

# Notas para la elaboración de un Plan Estadístico Regional de Andalucía.

Armando de la Torre y del Río.

Jefe de la Sección de Estadística.

Servicio de Estudios y Publicaciones de la Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía. Junta de Andalucía.

## SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. PROBLEMAS ACTUALES Y PRINCIPALES CARENCIAS.
- III. HACIA UN PLAN ESTADÍSTICO REGIONAL.
- IV. REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN.

Tras dos años de ejercicio de la administración autónoma en Andalucía y asumida ya la mayor parte de las transferencias de servicios, en las distintas instituciones y órganos de gobierno de la Junta de Andalucía comienza a sentirse una notable carencia, derivada del hecho de que no se esté ejerciendo aún de forma efectiva y coordinada la competencia exclusiva en materia de «estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma» reconocida por el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 13.34.

La mayor ventaja comparativa de la nueva organización del Estado radica en la efectividad de los órganos autónomos de gobierno que —según se supone— pueden hacer un seguimiento cercano a los problemas objeto de su gestión, y manejan con mayor rapidez y detalle la información precisa.

Esta información toma en buena parte de los casos la forma de *estadísticas regionales*. Estas estadísticas resultan hoy claramente insuficientes. El sistema estadístico nacional, articulado en torno al Instituto Nacional de Estadística, que realiza la mayor parte de la oferta estadística actual y delega otra parte en los Ministerios correspondientes, no puede satisfacer, por razones presupuestarias y de organización, la amplia demanda de información estadística de ámbito regional, provincial y municipal que es necesaria en la nueva situación.

Es evidente, y cualquier usuario habitual de información estadística lo puede constatar, que el INE ha hecho en los últimos años un gran esfuerzo en este sentido, pero hay varios hechos que conviene considerar:

1) Aún sin incidir en una mayor desagregación territorial en sus resultados, el INE debe lo-

grar cubrir importantes *huecos* en su oferta de estadísticas para fines estatales(1), en especial en diversas *estadísticas económicas*.

2) Una organización descentralizada como es la de las comunidades autónomas estará en condiciones de obtener y verificar con mayor precisión la información estadística procedente de agentes económicos y sociales situados en su territorio. La capacidad de las comunidades autónomas en estas tareas se está probando en la práctica en el desarrollo —mediante Acuerdos con el INE— de algunos importantes programas estadísticos. El actual desarrollo de los sistemas informáticos facilita el camino en ese sentido, pues el tratamiento de la información es cada vez más fácil y cercano a su origen.

3) Las «estadísticas para fines estatales» y las «estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma» aunque parecen marcar ámbitos competenciales diferentes, en la realidad se solapan, cuando no coinciden plenamente. En cualquier caso, en base al proceso de transferencias, la Comunidad Autónoma se obliga a elaborar y facilitar a la Administración del Estado estadísticas delegadas en los ministerios cuyas delegaciones periféricas han pasado a su control. La Comunidad Autónoma ha de elaborar las estadísticas para sus propios fines y realizar diversas fases de las delegadas en los Ministerios.

4) La información estadística desagregada es cara. Durante un largo período el nivel de competencias asumido por las distintas comunidades autónomas será bastante desigual. En consecuencia resulta bastante difícil que al INE le sean asignados fondos suficientes para poder ampliar su oferta estadística a un nivel de desagregación lo bastante amplio, homogéneo y útil para las diecisiete comunidades autónomas. La solución que parece decantarse en estas circunstancias es que las comunidades autónomas, en la medida de sus respectivas necesidades, destinen recursos al tema y se doten de los oportunos órganos estadísticos.

5) Abundando en lo expuesto anteriormente, el papel que la Administración del Estado y en particular el INE se han asignado parece limitarse a cubrir la oferta estadística de información útil

para la toma de decisiones en la Administración Central y la necesaria para realizar los repartos entre las Comunidades Autónomas, en particular el Fondo de Compensación Interterritorial.

Conforme al mandato contenido en el párrafo 47 de los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, el Instituto Nacional de Estadística elaboró, con fecha de diciembre de 1981, un *Plan Estadístico a realizar para cumplir las exigencias de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, destinado a «completar y mejorar el sistema estadístico nacional para satisfacer las demandas de información generadas por la nueva organización territorial del Estado»; este Plan puede ser utilizado como resumen y diagnóstico de la situación en materia de información estadística, desde el punto de vista de la Administración Central, por supuesto.

Con estas premisas, el paso siguiente debe ser definir las bases para formación de un *órgano* estadístico propio de la Comunidad Autónoma que realice tareas de coordinación y producción estadística, la emisión de una norma *jurídica* de la Comunidad Autónoma con el rango suficiente para regular las condiciones en que la Junta de Andalucía puede recabar información a entidades y particulares en su territorio y la elaboración de un Plan Estadístico Regional en el que se plasme el compromiso de trabajo que asuma la Comunidad Autónoma en materia de Estadística.

La elaboración de un Plan Estadístico Regional tiene en estos momentos una grave *limitación* de partida, que se deriva del hecho de que no esté disponible la nueva Ley de Estadística estatal (que actualice la Ley de Estadística de 1945), de forma que la creación y difusión de información estadística no está regulada por norma acorde con los problemas que en la actualidad plantea esta amplia materia.

Existe un *Anteproyecto de Ley por el que se reorganiza la Estadística Oficial de España*, presentado por el INE en abril de 1981, para cuyo conocimiento y discusión se ha constituido en el seno del Consejo Superior de Estadística una *Comisión Especial* integrada por diversos consejeros, representantes de varios Ministerios y de las Comunidades Autónomas (entre ellas Andalucía). Dicha Comisión Especial celebró sesiones a lo largo de los años 1981 y 1982, existiendo incluso un documento resumen de las sugerencias y enmiendas al Anteproyecto por artículos. Actualmente los trabajos de dicha Comisión se encuentran prácticamente estancados y se espera una iniciativa del Gobierno que permita definir las funciones estadísticas del Estado y las Comunidades Autónomas, punto éste que resultó el más conflictivo

de los encontrados en la discusión del Anteproyecto de Ley.

La Ley Estadística y un Plan Estadístico nacional son tareas prioritarias en las que deben participar las Comunidades Autónomas. El Plan ha de contemplar y prever la actuación de las administraciones autónomas en las diversas fases de elaboración de las estadísticas —*regionales y estatales*.

La *descentralización* del sistema estadístico nacional es un proceso complejo del que cabe esperar buenos resultados a medio y largo plazo. Al final del mismo el Instituto Nacional de Estadística podría quedar descargado de bastantes tareas de recogida de datos, grabación, codificación y elaboración, quedando en mejores condiciones de extender sus funciones de *planificación, normalización e inspección* de la calidad del producto estadístico propio y del resto del Sistema estadístico. En la actualidad los servicios centrales del Instituto actúan como colector de grandes volúmenes de información, depurada en el mejor de los casos por sus servicios periféricos.

Este es en definitiva el *marco* en el que deben considerarse los problemas de información estadística que ha de afrontar la Junta de Andalucía, problemas que trataremos de resumir a continuación.

Aunque está vinculado al tema de la organización estadística, el área de almacenamiento y gestión de la información quedará al margen del análisis que se hace en este trabajo, pues merece un estudio detallado aparte.

## II. PROBLEMAS ACTUALES Y PRINCIPALES CARENCIAS.

Como ya se ha dado a entender, la descripción del desarrollo actual de la estadística regional en Andalucía equivale casi a una enumeración de problemas.

Las distintas Consejerías han ido asumiendo competencias y recibiendo la transferencia correspondiente de medios humanos y materiales de los servicios periféricos de los diversos Ministerios y organismos autónomos. En los Acuerdos de asunción de competencias se recoge el compromiso de mantener el sistema de recogida de información estadística propia de cada servicio, y remitir lo obtenido al órgano correspondiente de la Administración Central.

Los órganos de la Comunidad Autónoma pueden entonces optar por mantener el sistema heredado o proceder a una mejora del mismo: raciona-

lización, control de calidad de la información e incremento de su grado de desagregación. Lo cierto es que cada organismo ha tenido que afrontar este proceso de forma aislada y en la actualidad se echa en falta una visión de conjunto sobre el sistema estadístico que ha de componerse con estas piezas.

No han faltado iniciativas para el desarrollo de áreas concretas del sistema estadístico regional, y se cuenta incluso con una publicación que difunde diversas estadísticas regionales(2), a cuya compilación ha estado dedicado el autor de esta colaboración, pero aún se trata de esfuerzos en cierto modo aislados. Se corre el riesgo de duplicar estos esfuerzos al investigar un mismo fenómeno desde distintas áreas administrativas, al recurrir de forma múltiple al administrado solicitando su colaboración en la remisión de datos(3), o al acudir por separado en busca de colaboración a organismos de la Administración Central.

Es necesario destacar que ha habido hasta ahora un ambiente de gran colaboración por parte de empresas y entidades, pero no está adecuadamente regulada la obligación de la entrega de datos en los casos en que se trasciende la simple obtención de información a partir de actos administrativos.

Un reciente Decreto del Ministerio de Economía y Hacienda (R.D. 1.506/1984 de 4 de Julio) ha introducido un cierto desarrollo de la normativa sobre secreto estadístico recogida en la Ley de Estadística de 1945, induciendo a las Comunidades Autónomas a someter a someter al organismo estadístico con que cuenten al deber del secreto estadístico, en relación con la información individualizada que pueda transmitirles el Instituto Nacional de Estadística. En nuestro caso, será el recientemente creado Servicio de Estadística, dependiente de la Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía, el que se someta a dicha normativa y garantice el mantenimiento del secreto estadístico en las informaciones puestas a su disposición, en relación a particulares, entidades y a los propios organismos de la Administración Autónoma.

La Junta de Andalucía debe además cumplir otro importante papel en la coordinación del esfuerzo estadístico de las corporaciones locales, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos. Ha de ser útil observar aquí que varias comunidades autónomas coordinaron en su momento, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, las tareas del Padrón Municipal de Habitantes de 1981, lo que les permitió contar con cierta rapidez con la información estadística de carácter demográfico y económico que puede obtenerse como subproducto de este acto administrativo.

Hubo un tímido intento de la Junta de Andalucía, entonces institución preautonómica, que no fue llevada a sus consecuencias finales. El resultado es que a finales de 1984 no conocemos la población activa o la distribución de la población por niveles de estudios de cada municipio andaluz, por poner un ejemplo(4). Ahora es el momento adecuado para coordinar con suficiente anticipación las tareas del próximo Padrón Municipal de Habitantes al 1 de marzo de 1986, garantizando al final del proceso una grabación en soporte informático, común y normalizada del 100% de los cuestionarios padronales de los municipios andaluces.

Hay que sentar las bases de una futura Contabilidad Regional, lo que supone la puesta en marcha de estadísticas de base provincial de los diversos aspectos de la economía andaluza, aprovechando el esfuerzo que se hizo en la confección de las tablas input-output de Andalucía de 1980. Un primer trabajo de esta serie es la elaboración de un Índice de la Producción Industrial de Andalucía, que está ya realizando la Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía. Este índice proporcionará además una valiosa información de coyuntura económica.

¿Cuáles son las *principales carencias* de la información estadística regional? A esta pregunta ha de responderse a través de un análisis detallado del sistema estadístico actual y sus limitaciones. Ese análisis excede a lo que puede incluirse en esta colaboración, y además conviene que se incorporen a él los puntos de vista de los técnicos de diversos campos, usuarios y elaboradores de estadísticas regionales.

Vamos no obstante a adelantar algunas de las carencias más importantes, cuya solución es más urgente.

La redacción del Plan Económico para Andalucía (P.E.A.) 1984-1986 fue una buena oportunidad para detectar estas carencias, tanto que la mejora de la información estadística regional se asume ya como objetivo en el Artículo 48 de la Ley del Plan, poniéndola en relación con elevado nivel de conocimiento de la economía regional que es preciso tener para presentar con probabilidades de éxito proyectos regionales con cargo a los mecanismos de financiación privilegiada de la Comunidad Económica Europea.

El P.E.A., en sus artículos 16 a 20 prevé la dotación a partir de 1985 de un Fondo de Solidaridad Andaluz destinado a reducir los desequilibrios territoriales de carácter económico y social, y en particular a corregir las diferencias de renta, de oportunidades de empleo y de acceso a los equipamientos sociales y colectivos. Dicho fondo

se distribuirá entre las distintas Comarcas o Agrupaciones de comarcas de Andalucía con base al menos a los siguientes indicadores: renta por habitante, desempleo, déficit de equipamientos colectivos, esfuerzo fiscal, saldo migratorio y superficie.

En cuanto a la renta por habitante es un dato que el INE obtiene a un nivel de desagregación regional, los niveles provincial, comarcal y municipal habrán de ser obtenidos por sistemas de estimación basados en la integración de numerosas informaciones estadísticas de nivel municipal, algunas de las cuales o no existen o han de ser notablemente mejoradas.

Otro tanto ocurre con la medición del déficit de equipamientos colectivos y los datos de base de los que se ha de partir.

### III. HACIA UN PLAN ESTADÍSTICO REGIONAL.

En los sucesivos borradores que se han manejado del Anteproyecto de Ley de Estadística, se define el Sistema Estadístico Nacional como la actividad conjunta de las distintas Administraciones y Organismos públicos para la elaboración de las estadísticas necesarias para el conocimiento de la realidad española.

El Sistema lo componen el Consejo Superior de Estadística, los Ministerios, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, junto a otros Organismos Públicos y Entidades cuya colaboración se precise.

La actividad del Sistema se instrumentará a través del Plan Nacional de Estadística. Dicho Plan afectará evidentemente a las consideraciones estadísticas para fines estatales, y en una medida aún por definir puede incluir alguna parte de las tareas estadísticas ejecutadas por las Comunidades Autónomas.

Resulta inmediato concluir que la coherencia del Sistema exige de las Comunidades Autónomas, cuyo papel en materia estadística ya ha sido planteado en los anteriores epígrafes de este trabajo, una *implicación* en la elaboración del Plan Estadístico Nacional, y el desarrollo por su parte de un Plan Estadístico Regional que regule la elaboración de estadísticas de interés regional y la participación de la Comunidad Autónoma en partes o fases de estadísticas estatales.

Para la elaboración del Plan Estadístico Regional se ha de disponer de un órgano administrativo que proceda a *inventariar* y *coordinar* la labor de las distintas Consejerías, que deberán por tanto es-

tar representadas en él. Ello no condiciona la posible creación de un organismo estadístico propio de la Junta de Andalucía que abarque las tareas de coordinación y producción estadísticas.

El equipo que se encargue de esta primera fase de inventariado y coordinación habrá de tener acceso rápido y directo a los responsables de las distintas áreas administrativas.

Paralelamente, y dado que la Junta de Andalucía está poniendo ya en marcha algunas investigaciones estadísticas, en las que se recabarán datos a instituciones, empresas y particulares, hay que regular jurídicamente la relación que se establece entre la Junta de Andalucía y las unidades informantes en dichas investigaciones(5).

Es importante destacar que el citado Anteproyecto de Ley por el que se reorganiza la Estadística Oficial de España, que como ya se ha dicho está en fase de información, establece (al menos en la versión que sirvió de base a la Ponencia del Consejo de Dirección del INE en las Jornadas de Estadística Española de 1981) lo siguiente:

...«las Comunidades Autónomas podrán dirigirse a los organismos públicos, entidades de carácter público y privado, y personas individuales, en petición de los datos necesarios para la formación de estadísticas, y que dichas peticiones deberán ser atendidas con el mismo carácter de obligatoriedad que las del Instituto Nacional de Estadística».

La regulación jurídica de este aspecto puede hacerse de forma simultánea o bien independiente de la constitución del órgano administrativo coordinador de los trabajos del Plan Estadístico Regional, y del propio Plan finalmente elaborados.

### IV. REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA.

#### Referencias.

*Anteproyecto de Ley por la que se reorganiza la Estadística Oficial de España y Memoria de dicho Anteproyecto.* Ministerio de Economía y Comercio. I.N.E. Madrid, 1981.

*Sugerencias y enmiendas al Anteproyectos por artículos.* (Anteproyecto de Ley por la que se reorganiza la Estadística Oficial de España). Ministerio de Economía y Comercio. Consejo Superior de Estadística. Madrid, 1982.

*Plan Estadístico a realizar para cumplir las exigencias de la LOFCA.* Ministerio de Economía y Comercio. Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 1981.

*Memoria Anual 1982. Del Consejo Superior de Estadística.* Ministerio de Economía y Hacienda. Consejo Superior de Estadística. Madrid, 1983.

*Resolución de 21 de septiembre de 1982, de la D. G. del Instituto Nacional de Estadística. Convenio entre la Administración del Estado y la Generalidad de Cataluña en materia estadística.* B. O. E. de 22 de octubre 1982.

*Proyecto de Ley de Estadística del País Vasco.* Boletín del Parlamento Vasco. 28 de mayo de 1984.

*Acuerdo de 25 de enero de 1984, de colaboración de la Consejería de Economía y Planificación con el Instituto Nacional de Estadística, para los trabajos previos a la elaboración de un sistema de números índices de la producción industrial.* B. O. J. A. n.º 23 de 9 de marzo de 1984.

*Real Decreto 1.506/1984, de 4 de julio, sobre aplicación del secreto estadístico en las Comunidades Autónomas.*

#### **Bibliografía.**

*El Sistema Estadístico Español. Plan Nacional de Estadística.* Consejo de Dirección del Instituto Nacional de Estadística. Ponencia presentada en las «Jornadas de Estadística Española 1981». Edición: I. N. E.

*La Estadística en las Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas.* Julio Rodríguez López. Ponencia presentada al Simposio «La economía y las administraciones territoriales». Burgos, 1984. Edición en preparación.

*La información estadística regional en España de cara a la C. E. E. «Situación».* 1981/3. Banco de Bilbao.

*El Instituto Nacional de Estadística ante la Estadística Regional.* Andrés Torre Serrano (I.N.E.). Estadística Española n.º95. 1982. Instituto Nacional de Estadística.

*El Instituto Nacional de Estadística ante la Estadística Regional. Problemas Metodológicos.* María Dolores Correa García. (I.N.E.). Estadística Española n.º 90. 1981. Instituto Nacional de Estadística.

*Anatomías e Información Regional.* José M. Otero. Revista de Estudios Regionales. Extraordinario Vol. II, 1980.

*Papel de las Comunidades Autónomas en el Sistema Estadístico Español.* Eduardo Bonet i Guinó. Comunicación presentada en las «Jornadas de Estadística Española. 1981». Edición: I.N.E.

*Armonización entre las Estadísticas de las Comunidades Autónomas y las de la Administración Central.* José Ignacio García Ramos. Director de Estadística del Gobierno Vasco. Comunicación presentada en las «Jornadas de Estadística Española. 1981». Edición: I.N.E.

*Las Estadísticas Estatales y de las Comunidades Autónomas.* José Ignacio García Ramos. Director de Estadística del Gobierno Vasco. Ponencia en las Jornadas sobre Estrategia Económica para Andalucía. 1984 (Edición en preparación). Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía de la Junta de Andalucía.

(1) Utilizando, a pesar de su difícil precisión, la expresión consagrada en el artículo 149 de la Constitución Española que incluye entre las materias de exclusiva competencia del Estado en su apartado 131 las «estadísticas para fines estatales».

(2) Boletín Económico de Andalucía. Trimestral. Edita la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía de la Junta de Andalucía.

(3) Aquí hay que resaltar el alto grado de colaboración que prestado hasta ahora las entidades públicas y las empresas radicales en Andalucía, que ha hecho posible la elaboración de una buena parte de las series del Boletín Económico de Andalucía.

(4) Se carece hasta ahora de los resultados obtenidos del Censo de Población de 1981 para las provincias andaluzas.

(5) El R.D. 1.506/1984 sólo regula la transmisión de información desde el INE a las Comunidades Autónomas.