc. da información	0	3	1	1	0	0	4	3	4
Total	6	25	39	30	9	5	56	39	70

Os indicadores por programas complementan aos do plan e así, por exemplo, aínda que por programas teñamos en torno a 12 metas sen información, ao consolidalos quedan no plan só 6 metas insatisfeitas tematicamente das 70 definidas (posto que as que quedan sen información non sempre son as mesmas metas).

En canto ás metas satisfeitas tematicamente (39 das 70), 30 delas están fortemente satisfeitas no sentido de teren algunha actividade consolidada, incluída polo tanto na listaxe de operacións e outras actividades que se trasladaron ao PGE 2012-2016.

O seguimento tentou tamén corrixir ou axustar o funcionamento do sistema co fin de mellorar a propia programación dentro da filosofía 'kaizen'. Mostra desta realimentación negativa é o gráfico (IGE, 2012, páx. 12), onde se observa a converxencia nos índices de satisfacción.

5.2 Indicadores para os obxectivos organizativos

Os obxectivos organizativos establecían como tiña que organizarse a estatística na C.A de Galicia. Entre eles destacaba precisamente o obxectivo a) *consolidar a organización estatística de Galicia* (formada polo IGE, os OES e o CGE). Tal e como xa se determinou, a lei do PGE estableceu na súa disposición transitoria primeira o prazo no que se terían que designar os OES.

O Decreto 24/2008, do 21 febreiro, regula o procedemento para a súa designación e trata de superar os dous atrancos: a falta de conexión e que o órgano se vexa como un destacamento do IGE na consellería. Isto é, desexábase potenciar o sistema estatístico e que o departamento vise como seu o OES.

En xaneiro de 2011 dez departamentos da Xunta, responsables do 98% das actividades estatísticas realizadas fóra do IGE, contaban con este órgano. Ao remate do Plan quedaron designados os OES de todos os departamentos. Para profundar na evolución temporal da designación dos OES e a súa actividade pode consultarse o informe de avaliación (IGE, 2012, páx. 15).

Para avaliar o obxectivo c) *potenciar un uso máis eficiente dos rexistros das diferentes administracións* definíronse dúas medidas: porcentaxe de operacións de aproveitamento e porcentaxe de operacións de síntese.

As operacións de síntese son aquelas operacións máis complexas que se executan aproveitando datos xa dispoñibles e sen incrementar a carga de resposta dos informantes.

As operacións de aproveitamento representan aquelas máis sinxelas que se realizan mediante a explotación estatística de información administrativa ou de xestión sectorial.

Fóra destes dous apartados quedarían actividades como os censos ou as enquisas por mostraxe, nas que se utiliza recollida directa de información con fins exclusivamente estatísticos.

Os indicadores refírense ao conxunto de operacións consolidadas que constitúen o Inventario inicial do PGE 2012-2016 (Anexo 3 da Lei 8/2011). Trátase de obter resultados máis doadamente interpretables ao eliminar a influencia das operacións que non se chegaron a consolidar entre o 2007 e o 2011, por non superar a fase de proxecto ou por non chegar á difusión obrigatoria. Empregando estes criterios defínense os seguintes indicadores:

- porcentaxe de operacións de síntese, calculado sobre o total de consolidadas (50).
- porcentaxe de operacións de aproveitamento, calculado sobre as 50 consolidadas.

No PGE 2007-2011, o 32 % das operacións son operacións de síntese e o 36 % son operacións de aproveitamento, polo tanto no 68% das operacións consolidadas aproveitase a información dispoñible (tanto de orixe administrativa como estatística), sen incrementar a carga de resposta dos informantes.

6. ANÁLISES ULTERIORES

Ademais do seguimento por indicadores, téñense empregado outros instrumentos estatísticos para a programación e a súa avaliación e seguimento. Cabe salientar a táboa de entradas e saídas, que a súa vez permitiría unha nova análise mediante indicadores, e a táboa das continxencias que se presenta a seguir. Esta táboa proporciona a distribución das metas atendendo a súa satisfacción temática e técnica.

Táboa 4. Táboa das continxencias da satisfacción temática e técnica das metas

Satisfacción Temática	Satisfacción Técnica			Total xeral
	Ins	PS	Satis	
Ins	4	2	0	6
PS	2	3	20	25
Satis	3	0	36	39
Total xeral	9	5	56	70

De calcularmos o coeficiente kappa, obtemos unha concordancia débil $\kappa = 0'26$, o que ven corroborar a necesidade de estudar as dúas dimensións da satisfacción, dado que a clasificación das metas atendendo aos dous criterios non coincide plenamente e, por tanto, tampouco resultan redundantes dende un punto de vista estatístico.

Obsévese tamén, as diferentes distribucións marxinais das dúas satisfaccións. A pesar da devandita converxencia dos índices de satisfacción nas súas dúas dimensións, a distribución da técnica está máis polarizada que a da temática, tendo esta última unha satisfacción parcial máis acusada.

Con todo resulta salientable que a metade das metas están satisfeitas dende os dous puntos de vista. No entanto, máis da sétima parte non acadaron un nivel de satisfacción axeitado en ambas as dúas dimensións, o que motivou que non se considerase preciso, para a avaliación ex-ante do IV PGE, a reunión dos grupos de traballo como se fixo para o III PGE. Para a redacción do quinto, probablemente haxa que recorrer a eles.

As táboas de entradas e saídas reflicten a evolución das operacións estatísticas e outras actividades, amosando a distribución das actividades segundo o estado no que se incluíron nun programa e no seguinte. Permite ver tamén as actividades que entran novas nun programa e as que saen (déixanse de programar).

Táboa 5. Evolución do estado das operacións e outras actividades nas catro transicións

ESTADO 2007		PEA 2008						saen
	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum		
AE	38	31	0	0	0	0	7	
OE-prox	52	0	28	11	9	0	1	
OE-imp	0	0	0	0	0	0	0	
OE-cur	78	1	0	0	64	2	6	
OE-res	8	0	0	0	3	5	0	
OE-cum	2	0	0	0	2	0	0	
novas		5	8	1	2	2	1	
PEA 2008		37	36	12	80	9	8	

ESTADO 2008		PEA 2009						saen
	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum		
AE	37	31	0	0	0	0	6	
OE-prox	36	2	12	7	0	0	2	
OE-imp	12	0	0	1	8	1	1	
OE-cur	80	0	0	0	70	7	2	
OE-res	9	1	0	0	0	5	0	
OE-cum	8	0	0	0	0	0	8	
novas		9	3	0	5	0	1	
PEA 2009		43	15	8	83	13	14	

ESTADO 2009		PEA 2010						saen
	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum		
AE	43	34	0	0	0	0	9	
OE-prox	15	0	3	3	0	0	0	
OE-imp	8	0	0	5	2	0	0	
OE-cur	83	0	0	0	69	9	0	
OE-res	13	0	0	0	4	6	0	
OE-cum	14	0	0	0	0	0	12	
novas		4	2	0	1	1	1	
PEA 2010		38	5	8	76	16	13	

ESTADO 2010		PEA 2011						saen
	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum		
AE	38	34	0	0	0	0	4	
OE-prox	5	0	4	1	0	0	0	
OE-imp	8	0	0	5	1	0	0	
OE-cur	76	0	0	0	68	1	0	
OE-res	16	0	0	0	5	7	0	
OE-cum	13	0	0	0	0	0	12	
novas		1	6	1	3	1	2	
PEA 2011		35	10	7	77	9	14	

A táboa anterior recolle a evolución das actividades ao longo dos programas do PGE 2007-2011. De cada transición temos por filas as actividades do programa de partida en cada un dos posibles estados, que se distribúen por columnas segundo o estado no que foron incluídas no programa seguinte. Por exemplo, no 2007 programáronse 38 AE e 140 OE, repartidas nos diferentes estados (52, 0, 78, 8, 2). Das 52 operacións programadas en proxecto no 2007, quedaron en proxecto 28, evolucionaron a implantación 11, 9 pasaron a en curso, 1 a en cumprimento e 3 saíron do programa.

Como xa se comentou diferenciáronse dous tipos de operacións segundo o estado: as novas (en proxecto, implantación e reestruturación) e as correntes (en curso e cumprimento). Esta clasificación distingue dúas situacións, por un lado as operacións que están en proceso de definición ou de cambio, e polo outro as estables. As primeiras deberían presentar certo dinamismo e cambiar de estado nos diferentes programas ata chegar a correntes; mentres que as segundas deberían permanecer no mesmo estado ao longo dos programas.

Definimos o indicador de estabilidade das OE correntes como o número de operacións en curso e cumprimento (dun determinado programa) que fican nestes estados no programa seguinte, entre o total de operacións correntes do programa de partida. Como as outras actividades estatísticas (AE), que non se clasifican en estados, son máis parecidas ás estables que ás dinámicas, podemos xuntalas coas correntes para definir así un indicador de estabilidade xeral.

En canto ás operacións novas, considéranse evolucións “naturais” pasar de proxecto a implantación ou pasar de implantación ou reestruturación a en curso. Definimos o indicador de dinamismo como aquelas operacións que evolucionaron de xeito natural dun programa a outro entre o total de operacións novas do programa de partida.

Táboa 6 indicadores de estabilidade e dinamismo asociados ás transicións

	2007 a 2008	2008 a 2009	2009 a 2010	2010 a 2011
Núm. de OE correntes que permanecen no seguinte PEA	74	80	81	80
Núm. de AE que permanecen no seguinte PEA	31	31	34	34
Núm. OE novas que evolucionan de xeito natural	14	15	9	7
Núm. OE correntes do PEA	80	88	97	89
Núm. OE novas do PEA	60	57	36	29
Núm. AE do PEA	38	37	43	38
Estabilidade das OE correntes (%)	92,5	90,9	83,5	89,9
Estabilidade xeral (OE correntes e AE)(%)	89,0	88,8	82,1	89,8
Indicador de dinamismo (%)	23,3	26,3	25,0	24,1

O indicador de estabilidade, que se sitúa en torno ao 90%, debería estar máis preto do 100% xa que por definición estas operacións deberían manterse ao longo dos programas (agás as de periodicidade maior có ano). Ese 10% de operacións corresponden coas que se reestruturan (ata 9 operacións na transición do 2009 ao 2010) e as que deixan de programarse (ata 7 operacións no paso do 2010 ao 2011). En canto ao dinamismo, da táboa anterior dedúcese que só o 25 % das operacións novas evolucionan dun xeito adecuado dun programa a outro.

A partir da táboa 5 pódese obter unha matriz de probabilidades de *transición entre dous estados* dividindo o número de operacións que evolucionan de un estado a outro entre o total de operacións do estado de partida. Dado que nalgúns estados (en implantación ou en reestruturación) houbo poucas operacións e a probabilidade de transición debería ser igual independentemente dos programas dos que se tratase, para cada *transición entre dous estados*, sumamos as operacións que evolucionaron das catro táboas, entre o total de operacións no estado de partida (tamén das catro); obtendo así unha probabilidade media.

Para construímos a matriz modificamos a orde nas filas da táboa pasando á primeira fila as actividades novas do programa. Como queremos ter os mesmos estados nas filas e nas columnas engadimos a primeira columna e a fila derradeira empregando os códigos 0 e 9 para a fonte e o sumidoiro respectivamente.

Cómpre salientar que as OE en proxecto tenden a permanecer ou saír da programación, máis que a implantarse. O 85% das OE en curso permanecen neste estado, situación desexable na estatística oficial. Das OE en reestruturación, máis da cuarta parte pasa a estar en curso no PEA seguinte, no entanto a metade permanece neste estado e máis da quinta parte tende a desprogramarse. As OE que se realizan segundo a metodoloxía de outrén, nomeadamente da Administración Xeral do Estado (AXE), permanecen en cumprimento máis do 85%, sendo esta a probabilidade a meirande de toda a matriz.

Táboa 7 Matrices de probabilidades de transición nun programa e no plan

		Probabilidades de transición dun programa a outro									Probabilidades de transición en 5 programas								
		Programa X+1									Programa X+4								
PEA X		0	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum	9	PEA X		0	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum	9
0	0	0,317	0,317	0,033	0,183	0,067	0,083	0	0	0	0,195	0,026	0,035	0,252	0,036	0,085	0,348		
AE	0	0,833	0	0	0	0	0	0,167	AE	0	0,482	0	0	0	0	0	0,518		
OE-prox	0	0,019	0,435	0,204	0,083	0	0,028	0,231	OE-prox	0	0,023	0,036	0,058	0,270	0,030	0,060	0,504		
OE-imp	0	0	0	0,393	0,393	0,036	0,036	0,143	OE-imp	0	0,007	0	0,024	0,477	0,064	0,072	0,308		
OE-cur	0	0,003	0	0	0,855	0,060	0,025	0,022	OE-cur	0	0,012	0	0	0,592	0,082	0,066	0,135		
OE-res	0	0,022	0	0	0,261	0,500	0	0,217	OE-res	0	0,031	0	0	0,359	0,099	0,022	0,455		
OE-cum	0	0	0	0	0,054	0	0,865	0,081	OE-cum	0	0,001	0	0	0,140	0,011	0,566	0,273		
9	0	0	0	0	0	0	0	1	9	0	0	0	0	0	0	0	1		

A partir da matriz de probabilidades de transición dun programa a outro podemos calcular a de probabilidades de transición do plan, simplemente elevando a primeira á cuarta potencia. Tras esta operación, observamos que a probabilidade de que unha OE en curso ao comezo do plan de fiquese neste estado ao final é de case un 60%. Das que estaban en reestruturación, máis da terceira parte acaban en curso aínda que máis do 45% saen da programación. Das OE que se inclúen en proxecto acaban en curso máis da cuarta parte e máis da metade acaban fóra da programación. Obsérvase tamén que as en curso poden acabar en cumprimento e viceversa, amosando unha lixeira vacilación entre estes estados, que deberían ser os máis estables.

7. CONCLUSIÓNS

Ademais destas consecuencias do proceso da avaliación cuantitativo, poderíamos engadir desde o punto de vista cualitativo:

- A falta de asignación explícita de responsabilidade das metas de información xunto co principio de división do traballo na execución establecido no parágrafo 2 do artigo 5 da Lei 16/2006 propiciaron unha mingua na consecución dos obxectivos do plan. Se cadra no quinto haxa que tratar este tema na súa redacción.
- O abuso do estado en reestruturación é unha das características deste terceiro plan. Unha operación foi reestruturada dúas veces na vixencia do PGE (Confianza empresarial) e outra só coñeceu este estado (Sistema de indicadores de I+D+i).
- A falta de transicións de AE a OE en proxecto, existindo posibles candidatas.

De considerarmos que as cinco “es” (eficacia, eficiencia, economía, equidade e mais ecoloxía) constitúen o paradigma reitor dunha xestión pública de calidade (Montesinos, 1998: 97), no caso do PGE 2007-2011 teríamos que, no relativo á eficacia, 8 de cada 10 metas acadaron unha satisfacción axeitada (56/70), como se pode apreciar na táboa 4.

Ademais, esta fracción conseguiuase dun xeito eficiente con actividades baseadas en información xa existente que non había que captar ex-novo. Para a súa implementación dun modo económico, recorreuse a acordos e convenios con diferentes organismos das AA.PP., fundamentalmente da AXE (Acordo-Marco co INE, Convenio coa Tesorería General de la Seguridad Social...) e procurando unha programación multiobxectivo, que tamén servise para a avaliación do rendemento e para a elaboración de indicadores asociados aos orzamentos no que respecta ao IGE.

Realizouse tendo en conta a equidade, tanto nos contidos (desenvolvendo a perspectiva de xénero e profundando nos sistemas de indicadores sociais) como nos axentes (ao clarexarnos a achega da C.A. de Galicia no eido estatístico fronte ás outras AA.PP.) o que

ha redundar nun futuro mellor control do gasto público. En canto á ecoloxía, neste plan produciuse unha forte redución dos cuestionarios e das publicacións en papel, apenas as máis analíticas e algunhas da Eurorrexión.

Tamén se desenvolveron dous procesos moi interesantes dende unha óptica da planificación das políticas públicas: o de realimentación negativa do sistema e o de institucionalización da avaliación. O primeiro é desexable en calquera tipo de planificación, xa que asegura a sustentabilidade do SEG dende unha perspectiva endóxena e, mesmo, esóxena de non se producir grandes mutacións externas.

Con respecto do segundo, a avaliación do PGE non só está recollida nas leis que o regulan e aproban, senón que se ten desenvolvido unha metodoloxía cuantitativa e cualitativa que supón un procedemento de avaliación e seguimento estandarizado e económico, como non podería ser doutro modo nun OCE. Ademais, na recolla de datos pasouse da declaración da persoa de contacto, de cada departamento, á observación directa dende o IGE.

A realimentación negativa foi posible pola realización, non só do informe de seguimento anual, senón dunha avaliación 'on-going' que se concretou na da perspectiva de xénero, que comezou no PEA 2009, e dos estudos previos ao derradeiro programa PEA 2011. Isto é, o seguimento condicionou a programación sucesiva dentro dunha aprendizaxe continua 'learning organization'. Todo isto foi posible pola existencia dun equipo estable que non recorreu ao 'outsourcing'.

O proceso de avaliación do PGE 2007-2011, ademais de avaliación ex-post, serviu como avaliación ex-ante do PGE 2012-2016. A redacción do informe de avaliación do PGE comeza antes de que remate o plan e serve como diagnose do plan vixente para mellor redactarmos o vindeiro. Proba disto e que non se podería ter determinado que actividades estatísticas estaban consolidadas nin ter realizado cambios no articulado do novo proxecto de lei.

Entre estes cambios cómpre salientar a introdución dun novo tipo de operación estatística no PGE 2012-2016: os métodos indirectos de estimación. Outros consistiron na homoxeneización da valoración da execución das actividades e na introdución dunhas regras máis claras e estritas da transición entre estados dunha operación. E, por último, redactáronse as metas, desagregándoas para que resultaren máis precisas, e mais os obxectivos organizativos e instrumentais dun xeito que permitiren unha avaliación máis estandarizada.

Para rematar, é posible empregar esta metodoloxía para a avaliación e seguimento da planificación noutros eidos, axeitándoa ás súas particularidades. Unha das misións do estatístico público é tentar medir ou cuantificar determinados fenómenos ou procesos, que orixinalmente só se abordan dun xeito cualitativo verbal.

8. REFERENCIAS

- Aranda, J. 2008. *Cifras contra la crispación*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística
- Bermúdez, R., E. Villar e C.L. Iglesias. 2007. «A elaboración do III Plan Estatístico Galego», *Revista galega de ciencias sociais*, 6: 83-101.
- CE (ed.). 2001. *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- IGE. 2012. Plan Galego de Estatística 2007-2011 Informe de avaliación. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, publicación en liña na URL (http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s3/publicaciones/PGE_2007-2011_%20Informe_Ava.pdf, 11/06/2013)
- Montesinos, V. 1998. «La legitimación del sector público a través de su reforma y su control» en *Ética pública e control externo público*. Santiago de Compostela: Consello de Contas de Galicia.
- Touriño, A.; E. Villar e C.L. Iglesias. 2010. «A perspectiva de xénero na planificación da actividade estatística da Comunidade Autónoma de Galicia», *Revista Galega de Economía*, 19(2): 29-51.

Villar, E y C.L. Iglesias. 2008. Una nueva forma de planificar la actividad estadística: el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia. Santander: XVI Jornadas Estadísticas de las CC.AA.

Notas

1. O Plan incluía no seu obxectivo informativo I) avanzar ata a consideración de xénero como unha parte integrante da actividade estatística e como tal, todas as actividades que contemplasen datos sobre persoas deberían recollerse e difundirse por sexo. A consecución deste obxectivo analizouse tamén con indicadores dentro do informe de avaliación do plan, que continúa, tal e como se comenta, un anexo onde se pormenorizaba a metodoloxía empregada e os resultados. Pódese ver (Tourinho *et al.*, 2010) como se entendeu a perspectiva de xénero na planificación e como se pensaron inicialmente os indicadores por empregar.
2. Analizouse a satisfacción de todos os obxectivos: os informativos non redactados en forma de metas (entre outros o establecemento dunha perspectiva de xénero ou avanzar na desagregación territorial) e as metas de información; os organizativos e os instrumentais. Para todo o anterior empregouse, na medida do posible, indicadores; mais non sempre foi posible dada a xeneralidade coa que se redactaron os ditos obxectivos (IGE, 2012: 9-12 e 15-22).