
La situación estadística de la Comunidad Autónoma Andaluza y el contenido del Plan Estadístico de Andalucía

Rafael MARTÍN DE AGAR Y VALVERDE

I. La Estadística Pública.

1. La Importancia de la Estadística Pública.

Parece innecesario incidir sobre la importancia de las Estadísticas Públicas en una sociedad democrática y más en una publicación como es este Boletín Económico, cuyos lectores sin duda están suficientemente “concienciados” en reconocer el papel de las estadísticas. No obstante, como forma de aproximarnos al tema, quiero señalar brevemente algunos aspectos que dimensionan esta importancia.

El mensaje más inmediato es el papel que las Estadísticas Públicas tienen como forma científica de aproximarse al conocimiento de la realidad. Las Estadísticas, siempre que reúnan una serie de requisitos, y no se utilicen de forma sesgada, nos permiten disponer de informaciones muy valiosas de la realidad cambiante.

Se dice, de hecho, que nos encontramos en la era de la información y que, a veces, lo que tenemos es una cierta saturación de la misma y por ello, una cierta incapacidad para analizarla, transformarla y transmitirla. Y de

hecho, y aunque la información estadística se utiliza a veces mucho menos de lo debido como soporte de decisiones, es un principio generalmente aceptado que la disponibilidad y el conocimiento de información de calidad sobre un área, es soporte necesario para decidir racionalmente.

Y dicho conocimiento tiene, entre otras utilidades, dos que nos parecen básicas:

1.- *Forma de tener puntos comunes en interlocuciones*: En una sociedad de debate, de legítimas discrepancias, de planteamientos contrapuestos, muchas veces las estadísticas, con metodologías y alcances aceptados, sirven de punto de partida común, desde el cual las interpretaciones y valoraciones que sobre ellas se tomen pueden ser tan diversas como los propios interpretadores.

2.- *Base para toma de decisiones “correctas”*: La información, y en particular la información estadística, es fundamental en el proceso de toma de decisiones. No se puede, o al menos no se deberían tomar decisiones, sin disponer de información suficiente que nos dimensionen el asunto de que se trate. Se podrán tomar decisiones equivocadas, pero el factor de incertidumbre se reduce en la misma medida en que se dispone de información aportada, entre otros entornos, por la estadística pública.

Lo dicho hasta ahora es válido tanto en los ámbitos públicos como privados. Decisiones sobre Educación, Carreteras, Inversiones, Hospitales, ...merecen una base de información estadística, que por otra parte no excluye el "abuso" que, unas veces por desconocimiento, otras con plena intencionalidad, se pueda hacer de las estadísticas, como medio para intentar justificar "cualquier cosa". Esta quizás sea la principal servidumbre de las estadísticas públicas y la causa de una cierta "mala fama" que algunos le atribuyen, y que suelen ser, en muchas ocasiones, los mismos que no saben o no quieren hacer un uso correcto de las mismas.

En resumidas cuentas, la estadística es hoy un instrumento imprescindible para que las instituciones y los agentes económicos y sociales conozcan las realidades concretas demográficas, económicas y sociales y puedan definir actuaciones para, en su caso, modificarlas. En este sentido, la estadística debe satisfacer las necesidades de información de una pluralidad de instituciones y de agentes demandantes. Pero, por otra parte, este papel de la estadística como instrumento de conocimiento necesario para incidir en la realidad hace que sea cada vez más generalizado el uso y la necesidad de disponer de estadísticas que, por otra parte, suelen ser en muchas ocasiones técnicamente complejas y/o costosas.

Y este conocimiento de la realidad a través de las estadísticas debe tener una triple dimensión:

- El conocimiento del aquí y ahora
- El conocimiento relativo del "aquí" respecto del "allí" (esto es, la comparabilidad con otros entornos geográficos, competenciales y/o institucionales)
- El conocimiento relativo del ahora con el ayer (y, a veces, con el mañana), esto es, la comparabilidad con otros momentos anteriores y su evolución.

No me voy a extender en esta idea, que por si sola requeriría mucho más espacio, sobre la calidad y el uso de las estadísticas. Solo indicar que tan importante como el dato estadístico es el entorno que necesariamente debe acompañarlo. Decir por ejemplo que el paro en Andalucía es del 21'3 no es decir NADA, si no lo completamos con informaciones tales como unidad de medida, fecha del dato, metodología, definiciones, fuentes, evolución, comparación, etc. etc.

En fin, para finalizar este primer apartado, convendría recordar aquí el primero de los Principios Fundamentales de la Estadística Oficial adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, que incide en estas mismas ideas y que textualmente dice:

"La estadística oficial constituye un elemento indispensable del sistema de información de una sociedad democrática, que proporciona a las instituciones oficiales de la nación, al sector económico y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y medio-ambiental. Con este fin, los organismos responsables de la estadística oficial deben elaborar las estadísticas oficiales con criterios de utilidad e interés público y facilitarlas con imparcialidad para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de acceso a la información pública".

2. Los Agentes que intervienen en la Estadística Pública.

Aceptada pues la importancia de las Estadísticas, conviene señalar los distintos agentes que, de una u otra manera, intervienen en este mundo. Un mundo a veces complejo, dificultoso, mal comprendido y en el que, muchas de las veces, se interviene con una acumulación de papeles que, de forma resumida, podemos sintetizar en cuatro tipos:

Los **poderes públicos** los cuales, en tanto que promotores y máximos responsables de esta actividad, deben procurar destinar a ella los medios y recursos oportunos que garanticen una adecuada producción según las necesidades de la propia sociedad.

Los **productores** materiales de las estadísticas a los que hay que pedirles la máxima eficiencia de los recursos disponibles y la producción de estadísticas de calidad, que sean válidas para sus fines.

De los **usuarios** cabe esperar que planteen demandas "razonables" de estadísticas públicas, que tengan en cuenta el coste, a veces elevado, de esta actividad y además que hagan un uso correcto de los resultados tanto en su interpretación como en el respeto a la intimidad amparado por las leyes.

Finalmente, en la base de esta actividad están los **informantes**, terminología con la que reconocemos a los proveedores de la información de partida con la que se elaboran las estadísticas, a los que se les pide la necesaria colaboración en fiabilidad, completitud, puntualidad y disponibilidad en el suministro de dicha información.

Está claro que esta tipología, estos cuatro tipos de agentes no se presentan muchas veces “químicamente puros” y con frecuencia los que ayer eran informantes hoy utilizan la información basada en la agregación de su propia información. O los productores son también con frecuencia usuarios de la información.

En esta dualidad de papeles, es especialmente significativo un fenómeno que sólo quiero apuntar pero que requeriría también un análisis muy importante y es la coincidencia poderes públicos- informantes, o dicho en términos más concretos, la explotación estadística de registros administrativos existentes en la propia Administración. Este, insisto, es un tema de gran actualidad y futuro y cada vez son mayores las tendencias a concebir los propios registros administrativos con una serie de prerequisites técnicos, jurídicos y organizativos que permitan dicha explotación estadística.

Identificados estos cuatro agentes fundamentales del “mundo estadístico” quizá fuera el momento de hacer una primera propuesta que podría considerarse un tanto utópica y, ¿porqué no decirlo? algo ingenua pero, como toda utopía, puede marcar un horizonte que conviene tener como referencia. La propuesta iría dirigida al conjunto de estos agentes y particularmente a los usuarios y sería algo así como “CONSIDERAR LA ESTADÍSTICA PÚBLICA COMO TEMA DE CONSENSO en el sentido de NO UTILIZAR LA BASE METODOLÓGICA COMO ARMA ARROJADIZA PARA DESCALIFICAR UNOS RESULTADOS ADVERSOS”. Creo que la idea y su alcance están claros y todos tenemos ejemplos de lo que estoy insinuando. Sin referirme a ningún caso concreto si tengo en memoria algunos en que, ante los resultados de una determinada encuesta, correspondiente a dos períodos distintos, la distinta valoración hecha DE SU METODOLOGÍA en tanto los resultados eran favorables o desfavorables a quien hacía dicha valoración.

Cuando además quien hace esto ha tenido oportunidad de participar en la propia elaboración de la metodología de dicha encuesta, difícilmente, insisto, se sostiene la crí-

tica que recibe dicha metodología cuando el resultado no es favorable.

Claro, si no queremos ni magnificar, ni menospreciar las informaciones estadísticas, es preciso delimitar claramente, en cada caso, en cada operación, sus condicionantes, su alcance, sus limitaciones, en definitiva acompañar el resultado estadístico de una Metodología clara y documentada que incluya estas características. Esto no es ninguna novedad y no sólo se viene haciendo así en buena parte de los casos si no más aún, es conocida la amplia participación y audiencia que los órganos estadísticos dan a los distintos agentes durante la propia elaboración de las metodologías. Por tanto, de lo que se trata es de mantener la voluntad de ir corrigiendo las deficiencias que una operación pueda tener en un momento dado pero no por ello estar en un diálogo permanente de descalificación-magnificación de una estadística.

3. Características de la Estadística Pública.

Quisiera exponer a continuación algunas características que deben satisfacer las Estadísticas públicas, y que constituiría el marco de referencia a la hora de plantearse una estrategia en este campo. Son todas ellas características a las que, de no cumplirse, habría que tender a satisfacerlas. Sin ánimo de exhaustividad, serían las siguientes:

- *Técnicamente Correcta*: Lo que exige una metodología adecuada (con base científica, contrastada, fiable, etc) y pública
- *Eficiente*: Rentabilizando recursos, lo que exige considerar el coste de cada proyecto, así como permanentes esfuerzos de coordinación y cooperación entre entidades productoras y evitar duplicidades.
- *Proporcional*: De forma que los datos que se soliciten se limiten a los estrictamente necesarios para los fines perseguidos.
- *Comparable*: Que facilite al usuario los análisis oportunos, lo cual incide en los esfuerzos antes indicados.
- *Planificada*: Permitiendo conocer por el “mundo estadístico” las actuaciones previstas y ordenar los recursos y pautas de trabajo.

- *Neutral*: Esto es, no sometida a vaivenes ideológicos que condicionen su producción sistemática, independientemente de los resultados (buenos o malos) que en cada caso ofrezcan.
- *Oportuna en el tiempo*: De forma que sirva para tomar decisiones en los momentos necesarios.
- *Estable*: Garantizando la continuidad de las series cronológicas que se formen a partir de sus resultados.

y

- *Respetuosa con el derecho a la intimidad*: Con lo que se cierra el compromiso entre productores e informantes en el sentido de “deme su información con la garantía de no difundirla individualmente”. Si no existe esta confianza, que facilite la cooperación del informante, la base de la estadística será débil y con ello los resultados que se obtengan. Este compromiso debe establecerse tanto en el planteamiento de las preguntas/cuestionarios y la información que sobre ellos se dé a los ciudadanos, como en la difusión y acceso a los resultados.

Todo lo anterior se puede concretar en concebir la Estadística como una fuente de aporte de información a la sociedad, no como un mecanismo privilegiado y restringido de conocimiento. Por tanto, esta idea la podemos sintetizar con la siguiente ecuación:

ESTADÍSTICA PÚBLICA = SERVICIO PÚBLICO
--

4. Fuentes de Datos y Líneas de Difusión.

Me referiré ahora breve y conjuntamente, a los dos extremos del ciclo estadístico, esto es, a las fuentes de datos que sirven para una estadística y a la difusión de sus resultados. Son éstos dos elementos claves de la actividad estadística como veremos a continuación.

Está claro que de una buena o mala disponibilidad de los datos depende en buena medida la calidad de unas estadísticas. Y esto, que puede parecer obvio, es lo que ocupa y preocupa en buena medida a las oficinas estadísticas. De poco sirven unas buenas metodologías, una buena organización o una buena dotación de recursos si

la “materia prima” es deficiente. Las fuentes de datos estadísticos deben ser buenas y esto es lo mismo que decir que deben ser completas, estables, de calidad, bien definidas, accesibles y disponibles. Esto requiere, insisto, una seria dedicación de recursos estadísticos a fin de incidir positivamente en quienes han de aportar la información. Hay que hacer labores de mentalización, de control de calidad, completitud, de corrección, de imputación, etc, etc. Todo ello trabajos previos, a veces poco conocidos y apreciados pero fundamentales para el éxito de los resultados.

Muchas veces en la Universidad se estudia un método estadístico y, para ilustrarlo, se pone un ejemplo que comienza diciendo “sean estos datos”. Pues bien, el “sean estos datos” es lo que, a veces, más esfuerzos consume en una estadística pública. Desde luego, y aunque solo sea cronológicamente, es el primer problema a resolver.

Y, básicamente, hay tres tipos de datos: Los Censos, las encuestas y los registros administrativos y un cuarto tipo que coayuda a los otros tres: los directorios.

Los censos requieren la colaboración de todo el colectivo censado, lo que normalmente exige fuertes campañas de mentalización y numerosas medidas estructuradas de cooperación en el trabajo de campo y de riguroso control de calidad y de corrección de errores.

Las encuestas, por contra, requieren la cooperación de un conjunto relativamente pequeño, con un trato más personalizado y, en muchos casos, con un mayor nivel de mentalización previo del encuestado.

Los Registros administrativos son, en teoría, una buena fuente de explotación estadística. En efecto, en principio son más baratos, teóricamente más completos, más accesibles, responden a “lo oficial” y se actualizan continuamente con la propia dinámica del registro. Como contrapartidas básicas habría que asegurar su calidad, su completitud, que respondan al fenómeno que se pretende estudiar, que se compatibilice la orientación administrativa y la estadística y que se superen los celos o reservas que a veces tienen los responsables de dichos registros. En pocas palabras, habría que hacer una “REVISIÓN ESTADÍSTICA” de todo registro que vaya a utilizarse con posterioridad como fuente estadística, y dicha revisión debe hacer especial hincapié en los aspectos

anteriores: de como los supere dependerá en gran medida la calidad de su aprovechamiento estadístico.

En fin, los directorios responden a trabajos internos de las oficinas estadísticas que contribuyen a que el resto de las fuentes mejoren en sus calidades y, a la inversa, unas buenas fuentes realimentan y mejoran los propios directorios que, en muchas ocasiones, tienen también un aprovechamiento estadístico.

En cuanto a la DIFUSIÓN ESTADÍSTICA, no podemos olvidar que la difusión de la información estadística es una exigencia que emana directamente de la propia esencia de la Estadística Pública, que se configura como un auténtico servicio público dirigido a todos los ciudadanos a fin de poner a su disposición la información y los resultados de las estadísticas oficiales.

Dentro de este marco, se hace imprescindible, por tanto, el desarrollo de dispositivos de difusión que racionalicen y ordenen los resultados y la información estadística, posibilitando a la vez actuaciones alternativas y complementarias que den a este servicio público la dimensión oportuna.

Esta nueva orientación nos conduce a la configuración de un renovado sistema de difusión estadística adaptado a las necesidades y circunstancias actuales como consecuencia de los avances producidos en el campo de las tecnologías de la información, que han modificado sustancialmente los parámetros tradicionales de esta actividad difusora.

En la situación actual, una vez superados los planteamientos tradicionales que restringían el ámbito de la difusión en esta materia a la producción estadística propia, nos encaminamos a una concepción más próxima a la idea de "centro de información y documentación de la sociedad", acercándose a ese modelo de servicio de carácter general que le es inherente.

Con este enfoque está consolidándose un nuevo sistema de difusión estadística que, con sujeción a los principios generales informadores de la actividad estadística (objetividad, utilidad, respeto a la intimidad y calidad), tiene que ir dando respuesta a las nuevas necesidades que surgen en este ámbito, afectado como ningún otro por los procesos de continua transformación tecnológica que se suceden en nuestra sociedad.

En resumidas cuentas, hemos de entender que la difusión de los resultados estadísticos es la principal razón de ser de la actividad estadística y debe constituir el eje central de esta función. Tender al objetivo básico de que la estadística esté al alcance de todo potencial usuario que pueda precisarla, en la forma, soporte y tiempo en que la necesite. Y no olvidar que existen distintos perfiles de usuarios y por tanto hemos de trabajar en distintos escenarios en esta materia.

II. La Ley de Estadística de Andalucía.

En Andalucía los primeros intentos de ordenar la actividad estadística surge a mediados de los 80 con un proyecto de ley que no llegó a fraguar en Ley. Se creó entonces un SERVICIO DE ESTADÍSTICA que estuvo adscrito a la Secretaría General de Economía.

Este Servicio puso especial empeño en iniciar una estadística propia autonómica, atendiendo a las demandas de las distintas Consejerías que en esos años se iban dotando de competencias y extendiendo sus contactos hacia el I.N.E. y con otras oficinas estadísticas que iban naciendo en las demás Comunidades Autónomas.

En 1989 se lleva al Parlamento Andaluz un proyecto de Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma Andaluza, proyecto que, a finales de este año se convierte en Ley.

Hay que señalar la oportunidad de que exista una Ley regulando este área pues, de una parte al ser una actividad de naturaleza compleja y especializada, parece más que necesario tener una regulación específica. Conviene asimismo obligar por ley al cumplimiento de una serie de principios imprescindibles para el correcto desarrollo de esta función. Asimismo el establecimiento de un régimen sancionador para quienes violen estos principios requiere necesariamente su regulación por ley, según la Constitución Española

Los principales aspectos de esta Ley (una de las primeras de las Comunidades Autónomas) podemos sintetizarlos en dos: el establecer una serie de principios de actuación y la creación del Instituto de Estadística de Andalucía. Vamos a referirnos a ambos aspectos.

1. Los Principios consagrados en la Ley.

Los principios “consagrados” en esta Ley serían los siguientes:

- a) Planificación
- b) Colaboración necesaria de suministradores de información
- c) Cooperación entre Instituciones
- d) Producción distribuida
- e) Participación de la sociedad
- f) La Difusión de Resultados

y, en fin

- g) Los antes citados en cuanto a garantías técnicas y jurídicas, tales como rigor, respeto a la intimidad, etc.

Bien, vamos a referirnos brevemente a cada uno de estos criterios de actuación, que vienen siendo clásicos, en cierta medida, en los ambientes estadísticos, aunque con diferencias, a veces notables, en cuanto a la forma de abordarlos.

En lo referente a la **Planificación**, nuestra Ley establece la necesidad de elaborar y aprobar Planes en principio cuatrienales en los que se establezcan los elementos básicos de la actividad estadística para cada período de cuatro años. Estos Planes se aprueban por Ley del Parlamento de Andalucía, con lo que tienen el máximo rango normativo y esto no sólo por la importancia de esta actividad si no también para asegurar con mayor solidez la ejecución de los mismos.

Cada Plan se desarrolla posteriormente en sucesivos Programas Anuales en los que se concreta la “tarea” de cada año. Los Programas los aprueba el Consejo de Gobierno por Decreto y toman como marco, obviamente, el Plan Cuatrienal. En fin, después me referiré con mayor detalle a este proceso, cuando analicemos el Plan Actual y su desarrollo.

En lo referente a la **colaboración necesaria**, está claro que unas estadísticas serán mejores o peores, no sólo

por la corrección de sus tratamientos y metodologías si no también por la calidad de los datos de partida, de la información de base suministrada por quienes en cada caso la tienen. Para ello es imprescindible que los proveedores de la información entiendan la importancia de su cooperación y tengan la seguridad de que este aporte de información no debe tener ningún tipo de connotación negativa.

Como instrumentos fundamentales en esta dirección están, de una parte, el declarar las estadísticas oficiales como aquellas en las que puede exigirse la cooperación de los “informantes” y por otra el juego del secreto estadístico al que nos hemos referido y que con gran rigor se trata en nuestra ley (donde, por cierto, se define por primera vez este concepto). De forma muy sintética, podemos decir que nunca a través de datos individuales suministrados para fines estadísticos se conocerá información de una persona y que, en ningún caso, podrán exigirse datos referentes a religión, creencias, ideología, etc.

En cuanto a la **cooperación entre Instituciones**, es ésta una necesidad básica por varios motivos: concurrencia de competencias, economía, comparabilidad, coherencia de resultados, etc.

Para ello nuestra Ley establece unos mecanismos concretos de cooperación, que los centraliza, en cuanto al procedimiento normal, en el Instituto de Estadística. Y esto tanto con Corporaciones Locales, los Órganos Estadísticos de otras Comunidades Autónomas, el I.N.E. y cuantos otros organismos sean oportunos. Asimismo, cualquier proyecto de convenio en el que participe nuestra Comunidad y que, entre sus fines, esté la realización de estadísticas, debe ser conocido e informado por el IEA.

Pero a su vez, este mandato de cooperación debe ser recíproco y así, tanto la Ley estatal de Estadística (Ley 4/89) de la Función Estadística Pública) como en las Leyes de Estadística de otras Comunidades Autónomas se reitera e insiste en que se debe promover la cooperación entre Instituciones, como forma de garantizar los objetivos anteriores.

Especialmente importante es la opción que nuestra Ley establece respecto a que la actividad estadística se desarrolle de forma **distribuida**. Frente a lo que podría ser un modelo centralizado de concentrar toda la produc-

ción estadística en un único órgano, la Ley andaluza tiende a promover que haya una producción descentralizada. Las dos razones básicas que justifican esta opción son las siguientes:

a) Por una lado, una buena parte de las estadísticas se basan en el aprovechamiento estadístico de datos que están en registros administrativos. De esto tenemos muchos ejemplos, desde el propio padrón municipal de habitantes, el parque de vehículos, el registro de mortalidad, hasta los presupuestos de las distintas administraciones, estadísticas de accidentes de trabajo, directorio de instituciones culturales andaluzas, etc. Cada vez se tiende más a incentivar este tipo de estadísticas, frente a las encuestas y censos que se complementan con ellas. Esto exige una serie de niveles de calidad y exhaustividad, entre otros requisitos, pero, alcanzados éstos, aportan un conjunto de beneficios que justifican este aprovechamiento.

Pues bien, parece lógico que el proceso estadístico se lleve a cabo en los mismos órganos que generan y mantienen la información, y que se culmine con la publicación de los resultados por estos órganos. Esto no excluye que, a veces, se remitan periódicamente los datos acumulados a un órgano especializado para hacer una explotación estadística de mayor calado.

b) Si bien las estadísticas públicas tienen múltiples usuarios, no es menos cierto que muchas estadísticas sectoriales tienen entre sus utilizadores y demandantes más señalados los propios responsables del sector. Por ello no es de extrañar que sean éstos los que, en ocasiones, más interés tengan y más impulsen la realización de las estadísticas que para su propia gestión precisan.

Asimismo se incentiva en nuestra Comunidad el desarrollo de proyectos conjuntos por varias Consejerías y/o el IEA.

Todo esto, en definitiva ratifica la idea de ir hacia una estadística distribuida a la que más adelante nos referiremos con mayor detalle, en cuanto a nuestra situación actual.

Otra característica destacada de nuestra ley es el impulso de la **participación de la sociedad** andaluza en el proceso productivo de la actividad estadística. Para ello, y como elemento fundamental, se crea en la propia Ley

el CONSEJO ANDALUZ DE ESTADÍSTICA, concebido como un órgano de participación y al que más adelante nos referiremos.

Finalmente la **difusión de resultados** es algo inherente a la actividad estadística pública; de hecho no tiene sentido llevar a cabo una estadística si su destino no es otro que la difusión para que puedan conocer los resultados los potenciales usuarios de las estadísticas. Para ello habrá que utilizar cuantos mecanismos y tecnologías contribuyan a lo que debe ser el fin fundamental: **TODO EL QUE NECESITE UNA ESTADÍSTICA EXISTENTE PUEDA ACCEDER A ELLA.**

En este sentido tenemos el compromiso de emprender cuantos instrumentos ayuden a este fin. Así y junto con el soporte clásico del libro o de las hojas informativas, es ya habitual el emplear el soporte magnético y la atención de demandas específicas de los usuarios.

2. El Instituto de Estadística de Andalucía.

Junto con esta serie de principios y criterios de actuación establecidos en nuestra Ley, se crea el Instituto de Estadística de Andalucía, que se constituye en el principal referente de la estadística pública de nuestra Comunidad Autónoma.

El Instituto se perfila como organismo autónomo y se adscribe a la Consejería de la Presidencia, de la cual ha estado dependiendo hasta mediados de 1994 en que el Presidente de la Junta de Andalucía consideró oportuno en esta nueva etapa que el Instituto quedara adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda.

2.1) Su Estructura Orgánica

El Instituto tiene una estructura de cuatro áreas orgánicas: Planificación, Difusión y Síntesis, Subdirección Técnica y la Secretaría General

A. Área de Planificación (Gabinete Técnico) encargada de:

- La planificación y seguimiento de actividades estadísticas (Planes y Programas).

- Actividades estadísticas instrumentales (normalizaciones, códigos,...)
- Formación de los profesionales del sistema estadístico andaluz.
- Convocatorias de ayudas a la investigación
- Sistema de becarios, etc.

B. Área de Difusión y Síntesis de la Información Estadística (Servicio de Información Técnica) con funciones de:

- Gestión de la elaboración de publicaciones del IEA: en soporte papel, magnético, videotex, CD-Rom, Internet, etc.
- Gestión de la difusión de la información estadística elaborada por el Instituto: publicaciones y otros medios de difusión.
- Elaboración de las publicaciones regulares de síntesis del IEA: Anuario Estadístico de Andalucía, Sistema de Información Municipal de Andalucía (SIMA), Andalucía Datos Básicos, etc.
- Gestión de la atención a peticiones específicas realizadas al IEA por los distintos usuarios externos.
- Recepción de toda la información que, en distintos soportes, llega al IEA como base para la elaboración de estadísticas.
- Participación en todo tipo de encuentros que acerquen al ciudadano información acerca del sistema estadístico andaluz.

C. Subdirección Técnica, encargada de la realización práctica de las operaciones estadísticas encomendadas al Instituto de Estadística de Andalucía en los Programas Anuales. Se estructura a su vez en dos áreas:

C.1. Área de Estadísticas Demográficas y Sociales (Servicio del mismo nombre) con un Departamento de Demografía y otro de Estadísticas Sociales.

C.2. Área de Estadísticas Económicas (Servicio del mismo nombre) con un Gabinete de Contabilidad

Regional y otro Gabinete de Estadísticas Económicas Coyunturales.

y

D. La Secretaría General tiene las funciones horizontales del Instituto:

- Elaboración y Gestión del presupuesto del Organismo.
- Gestión de los Recursos Humanos del I.E.A.
- Administrar los créditos y proponer los pagos.
- Asesoramiento jurídico y elaboración de los informes necesarios de los proyectos legislativos, convenios, etc. que realice el I.E.A.
- Contratación Administrativa, etc.
- Informática.
- Servicios Generales.
- Secretaría de los órganos de participación.

2.2) Los ejes de actuación

Pero más destacable que la estructura orgánica son los compromisos funcionales del Instituto y que se pueden resumir en tres:

- El Instituto es **PRODUCTOR DE ESTADÍSTICAS**
- El Instituto es el **GESTOR DEL SISTEMA ESTADÍSTICO ANDALUZ** y
- El Instituto es un **CENTRO DE INFORMACION/DIFUSION ESTADISTICA**.

Estos son, insisto, los tres cometidos sustanciales del Instituto y a ellos me referiré a continuación.

a) El IEA como PRODUCTOR DE ESTADÍSTICAS

Está claro que el Instituto debe ser productor de Estadísticas. Incluso, a veces, es el único papel que se le reconoce y por el que se le conoce y valora. ¿Bajo qué criterios?. O, dicho de otra manera ¿Qué estadísticas son las que debe hacer el Instituto? Sin ser exhaustivos, tenemos algunos criterios prácticos tales como:

- Las Estadísticas de carácter general (censos)
- Las que precisan una mayor coordinación institucional (Indicadores Sociales)
- Las Operaciones de Síntesis GLOBALES (Anuario, SIMA)
- Las que requieren un acuerdo directo con INE (M.N.P.)
- Las que no tienen un referente competencial (Demográficas)
- Las que requieren un período "nodriza" (Elecciones)

En fin no quisiera extenderme en un análisis exhaustivo de toda la producción estadística del Instituto y sí señalar que no es lo único que hace el Instituto y que no es el único que las hace.

b) El IEA como GESTOR DEL SISTEMA ESTADÍSTICO ANDALUZ

Si me quiero extender más en el segundo apartado, esto es, el papel del Instituto en tanto que GESTOR DEL SISTEMA ESTADÍSTICO ANDALUZ entendiéndolo éste como el conjunto de recursos, estructuras y normativa que responde global y coordinadamente al desarrollo de la estadística andaluza.

En su esquema básico, el Sistema Estadístico está compuesto por el propio Instituto y por las Unidades Estadísticas que existan o se creen en cada uno de los Departamentos. A exponer el papel de estas Unidades dedicaremos el siguiente apartado.

En Andalucía, donde hemos optado por un sistema descentralizado, parece fundamental la concepción del Sistema Estadístico como el auténtico instrumento que hay que desarrollar y consolidar como la mejor alternativa organizativa para responder al reto marcado.

Los primeros pasos que se han ido dando en estos años han partido de consolidar el Instituto y de asegurar unos niveles de producción y de involucración de todas las Consejerías.

La verdad es que, en esta actividad, como en tantas otras, el impulso mayor o menor y la disposición a resolver los problemas depende muy directamente del grado de colaboración de quienes, sea a nivel político, sea a nivel técnico, tienen que aportar, desde el convencimiento, su propia colaboración.

Con idea de ir consolidando este Sistema, se ha puesto en marcha numerosas estrategias que tienden a asegurar esta involucración en un tema que no siempre suscita especial entusiasmo a priori y, en algunos casos indiferencia o rechazo. Incluso, y suele ser lo más frecuente, el mayor grado de aceptación o de rechazo evoluciona paralelo al grado de satisfacción o de "molestia" de las cifras que surgen de determinadas estadísticas. Por tanto es una labor lenta, pesada, con frecuentes oscilaciones y que, en cada convulsión de la cabeza política hay que reemprender.

Dentro de este conjunto de estrategias, ya se han citado algunos instrumentos: creación de las Unidades Estadísticas, funcionamiento de la Comisión Técnica, etc. Por cierto que la propia creación y diseño de las Unidades estadísticas las hemos concebido en un escenario flexible según la dimensión, ideología y organización de cada Consejería, de tal modo que, asegurando el objetivo fundamental que es el de la coordinación, todos los involucrados se sientan "cómodos". Así, se da el caso de Unidades que monopolizan todas las funciones, otras que asumen global o parcialmente la parte de producción y otras que su papel fundamental es el de la coordinación, estando la producción muy distribuida por todo el Departamento.

Otro instrumento que se ha impulsado desde el Instituto es el Plan Anual de Formación Estadística mediante el cual se va dando una formación organizada y especializada en distintos temas tales como proyectos estadísticos concretos, software estadístico, metodologías, etc. Sirve de puesta en común y de integración en el ámbito estadístico a personal de otras áreas y que, de forma permanente u ocasional, han de emplear alguna herramienta estadística.

Asimismo se llevan a cabo sucesivos Programas de Becarios en Formación o de Investigación, con lo que se pretende completar la formación universitaria con el mundo más concreto de la Estadística Pública.

Anualmente se llevan a cabo las oportunas convocatorias y el personal seleccionado se somete primero a un período intensivo de formación continuo para pasar después a integrarse en equipos de trabajo donde sigue formándose en el primer año, encomendándosele en el segundo un proyecto de investigación que complete esta faceta formativa. Desde hace tres años los becarios no sólo se incorporan al Instituto sino que se destinan también a las Unidades de las Consejerías.

También se ha iniciado hace ya tres años una Convocatoria anual de Ayudas a la Investigación que pretenden incentivar la cooperación con el Sistema Estadístico de los Investigadores Andaluces, fundamentalmente de las Universidades. Para ello se definen cada año una serie de áreas prioritarias, de acuerdo con los contenidos del Plan Estadístico y de las necesidades del Sistema y se ofrece la posibilidad de financiar proyectos de investigación relativos a dichas áreas. Normalmente abrimos dos bloques básicos: o explotaciones de datos estadísticos (por ejemplo de censos o encuestas) que completen las explotaciones programadas, o elaboración de métodos que permitan abrir nuevas estadísticas de especial interés para el Sistema Andaluz.

Desde el Instituto, y como otra forma de activar el Sistema como un todo integrado, se propicia la cooperación de las Consejerías en proyectos conjuntos o de carácter general. Por ejemplo el último Anuario Estadístico se ha abordado, no sólo por el Instituto si no, conjuntamente, por las distintas Unidades Estadísticas. Esto implica obviamente un mayor esfuerzo de coordinación y ciertas disfuncionalidades por no estar todas las Unidades al mismo nivel de actividad, pero parece que es un mecanismo interesante para dar pleno sentido al modelo que se viene defendiendo. También, por ejemplo, se está abordando en un proyecto de interés para varias Consejerías como es el establecer un Sistema de Indicadores Sociales de Andalucía, en el que cooperan dichas Consejerías junto con el IEA.

También desde el Instituto se procura, en la medida de sus posibilidades, dar soporte técnico e informático a las Unidades Estadísticas, incluso facilitando el software correspondiente y propiciar la difusión de estadísticas por parte de todas las Consejerías.

El Instituto actúa asimismo de nexo de unión entre las Consejerías y terceros organismos con los que sea pre-

ciso gestionar alguna actuación en esta materia (INE, Ministerios, etc), para lo que hacemos valer el papel de garante del secreto estadístico que el Instituto avala.

c) El IEA como Centro de Información Estadística

Con esto se enlaza con la tercera faceta del Instituto que era y es la de ser Centro de Información y Difusión de estadísticas. En resumidas cuentas, se trata de establecer y mantener mecanismos que cumplan con el fin fundamental de toda nuestra actividad, y al que antes me refería: que los resultados lleguen a quienes puedan necesitarlos, sea para sus estudios o investigaciones, sean para sus actividades públicas o privadas, sean para debates, análisis, etc.

Pues bien en este sentido se dispone de toda una estrategia de difusión estadística, a la que me referiré a continuación.

De hecho, la difusión estadística es una de las funciones propias del Instituto de Estadística de Andalucía (I.E.A.) que le asigna el art. 28 de la Ley 4/1989, de Estadística de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Desde su creación en Diciembre de 1989 el I.E.A. ha venido desarrollando una importante actividad difusora haciendo públicos los datos e informaciones estadísticas oficiales de Andalucía. En estos años se ha ido construyendo un dispositivo específico para la difusión de la actividad estadística en nuestra Comunidad Autónoma, sobre el que habrá que consolidar el nuevo sistema de difusión estadística que hemos expuesto.

El esfuerzo realizado por el I.E.A., en este período ha sido notable, habiéndose alcanzado importantes logros en esta materia, entre los que podemos destacar:

- *La edición de más de 130 soportes de difusión estadística*, entre publicaciones impresas, la mayoría, soportes magnéticos y folletos divulgativos, dentro de las colecciones estadísticas de "económicas", "demográficas", "sociales" y de "síntesis".
- *La difusión telemática* a través de los proyectos C.I.C.A. (Centro Informático Científico de Andalucía) y VIDEOTEX.
- *Establecimiento de un dispositivo de recepción y atención de las demandas externas de información*, que

vienen atendiendo una media de 2.500 peticiones de información anualmente, en un plazo medio de respuesta de 3,5 días.

- *Creación de la Biblioteca Estadística de Andalucía* que ha reunido un importante fondo bibliográfico especializado en esta materia, compuesto por unos 11.000 volúmenes clasificados en distintas secciones según la naturaleza y características de los materiales que la componen.

- *Potenciación de la imagen de los productos de difusión estadística* mediante la elaboración de un manual de identificación visual.

- *Articulación de un sistema de distribución masiva de los productos de difusión* que garantiza su agilidad y recepción por parte de un mayor número de usuarios. En estos años han sido distribuidos por el I.E.A. más de 250.000 soportes de difusión, entre publicaciones impresas y electrónicas.

Por último, elaboración y puesta a disposición de los usuarios de un sistema de información estadística a nivel municipal (SIMA), a través del cual se atienden y da respuesta a la gran demanda de información estadística municipalizada, de una forma ágil y asequible. Este producto es un ejemplo de lo que se denominan operaciones de síntesis, que son productos con gran demanda y son un método bastante útil de apoyo a la difusión que tienen en común el responder a múltiples fuentes y áreas temáticas. Entre ellos los más destacados son el Anuario Estadístico, el folleto Andalucía Datos Básicos, los Sistemas de Indicadores (hoy Económicos, mañana se ampliarán a Demográficos y Sociales) y el ya citado SISTEMA DE INFORMACIÓN MUNICIPAL DE ANDALUCÍA del que ya se han lanzado dos versiones y, el pasado mes de Abril, se ha presentado la nueva versión en windows.

Dentro de las ESTRATEGIAS DE DIFUSIÓN que están planteadas se pretende responder a los siguientes Objetivos:

- La satisfacción de la demanda cambiante.
- El facilitar el acceso de la información estadística sobre Andalucía.

- La consolidación permanente de la confianza en el sistema estadístico

MEDIDAS DE FUTURO

Para la consecución de estos objetivos, las medidas previstas a desarrollar por el I.E.A. para el fomento de la difusión estadística son las siguientes:

- a) Ampliación de las publicaciones de síntesis a folletos
- b) Incremento de las medidas de difusión de los soportes de difusión del I.E.A. mediante:
 - El aumento de la edición de folletos divulgativos y descriptivos referidos a las publicaciones, soportes y proyectos del Instituto.
 - Inserción de comentarios explicativos de expertos, a cada una de las publicaciones, soportes y proyectos del I.E.A.
 - Establecer una línea divulgativa completa para cada soporte de difusión o proyecto del IEA a difundir que comprenda la elaboración de un folleto divulgativo, notas de prensa regularizadas, generales y provinciales, así como el artículo o comentario de expertos.
 - Exigir la referencia al I.E.A como fuente en cualquier utilización que se realice de los datos e informaciones contenidas en las publicaciones y soportes de este Organismo.
 - Revisión de los métodos y procedimientos de la distribución de los soportes de información.
- c) Atención singularizada a los medios de comunicación, dada su condición de instrumentos básicos de difusión de la información en nuestra sociedad.
- d) Incremento de la distribución masiva de los folletos divulgativos y las estadísticas de síntesis, extendiendo ésta a los centros de amplia utilización pública, en función del posible interés de los colectivos de usuarios de los mismos.
- e) Establecimientos de los Puntos de Información Estadística de Andalucía (P.I.E.S.A), que se ubicarían en

dependencias públicas, dotadas de la infraestructura necesaria.

f) Mejora de los servicios directos de recepción de la información y atención a los usuarios.

g) Presencia del I.E.A. en las ferias, salones, certámenes y similares dedicados a promocionar libros y publicaciones en general.

h) Atención especial al ámbito educativo.

i) Extensión del ámbito de difusión de la actividad estadística mediante el establecimiento de líneas directas de colaboración con instituciones corporativas.

j) Desarrollo de actividades formativas y explicativas de determinados soportes de difusión estadística.

k) Desarrollo de acuerdos de cooperación institucional con otras entidades públicas.

l) Divulgación de las funciones y características del Sistema Estadístico de Andalucía.

m) Otras Medidas singulares:

- El CICA y la red Internet.

- El VIDEOTEX.

- El establecimiento de una tarifa de precios públicos por la realización de trabajos realizados a particulares y empresas.

3. Las Unidades Estadísticas.

Las Unidades Estadísticas están previstas en la Ley de Estadística de Andalucía y se concretan en un Decreto del año 93 en el que se establece que cada Consejería dispondrá de una Unidad con la misión básica de coordinar la actividad estadística interna de la Consejería, así como participar de la coordinación global del Sistema Estadístico. Esta Unidad tiene como máximo responsable a un Jefe de Servicio y debe asegurar que las estadísticas que se le encomienden a la Consejería se llevan a cabo.

A su vez el Instituto es quien coordina globalmente a todas las Unidades Estadísticas para lo que dispone de diversos instrumentos de actuación que enseguida citaré.

Como vemos, el esquema básico se puede repetir, y de hecho se repite en la mayoría de las Consejerías, de forma que no se suele concentrar la actividad estadística sólo en la Unidad si no que normalmente se ramifica por la propia estructura de la Consejería.

De una forma más amplia, hay que considerar incluidos en este Sistema otros dispositivos, bien sean de producción, bien sean de participación, tales como el Consejo Andaluz de Estadística, las unidades productoras, las futuras unidades provinciales, las Unidades de las Corporaciones locales, etc.

Bien pues este esquema se completa con la creación de órganos de coordinación que, asimismo, se plantean a dos niveles: se ha creado recientemente la Comisión Técnica de Estadística formada por los responsables de las Unidades y por el Instituto y, en cada Consejería se están constituyendo Comisiones de Estadística internas. En ambos casos son métodos que tratan de asegurar la coordinación en los respectivos ámbitos.

Y, por supuesto, a un nivel superior existe el Consejo de Dirección del IEA cuyos miembros lo componen uno por cada Consejería con rango de Director General, lo que asegura la coordinación política del Sistema.

Los cometidos y funciones asignados a estas Unidades son los siguientes:

a) Asegurar el cumplimiento de los Objetivos asignados en el Plan Estadístico a dicha Consejería.

b) Dirigir funcionalmente y, en su caso, llevar a cabo la ejecución de las actividades estadísticas aprobadas en los respectivos Programas Anuales.

c) Desarrollar cuantas medidas y actuaciones sean necesarias para cumplir estrictamente con la normativa estadística y especialmente en lo referente al secreto estadístico en todas las actividades estadísticas de la Consejería a que pertenezca.

d) Participar en la coordinación global del Sistema Estadístico de Andalucía.

e) Elaborar propuestas de actividades, según las líneas marcadas en el Plan Estadístico, para su posible inclusión en los Programas Anuales.

f) Coordinar y, en su caso, elaborar los proyectos estadísticos propios para su homologación técnica y metodológica por el Instituto de Estadística de Andalucía.

g) Colaborar en las actividades instrumentales contenidas en los Programas Estadísticos Anuales.

h) Elaborar los informes oportunos que solicite el Instituto de Estadística de Andalucía para el correcto seguimiento de las actividades incluidas en los Programas Estadísticos Anuales.

i) Participar en el diseño y, en su caso, en la implantación de registros o ficheros de información administrativa, que sean susceptibles de un posterior tratamiento estadístico.

j) Dirigir la incorporación de la información de origen administrativo a la actividad estadística, garantizando la eficiencia, integridad de la información y el respeto al secreto estadístico.

k) Coordinar los recursos destinados a la actividad estadística.

l) Recabar todos los datos estadísticos que desde su Organismo deban transmitirse a otras Administraciones, centralizando su conocimiento, captación y remisión.

m) Atender las demandas de información estadística dentro del propio Organismo, canalizando las peticiones de información exteriores al mismo.

n) Las que le atribuyan los Planes Estadísticos y los Programas Anuales.

o) Cuantas otras sean necesarias para garantizar la coordinación con el Instituto de Estadística de Andalucía y para la consolidación del Sistema Estadístico de Andalucía, bajo los principios de coordinación, eficacia, rigor técnico, economía y cumplimiento del Plan Estadístico.

4. El Consejo Andaluz de Estadística.

Como hemos indicado antes, la Ley de Estadística crea este órgano como instrumento de participación de la sociedad andaluza en toda la actividad estadística. En él están representados los distintos estamentos sociales, científicos, económicos e institucionales. Concretamente en este Consejo hay representantes del Parlamento de Andalucía, de todas las Consejerías e IEA, de los principales sindicatos y organizaciones empresariales, de las Universidades Andaluzas, de los Ayuntamientos y Diputaciones de Andalucía, del I.N.E. así como personas de reconocido prestigio en el mundo estadístico.

Entre las competencias de este Consejo destacan el informar tanto el Plan Estadístico como cada uno de los Programas Anuales y el conocer la marcha de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma, aportando sus miembros distintas sugerencias, mejoras e iniciativas que potencien y orienten esta actividad.

Actualmente, y dentro de los planes de evaluación de la etapa transcurrida desde que en el año 1990 comenzó la actividad estadística en el marco de la Ley autonómica, estamos revisando los cometidos y composición de este importante Consejo, con vistas a potenciar su papel y ampliar los organismos y agentes representados en el mismo, estando previsto que en los próximos meses el Consejo de Gobierno disponga de una propuesta en este sentido y que tome las decisiones que estime oportunas.

III. El primer Plan Estadístico de Andalucía (1993-1996).

1. ¿Por qué un Plan Estadístico?

Hemos señalado que una de las características necesarias de la Estadística Pública debe ser el que se planifique esta actividad. Y esta necesidad está más que justificada, entre otras, por las siguientes razones:

1) Dado que las Estadísticas tienen en muchos casos una utilidad y una interrelación con distintos Planes económicos o de otros tipos, sean generales sean sectoriales,

ambas planificaciones pueden ponerse en relación en una estrategia y dotación de recursos común.

2) Es necesario por el mundo estadístico, al que antes nos hemos referido, conocer con suficiente antelación los planes de actuación que se prevén, para lo cual es preciso definir dichos planes.

3) La elaboración de planes estadísticos permite tener un debate conjunto de toda la actividad estadística y hacer un análisis global de la misma.

4) Un plan estadístico debe tener, como uno de sus contenidos básicos una previsión de recursos, de actuaciones conjuntas, etc que se pueden ordenar y priorizar en dicho plan.

5) Asimismo, la formulación de un plan estadístico facilita la utilización múltiple de unos mismos datos por distintas estadísticas y sus engranajes y coordinación.

6) También se facilita con ello los trabajos previos que en muchos casos son imprescindibles para una correcta elaboración de estadísticas, tales como revisión de registros, definición de códigos, elaboración de directorios, realización de trabajos de base, formación orientada, etc.

7) La cooperación entre organismos que muchas estadísticas requieren se facilitan en gran medida con la planificación de las mismas por los distintos organismos, lo que incide en la eficiencia de esta actividad.

8) Finalmente, y como otra razón para apoyar la necesidad de la planificación estadística, está claro que de un buen plan deben salir los elementos básicos para el seguimiento de su ejecución y para la evaluación posterior de sus objetivos y actuaciones.

Creemos que este conjunto de razones justifican suficientemente los esfuerzos de elaboración de los planes de estadística.

2. Los modelos de planes estadísticos.

Hasta ahora hemos conocido básicamente dos modelos de planificación:

a) El clásico, que esencialmente está compuesto por un listado rígido y exhaustivo de las estadísticas a realizar durante el período de vigencia del plan. Tiene la ventaja de que está mucho más definido y medido desde un principio. Por contra es mucho menos flexible, obliga a definir de una vez todas las necesidades de información planificadas y, si el plan tiene una cierta duración, puede ser de difícil cumplimiento conforme cambien los escenarios que se preveían para su ejecución. Asimismo este tipo de planes estimula la tendencia bien a incorporar un considerable número de proyectos, muchas veces no muy definidos, frente al riesgo de quedar excluido hasta el siguiente plan o bien, a fuerza de ser prudentes, se puede caer en un plan muy poco ambicioso que no responda a necesidades reales sino que, en la práctica, recoja prácticamente lo mismo que ya se venía haciendo.

b) Un plan por objetivos, de tal manera que los agentes económicos, políticos y sociales se plantean las actividades estadísticas en función no únicamente de la actividad estadística en sí misma, sino de la información que van a conseguir y que necesitan para sus respectivas tomas de decisiones y análisis. Es por tanto un tipo de plan estructurado por niveles, lo que supone una mejor distribución de decisiones, de recursos y de responsabilidades, está más orientado al objetivo real de la estadística: propiciar el conocimiento (para lo que la estadística es un medio), es más adaptable a los cambios y coyunturas que surjan durante la vigencia del plan y facilita más la cooperación entre instituciones al permitir la puesta en común y la sintonía de los objetivos. En fin, después veremos este segundo modelo con más detalle en el caso concreto de su aplicación en Andalucía.

3. Contenidos básicos del primer Plan Estadístico.

Me referiré con brevedad al Plan Estadístico de Andalucía que es el primero y que se aprobó por Ley del Parlamento Andaluz en 1993. El modelo de planificación elegido fue, siguiendo la experiencia de Catalunya, el de por objetivos. Pareció el más adecuado una vez valoradas las ventajas e inconvenientes de ambos modelos.

La estructura del Plan se corresponde, por tanto, con una estructura de objetivos en materia de información estadística. De esta forma los distintos agentes científicos, económicos, institucionales y sociales se plantean las actividades estadísticas tanto en función de la producción estadística en sí misma, como en lo que es el eje fundamental, esto es, la información que van a conseguir y que les será útil para la toma de decisiones.

Los tres Objetivos Generales del Plan se establecen en el artículo quinto de la Ley, y son los siguientes:

- a) Contribuir a la estructuración interna del Sistema Estadístico de Andalucía.
- b) Fomentar todas aquellas actuaciones que garanticen la calidad de las estadísticas, fundamentalmente las de investigación y formación de personal estadístico especializado en los diferentes sectores de interés para la Junta de Andalucía, así como las que faciliten el acceso a los resultados estadísticos.
- c) Conseguir un conjunto fiable y coherente de datos estadísticos al mínimo coste posible, que habrá de ser actualizado periódicamente y que habrá de aprovechar al máximo las fuentes ya existentes, que permita el conocimiento de la realidad demográfica, social y económica de Andalucía y que sea útil a la toma de decisiones de las instituciones públicas y los agentes sociales, limitando en lo posible la molestia a los ciudadanos y garantizando el secreto estadístico, consolidando las actividades estadísticas en curso e iniciando aquellas otras consideradas preferentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Es decir, el primer Plan Estadístico de Andalucía tiene una vocación "constituyente" de nuestro sistema estadístico, y de arranque de la actividad estadística autonómica.

Este objetivo central se desarrolla en la Ley estableciendo objetivos operativos que son la definición más concreta en lenguaje de planificación que adopta la Ley con el fin de identificar actividades estadísticas y constan de:

- a) Una descripción normalizada de las finalidades que se pretenden.
- b) Una descripción breve y muy general de las operaciones que permitirían conseguir las finalidades.

c) Una estimación normalizada de su grado de complejidad técnica, metodológica y organizativa.

d) Una estimación normalizada de su coste directo medio anual.

e) Una estimación normalizada del tiempo que debe pasar entre el inicio efectivo de la actividad y la disponibilidad de los primeros resultados.

P.Ej.: Equipamientos deportivos.

Completar los datos sobre el número de centros deportivos en Andalucía, así como sus características y estado de uso, mediante una operación de actualización y explotación de datos administrativos. Dificultad Técnica alta, disponibilidad a medio plazo y consumo moderado de recursos (10)

La Ley incluye, por otra parte, la definición de las actividades estadísticas instrumentales y esta definición permite sistematizar y planificar las actividades de investigación, de desarrollo y metodológico y de formación en materia estadística.

La Ley del Plan Estadístico, finalmente, determina las funciones del Instituto de Estadística de Andalucía para asegurar el cumplimiento del Plan, responsabilizándolo de la preparación de los programas anuales de actuación estadística en colaboración con las otras entidades públicas, y encargándole que sea el agente impulsor y de apoyo, de ayuda y de asistencia técnica de los departamentos, organismos e instituciones que lo soliciten, y de ser el encargado de velar por el cumplimiento de la legislación sobre estadística, de que las estadísticas se elaboren de acuerdo con las prescripciones del Plan y de los programas anuales de actuación.

En resumidas cuentas, este primer Plan, aún en vigor, está concebido como un conjunto de OBJETIVOS de Información e Instrumentales, en total 80, estructurados en Áreas y Subáreas, que responden a las necesidades de información más prioritarias marcadas por el Parlamento de Andalucía.

Los Objetivos Instrumentales responden a lo que podríamos llamar "para-estadísticas", tales como Formación, métodos para asegurar el secreto estadístico, homogeneización de información, sistemas de clasificación estadística, etc.

En fin, para cada uno de los Objetivos previstos en el Plan se desarrollan una o varias actividades, esto es, estadísticas concretas, que responden a dichos Objetivos y que se recogen en cada uno de los Programas Anuales.

Finalmente, la forma de definir cada una de estas actividades es mediante un documento normalizado que se llama Proyecto Técnico y sin el cual dicha actividad no puede incorporarse al Programa Estadístico. Este Proyecto define los aspectos sustanciales de la actividad, tales como Metodología, fuentes de información, responsables, variables, periodicidad, referencias temporales, mecanismos de difusión, marcos presupuestarios y legales, etc. Un resumen de cada uno de estos proyectos es el que se sintetiza en una ficha normalizada y se publica junto con el Decreto de aprobación de Programa en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

En los cuadros que se acompañan puede verse la distribución de Objetivos de este Plan Estadístico por Áreas y Subáreas así como la evolución de la producción estadística a lo largo de los cuatro años de vigencia del Plan 1993-1996.

Por último habría que hacer una breve referencia al coste que está suponiendo este avance en la producción estadística autonómica, para lo cual el Cuadro adjunto muestra de forma comparativa en que medida participa el "gasto estadístico" de cada Comunidad Autónoma en relación con su presupuesto anual. Vemos que Andalucía se ha mantenido siempre en unos niveles austeros en cuanto a este gasto desde que entró en vigor la Ley de Estadística, lo que no ha impedido alcanzar unos niveles de producción comparables e incluso superiores a los de la mayoría de las demás Comunidades Autónomas.

4. Consideraciones de cara al segundo Plan Estadístico 1997-2000.

En absoluto el contenido del primer Plan Estadístico responde a la totalidad de las necesidades estadísticas de nuestra Comunidad Autónoma. De hecho, se están actualmente elaborando los borradores del Segundo Plan, en el que necesariamente habrá que contemplar nuevos objetivos de información que no se pudieron abordar en la primera etapa. Se pretende en este Segundo Plan, una vez que está en pleno funcionamiento el Instituto, darle especialmente importancia a los dos temas siguientes:

- a) La consolidación del Sistema Estadístico andaluz y
- b) La potenciación de la Difusión Estadística.

Para la elaboración de los trabajos encaminados a concretar una propuesta de este Segundo Plan, se han puesto en marcha una serie de trabajos en los que, obviamente, se ha potenciado la participación de la sociedad andaluza a través tanto de un equipo de expertos multidisciplinares, como de representantes de los distintos colectivos científicos, empresariales, sindicales e institucionales.

Este Plan tendrá además la ventaja de que coincidirá en el tiempo con todos los demás planes estadísticos españoles (el segundo nacional, el segundo catalán y el tercero vasco), circunstancia de la que también se podrá beneficiar nuestro proyecto.

PLAN ESTADÍSTICO DE ANDALUCÍA 1993 - 1996

Distribución de Objetivos según Áreas y Subáreas

	Nº de objetivos
ÁREA: ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS	
Agrarias, Forestales, Ganaderas y Pesqueras	11
Industriales	5
Comerciales	2
Turísticas	2
Construcción	2
Infraestructuras y Servicios del Transporte	4
Presupuestos	2
Cuentas Económicas	2
Subtotal Área: Estadísticas Económicas	30
ÁREA: ESTADÍSTICAS SOCIALES	
Sociolaborales	6
Sanitarias	3
Educativas y de Investigación	5
Medio Ambientales	5
Culturales y Deportivas	5
Administraciones Públicas	1
Bienestar Social y Calidad de vida	4
Subtotal Área: Estadísticas Sociales	29
ÁREA: ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS	6
ÁREA: ESTADÍSTICAS DE SÍNTESIS	6
TOTAL OBJETIVOS DE INFORMACIÓN	71
OBJETIVOS INSTRUMENTALES	9
TOTAL	80

PROGRAMAS ESTADÍSTICOS ANUALES

Actividades Estadísticas incluidas en cada Programa Anual			Nº de Actividades Estadísticas distribuidas según áreas y organismos responsables						Organismo responsable	
			Área							
Año	Nº de Actividades	Variación Porcentual	E.Económicas	E.Sociales	E.Demográficas	E.Síntesis	O.Instrumentales	I.E.A.	Unidades Estadísticas	
1991	31		14	10	3	4		12	19	
1992 ⁽¹⁾	31		14	10	3	4		12	19	
1993 ⁽²⁾	108	248 %	47	38	11	5	7	40	68	
1994 ⁽²⁾	126	17 %	48	54	8	6	10	35	91	
1995 ⁽²⁾	144	14 %	51	63	10	7	13	38	106	
1996 ⁽²⁾	182	26 %	61	81	10	8	22	45	137	

(1) Se prorroga el Programa de 1991

(2) Programas desarrollados en el marco del Plan Estadístico 1993-1996

RANKING DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS SEGÚN PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO EN ESTADÍSTICA DENTRO DEL PRESUPUESTO TOTAL DE GASTOS, POR AÑOS. 1988 - 1994

Nº	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1ª	Baleares	Murcia	Baleares	Madrid	Murcia	Madrid	Madrid
2ª	País Vasco	Baleares	País Vasco	Baleares	País Vasco	Murcia	Asturias
3ª	Castilla-L.	País Vasco	Murcia	País Vasco	Asturias	Asturias	País Vasco
4ª	Murcia	Castilla-L.	Madrid	Asturias	Baleares	País Vasco	Baleares
5ª	Madrid	Madrid	Castilla-L.	Murcia	Castilla-L.	Extremadura	Murcia
6ª	C. Valenciana	C. Valenciana	Galicia	Castilla-L.	Canarias	Canarias	Canarias
7ª	Navarra	Galicia	Navarra	Canarias	Cataluña	Cataluña	Galicia
8ª	Canarias	Navarra	C. Valenciana	Cataluña	Andalucía	Castilla-L.	Cataluña
9ª	Galicia	Canarias	Canarias	Galicia	Aragón	Aragón	Extremadura
10ª	La Rioja	La Rioja	Andalucía	C. Valenciana	C. Valenciana	Galicia	Castilla-L.
11ª	—	—	La Rioja	Navarra	Galicia	C. Valenciana	C. Valenciana
12ª	—	—	—	Aragón	Navarra	Andalucía	Andalucía
13ª	—	—	—	Andalucía	La Rioja	Navarra	Aragón
14ª	—	—	—	La Rioja	—	La Rioja	Navarra
15ª	—	—	—	—	—	Cantabria	—

Cuadro 2. PLAN ESTADÍSTICO 1993-96. OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DESARROLLADAS.

	Objetivos incluidos y desarrollados en el Plan (*)	Actividades incluidas en el Programa 1993	Actividades incluidas en el Programa 1994	Actividades incluidas en el Programa 1995	Actividades incluidas en el Programa 1996
ÁREA: ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS					
Agrarias, Forestales, Ganaderas y Pesqueras	11	26	27	27	28
Industriales	5	6	5	5	5
Comerciales	2	4	4	5	5
Turísticas	2	2	2	2	4
Construcción	2	1	2	2	7
Infraestructuras y Servicios del Transporte	4	2	3	3	5
Presupuestos	2	2	2	3	3
Cuentas Económicas	2	4	3	4	4
Subtotal Área: Estadísticas Económicas	30	47	48	51	61
ÁREA: ESTADÍSTICAS SOCIALES					
Sociolaborales	6	9	10	10	12
Sanitarias	3	9	13	13	14
Educativas y de Investigación	5	1	3	3	6
Medio Ambientales	5	5	10	16	27
Culturales y Deportivas	5	7	7	9	9
Administraciones Públicas	1	1	1	1	1
Bienestar Social y Calidad de vida	4	6	10	11	12
Subtotal Área: Estadísticas Sociales	29	38	54	63	81
ÁREA: ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS					
	6	11	8	10	10
ÁREA: ESTADÍSTICAS DE SÍNTESIS					
	6	5	6	7	8
Total Objetivos de Información	71	101	116	131	160
OBJETIVOS INSTRUMENTALES	9	7	10	13	22
TOTAL	80	108	126	144	182

(*) La totalidad de los objetivos se han ido desarrollando progresivamente a lo largo de los cuatro años de vigencia del Plan.

Bibliografía

- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (1989): Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de *Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. B.O.J.A.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (1993): Ley 6/1993, de 19 de julio, del *Plan Estadístico de Andalucía 1993-1996*. B.O.J.A.
- PARLAMENTO DE CATALUÑA (1987): Ley 14/1987, de 9 de julio, de *Estadística de Cataluña*. Barcelona. Diario Oficial de la Generalitat.
- PARLAMENTO DE CATALUÑA (1991): Ley 30/1991, de 13 de diciembre, del *Plan Estadístico de Catalunya 1992-1995*. B.O.E.
- DÍAZ MARZO, C. (1994): *Las Leyes de Estadística: necesidad o capricho*. Pamplona. Sv. de Economía-Gobierno de Navarra.
- MARTÍN DE AGAR Y VALVERDE, R. (1994): *Los Organos Estadísticos: Su papel en el futuro entramado estadístico institucional*. Pamplona. Sv. de Economía-Gobierno de Navarra.
- OLIVERAS I PRATS, J. (1994): *La Planificación Estadística por objetivos: la Ley del Plan Estadístico de Catalunya 1992-1995*. Pamplona. Sv. de Economía-Gobierno de Navarra.
- WOOD GUERRA, E. (1994): *Una aproximación al gasto en materia estadística en las Comunidades Autónomas (1988-1994)*. Pamplona. Sv. de Economía-Gobierno de Navarra.
- CORTES GENERALES (1989): Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la *Función Estadística Pública*. B.O.E.
- NACIONES UNIDAS (1994): *Principios fundamentales de la estadística oficial adoptados en la 28ª Sesión de la Comisión de Estadística*. Nueva York.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA - SERVICIO DE DIFUSIÓN (1995): *Medidas de fomento de la Difusión Estadística*. Sevilla. I.E.A.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (1993): *Programa Estadístico Anual de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993*. Sevilla. I.E.A.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (1994): *Programa Estadístico Anual de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994*. Sevilla. I.E.A.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (1995): *Programa Estadístico Anual de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1995*. Sevilla. I.E.A.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (1996): *Programa Estadístico Anual de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996*. Sevilla. I.E.A.
- CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (1993): Decreto 162/1993, de 13 de octubre, de Regulación de las *Unidades Estadísticas de la Junta de Andalucía*. B.O.J.A.