



El Sistema Estadístico de Andalucía:

20 años de trabajo para conocer en profundidad la realidad andaluza

Antonio Pascual Acosta

Catedrático de la Universidad de Sevilla
Director del Centro Andaluz de Prospectiva

José Luis Pino Mejías

Profesor Titular de la Universidad de Sevilla
Secretario General del Centro Andaluz de Prospectiva

1. Introducción

La Estadística ha experimentado desde el último cuarto del siglo pasado un espléndido desarrollo, hecho que no debe extrañar en el seno de una sociedad que hemos acordado en llamar Sociedad de la Información, en la que cada vez es mayor la demanda de información y, más aún, por ser la Estadística uno de los instrumentos más rápidos, más finos y más versátiles de los que se dispone para analizar e interpretar lo que ocurre.

Son muchas las ciencias que tratan de describir los fenómenos sociales, desde el análisis de sus causas hasta la predicción de su evolución. Lo que caracteriza a la estadística es el uso de un conjunto de herramientas cuantitativas que permiten sintetizar grandes volúmenes de datos en conjuntos de indicadores que suministran una imagen simplificada de la realidad, que facilita el conocimiento de la misma y la toma de decisiones.

Las estadísticas oficiales son un servicio público, cuya finalidad consiste en conocer la realidad económica, geográfica, social, cultural, medioambiental, demográfica y territorial, mediante el suministro de información completa, objetiva e imparcial a la sociedad.

El conocimiento de la realidad debe ser trascendental para poder programar las políticas públicas.

La estadística oficial autonómica tiene como misión satisfacer las demandas de información generadas por el proceso de asunción de competencias y traspaso de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas.

La estadística oficial¹ constituye hoy en día un elemento fundamental de cualquier sociedad democrática. Sin la existencia de un sólido sistema estadístico no sería viable el correcto funcionamiento de diversos ámbitos de la actividad económica y social. Una de las claves del desarrollo de una sociedad es disponer de fuentes de información objetivas y de calidad adecuadas para satisfacer las necesidades de información de las familias, los agentes sociales y las administraciones.

La estadística oficial autonómica tiene como misión satisfacer las demandas de información generadas por el proceso de asunción de competencias y traspaso de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas,

1. La estadística oficial es la que realizan los organismos estadísticos siguiendo con rigor unos procedimientos transparentes. En Andalucía sólo tienen la consideración de estadísticas oficiales las actividades estadísticas de interés para la Comunidad Autónoma contenidas en los

planes y en los programas estadísticos anuales, así como las demás actividades estadísticas que sean declaradas de interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Instituto de Estadística de Andalucía o autorizadas por el Consejo de Gobierno.

que exige suministrar información cada vez más desagregada y, a la vez, de más fácil comparación con las de otros territorios. Frente a la demanda creciente de nuevos datos y de una mayor desagregación de toda la información, la producción estadística realizada por la Administración General del Estado resulta insuficiente para atender las necesidades específicas planteadas desde cada ámbito territorial. Como se señala en el Manifiesto de los Organismos Centrales de Estadística de las Comunidades Autónomas con motivo del primer día mundial de la estadística: «El desarrollo de la estadística oficial en las comunidades autónomas se realiza con el fin de satisfacer las crecientes necesidades de información que impone la estructura descentralizada de España. La estadística oficial autonómica posee características específicas positivas: obtención de información suficientemente desagregada, proximidad a los suministradores y usuarios de la información, interlocución más fácil y fluida con los agentes, implantación y mantenimiento de sistemas de información sectorial adecuados a la estructura territorial como pueden ser los sistemas de información sanitarios, educativos o judiciales, la posibilidad de intervenir en el diseño y creación de registros administrativos o la realización de procesos muestrales con adecuada significación territorial.» De ahí que las comunidades autónomas hayan hecho uso de las competencias recogidas en sus Estatutos de Autonomía, de forma que, actualmente, casi todas ellas cuentan con leyes en materia de estadística y órganos estadísticos que, en su mayoría, se configuran como Institutos de Estadística Autonómicos.

Los antecedentes de regulación de la actividad estadística en España se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812 que asignaba a las diputaciones provinciales las funciones de «formar el censo y la estadística de la provincia», mientras que el origen de la actividad estadística de las comunidades autónomas se deriva del desarrollo de la vigente Constitución de 1978 en la que la estadística aparece como un mandato constitucional expreso que reserva al Estado la competencia exclusiva en la «estadística para sus propios fines», aunque sin que exista en el texto mención específica al papel de las comunidades autónomas en el sistema estadístico nacional. No obstante, la evidente importancia y significación de la función estadística en cualquier

ejercicio de gobierno condujo a que se recogiera la potestad de cada Comunidad de «elaborar estadísticas para los propios fines» en sus respectivos estatutos de autonomía. Así, el artículo 13.34 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado en 1981, establece entre las competencias exclusivas, las estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma. En desarrollo de esta competencia, a mediados de los años ochenta se crean sucesivamente un Negociado de Estadística, dos Secciones de Estadística y, por último, un Servicio de Estadística adscrito a la Secretaría General de Economía de la Junta de Andalucía con la finalidad de ir satisfaciendo las demandas de información estadística que iban surgiendo en el proceso de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma.

2. Desarrollo legislativo

La institucionalización del Sistema Estadístico de Andalucía comienza con la promulgación, en diciembre de 1989, de la Ley 4/1989 de Estadística de la Comunidad Autónoma de

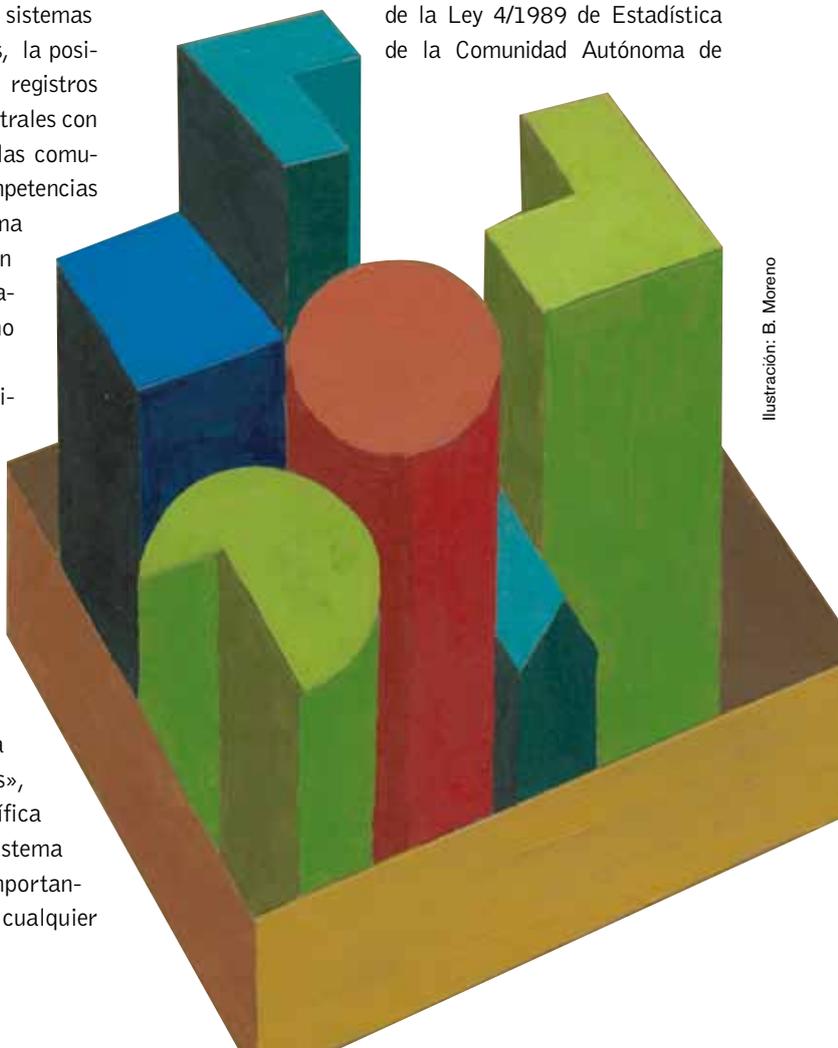


Ilustración: B. Moreno

Andalucía, que crea el Instituto de Estadística de Andalucía, como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de la Presidencia, y establece que las consejerías y organismos autónomos o entidades públicas de ellos dependientes pueden contar con sus propias unidades estadísticas, y crea el Consejo Andaluz de Estadística como máximo órgano consultivo de la actividad estadística.

La Ley 4/1989 señala que la actividad estadística pública se debe realizar de manera planificada, contemplándose la existencia de un Plan Estadístico, aprobado por Ley del Parlamento de Andalucía, con alcance cuatrienal, y sucesivos programas estadísticos anuales, aprobados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dentro del marco del correspondiente Plan. Esta forma de planificación es también utilizada por Eurostat, el Instituto Nacional de Estadística y algunas comunidades autónomas. Pero es preciso destacar que en el caso de Andalucía se da un papel especial al pueblo andaluz en la definición de la actividad estadística pública, a través de sus representantes en el Parlamento, pues los sucesivos planes estadísticos de Andalucía han de ser aprobados mediante ley y no por acuerdo del Consejo de Gobierno como sucede en la Administración General del Estado y en varias comunidades autónomas.

La Ley 4/1989 no define qué se entiende por Sistema Estadístico de Andalucía, y solo se refiere a él en la exposición de motivos cuando declara que es preciso «concebir nuestro sistema estadístico de forma tal que la información que se genere, por una parte, refleje la realidad de nuestra Comunidad con el detalle necesario en cada caso, y por otra se garantice el intercambio y comparabilidad de nuestros datos estadísticos con los de otras Comunidades y Organismos nacionales o supranacionales, velando siempre para que la metodología utilizada permita alcanzar los anteriores fines». La primera definición la realiza la Ley 6/1993, de 19 de julio, del Plan Estadístico de Andalucía 1993-1996, que prevé la progresiva constitución del Sistema Estadístico de Andalucía «entendiendo por éste el conjunto ordenado y armónico de métodos, procedimientos y resultados de los diferentes agentes institucionales del mismo», y considera al Instituto de Estadística de Andalucía como el gestor del sistema.

La Ley 4/1998, de 1 de octubre, del Plan Estadístico de Andalucía 1998-2001 supuso el segundo ejercicio de planificación de la actividad estadística pública en

Andalucía. En la exposición de motivos se manifiesta que esta Ley «a través de un modelo de planificación por objetivos, persigue el desarrollo y consolidación del Sistema Estadístico de Andalucía, de forma que proporcione a las Entidades Públicas, a los agentes económicos y sociales y a la sociedad en general, la información rigurosa y actualizada, suficiente y coherente, que permita conocer mejor y analizar la realidad económica, demográfica, social, medioambiental y territorial de Andalucía.». Para ello el artículo 3 de esta Ley establece que «el Sistema Estadístico de Andalucía es el conjunto ordenado y armónico de métodos, procedimientos y resultados de los órganos estadísticos responsables de la ejecución del presente Plan y de los Programas Estadísticos Anuales que lo desarrollen», de forma que se identifica cuáles son «los diferentes agentes institucionales del mismo» señalados en la Ley 6/1993.

La ejecución de los tres primeros planes estadísticos permite el desarrollo de un conjunto de elementos cuya interacción consigue la existencia de un verdadero sistema estadístico.

La Ley 8/2002 aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006, y realiza las primeras modificaciones de la Ley 4/1989, entre ellas las orientadas a sistematizar las actividades estadísticas de interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus formas de realización, el establecimiento del marco normativo para posibilitar qué entidades y organizaciones ajenas a la Junta de Andalucía puedan elaborar estadísticas oficiales. En este plan se entiende por Sistema Estadístico de Andalucía «el conjunto ordenado y armónico de conceptos, clasificaciones, métodos, procedimientos y resultados, así como la organización para la ejecución de dicho Plan y de los programas estadísticos anuales que lo desarrollen, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo II del Título II de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía». Por tanto se sustituye el concepto «órganos estadísticos responsables» por el de «organización para la ejecución» del Plan y los Programas Anuales.

La ejecución de los tres primeros planes estadísticos permite el desarrollo de un conjunto de elementos cuya interacción consigue la existencia de un verdadero sistema estadístico. Sobre este punto de partida, la Ley que culmina los primeros veinte años de funcionamiento del Sistema Estadístico de Andalucía es la 4/2007 de 4 de

abril, que realiza un segundo conjunto de modificaciones de la Ley 4/1989 y aprueba el Plan 2007/2010. Entre las modificaciones destaca la creación de la Comisión Interdepartamental de Estadística que se configura como el órgano al que corresponden la dirección y determinación de las líneas de coordinación horizontal del Sistema Estadístico de Andalucía.

El proceso de participación pública, elaboración y tramitación de esta Ley se realiza coincidiendo con el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía que es promulgado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que en su artículo 76.3 establece que «corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre estadística para fines de la Comunidad, la planificación estadística, la creación, la gestión y organización de un sistema estadístico propio. La Comunidad Autónoma de Andalucía participará y colaborará en la elaboración de estadísticas de alcance supraautonómico».

Por ello, en la Ley 4/2007 se presta una especial atención a la regulación del Sistema Estadístico de Andalucía entendido como «el conjunto ordenado y sistemático de entidades y órganos encargados de realizar las actividades necesarias para la recogida, almacenamiento, tratamiento, compilación, análisis y difusión de la información estadística para los fines de la Comunidad Autónoma». Es por tanto esta definición la que utilizamos para hacer una descripción de la evolución del sistema en los veinte años transcurridos desde la puesta en marcha del Instituto de Estadística de Andalucía.

3. La planificación estadística en Andalucía

Para el desarrollo y cumplimiento de las competencias reconocidas en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía de 1981, la Ley de Estadística atribuyó al Instituto de Estadística de Andalucía, entre otras, la competencia de elaborar el Anteproyecto del Plan Estadístico y los programas anuales de estadística que diesen desarrollo al Plan.

Por este motivo, durante el año 1992 se trabajó en la elaboración del primer Plan Estadístico andaluz que, como se ha señalado, fue finalmente aprobado en junio de 1993 por el Parlamento. Los programas estadísticos anuales, por su parte, aportan un mayor nivel de concreción con respecto al Plan, precisando las actividades del Plan que se ejecutan cada año y posibilitando la inclusión de actividades no consideradas durante la elaboración del mismo, por criterios de oportunidad o urgencia.

El primer plan estadístico se elaboró intentando definir y generar paulatinamente las principales actividades estadísticas que debían ser realizadas por el conjunto de órganos y unidades estadísticas de la Junta de Andalucía, pero este fin no se limitó a un listado rígido de estadísticas sino que estableció una relación de objetivos que se tendrían que alcanzar durante el desarrollo del Plan. Los objetivos generales fueron:

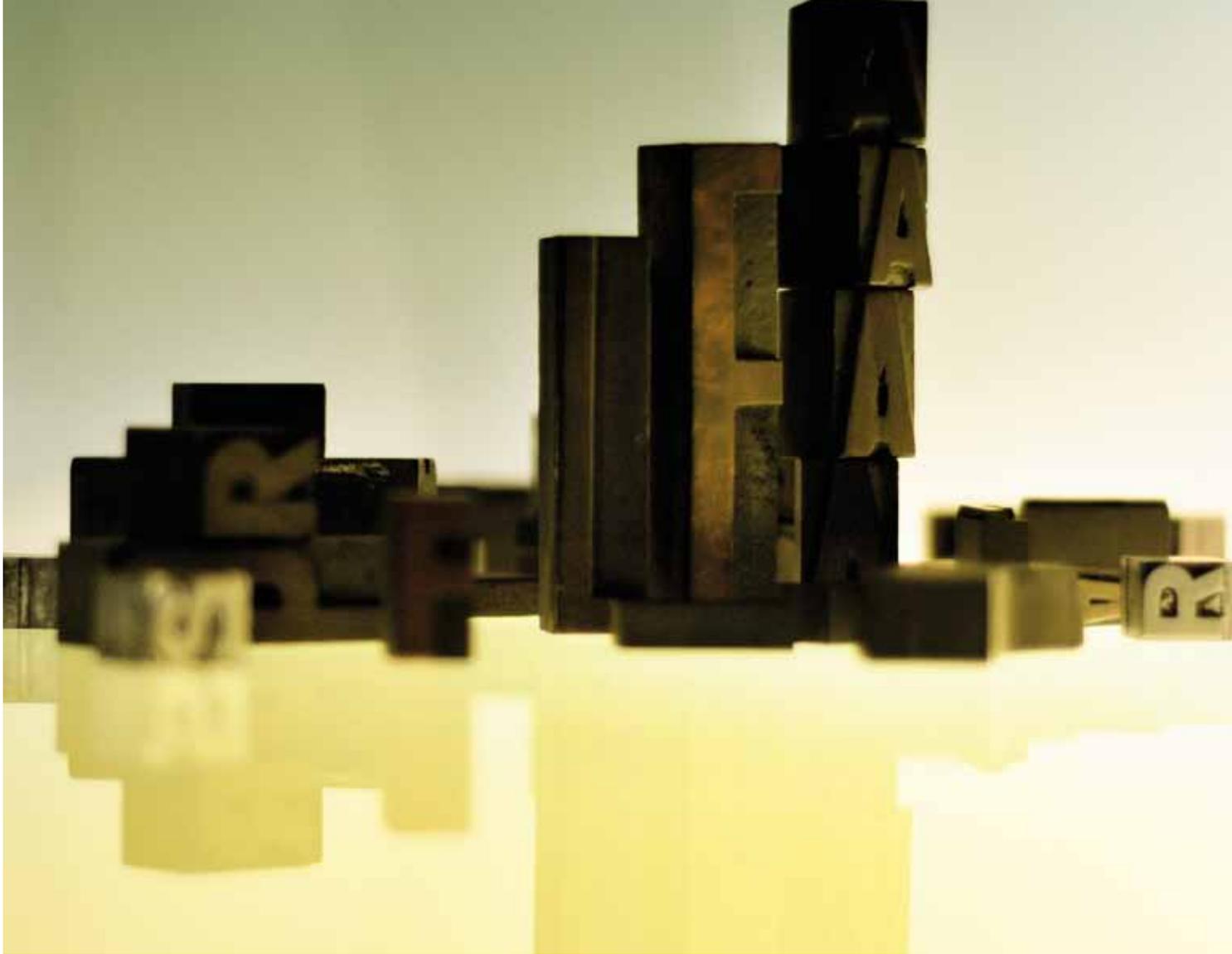
- Estructuración del Sistema Estadístico de Andalucía.
- Fomento de actividades instrumentales que garantizaran la calidad (formación de personal especializado y mecanismos de acceso a la información).
- Producción de estadísticas fiables al mínimo coste posible, actualizables periódicamente, aprovechando al máximo las fuentes existentes, limitando las molestias a los informantes y garantizando el secreto estadístico.

Estos objetivos generales se articularon en dos bloques de objetivos específicos:

- De información: encaminados a satisfacer las necesidades de datos y resultados estadísticos.
- Instrumentales: dirigidos a desarrollar las normalizaciones y los procedimientos metodológicos necesarios para la correcta realización de la actividad estadística.

Durante el desarrollo del Plan Estadístico de Andalucía 1993-1996 la producción estadística del Sistema Estadístico de Andalucía se centró en tres grandes áreas temáticas: estadísticas económicas, sociales y demográficas. Éstas se complementaron con la inclusión de una cuarta área, de menor volumen productivo, dedicada a las estadísticas de Síntesis.

Por otra parte, en los distintos programas anuales que desarrollaron en el Plan se incluyó otro conjunto importante de actividades estadísticas. Así se puede destacar, en el área económica, el conjunto de estadísticas agrarias que ofrecían una visión global del sector, así como las estadísticas en otros sectores tan importantes como el industrial, el turístico, el comercial o el de transportes. En el área social se fue ampliando de forma significativa la información relativa a distintas subáreas como la medioambiental, sanitaria, socio-laboral, educativa o la de bienestar social y calidad de vida.



El primer Plan determinó la forma y contenido de la labor de los trabajadores del Sistema Estadístico, y tuvo un efecto muy positivo en la ordenación de la actividad estadística. Además, supuso una primera identificación de necesidades y dejó patente la necesidad de instrumentar nuevos mecanismos de coordinación, comunicación e integración compatibles con un modelo descentralizado del sistema estadístico.

El Plan Estadístico de Andalucía 1998-2001 supuso el segundo ejercicio de planificación de la actividad estadística pública en Andalucía. Este Plan, a través de un modelo de organización por objetivos, persiguió el desarrollo y consolidación del Sistema Estadístico de Andalucía como objetivo general. Para su consecución se estableció una serie de fines específicos de información, de organización e instrumentales, cuya especificación se detallaba a través de metas concretas a alcanzar.

Los aspectos más destacables de este Plan fueron:

- La inclusión de tres tipos de metas: de información, de organización e instrumentales.
- La incorporación de nuevas líneas de investigación como la Contabilidad Regional de Andalucía y las estadísticas de actividades empresariales, las estadísticas de hogares y familias o las relativas a la situación económica y social de la juventud y la mujer.
- La creación de una nueva área exclusiva para Medio Ambiente.

Las metas de información estadística se complementaban con las de organización. En este área destacó la configuración y paulatina creación de la red de Puntos de Información Estadística: pequeñas oficinas estadísticas provinciales abiertas al público, atendidas por personal cualificado y dotadas de los recursos necesarios para ofrecer una atención personalizada sobre la información estadística provincial y regional.

Las metas instrumentales que fijaban aspectos claves dentro del campo de la estadística pública se concretaron mediante el desarrollo de planes estratégicos sobre difusión estadística; formación especializada y perfeccionamiento profesional; investigación estadística; normalización, homogeneidad y comparabilidad de la información estadística; estructuración informática del sistema estadístico y sistemas de información; y referenciación territorial de la información estadística.

En el desarrollo del Plan Estadístico de Andalucía 1998-2001, de la producción estadística realizada en este periodo, cabe destacar:

- En el área económica, el estudio de la contabilidad regional, tanto desde el punto de vista estructural como coyuntural; el desarrollo de indicadores de competitividad empresarial; el estudio de cuentas económicas sectoriales, como son las cuentas satélites del turismo, el fomento industrial, el barómetro empresarial, o la demografía empresarial.
- En el área social, la ampliación mediante la realización de actividades como las estadísticas de detección precoz del cáncer de mama, indicadores de la educación universitaria, marginación social, situación económica y social de la mujer o la juventud, que reflejan la realidad social en Andalucía.
- En el área demográfica, el esfuerzo realizado para recopilar fuentes estadísticas históricas sobre la situación demográfica de Andalucía, fruto de la cual se realizó la actividad «Un siglo de demografía en Andalucía».
- La consolidación del área de Medio Ambiente mediante la realización de actividades como los indicadores medioambientales; estadística de equilibrios biológicos: plagas y enfermedades; proyectos de voluntariado ambiental o actividades de educación ambiental.

El Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006 que representa, como tercer ejercicio de planificación estadística en Andalucía, una continuidad en todos aquellos aspectos que se consideran esenciales en el desarrollo del Plan anterior y, por otro lado, un cambio en cuanto a la concreción del desarrollo y ejecución de las actividades estadísticas previstas en él, al emplear un modelo de planificación basado en la enumeración de actividades a desarrollar en el periodo de vigencia del Plan, a diferencia del diseño de los planes anteriores, en los que primaba el contenido orientativo.

En lo que se refiere a la producción estadística, las principales novedades que se incluyeron en este Plan fueron la realización de actividades estadísticas relativas al estudio de las Familias y Hogares, el desarrollo y consolidación del Sistema de Cuentas Económicas de Andalucía y el reforzamiento de los instrumentos de carácter general y las metodologías, tales como el Registro de Población y el Sistema de proyecciones de población.

El Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010, aprobado por unanimidad por todos los grupos políticos del Parlamento, representa, además de la consolidación de los servicios que viene prestando el Sistema Estadístico de Andalucía, una apuesta decidida por satisfacer nuevas necesidades de información derivadas de la propia evolución socioeconómica de Andalucía. El proceso de elaboración del Plan 2007-2010 se ha basado en la participación; ello ha permitido que el Plan sea fruto de las contribuciones de un amplio colectivo de expertos, representantes institucionales, agentes sociales y colectivos ciudadanos.

Inicialmente la finalización de la vigencia del Plan era el 31 de diciembre de 2010, aunque la propia Ley 4/2007 en su disposición final tercera establecía que esta vigencia podría modificarse para lograr una armonización con los planes estadísticos en el ámbito europeo. Por ello la Ley 11/2010 de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad (aprobada por el Parlamento de Andalucía el 24 de noviembre de 2010) ha extendido la vigencia del Plan hasta el 31 de diciembre de 2012, pasando a denominarse Plan Estadístico de Andalucía 2007-2012.

Uno de los principios del Plan es la utilización de la mejor tecnología disponible en cada momento para favorecer la difusión y la comprensibilidad de la información estadística. Para ello, una de las líneas de trabajo actuales es adaptar la información a los distintos perfiles de usuarios. Puede decirse que el enfoque del Plan está centrado en el lado de la demanda de la información estadística. Lo relevante son las necesidades de información, por cuanto que la oferta que representan los resultados de la información estadística únicamente tiene valor en la medida de que sea útil para la sociedad. El emplear un lenguaje cotidiano de las necesidades de información y no el mucho más técnico de las operaciones estadísticas, facilita la participación, enriquece las consultas y

el debate público en todas las fases de la elaboración, ejecución y posterior evaluación del Plan.

En el Plan Estadístico 2007-2012, se destacan cinco líneas de actuación, preferentes por su especial importancia para el desarrollo económico y social de Andalucía:

- Inmigración.
- Innovación y empresa.
- Calidad de la educación.
- Coyuntura económica.
- Cultura

Por otra parte, son tres las perspectivas que están siendo sistemáticamente integradas en toda la información que emana del Sistema Estadístico de Andalucía:

- La del territorio
- La sostenibilidad
- Y el género

Otro aspecto que es necesario destacar es que Andalucía es una de las primeras regiones europeas que asume sin reservas el Código de Buenas Prácticas en materia estadística aprobado por la Unión Europea, de forma que se garantiza por Ley su cumplimiento.

4. Conclusiones

Son muchos los fenómenos sociales que son medidos por el Sistema Estadístico de Andalucía. En esta revista se muestra cómo esta medición nos ayuda a conocer numerosos aspectos de cuestiones tan fundamentales como la población, los hogares y familias, las migraciones, la vivienda o el medio ambiente y la sostenibilidad.

El desarrollo científico-tecnológico ha facilitado de forma extraordinaria la mejora de los medios de extracción, tratamiento y transmisión de la información, lo que ha

hecho que el volumen de datos accesibles crezca a ritmos inimaginables desde hace tan sólo algunas décadas, hasta el punto de que hoy, tras un corto periodo en el que se calificaba a la sociedad actual como la de la Información, se habla cada vez más de la «Sociedad del Conocimiento».

Puede medirse el nivel de desarrollo de un país por la calidad de las estadísticas que produce.

En esta nueva sociedad del conocimiento, los factores fundamentales que definían el progreso económico han evolucionado hasta el punto de que hoy los factores clave son lo que se sabe, cómo se usa lo que se sabe y la capacidad para aumentar los conocimientos y trasladarlos tanto al sistema productivo como a la sociedad en su conjunto.

Son estas características de la sociedad de nuestros días las que hacen de la actividad estadística oficial una tarea de importancia estratégica, hasta el punto de que puede medirse el nivel de desarrollo de un país por la calidad de las estadísticas que produce.

La evaluación de la estadística autonómica, tras dos décadas de funcionamiento, es realmente positiva por cuanto los principales beneficiarios, que son los usuarios, disponen hoy día de mucha más información, no sólo en cantidad sino en calidad. Y esto es fruto de la continua cooperación de la Administración Andaluza con las universidades andaluzas y los centros de investigación, mediante la suscripción de convenios de colaboración. Esta cooperación ha impulsado que los investigadores y los profesionales y productores de estadística aúnen esfuerzos para perfeccionar los métodos y armonizar progresivamente los indicadores, a fin de que, al ser capaces de cotejar, cruzar y extrapolar las cifras de uno a otro contexto, sea posible la obtención de un conocimiento riguroso y exhaustivo, y no impresionista o ideológico, de casi cualquier aspecto de la realidad andaluza. ■

Referencias

Decreto 372/2009, de 17 de noviembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Sistema Estadístico de Andalucía. (BOJA nº 237 de 4 de diciembre de 2009).

El Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010: Un instrumento para el desarrollo económico y social de Andalucía. (<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/ieagen/sea/planificacion/InstrumentoDesarrolloEconomicoSocial.pdf>).

Información sobre los planes y programas estadísticos y la evaluación de los mismos (<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/ieagen/sea/planificacion/planificacion.htm>).