

ESTADÍSTICA OFICIAL I COORDINACIÓ DEL SISTEMA ESTADÍSTIC CATALÀ

JOSEP A. CASCO ROBLEDÓ

Institut d'Estadística de Catalunya

S'hi expliquen els continguts conceptuals que corresponen a tres expressions terminològiques d'ús comú: estadística oficial, sistema estadístic i coordinació estadística. El model estadístic de Catalunya serveix com a exemple i fil conductor d'aquesta reflexió.

Official statistics and coordination of the Catalan statistical system.

Key words: Estadística oficial, sistema estadístic, coordinació estadística, estadística pública, organització estadística.

INTRODUCCIÓ

Aquest article pretén mostrar alguns aspectes bàsics de les institucions estadístiques denominades oficials.

Un element rellevant en l'organització estadística el constitueix la col·laboració participativa dels ciutadans. Són molt rares les estadístiques oficials que es puguin fer per observació directa dels fenòmens. El qüestionari o l'entrevista són els instruments imprescindibles d'observació. En aquest aspecte juga un paper cabdal la garantia jurídica del respecte als drets fonamentals de les persones i, especialment, la preservació de la intimitat.

—Article rebut el desembre de 1993.

—Acceptat el febrer de 1994.

La informació estadística és una part de la informació necessària per nodrir el coneixement sobre determinats fenòmens col·lectius que afecten el funcionament de la societat. Per això resideix en els organismes governamentals. Per tant, un altre tema important és el de la dependència/independència funcional de l'estadística oficial. En els països democràtics l'han de garantir les lleis, és a dir, el poder legislatiu i el poder judicial. D'aquí la importància que adquireix l'organització institucional, les seves normes i relacions que anomenem sistema estadístic.

És la pròpia legislació estadística la que ha de garantir una organització estadística que conduïxi, de forma objectiva a l'obtenció de resultats estadístics per procediments científics al servei del Govern i dels agents socials amb independència de preferències ideològiques o partidistes.

El tema de la coordinació posa de manifest la filosofia subjacent de les estructures organitzatives que són els instituts d'estadística i posseeix relació directa amb la coherència i la comparabilitat de les estadístiques.

Com a mostra de tot això es contempla el sistema estadístic català que és modern i incorpora experiències que han resultat positives en altres sistemes. No obstant això, és necessari advertir que es tracta d'una interpretació personal de la legislació estadística catalana.

1. ESTADÍSTICA OFICIAL

La definició i la delimitació dels termes de l'enunciat de l'article no és una fixació escolàstica i acadèmica sinó una necessitat intrínseca del tema. No hi ha una definició de l'estadística oficial sobre la qual existeixi un consens universal. Aquesta és una raó més per aventurar una aproximació conceptual.

Sense massa rigor, però amb força encert des d'una perspectiva sociològica, seria vàlid definir l'estadística oficial com aquella activitat estadística duta a terme per organismes governamentals contraposada a l'estadística feta per institucions acadèmiques i privades. Probablement, aquesta és la idea referencial més universal i vista des de fora. Però no és una definició precisa.

Situats dins de l'estadística oficial, és possible que tampoc no hi hagi massa consens en la concreció terminològica. En canvi, es pot dir que existeix unanimitat respecte al concepte encara que aquest no s'hagi explicitat amb claredat. No obstant això, s'ha de dir que l'expressió "estadística oficial" no és afortunada per les seves connotacions equívokes. Però l'expressió "estadística pública" és conceptualment errònia encara que terminològicament sona millor.

1.1. Estadística pública i estadística oficial

L'estadística oficial s'acostuma a identificar amb l'estadística pública com si fossin dues expressions intercanviables. Conceptualment són diferents. Tota estadística oficial és pública però no tota l'estadística pública és oficial.

L'activitat estadística es qualifica de pública quan és duta a terme per les institucions que són o que depenen de l'Administració pública, directament o indirecta. Aquesta és una condició necessària a tota estadística oficial però no suficient i es podria dir que és una concepció premoderna, és a dir, anterior a la creació dels instituts d'estadística i de les lleis d'estadística que corresponen a un procés històric que neix els segles XVIII i XIX i segons el país desemboca en l'actual. En realitat es pot afirmar que l'estadística oficial neix quan s'acaba l'estadística pública, entesa com la activitat censal històrica dels estats.

El respecte a la llibertat i a la intimitat personal com un dret de les persones enfront de l'Estat, dona pas al naixement del secret estadístic com a contrapartida a la col·laboració obligatòria en el subministrament d'informació. Es crea, llavors, un òrgan especialitzat a l'Administració pública que es caracteritza per recollir informació dels ciutadans per procediments i canals diferents dels administratius habituals i que és l'institut d'estadística. S'acostuma a assenyalar els censos de població de Suècia i d'Estats Units de 1749 i 1790, respectivament, com el moment en què neix l'estadística moderna¹. A Espanya es crea el 1856 la Comisión General de Estadística del Reino i l'any següent es fa el primer cens de població de l'estadística moderna espanyola.

Per tant, es pot afirmar que l'activitat estadística és oficial quan és elaborada per institucions públiques legitimades per fer-la. La legitimitat inclou el reconeixement legal de competència o potestat per fer activitats estadístiques i, també, la submissió a les normes que regulen aquestes activitats. Aquesta és una convenció generalitzada en els països occidentals. Pràcticament, cadascun dels estats s'ha dotat de la legislació específica en matèria estadística necessària segons la seva pròpia organització administrativa i territorial.

Les lleis d'estadística, en els països occidentals, desenvolupen els principis i les garanties jurídiques en virtut de les quals les administracions públiques estan facultades per fer investigacions estadístiques sobre les persones, les empreses

¹Casco Robledo, José A. "Los Censos de Población ante la estrategia de la información territorial". "Ciudad y Territorio" n.º 1/71. (Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1971), pàg. 63, on s'explica la vinculació del secret estadístic al naixement dels instituts d'estadística i el canvi a la modernitat relacionat amb els primers censos de caràcter estadístic i finalitat exclusivament estadística. Anglaterra, França i Bèlgica precedeixen Espanya, a la qual segueixen Itàlia, Portugal, Alemanya, Canadà, la Índia, Rússia i Japó. Aquest darrer el 1898.

i les institucions, amb dret a exigir respostes veraces, és a dir, gaudeixen del privilegi de la col·laboració obligatòria en el subministrament de la informació. Aquesta legitimitació ens permet identificar les estadístiques oficials com a diferents de les estadístiques públiques. Aquestes últimes pel fet de ser dutes a terme per una entitat pública no gaudeixen del privilegi de resposta obligatòria.

La regulació jurídica de l'activitat estadística amb rang de Llei es justifica, doncs, per tres tipus de necessitats. La protecció del dret a la intimitat dels ciutadans que va lligat a l'obligatorietat de subministrar informació per part d'aquests i que té un origen històric a cada país. En segon lloc, la necessitat d'establir i de fixar el règim jurídic de l'activitat estadística pública respecte a qui decideix fer estadístiques, com i quan, com s'han de tractar i conservar les dades i com s'han de difondre els resultats. En tercer lloc la necessitat de crear els instruments institucionals i organitzatius que puguin satisfer les necessitats d'informació estadística per a la presa de decisions dels governs i dels agents econòmics i socials i el control parlamentari i públic de les polítiques governamentals².

L'estadística oficial, a més d'estar regulada per lleis, sol estar planificada. La planificació aplicada a l'activitat estadística és relativament recent i ha sorgit, no només d'una expansió en altres camps i contextos, sinó de la necessitat de coordinació i eficàcia de l'activitat estadística pública. No és habitual que la planificació de l'estadística es faci mitjançant un instrument jurídic amb rang de llei, però a Catalunya ha estat així.

Quant a Catalunya, l'article 9.33 de l'Estatut d'Autonomia atorga a la Generalitat competència exclusiva sobre l'estadística del seu interès. Posteriorment, el Parlament de Catalunya va crear el marc legal que permet el desenvolupament d'aquesta competència estatutària mitjançant la Llei 14/1987, de 9 de juliol, d'Estadística. De la mateixa manera, la Constitució espanyola, en el seu article 149.1.31 atribueix competència exclusiva a l'Estat per a les seves pròpies finalitats i la Llei 12/1989, de 9 de maig, de la funció estadística pública estableix les regles per les quals s'ha de regir l'estadística pública de l'Estat.

La Llei d'estadística de Catalunya de 1987 esmentada, estableix que el Pla estadístic s'ha d'aprovar per Llei del Parlament de Catalunya amb una vigència de quatre anys i s'acompanya així l'èmfasi conceptual del paper de la planificació expressat en aquesta Llei amb l'elevació del rang jurídic d'aquesta activitat. En

²Servicios de Estadística del Principado de Asturias. "El Sistema Estadístico". Asturias. 1994. *Documento de trabajo*. Pàg. 14. Estableix quatre necessitats per justificar la Llei de la funció estadística pública, però poden resumir-se en aquestes tres si es fa una afirmació més general. Aquest estudi és de gran interès per tal de conèixer la legislació estadística espanyola comparada.

compliment d'això, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 30/1991, de 13 de desembre, del Pla estadístic de Catalunya 1992-1995. D'aquesta manera, Catalunya compta amb dues lleis en aquesta matèria: la de regulació bàsica o constitucional de l'activitat estadística pública de Catalunya i la de la seva planificació amb vigència temporal de quatre anys. Per completar aquesta informació manca afegir el Decret 341/1989, d'11 de desembre, de creació de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

La pròpia Llei d'estadística de Catalunya obliga el Govern a elaborar un programa anual d'actuació estadística que desenvolupi en forma executiva la Llei del pla estadístic. Aquesta previsió legal s'ha complert en temps i en forma pel Govern de Catalunya i s'han aprovat per Decret els programes corresponents a 1992, 1993 i 1994 i tot això fa pensar que quan arribi el seu moment, s'aprovarà també el programa d'actuació estadística de 1995, últim del Pla estadístic vigent.

1.2. Estadística oficial i resultats estadístics oficials

El llenguatge col·loquial denomina estadístiques tant a les activitats estadístiques com als seus resultats, la qual cosa, per extensió, ens condueix a confondre les “activitats estadístiques oficials” amb els “resultats estadístics oficials”. Confusió en la qual no incorre la legislació catalana, entre altres³.

La legislació estadística catalana introdueix el concepte que es refereix als “resultats estadístics oficials”. Es tracta d'una prerrogativa legal que té el Govern català en virtut de la qual pot atribuir “valor oficial” als resultats estadístics a l'efecte de les relacions jurídiques sobre la regulació de les quals tingui competència la Generalitat. Aquesta declaració d'oficialitat només pot recaure sobre resultats obtinguts d'estadístiques elaborades per l'òrgan estadístic de la Generalitat —Institut d'Estadística de Catalunya— directament o en col·laboració amb altres entitats⁴.

En realitat, es tracta d'una precisió que estableix la distinció entre activitat estadística i resultats estadístics. Per tant, podem establir que existeixen tres conceptes a diferenciar:

- L'“estadística pública” que correspon a l'activitat estadística de les administracions públiques, la qual pot estar o no legitimada.

³També es confonen dades i resultats, és a dir les observacions amb les xifres derivades del seu tractament.

⁴Llei d'estadística de Catalunya esmentada. Art. 38.

- L'“estadística oficial” que correspon a l'activitat estadística pública regulada per les lleis específiques. A Catalunya, a més a més, planificada.
- Els “resultats estadístics oficials” que són les expressions numèriques finals derivades d'algunes activitats estadístiques oficials sobre les quals ha recaigut una declaració governamental d'oficialitat. En general, es persegueix una finalitat jurídica.

Les declaracions d'oficialitat dels resultats són comunes a molts països occidentals i solen recaure sobre resultats derivats dels censos i no de mostres. La finalitat és l'establiment d'una sola referència numèrica, l'oficial, a l'efecte de determinar drets o obligacions entre administracions públiques o entre aquestes i els ciutadans⁵. De la mateixa manera, la Unió Europea requereix resultats d'estadístiques oficials per tal de concretar polítiques comunitàries. Aquesta declaració és diferent de la contractual, en la qual persones o institucions s'imposen una estadística de referència per determinar la quantitat exacta que les parts hauran de respectar. És molt freqüent en els arrendaments urbans i en operacions de crèdit.

Malgrat aquestes precisions, quan es parla de l'estadística oficial s'acostuma a incloure l'activitat estadística i els seus resultats, en un sentit ampli, però s'és restrictiu quant a l'autoria, que ha de ser l'Administració pública legitimada per fer-la.

1.3. Activitat estadística estricta i activitat estadística instrumental

Per acabar de completar conceptualment la definició de l'estadística oficial és convenient al·ludir a l'activitat estadística estricta i a la instrumental. Es tracta d'una aportació original de la legislació catalana.

Tradicionalment, l'activitat estadística oficial s'ha definit a partir de la descripció de les fases que es requereixen per a la disponibilitat de resultats útils per al coneixement i l'anàlisi quantitatius “de la realitat geogràfica, econòmica, demogràfica i social” d'un país. Així, per exemple, la llei catalana d'estadística defineix l'activitat estadística com “la recopilació, l'elaboració, l'ordenació sistemàtica de dades i la publicació i la difusió de resultats”⁶.

⁵A Espanya, el Consell de Ministres aprova els resultats dels censos de població per municipis i passen a ser “xifres oficials”, que serveixen de base per al còmput de la contribució estatal a les finances dels ajuntaments respectius i d'altres assumptes importants. A Catalunya s'aproven les xifres comarcals de població i també les del coneixement del català.

⁶Llei d'estadística de Catalunya esmentada. Art. 2.

En canvi, la Llei del pla estadístic de Catalunya, quatre anys posterior, reitera la definició d'activitat estadística tradicional i afegeix el concepte d'activitat estadística instrumental, que inclou "totes les activitats prèvies o complementàries de les anteriors —les compreses en la definició tradicional— i legalment exigibles o tècnicament necessàries per tal de poder complir els requisits que estableix la legislació sobre estadística ..." ⁷.

Per tant, es dona unitat a l'activitat estadística des de l'òptica de l'ofici estadístic, del qual destaquen les tasques de recerca i desenvolupament tècnic, metodològic i normatiu en el camp estadístic. Aquestes activitats s'integren també en l'apartat d'activitats estadístiques oficials.

La consideració d'activitat estadística oficial atribuïda a la producció de resultats gaudeix d'una major acceptació per raó del seu efecte immediat a la societat pel qual es justifica la necessitat de lleis d'estadística i la creació dels instituts. Això explica que aquest concepte es correspon amb les regulacions clàssiques de l'estadística pública i que la inclusió del concepte instrumental sigui més moderna i pròpia a l'ofici estadístic i a la planificació. A l'ofici estadístic ja que són molts els professionals que només fan tasques instrumentals en els processos de producció estadística que quedarien exclosos de l'estricta definició legal clàssica. Però també es deu a les tasques modernes de planificació ja que la necessitat de recursos s'ha de justificar per les activitats a realitzar i, per tant, s'han d'incloure les activitats instrumentals per tal que puguin ser valorades i dotades.

Gran part de les activitats instrumentals, sobretot les que es refereixen a la utilització d'eines estadístiques i informàtiques no requereixen una legitimació específica i només es poden denominar activitats estadístiques oficials per extensió o per la seva inclusió en el procés estadístic oficial. En canvi, altres activitats instrumentals del tipus de les classificacions i els codis i les directes de coordinació i normalització estadística gaudeixen d'una acceptació més generalitzada com a activitats estadístiques oficials per raó de ser pròpies de l'Administració pública però segueixen sent instrumentals i no directament referides a les definicions clàssiques de la legislació estadística.

Aquesta reflexió, no obstant això, no treu mèrits a l'aportació de la legislació catalana —Llei del pla estadístic— que en aquest aspecte ha estat considerada molt positivament i ràpidament importada a altres sistemes estadístics propers.

⁷Llei del pla estadístic de Catalunya esmentada. Art. 7.

1.4. Activitat estadística com a activitat administrativa

Com a conseqüència del discurs anterior s'ha de concloure que l'activitat estadística oficial és una activitat administrativa especialitzada.

Entre els principis explícits que ha d'observar l'activitat estadística oficial hi ha, en primer lloc, el d'interès públic. La declaració d'interès públic l'efectua el Parlament —cas de Catalunya— i el Govern i es refereix a cada activitat per separat. És una característica exclusiva de l'activitat administrativa. El segueixen els principis d'objectivitat i de correcció tècnica que són comuns a qualsevol activitat estadística segons l'ètica professional amb la diferència de ser, a més, un precepte legal. El principi de l'obligatorietat de la col·laboració ciutadana només correspon a l'estadística oficial quant al fet que és administrativa. El respecte a la intimitat és també un principi ètic comú a tota activitat estadística però no així el de l'observança del secret estadístic, que és una institució exclusiva del professional estadístic de l'Administració pública. Per últim, el principi de la publicitat de resultats estadístics és també d'aplicació obligatòria només en l'activitat administrativa⁸.

L'activitat estadística oficial no és ni superior ni inferior a altres activitats estadístiques realitzades en institucions no governamentals des d'un punt de vista de la seva correcció tècnica. En canvi, s'ha de subratllar la responsabilitat addicional dels professionals de l'estadística oficial quant a la implicació legal i administrativa dels seus actes.

1.5. Conclusió

D'acord amb la interpretació de la legislació catalana, l'activitat estadística oficial és l'activitat estadística estricta o instrumental que porten a terme directament o indirecta, les institucions públiques catalanes sotmeses a la regulació i a la planificació establertes per les lleis.

Els principis i garanties jurídiques que, de forma explícita o implícita, afecten i regulen l'estadística oficial són els següents:

- *D'interès públic*: es faran només les estadístiques necessàries i útils per a la presa de decisions de les institucions públiques i agents socials però l'interès públic ha de ser declarat pel Parlament per mitjà de la Llei del

⁸Llei d'estadística de Catalunya esmentada. Art. 19.1. Aquest article presenta un resum dels principis tècnics i garanties jurídiques de l'activitat estadística.

pla estadístic i pel Govern per mitjà dels programes o per decret justificat per raons d'urgència.

- *D'obligatorietat*: les estadístiques oficials gaudeixen del privilegi de col·laboració o resposta obligatòria.
- *De legalitat*: les estadístiques s'ajustaran a les normes reguladores generals i les específiques de cadascuna d'elles.
- *D'objectivitat*: neutralitat subjectiva en el plantejament i respecte als resultats obtinguts.
- *De respecte a la intimitat personal*: els qüestionaris i la forma de recollida de la informació s'han de sotmetre a normes especials de control de l'anonimat quan continguin preguntes relacionades amb l'honor personal o amb les conviccions religioses o polítiques de l'informant. A més, estan protegits pel secret estadístic.
- *De transparència informativa*: els interessats han de conèixer les seves obligacions i drets, la finalitat que persegueix l'estadística i altres característiques de cada activitat.
- *De coherència*: les estadístiques han de formar un conjunt coherent respecte a les necessitats d'informació i les estadístiques que ja estan en curs.
- *D'homogeneïtat i normalització*: les estadístiques han de ser comparables mitjançant el compliment de normes tècniques comunes obligatòries.
- *D'especialitat*: la finalitat ha de ser exclusivament estadística.
- *De proporcionalitat*: les estadístiques no han d'exigir més informació que la necessària i s'han de minimitzar les molèsties als ciutadans i el cost.
- *De cooperació*: les institucions productores d'estadístiques no han d'incórrer en duplicitat i estan obligades a col·laborar.
- *De publicitat*: els resultats estadístics han de tenir publicitat, han d'estar disponibles i s'han de difondre.
- *De secret estadístic*: en virtut d'aquesta obligació les dades individuals de comunicació obligatòria no poden ser fetes públiques ni comunicades a cap persona o entitat, ni tan sols a les administracions públiques, llevat d'aquelles institucions o entitats que també estan vinculades per l'obligació del secret estadístic i exclusivament amb la finalitat d'ésser usades per a operacions estadístiques.

2. EL SISTEMA ESTADÍSTIC CATALÀ

L'activitat estadística oficial està burocratitzada i subjecta a unes regles que poden tenir el rang de llei, com ja hem vist. Aquesta és la situació generalitzada en els països occidentals. Aquestes regles s'apliquen a un espai concret geogràfic, poblacional i institucional com a element imprescindible de tota norma. Això constitueix l'àmbit d'aplicació, com ja és sabut.

Però, a més, existeix una consideració més àmplia que l'esmentat àmbit jurídic la qual està determinada per l'especificitat del tema, la manera d'afectar les persones i les institucions, les relacions entre unes i altres i d'elles entre si, les pautes i els criteris sobre la utilització dels mitjans i dels objectius que es persegueixen, la censura i el règim sancionador dels comportaments desviats, etc., la qual cosa constitueix l'àmbit o l'espai sociocultural diferenciat i propi.

D'acord amb les teories sistèmiques, quan aquest espai sociocultural s'eleva al rang de model organitzatiu i se'n destaquen l'estructura, les funcions i els processos a complir pels agents que hi intervenen i la seva interrelació, i els plans, programes i activitats ordenats en un conjunt harmònic, es pot qualificar de sistema. Per aquesta raó, hi ha autors que defensen la identitat entre sistema i organització. Des de fa quaranta anys són nombrosos els treballs realitzats sobre la teoria de sistemes i les seves aplicacions (la revista "General Systemes" va aparèixer el 1956). El professor Azorín va desenvolupar el tema amb aplicació a l'organització estadística⁹.

De forma resumida i esquemàtica, el sistema estadístic és el conjunt ordenat i harmònic de mètodes, procediments i resultats estadístics dels diferents agents institucionals, en un espai jurídic concret.

2.1. Característiques del sistema estadístic català

El sistema estadístic català és distint del sistema estadístic espanyol amb el qual s'autocoordina i es relaciona, i no constitueix un subsistema d'aquell. El model organitzatiu català és diferent però no molt d'altres existents. El que és més significatiu del model català és l'atenció que ha prestat a algunes funcions, latents en altres contextos i que a Catalunya s'han explicitat i potenciat.

Les idees força que han determinat el model de l'estadística catalana són: el pes que té el Parlament —poder legislatiu— en el procés estadístic de Catalunya,

⁹Vegeu Azorín Poch, Francisco. "Estadística, información, organización y sistema". 1986. Conferència publicada pel Centro de Información Estadística de Galicia.

la rellevància del sistema estadístic per sobre de les institucions individualitzades i el paper particular de l'Institut d'Estadística. El més important en el model estadístic català és que funcioni el sistema estadístic en el seu conjunt. L'Institut d'Estadística de Catalunya gaudeix d'una doble consideració legal en el sistema estadístic català. D'una part, és l'òrgan especialitzat de la Generalitat i de l'altra és un agent més del sistema estadístic. Quant a agent del sistema estadístic, l'Institut ha de produir les estadístiques que li assigna el Pla estadístic i el Govern en els programes anuals. Tanmateix, la funció bàsica de l'Institut d'Estadística com a òrgan especialitzat en estadística de la Generalitat de Catalunya consisteix a gestionar el sistema estadístic català¹⁰.

Com la majoria dels models organitzatius de l'estadística oficial occidental el model català és descentralitzat quant a la producció estadística. Però presenta una integració particular dels departaments governamentals i d'altres administracions públiques. Resulta molt radical respecte a la planificació estadística que es converteix en condició indispensable per a la participació en el propi sistema i com a conseqüència és el criteri de legitimació de les institucions i les seves activitats estadístiques. El sistema estadístic català està integrat, en primer lloc, per la Generalitat de Catalunya i els seus organismes dependents que formen el sistema estadístic de la Generalitat de Catalunya. En segon lloc, per la mateixa Generalitat i les entitats de l'Administració local que participen en el Pla estadístic i que en conjunt formen el sistema estadístic integral de Catalunya¹¹.

La integració de les diferents institucions en el sistema estadístic de Catalunya es fa per mitjà de la participació en el Pla estadístic de Catalunya. Aquesta participació és obligatòria per als departaments i organismes de la Generalitat però voluntària per a les entitats de l'Administració local. Però queda ben entès que l'activitat estadística oficial només es pot dur a terme dins del Pla estadístic aprovat per llei del Parlament. Per tant, les activitats estadístiques de fora del Pla estadístic no són estadístiques oficials i no gaudeixen de la protecció de la Llei d'estadística. O, el que és el mateix, fora del Pla estadístic i, per tant, fora del sistema estadístic no hi ha estadístiques oficials¹².

El Pla estadístic de Catalunya explicita els objectius operatius que seran objecte de les activitats d'estadística i assigna les activitats estadístiques instrumentals només a l'Institut d'Estadística de Catalunya mentre que les activitats de producció estadística les assigna a tots els departaments de la Generalitat inclòs, també, l'Institut d'Estadística de Catalunya. En una primera assignació nominal el Pla estadístic sanciona les activitats estadístiques en curs seguint el criteri realista de relacionar-les amb les matèries incloses en les competències de

¹⁰Llei del pla estadístic de Catalunya esmentada. Art. 6.

¹¹Llei del pla estadístic esmentada. Art. 1 i 2.

¹²Llei d'estadística esmentada. Art. 8 i 14.2.

cada Departament. Posteriorment, els programes anuals d'actuació estadística incideixen en el mateix criteri d'assignació respecte de les activitats estadístiques noves¹³.

El model estadístic català, doncs, descentralitza la producció estadística en funció de criteris sectorials entre tots els departaments però centralitza les activitats instrumentals en l'Institut d'Estadística de Catalunya quant a òrgan especialitzat de la Generalitat. Les activitats de producció assignades a l'Institut són, en general, les que no encaixarien en les competències sectorials de cap departament en concret o que serien comunes o polivalents, les activitats de síntesi i les grans operacions censals.

Aquestes activitats que corresponen a l'Institut quant a agent productor del sistema, podrien, en teoria, ser assignades a una altra institució del sistema però no les instrumentals de coordinació, de normativa i de desenvolupament metodològic, les quals li corresponen com a òrgan especialitzat.

2.2. Estructura organitzativa del sistema estadístic català

L'organització estadística catalana en l'àmbit de la qual es desenvolupa l'estadística oficial per a finalitats de la pròpia comunitat està integrada per:

- L'Institut d'Estadística de Catalunya que és l'òrgan especialitzat de la Generalitat.
- El Consell Català d'Estadística, òrgan consultiu de l'Institut.
- (Els serveis estadístics) dels departaments.
- (Els serveis estadístics) d'altres entitats públiques de caràcter territorial que hi participen.

Des del punt de vista estructural bàsic l'organització estadística catalana és comuna a la majoria d'altres països i de comunitats autònomes espanyoles. L'única diferència es pot establir per defecte per l'escassa definició i concreció de les unitats estadístiques dels departaments i altres entitats públiques. De fet, les normes fan referència a l'activitat estadística dels departaments i d'altres entitats públiques de caràcter territorial sense fer esment dels serveis o unitats específiques d'estadística com a elements concrets de l'estructura organitzativa estadística catalana. Una característica constant del sistema estadístic català és la seva flexibilitat organitzativa que, en principi, té una aparença de debilitat o

¹³Llei del pla estadístic esmentada. Art. 15, 18 i 20.

d'inacabament. No només passa en els textos legals sinó també en decrets tan específics com el de la pròpia organització que comentem¹⁴.

De tota manera, encara que l'estructura derivada de les lleis no té en compte aquest aspecte organitzatiu de l'estadística oficial dels departaments i altres entitats públiques, aquestes unitats estadístiques estan formalitzades en l'estructura interna dels departaments i en alguns d'aquests són subdireccions específiques. Però això no salva ni substitueix una organització estadística formal que comporta, normalment, la regulació jurídica del secret estadístic i la seva neutralitat funcional.

Per tant, l'estructura organitzativa del sistema estadístic català emfasitza el paper de l'Institut d'Estadística de Catalunya i això respon al paper central que ocupa el Pla estadístic del qual és responsable últim l'Institut. En canvi, el model de producció de la informació és descentralitzat i destaca la prevalença del sistema estadístic sobre les institucions. Aquesta dualitat conceptual té, doncs, aquest reflex en l'estructura organitzativa del sistema estadístic.

2.2.1. L'Institut d'Estadística de Catalunya

Com és preceptiu la Llei d'estadística autoritza el Govern a crear l'Institut d'Estadística de Catalunya. Així la creació efectiva i la seva estructura organitzativa es va fer per Decret del Govern com ja hem esmentat. Això introdueix una major flexibilitat que si hagués estat per llei en cas de modificacions.

L'Institut d'Estadística de Catalunya és un organisme autònom de caràcter administratiu. Aquesta forma jurídica és també comuna a altres instituts d'estadística.

L'adscripció dels instituts d'estadística té importància en relació amb el paper que se'ls assigna. Així ha estat històricament. L'Institut d'Estadística de Catalunya està adscrit al Departament d'Economia i Finances. Aquesta adscripció resulta molt freqüent en temps recents, encara que en temps passats era més comuna l'adscripció dels instituts d'estadística a la presidència del Govern. Aquest era el cas de Catalunya durant la Generalitat de la II República i la Generalitat provisional de la nova democràcia espanyola. També l'Instituto Nacional de Estadística (INE) va estar adscrit a la presidència del Govern fins al 1973. És d'interès notar que aquests canvis d'adscripció estan relacionats amb canvis en el pes de la temàtica de les estadístiques oficials. És paradigmàtic a aquest respecte el fet que les estadístiques estelars de l'INE siguin l'índex de preus

¹⁴Decret de creació de l'Institut d'Estadística de Catalunya esmentat.

de consum (IPC) i l'enquesta de població activa (EPA) o que les estadístiques agràries constitueixin el centre de les estadístiques de la Unió Europea. El progressiu intervencionisme dels governs en l'economia dels països ha exigít una informació estadística econòmica més precisa i freqüent.

L'estructura organitzativa de l'Institut d'Estadística de Catalunya és molt senzilla. Hi ha dos òrgans: la Junta de Govern i el director de l'Institut.

Existeix un òrgan col·legiat de direcció de l'Institut que es denomina Junta de Govern. Aquest òrgan està presidit pel conseller d'Economia i Finances i integrat pels representats dels departaments de la Generalitat que tenen interès directe en la producció i la difusió de les seves pròpies estadístiques i com a conjunt o òrgan de direcció de l'Institut en la gestió i el control del sistema estadístic. Com a mínim, el nivell d'aquests representants és de director general però la majoria són secretaris generals ja que aquests posseeixen, per raó del seu estatus administratiu, una visió més global del seu departament que el director general. Aquests són nomenats pel conseller respectiu. A més, són membres de la Junta de Govern de l'Institut, el director de l'Institut d'Estadística, el director general de Serveis d'Informàtica i el director de l'Institut Cartogràfic per tal de fer la coordinació necessària per raó de la matèria.

No hi ha representants de l'Administració local a la Junta de Govern de l'Institut d'Estadística de Catalunya malgrat que el sistema estadístic integral de Catalunya inclou aquelles entitats públiques de caràcter territorial que participen en el Pla estadístic. Tampoc no és gaire freqüent aquesta participació en altres comunitats autònomes, ja que només en dos dels sis instituts autonòmics d'estadística es dona aquest supòsit. A Catalunya, la forma de participar les entitats locals en el sistema estadístic és per mitjà del Pla estadístic i de forma voluntària. Això representa una congruència lògica, encara que s'hagués pogut arbitrar una fórmula de presència condicionada a la seva integració en el Pla estadístic i en els programes anuals.

Les competències de la Junta de Govern són molt àmplies i coincideixen pràcticament amb les funcions que la llei atribueix a l'Institut d'Estadística del qual és òrgan de direcció. Però aquestes seran tractades més endavant per tal d'integrar-les a l'activitat de coordinació. Com es podrà observar, aquestes funcions estan orientades principalment a la gestió i a la coordinació del sistema.

A més de la Junta de Govern, de la qual en forma part, el director és també òrgan de govern i administració de l'Institut. La seva funció bàsica és executiva i exerceix l'autoritat màxima sobre l'equip de persones que realitzen els treballs tècnics i administratius a la institució. És nomenat pel Govern de la Generalitat a proposta del conseller d'Economia i Finances.

La major part de les funcions que el Decret de creació de l'Institut d'Estadística de Catalunya atribueix al director es refereixen a la gestió immediata de l'organisme autònom i a la coordinació de les seves activitats. Des del punt de vista de la coordinació del sistema estadístic s'esmenten només dues funcions directes. D'una part, ha d'establir els contactes amb altres organismes i persones per a la consecució dels convenis que constitueixen la via de relació o participació amb el Pla estadístic i els programes anuals d'actuació estadística d'altres institucions de dins i de fora del sistema estadístic català o per a l'acompliment d'accions conjuntes. D'altra part, el director de l'Institut ha d'emetre les certificacions oficials pertinents sobre les estadístiques incloses en el Pla estadístic amb independència de quina sigui la institució responsable de la seva execució. Només l'Institut d'Estadística de Catalunya està facultat per emetre certificacions oficials sobre les estadístiques incloses en el Pla estadístic.

Ara bé, la gran tasca de coordinació del sistema des d'un punt de vista efectiu la fa el director de l'Institut basant-se en la seva obligació d'executar els acords que aprova la Junta de Govern que, com s'ha dit, està orientada, prioritàriament, a la gestió del sistema estadístic català.

L'estructura organitzativa interna de l'Institut quant a organisme executor no consta en el Decret de creació de l'Institut d'Estadística de Catalunya. Això incideix de nou en la idea ja expressada de flexibilitat organitzativa. Aquesta estructura interna es farà a partir del reglament de règim interior.

Provisionalment funciona una estructura que té el seu interès per raó de les seves característiques. L'Institut d'Estadística compta amb cinc subdireccions. Dues d'elles són verticals, la d'Estadístiques Econòmiques i la de Demogràfiques i Socials. Cadascuna d'elles compta amb tots els recursos personals tècnics necessaris, personal de camp i personal auxiliar i el maquinari i programari informàtics. Aquesta és una opció molt controvertida respecte a les diferents estructures organitzatives dels instituts d'estadística. L'altra opció és la centralització, en sentit horitzontal de les fases de camp i tractament informàtic. Cap d'elles no està exempta d'inconvenients o d'avantatges¹⁵.

Hi ha tres subdireccions de caràcter horitzontal. La Subdirecció General d'Assistència Tècnica Estadística és la més característica de l'Institut d'Estadística de Catalunya. No existeix una altra d'igual en els instituts d'estadística del nostre entorn. Per mitjà d'aquesta Subdirecció, el director de l'Institut executa els acords de la Junta de Govern relacionats amb la gestió i la coordinació del sistema. El personal d'aquesta Subdirecció manté les relacions amb les institucions o agents del sistema per mitjà dels interlocutors tècnics i les comissions

¹⁵Instrucció n.º 3 del director de l'Institut d'Estadística de Catalunya de 18 de gener de 1994. Document intern. Aquesta instrucció en modifica una d'anterior.

de seguiment dels convenis. Realitzen, per tant, les tasques preparatòries del Pla estadístic en col·laboració amb les institucions implicades. També fan el seguiment de les activitats estadístiques del Pla i l'esborrany de l'informe sobre la seva execució i compliment de les normes reguladores. Aquesta mateixa Subdirecció ha de presentar i impulsar les propostes sobre normatives de caràcter tècnic, de recerca i desenvolupament tècnic i de formació del personal.

S'ha de notar que, a més de les tasques descrites, l'assistència tècnica estadística té com a missió específica garantir la correcció tècnica i jurídica de les activitats estadístiques de tots els agents del sistema estadístic català. Però això no s'ha d'aconseguir de forma burocràtica i fiscalitzadora, sinó a partir de l'oferta de suport tècnic i instrumental als agents del sistema i l'organització de cursos de formació.

Hi ha dues altres subdireccions horitzontals més que són comunes a altres instituts i que corresponen a les tasques de difusió de resultats i a les de gerència o serveis interns. Aquesta integra el Centre de Procés de Dades i els Serveis d'Administració i Manteniment. La Subdirecció de Difusió s'encarrega de la publicitat dels resultats estadístics utilitzant tots els mitjans tradicionals i moderns de comunicació social i de la informació estadística. És característic de l'Institut d'Estadística de Catalunya el Servei de Documentació Estadística a partir de bases de dades accessibles des de l'exterior i des de la sala de consulta de la Biblioteca especialitzada que compta amb la més completa col·lecció de fons documentals sobre estadística espanyola i catalana des de 1960 de tot l'Estat.

Només resta ressenyar un altre aspecte organitzatiu de l'Institut d'Estadística de Catalunya, característic per omissió, que es refereix a l'absència d'una estructura territorial. No existeixen delegacions pròpies de l'Institut al territori de Catalunya. Això reforça la idea de flexibilitat, ja que algunes operacions estadístiques han requerit punts de recolzament de caràcter territorial i s'han resolt de diferent manera utilitzant sempre l'estructura territorial d'alguns departaments afins al tema d'investigació. A més dels ajuntaments existeix una xarxa potencial de suport de l'activitat estadística als consells comarcals els quals constitueixen una divisió territorial pròpia de Catalunya que encara no s'ha fet servir però que proporcionaria una bona base territorial en el futur.

En resum, l'Institut d'Estadística de Catalunya compta amb només dos òrgans, un de col·legiat que és la Junta de Govern que integra una exhaustiva representació dels departaments de la Generalitat i un altre d'unipersonal que és el director. L'estructura interna de l'Institut és flexible i comuna a altres instituts però amb la singularitat d'una àrea dedicada exclusivament a la funció bàsica de l'òrgan estadístic de la Generalitat: la gestió del sistema estadístic.

2.2.2. El Consell Català d'Estadística

El Consell Català d'Estadística és l'òrgan de caràcter consultiu i d'assessorament de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

La idea bàsica de fons en la constitució d'aquests consells consultius en la majoria de sistemes estadístics és trobar representants de la societat civil a l'objecte de recollir les seves opinions sobre les necessitats d'informació estadística i la verificació de l'ajustament de l'oferta estadística a la demanda. Presidits per una persona relacionada amb l'estadística i nomenada pel Govern de la Generalitat a proposta del conseller d'Economia i Finances, els membres del Consell són vint-i-vuit. Entre ells hi ha una representació de la Junta de Govern a més del director de l'Institut d'Estadística de Catalunya que n'és el secretari. L'Administració local és present per una representació dels consells comarcals, una representació de les dues associacions d'ajuntaments, un representant de l'Ajuntament de Barcelona i un altre per a cada una de les quatre diputacions. Les administracions públiques compten amb divuit membres, cinc representants de la Generalitat i tretze de l'Administració local. L'estament universitari compta amb un representant per a cada una de les universitats catalanes. Les cambres i les associacions empresarials estan representades per un total de quatre membres. Hi ha dos representants dels sindicats i un de l'Associació de Consumidors de Catalunya.

El Consell Català d'Estadística té nombroses i variades competències que no apareixen en altres contextos propers. Especialment sobresurten aquelles atribucions del Consell en relació amb l'assessorament tècnic. En aquest sentit, no existeix una relació directa entre les especialitats dels representants socials i institucionals i aquesta missió tècnica. De tota manera, els representants de les universitats cobririen aquest aspecte però hauria d'interpretar-se pel que fa a interès pel seu caràcter coordinador i homogeneïtzador. Això no impedeix que entre els representants d'altres institucions hi hagi especialistes en temes estadístics de caràcter tècnic. En aquest capítol, el Consell Català d'Estadística ha de ser consultat sobre els conceptes, definicions i classificacions utilitzades en les estadístiques de totes les institucions que actuen en l'àmbit territorial de Catalunya.

Com correspon al pes del Pla estadístic en el sistema estadístic català la major part de les competències del Consell es refereixen a la seva participació en l'avantprojecte de la Llei del pla estadístic i el seguiment dels programes anuals d'actuació estadística, sempre pel que fa a assessorament i consulta. Una característica comuna a altres sistemes estadístics de les comunitats autònomes és l'especial atenció a les entitats públiques catalanes de caràcter territorial i les seves estadístiques.

És interessant, per la seva singularitat, la competència referida a l'estudi sobre l'equilibri relatiu de l'oferta estadística catalana respecte a les necessitats d'informació, però des de l'òptica de la seva relació amb l'estadística de la resta de l'Estat i de la Unió Europea.

2.2.3. Els departaments de la Generalitat

Com ja hem assenyalat no existeix una norma precisa sobre l'organització estadística dels departaments de la Generalitat. Això és congruent amb la idea de flexibilitat organitzativa tant en el sistema estadístic pel que fa a òrgans superiors, com en el cas de la pròpia estructura de l'Institut d'Estadística.

En canvi, els departaments de la Generalitat són els més importants productors d'estadístiques en el sistema estadístic català. No hi ha cap departament que no tingui assignades estadístiques en la seva participació obligatòria en el Pla estadístic. Estadístiques tan importants com les agràries, energètiques, sanitàries, laborals, de l'habitatge, obres públiques i d'ensenyament són fetes pels departaments responsables d'aquests sectors a la Generalitat. Es tracta d'estadístiques que requereixen la utilització d'instruments estadístics d'observació, d'anàlisi i tractament en sentit estricte. Moltes altres estadístiques són d'origen administratiu i són dutes a terme per tots els departaments, que produeixen, a més, transparència informativa sobre la gestió pública de la Generalitat.

Per tant, no és una frase retòrica l'afirmació que el model català és descentralitzat, però ho és en relació amb la producció i difusió estadístiques. És centralitzat en relació amb la gestió i la coordinació del sistema que es fa des de l'Institut d'Estadística. De tota manera, una observació atenta sobre l'òrgan superior de direcció de l'Institut d'Estadística condueix a la conclusió que els departaments de la Generalitat són a la gestió i coordinació del sistema per mitjà de la seva representació política a la Junta de Govern. El que succeeix en realitat és que el personal estadístic dels departaments desenvolupa activitats en la funció de producció d'estadístiques que té assignades el departament corresponent. El personal estadístic de l'Institut, en canvi, du a terme aquesta funció de producció d'estadístiques com a agent del sistema i a més realitza, en exclusiva, les activitats instrumentals que preparen la normativa tècnica de coordinació. L'exclusivitat, s'entén, es refereix a la missió específica de l'òrgan estadístic però no ho és respecte a les tasques d'estudi i definició que són consultades i de vegades compartides, amb el personal estadístic dels departaments.

Com ja hem assenyalat anteriorment cada departament té la seva pròpia estructura organitzativa del personal estadístic i de la seva activitat. Mancaria, no obstant això, la concreció funcional i jurídica de l'estatut del personal estadístic.

Pel que fa a la relació amb el personal estadístic de l'Institut s'ha arribat a una fórmula pràctica. S'ha posat en marxa una figura no existent en la normativa jurídica però que ha estat consensuada i acordada per la Junta de Govern de l'Institut d'Estadística en la qual estan representats tots els departaments. Aquesta figura és la de l'interlocutor tècnic del departament designat oficialment per a això i que ostenta la representació tècnica de la unitat o del servei d'estadística del departament en les seves relacions amb l'Institut d'Estadística. Aquestes relacions, com és obligat en el sistema estadístic català, es produeixen per mitjà del Pla estadístic i els programes anuals d'actuació estadística, tant en el moment de la seva proposta com en el seu seguiment o com a assistència per al seu compliment.

2.2.4. Les entitats públiques catalanes de caràcter territorial

Com ja s'ha dit anteriorment, l'instrument marc de la col·laboració institucional entre la Generalitat de Catalunya i els seus organismes i empreses d'una banda i les entitats públiques catalanes de caràcter territorial d'una altra, és la participació en el Pla estadístic. Però, com s'explica a continuació la via legal i la fórmula formal d'aquesta relació és el conveni específic per mitjà de l'Institut d'Estadística de Catalunya. S'ha de posar de relleu que es tracta de la porta d'entrada al sistema estadístic integral de Catalunya¹⁶.

La legislació catalana reconeix la competència de l'Administració local, per a l'elaboració d'estadístiques del seu interès i en compliment de les seves funcions de govern i d'administració. Aquestes poden ser fetes dins o fora del Pla estadístic. Si estan dins del Pla, passen a ser estadístiques oficials, si estan fora del Pla estadístic no són estadístiques oficials, és a dir, no gaudeixen del privilegi de col·laboració obligatòria, només serien estadístiques públiques però no estadístiques oficials. Però hi ha una excepció que es reserva per a aquella estadística de l'Administració local a la qual el Parlament atribueixi l'esmentat privilegi. Però ha de ser a petició de l'entitat territorial al Parlament i mitjançant el Govern i amb un informe favorable de l'Institut d'Estadística. En qualsevol cas, totes les estadístiques s'han de sotmetre a les obligacions de la Llei d' estadística¹⁷.

La via ordinària per a l'exercici de la competència estadística de les entitats territorials és la participació en el Pla estadístic de Catalunya mitjançant conveni amb l'Institut d'Estadística de Catalunya per a un programa concret.

¹⁶Llei del pla estadístic de Catalunya esmentada. Art. 2.

¹⁷Llei d'estadística de Catalunya esmentada. Art. 13, 14 i 15.

No es tracta d'una petita porta d'entrada al sistema estadístic integral de Catalunya sinó l'afirmació de la voluntarietat del procés quant al fet que el Parlament respecta la llibertat de col·laboració d'aquestes entitats. Per altra part, la capacitat tècnica diversa i la diferent capacitat econòmica de les entitats territorials no suportaria la participació obligatòria en la producció estadística.

Existeixen dos tipus de participació de les entitats territorials en el Pla estadístic. La participació activa consisteix a proposar l'elaboració d'estadístiques coincidents amb els objectius previstos en el Pla, com a organismes responsables de l'execució en l'àmbit territorial propi. Existeix un altre tipus de participació que es pot qualificar de passiva que consisteix a requerir, també mitjançant conveni, la realització d'explotacions específiques a un nivell de desagregació territorial superior al previst o la inclusió d'aspectes temàtics específics en la investigació estadística¹⁸.

Els convenis entre aquestes entitats territorials i l'Institut d'Estadística no són declaracions protocolàries, ja que impliquen veritables obligacions amb efectes contrastables. Per això, es crea una comissió de seguiment integrada per les parts i que està integrada per tècnics amb presència política. En aquest cas, la tasca d'assistència tècnica i l'activitat de seguiment del compliment del programa es pot superposar amb la feina de la comissió del conveni.

A la pràctica, donat el nombre elevat d'entitats territorials a Catalunya, la fórmula del conveni anual resulta difícil pel que fa a la seva formalització administrativa per mitjà dels òrgans de representació de les pròpies entitats i de l'Institut i la pròpia gestació i perfeccionament dels documents incideixen en un consum excessiu de temps de l'Institut, només enfront de nombroses entitats. De tota manera, la línia de solució vindrà, d'una part, per la rellevància de la modalitat de la participació activa en els programes anuals d'actuació estadística en els quals s'adquireix un compromís i una responsabilitat per part de les entitats territorials. De fet, el contingut de la participació passiva podria coincidir amb alguns dels serveis que presta l'Institut i que també tenen un fonament legal. Els convenis, en alguns casos, haurien de ser de col·laboració genèrica.

Malgrat la dificultat esmentada s'ha de destacar que la inclusió de l'activitat estadística de les entitats territorials ofereix una imatge integradora i també resulta complementària des de l'òptica de la informació estadística referida al territori que té una gran demanda. Al mateix temps havien de ser un instrument de coordinació, ja que només l'Institut d'Estadística de Catalunya pot fer convenis en nom propi o dels departaments amb les entitats territorials¹⁹.

¹⁸Llei del pla estadístic de Catalunya esmentada. Art. 23 al 27.

¹⁹Llei del pla estadístic esmentada. Art. 27.

Una situació especial en aquest context del sistema estadístic català és la dels consells comarcals. Catalunya posseeix una divisió territorial administrativa pròpia que comprèn quaranta-una comarques, que compten amb els seus respectius òrgans de govern: els consells comarcals esmentats. Aquests consells tenen atribuïdes, legalment, competències estadístiques i estan obligats a realitzar el Pla d'actuació comarcal que requereix molta informació estadística. Existeixen dos problemes que s'han de solucionar progressivament: el risc que l'estadística sigui esporàdica i la manca de recursos tècnics.

Els consells comarcals són òrgans molt propers a les necessitats específiques i diferencials de territoris relativament poc extensos i, en general, amb un nombre reduït d'habitants. Les excepcions comprenen zones de màxima concentració de l'activitat econòmica industrial que, a Catalunya, és molt acusada. Això representa avantatges i inconvenients respecte del funcionament del sistema estadístic català. Els avantatges de la progressiva integració dels consells comarcals en el sistema estadístic de Catalunya se situen en la potencialitat instrumental de ser plataformes territorials intermèdies de recollida d'informació dels agents governamentals del sistema coordinats per l'Institut i unitats de producció estadística, per elles mateixes, en operacions de caràcter censal que no tindrien lloc si no existissin aquestes entitats. Això podria suplir la manca de xarxa territorial de l'Institut.

Des d'un punt de vista organitzatiu, no se citen les unitats d'estadística de les entitats de caràcter territorial. Aquestes, no obstant això, existeixen en l'organització interna dels ajuntaments grans i en alguna diputació però pateixen de manca de regulació del secret estadístic i d'estatut del personal estadístic.

3. LA COORDINACIÓ DEL SISTEMA ESTADÍSTIC CATALÀ

Quan es parla de la coordinació del sistema estadístic s'és conscient que es tracta d'una expressió tan àmplia que desborda les possibilitats d'acotació o delimitació. En aquest mateix escrit s'ha intentat una aproximació a una definició general del sistema estadístic i s'han assenyalat les principals característiques del sistema estadístic català. Hem descrit els òrgans superiors, les seves estructures organitzatives i alguns aspectes funcionals i s'ha fet esment dels agents que la integren. Han quedat apuntats els instruments legals que regulen i que planifiquen l'activitat estadística de Catalunya, destacant-ne només alguns aspectes. Però tot això ofereix una visió parcial del conjunt d'elements a coordinar, però al mateix temps pot suggerir la imatge de desordre i complexitat.

Situats en la mateixa idea de sistema, la coordinació és una funció que exerceix algú sobre altres que han de ser coordinats. Però no es tracta de coordinar directament els agents del sistema sinó de coordinar la seva activitat estadística. Per això, el sistema s'ha de dotar dels instruments necessaris de coordinació. Això es pot aconseguir de maneres diferents.

3.1. El Pla estadístic i els programes anuals d'actuació estadística

Existeix un primer element objectiu de coordinació a partir del Pla estadístic i dels programes anuals d'actuació estadística. El Pla estadístic és una llei que assenyalava quins objectius operatius, en el pla del coneixement, ha d'aconseguir en el període de quatre anys. Els programes anuals d'actuació estadística són decrets del Govern que concreten les activitats estadístiques que s'han d'executar per aconseguir els objectius del Pla estadístic a la pràctica.

Quan diem que el Pla i els programes són elements objectius de coordinació, s'entén en el sentit que ambdós són instruments que, en principi, en la seva preparació ja enclouen una base de coherència, tant en el conjunt d'objectius entre si com en les activitats, que el seu seguiment i la seva execució ha de resultar coordinat sense necessitat d'una altra intervenció de qualsevol subjecte o agent. La primera activitat de coordinació ja s'ha fet a l'hora de seleccionar les propostes d'objectius i activitats sobre els mateixos llistats. La base de la coordinació de les activitats estadístiques radica, també, que les normes són precises i concretes de manera que s'elimina qualsevol risc de duplicitat o de dubte sobre quines són les activitats estadístiques que s'han de realitzar dins del sistema estadístic català i quines no s'han de fer perquè no són necessàries o perquè un agent de fora del sistema, per exemple l'INE, les du a terme.

Com a il·lustració per a aquells lectors que no han pogut observar de prop el Pla estadístic català, es reproduïx un objectiu dels 188 que aquest preveu:

“3.5. Estadístiques de salut.

Conèixer l'estat de salut de la població catalana fent el disseny i l'execució gradual d'una enquesta a les famílies. Operació complexa, de cost alt i disponibilitat a mitjà termini²⁰.”

Tots els objectius operatius mantenen el mateix esquema de redacció: un títol, un infinitiu en el pla del coneixement a obtenir, un gerundi en el pla pràctic d'actuar i una valoració orientativa que estableix límits quant a la complexitat

²⁰Llei del pla estadístic de Catalunya esmentada. Annex III, 3.5.

tècnica i cost econòmic de l'operació que s'espera. Per a un professional de l'estadística oficial la redacció anterior oferiria pocs dubtes sobre l'activitat a dur a terme. Però la Llei obliga el Govern a realitzar un programa amb la descripció precisa de cada activitat estadística per a coneixement de qualsevol ciutadà obligat a col·laborar en una determinada activitat estadística.

Una il·lustració del Programa anual d'actuació estadística de 1994 que es correspon amb l'objectiu ressenyat seria excessivament extensa perquè l'explicació de cada activitat ocupa una pàgina del *Diari oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC). Però en síntesi diu:

“El Departament de Sanitat i Seguretat Social ha de fer amb la col·laboració de l'Institut d'Estadística de Catalunya una enquesta per mostreig dirigida a la població en general. Es farà per entrevista personal; el qüestionari inclourà, a més dels ítems referits a la salut de la persona enquestada, variables sociodemogràfiques o estat d'opinió sobre la utilització dels serveis públics sanitaris. Els resultats hauran d'estar disponibles passats dos anys. Es farà una publicació impresa amb els resultats desagregats per regions sanitàries. El mateix Departament és també el responsable de la publicació²¹.

Un altre element de coordinació derivat de les pròpies normes és l'assignació de la responsabilitat d'execució d'una activitat a un departament o a una entitat concrets. En relació amb les activitats estadístiques que estaven en curs en el moment de la redacció del Pla estadístic, la pròpia a assignar els objectius als departaments que havien de continuar-les. En canvi, els objectius per a estadístiques noves no van tenir assignació concreta en el Pla estadístic però sí en el Programa anual d'actuació estadística.

Per tant, la Llei del pla estadístic i els decrets dels programes anuals d'actuació estadística ofereixen un conjunt coherent d'objectius i activitats que permet saber quines són les activitats estadístiques necessàries per dur a terme i quins agents del sistema tenen la responsabilitat de portar-les a terme. Tot això representa un element objectiu de coordinació que no es podria garantir si l'activitat estadística no estigués planificada.

És per això que la pròpia Llei d'estadística considera el Pla estadístic com a l'instrument d'ordenació de l'estadística de la Generalitat i de les entitats públiques catalanes de caràcter territorial que hi participen i dels organismes i empreses que en depenen. També, per aquesta raó s'explica el radicalisme respecte a la participació en el Pla estadístic per tal que l'estadística pública sigui considerada estadística oficial de Catalunya.

²¹Decret 331/1993, de 28 de desembre, pel qual s'estableix el Programa anual d'actuació estadística per a 1994. DOGC. N.º 1.857. 8.2.1994 pàg. 865.

3.2. Nomenclatures, classificacions, i codis territorials oficials

L'estadística oficial ha de ser comparable per exigències no només tècniques, sinó també per eficàcia administrativa. Però en el sistema estadístic català, com en altres, és també una exigència legal expressa. Es tracta d'un tema de coordinació d'alta complexitat i eficàcia.

Existeixen elements o condicions necessàries per a la comparabilitat, tant horitzontal com longitudinal en el temps, que es deriven de la univocitat conceptual i de la uniformitat dels mètodes de recollida i tractament estadístic de les observacions, que són pràcticament inassolibles. És un problema l'estudi del qual és d'actualitat candent i que tracta d'obtenir millores amb ajut dels "diccionaris comuns de dades" i amb les "bases de dades de meta-informació". De moment és un aspecte de la coordinació feta per mitjà d'agents del sistema i que no és un tema a tractar per normativa objectivable. Per això no el considerarem aquí, encara que podria ser objecte d'un escrit en un altre moment.

En canvi, ja fa bastant temps que els instituts d'estadística proposen classificacions concretes i nomenclatures referides a les activitats econòmiques o a les ocupacions professionals, com ara la CCAE (Classificació catalana d'activitats econòmiques), la CCO (Classificació catalana d'ocupacions), PRODCOM (Producció comunitària), la CCBS (Classificació catalana de béns i serveis), a les quals s'han d'afegir les nombroses classificacions que s'utilitzen en les estadístiques del comerç exterior. Les denominacions i les sigles poden canviar segons l'idioma o el país, però els conceptes i les definicions han de coincidir.

Cada sector de l'activitat estadística té la necessitat de denominar amb termes precisos les característiques diferencials de cada element observat en la investigació. En aquest cas, es requereix el terme precís seleccionat entre altres termes sinònims, que millor i més universalment caracteritzi l'element observat. Si cadascun dels agents fa aquest procés lliurement, les estadístiques no seran comparables. Quan aquests termes passen a ser obligatoris per a tots els agents del sistema estadístic som davant d'una "nomenclatura oficial". D'aquesta manera, es poden comparar les diferents estadístiques. Per això, cal, a més, que els termes estiguin ben aplicats d'acord amb les notes explicatives que ajuden a la identificació terminològica. L'efecte pràctic visible es produeix en la fase de difusió i publicació de resultats.

El pas següent consisteix a classificar els elements i els seus termes. La classificació és una nomenclatura estructurada. Aquesta estructura es fa d'acord amb criteris de categorització o reunió d'elements relacionats entre ells en funció de la matèria. S'exigeix un coneixement elevat del tema en estudi per obtenir aquesta ordenació. Dins de cada categoria els diversos elements s'ordenen de

forma inclusiva des del més general fins a l'element menys divisible, o en el seu cas, indivisible i únic. És freqüent trobar classificacions particulars utilitzades per cada investigador. Aquestes poden tenir molta qualitat tècnica però no permeten la comparabilitat. Per tot això, és necessari que tots obligatòriament n'utilitzin una. D'aquí la necessitat de les classificacions oficials.

Les diferents classificacions posseeixen un tercer requisit que constitueix el sistema de codificació. Cada categoria i els seus elements s'identifica amb un número que, de forma sistemàtica, assigna un dígit per cada nivell d'inclusió segons el sistema decimal. Aquest codi podria ser també alfabètic i alfanumèric i seguir una ordenació lliure segons l'autor de l'estadística. De vegades passa així. En canvi, en els sistemes estadístics és obligatòria una codificació oficial. No obstant això, el problema de comparabilitat no seria tan greu si existeix una taula de correspondència biunívoca.

Els mateixos processos se segueixen en els sistemes de codificació geogràfica. La diferència rau en la seva més gran facilitat perquè les denominacions o els topònims ja estan fixats encara que, de vegades, es requereix una tasca prèvia de normalització sobretot en la seva ortografia. De la mateixa manera, les categories estan establertes per les divisions administratives a diferents nivells. En aquest cas, el marge de llibertat de l'investigador es redueix al sistema de codis. Llibertat que tampoc no existeix en el sistema estadístic, que imposa una codificació obligatòria i comuna per a tots.

Com queda patent, el valor coordinador de les nomenclatures, classificacions i sistemes de codificacions és importantíssim. Aquestes constitueixen, juntament amb el Pla estadístic i els programes anuals que garanteixen sobretot la coherència de les estadístiques, l'instrument de coordinació que permet la comparabilitat de les estadístiques. Ja s'ha dit també que l'homogeneïtat tècnica requereix la uniformitat dels conceptes i les definicions operatives. Aquest darrer aspecte és el més complicat d'assolir i per això no s'ha produït, de forma generalitzada, la internacionalització que ha tingut lloc en el cas de nomenclatures i classificacions. De la mateixa manera que en la creació de les classificacions internacionals inicials, cada vegada que se'n modifica o se n'actualitza alguna, s'actua de forma coordinada i consensuada entre els diferents sistemes estadístics. Encara que els sistemes estadístics autonòmics espanyols —que gaudeixen de competències exclusives— són independents entre ells i en relació amb el sistema estadístic de l'Administració central que també és independent respecte a la resta de sistemes d'altres països, es pot afirmar que existeix una gran permeabilitat en relació amb el tema de les classificacions. En la Unió Europea s'ha produït un canvi favorable a partir del suport legal EUROSTAT i per tant obligatori per als països membres, que s'ha desenvolupat en aquests últims deu anys. En l'àmbit mundial els organismes internacionals de major projecció en

l'activitat estadística com l'OIT, l'OMS o la UNESCO han coordinat de forma indirecta els sistemes estadístics de cada país.

Per últim, s'ha d'assenyalar que segons la legislació catalana, correspon a l'Institut d'Estadística de Catalunya proposar la normativa tècnica en aquests temes, encara que amb caràcter estadístic. Una de les prioritats del Pla estadístic vigent és el desenvolupament d'aquesta activitat estadística instrumental.

Un altre aspecte important de la coordinació a partir de les nomenclatures i classificacions és la seva influència en la gestió administrativa que condueix a la creació d'arxius i registres normalitzats de forma indirecta. Aquest és un tema que, en algunes normes catalanes sobre codis geogràfics de caràcter estadístic, s'ha tingut en compte de forma explícita i s'ha estès el seu ús obligatori en la gestió administrativa²².

3.3. El paper coordinador de la Junta de Govern de l'Institut d'Estadística de Catalunya

La Junta de Govern de l'Institut d'Estadística de Catalunya té atribuïts dos tipus de funcions: aquelles que estan adreçades al propi òrgan estadístic i aquelles que es refereixen a la gestió del sistema estadístic.

Es destaquen les funcions de la Junta de Govern que interessen més en relació amb el sistema estadístic. Aquestes es poden resumir en les que segueixen:

– *Sobre la planificació i la programació de l'activitat estadística.*

La Junta de Govern de l'Institut d'Estadística de Catalunya efectua les propostes de pla estadístic a partir d'un inventari de les necessitats d'informació estadística. El Govern presenta un projecte de llei de pla estadístic basat en aquesta proposta. Aquesta funció és importantíssima si es té en consideració que el Pla estadístic és l'eix del sistema estadístic català. De la mateixa manera, la Junta de Govern de l'Institut fa la proposta de cada programa anual d'actuació estadística que serà aprovat pel Govern de Catalunya. El programa és molt concret i inclou les normes reguladores de cada estadística. Aquestes consisteixen a determinar quina activitat s'ha de fer, per part de quin organisme, com i quan estarà disponible i quin serà el mitjà de difusió dels resultats, fonamentalment.

²²Ordre de 25 de febrer de 1993, per la qual s'estableix un nou sistema de codificació de les entitats locals, ens de gestió i consorcis amb participació pública local, amb finalitats estadístiques.

- *Sobre la correcció tècnica de les estadístiques oficials de Catalunya.*

Per tal d'assolir la millor qualitat i la comparabilitat de les estadístiques, la Junta de Govern de l'Institut prepara i proposa les normes tècniques que per Decret del Govern o per ordres del conseller seran d'obligat compliment per a l'elaboració de les estadístiques de la Generalitat i de les entitats territorials. Aquest tipus de normativa pretén també l'homogeneïtat metodològica i és un instrument addicional adequat de coordinació del sistema estadístic català que adquireix una transcendència en les normatives sobre classificacions, nomenclatures i codis. (En la pràctica traspassa els límits estadístics i afecta processos administratius de forma indirecta).

- *Sobre el compliment de la legalitat estadística i, especialment, la defensa dels drets dels ciutadans per mitjà de l'observança del secret estadístic.*

La Junta de Govern prepara i promou normes, notes i informes jurídics sobre el secret estadístic i mitjançant el personal destinat a aquesta finalitat, fiscalitza els processos de recollida i tractament de la informació estadística dels organismes responsables dins del sistema estadístic. Per mitjà de l'assistència tècnica de l'Institut col·labora amb els serveis jurídics d'altres departaments de la Generalitat i de les entitats territorials sobre els aspectes de dubtosa aplicació de la normativa a les situacions concretes.

- *Sobre la utilització d'arxius i registres administratius per a l'obtenció de resultats estadístics i sobre els requisits i normes tècniques relatives a les tasques de formació, conservació i actualització d'aquests arxius i registres.*

Aquesta és una funció que en el sistema estadístic català és operativa a partir que constitueix un dels criteris establerts per la Llei del pla estadístic. Aquest consisteix a esgotar aquesta via administrativa com a prioritària i alternativa a les estadístiques que requereixen treball de camp amb la finalitat de no molestar innecessàriament el ciutadà i estalviar recursos econòmics. L'explotació estadística dels fitxers administratius que són necessaris per a l'exercici d'altres competències no estadístiques ha tingut un reflex directe en cent vuit activitats previstes en el Programa anual d'actuació estadística de 1994 que utilitzen aquesta font d'informació. Això afavoreix, a més, la transparència informativa de l'Administració pública mitjançant la difusió.

No obstant això, hem de dir que no s'han abordat justament arxius administratius que, per la seva dificultat especial, requerien un estudi complex del seu funcionament i les propostes tècniques de modificació consegüents. Aquest tema s'ha fet més complex amb les noves exigències derivades de la Llei orgànica del tractament automatitzat de dades personals (LORTAD) que, entre altres qüestions, planteja la necessitat de regulació dels propis arxius. Malgrat tot, existeix una activitat inicial per a la formació d'un

nou arxiu de caràcter administratiu en l'àmbit de la Generalitat que podria ser marc per a l'extracció de mostres estadístiques.

- *Sobre l'aprovació de convenis de col·laboració amb altres institucions públiques i privades per a l'actuació conjunta en l'àmbit estadístic.*

La figura del conveni és la via que preveu la Llei del pla estadístic per a la participació d'altres entitats públiques en el propi Pla. Aquesta via s'ha utilitzat amb profusió a l'Institut en relació amb les entitats públiques catalanes de caràcter territorial i amb l'INE. En aquest sentit, els convenis amb les entitats de caràcter territorial ha significat l'eixamplament i la constitució progressiva del sistema estadístic integral de Catalunya. Per tant, és una funció directament inclosa en el sistema estadístic. La inclusió en el Pla de les estadístiques públiques d'alguna entitat territorial amb un pes relatiu molt notable a Catalunya ha significat un element coordinador molt important.

- *Sobre la realització de l'informe preceptiu per a l'aprovació dels resultats de les activitats estadístiques oficials.*

L'aprovació de resultats estadístics és un tràmit administratiu quasi exclusiu de Catalunya. En altres sistemes estadístics es dona per suposat que l'ordre de publicació per part del responsable de l'organisme és un tràmit d'aprovació suficient. Entre altres raons perquè no existeix un concepte unívoc de l'expressió d'aprovació de resultats. A Catalunya es tracta d'un concepte jurídic, no tècnic, almenys en primera instància.

És comú a les institucions estadístiques un procés de revisió i validació tècnica dels resultats estadístics i, és clar, també a Catalunya. Però l'expressió d'"aprovació de resultats" significa, a Catalunya, una declaració favorable sobre el compliment de les normes reguladores generals i particulars que afecten cada estadística.

De forma molt resumida, les normes reguladores generals de les activitats estadístiques són l'expressió dels principis i les garanties jurídiques que imposa la Llei d'estadística i l'ajustament de l'activitat a algun objectiu del Pla estadístic. En canvi, les normes reguladores específiques són pròpies de cada activitat i coincideixen amb l'esquema metodològic que correspon a cadascuna. Per tant, en segona instància, significa que s'han aplicat les millores tècniques possibles en la relació cost/benefici. S'espera, en conseqüència, que els resultats siguin estadísticament correctes.

Per tant, l'aprovació de resultats a Catalunya és una declaració de cada Conseller sobre les estadístiques del seu Departament on es diu que la seva realització s'ha ajustat al que estava previst per la Llei i pel Programa d'actuació estadística. És a dir, com que és molt difícil afirmar que els resultats són correctes o fiables des de fora de l'autor o autors de l'activitat,

es comprova que s'ha complert la Llei i que el mètode és correcte. Per això, abans d'aquesta declaració l'Institut d'Estadística emet un informe preceptiu sobre el compliment de les normes reguladores de cada estadística.

Hi ha altres obligacions addicionals a les anteriors i que han estat afegides per la Llei del pla estadístic però que es recollen també a la llista de funcions de l'Institut d'Estadística que assenyalava la Llei d'estadística²³.

- *Sobre la formulació i el manteniment de l'inventari de la informació i la documentació estadístiques a Catalunya.*

L'objectiu de l'activitat estadística és aconseguir la disponibilitat de la informació estadística. El principal suport de la informació estadística continua essent el paper, és a dir, el llibre. D'aquí que s'uneixin en una mateixa funció. Com ja s'ha dit, part de la informació estadística sobre Catalunya es produeix fora del sistema estadístic català. Però, encara que no fos així en aquest moment, les sèries històriques van ser produïdes per l'INE i les ministeris. El mínim que s'exigeix és l'inventari que inclou la relació i la descripció de les estadístiques existents. Quant al suport de la informació s'ha d'entendre també com a mínim. A l'actualitat, adquireix gran importància l'inventari referit a les estadístiques del propi sistema estadístic català. Aquesta és doncs una obligació de la Junta de Govern de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

- *Sobre el seguiment de les estadístiques incloses en el Pla estadístic.*

S'assigna a l'Institut d'Estadística la vigilància del compliment de les activitats estadístiques que han de fer els agents del sistema estadístic català. La pròpia Llei del pla estadístic estableix que el Govern pot atribuir a l'Institut d'Estadística de Catalunya "la facultat inspectora de les activitats estadístiques sotmeses al Pla estadístic". Una de les activitats instrumentals atribuïdes a l'Institut d'Estadística de Catalunya en els programes anuals d'actuació estadística consisteix en el seguiment de l'activitat de tots els agents. Com a resultat de l'estudi detallat de cada activitat estadística, la Junta de Govern aprova cada any un informe en el qual consta l'estat d'execució i la informació disponible a cadascuna de les activitats. L'esmentat informe serveix de base a les resolucions sobre aprovació de resultats ja esmentades. D'aquestes resolucions, el Govern en dóna compte, anualment, al Parlament de Catalunya.

²³L'article 6 d'aquesta Llei assenyalava, de forma clara i contundent, les obligacions de l'Institut d'Estadística respecte al sistema estadístic. La llista de funcions de l'Institut d'Estadística estan recollides en l'article 45 de la Llei d'estadística i en l'art. 2 del Decret de creació de l'Institut.

- *Sobre la prestació d'assistència tècnica a les administracions públiques catalanes que elaboren les estadístiques del Pla estadístic.*

Aquesta és una funció singular del sistema estadístic català. Està orientada directament a fer que el sistema funcioni. Per tractar-se d'una activitat oberta de coordinació que pot incloure molts aspectes i matisos la tractarem en l'apartat següent.

3.4. Assistència tècnica de l'Institut d'Estadística de Catalunya

Es tracta d'una activitat condicionada al requeriment de les institucions. No representa cap tipus de relació de superioritat i inferioritat entre les institucions però sí una divisió d'especialitzacions. Se suposa que les institucions que realitzen les estadístiques del Pla estadístic estan especialitzades en el tema sectorial en què actuen i que l'Institut s'especialitza en els instruments metodològics, en les normes sobre classificacions i codis en la coordinació del conjunt. És normal que les institucions productores d'estadístiques comptin amb personal estadístic, per la qual cosa cobren una importància més gran en l'assistència tècnica els aspectes normatius i de coordinació que els instrumentals estadístics. Entre aquests últims, només es poden assenyalar els referits al mostreig probabilístic i a l'organització de grans operacions de camp com a aspectes més específics de l'Institut.

No obstant això, s'ha de tenir en consideració l'existència de diversitat de nivells tècnics del tipus d'activitat i la novetat dels processos estadístics d'algunes entitats que participen en el Pla estadístic. Alguns processos constitueixen una novetat i un camp encara experimental en el curriculum de qualsevol estadístic professional per la qual cosa l'assistència tècnica consisteix en l'estudi compartit entre tècnics. Per exemple algunes estadístiques de medi ambient.

Ara bé, com que la funció d'assistència tècnica és una oferta de l'Institut, aquesta s'ha de definir institucionalment. Així doncs, l'activitat d'assistència tècnica de l'Institut d'Estadística de Catalunya consisteix a donar suport tècnic a les institucions que participen en l'execució del Pla estadístic i els programes anuals d'actuació estadística per tal d'assegurar la correcció tècnica de les operacions, la comparabilitat dels resultats i la legalitat estadística.

El concepte oposat a assistència tècnica és el de substitució parcial o total, per part de l'Institut, de les activitats estadístiques dels agents productors del sistema estadístic català. Aquesta alternativa és contrària als principis que regeixen el model organitzatiu d'aquest sistema. No hi ha subsidiaritat.

La responsabilitat jurídica de cadascun dels agents del sistema estadístic català s'estén al compliment d'aquelles exigències tècniques que garanteixen la

qualitat i la comparabilitat dels resultats estadístics, en un règim de completa autosuficiència de recursos i autonomia tècnica.

L'assistència tècnica estadística de l'Institut als agents dels sistema estadístic comprèn aquelles tasques d'ajut directe al personal que treballa en les diferents fases de definició dels projectes, en els seus aspectes conceptuals, en les tècniques i instruments d'observació, com ara qüestionaris i formularis, en el disseny i selecció de mostres estadístiques, en els elements organitzatius de recollida de dades, en els sistemes de seguiment, depuració i enregistrament de dades, plans de tractament i tabulació de la informació i en els diferents mitjans de difusió de resultats. En suma, en totes aquelles tasques necessàries per tal de garantir la correcció tècnica de la metodologia que han d'emprar en les activitats estadístiques pròpies. Indirectament, gran part dels cursos de formació que organitza l'Institut s'han d'inscriure en aquesta línia.

És també una activitat d'assistència tècnica la divulgació general i específica de les normes de coordinació com les de codis, nomenclatures, classificacions i d'altres elements que assegurin la comparabilitat de les dades i dels resultats estadístics.

De la mateixa manera, la vigilància de la legalitat estadística conté elements d'assistència tècnica en els assessoraments puntuals sobre la interpretació de les lleis i les normes sobre els procediments, les tècniques i els mètodes que faciliten la preservació del secret estadístic i la defensa dels drets dels ciutadans i la publicitat de la informació estadística.

Finalment, l'Institut presta assistència tècnica als agents del sistema estadístic en els treballs preparatoris del Pla estadístic i dels programes anuals d'actuació estadística, en la formulació d'objectius i en la descripció de les activitats estadístiques. En compliment de la Llei del pla estadístic de 1992-1995, l'assistència tècnica de l'Institut s'orienta també en ajuts puntuals per a l'observança dels criteris sobre prioritització d'activitats i, molt especialment tal i com preveu l'objectiu central del Pla estadístic, en l'aprofitament dels arxius i registres administratius com a font d'informació estadística.

3.5. Relacions amb altres sistemes estadístics i l'autocoordinació

El sistema estadístic català no està tancat en ell mateix encara que no constitueix un subsistema del sistema estadístic central espanyol format per l'INE i els ministeris. No obstant això, la via d'obertura fonamental és la del

conveni interinstitucional i com és característic a partir de la participació en el Pla estadístic i els programes anuals d'actuació estadística²⁴.

A diferència dels convenis de col·laboració entre l'Institut d'Estadística de Catalunya i les entitats catalanes de caràcter territorial, els convenis amb l'INE o amb els ministeris no produeixen l'entrada en el sistema estadístic català sinó en el Pla estadístic i els programes com a col·laboradors d'altres sistemes. Per tant, l'obertura del sistema a altres sistemes no persegueix la formació d'un sistema de tercer grau sobre el de la Generalitat i l'integral de Catalunya. En canvi, com ja hem dit, les entitats territorials catalanes participen i estan en el sistema estadístic integral de Catalunya.

Aquestes relacions institucionals amb l'INE i els ministeris persegueixen tres objectius: la coherència, l'homogeneïtat i la comparabilitat del sistema estadístic de Catalunya amb les del seu entorn. Es tracta de l'autocoordinació²⁵.

La raó de considerar la coherència del sistema estadístic català, a més d'interna, fora del sistema té un sentit lògic. Per raons històriques, la producció estadística de l'INE i dels ministeris era l'única existent i abastava el territori estatal i les seves divisions administratives. Encara en l'actualitat, la major part de les estadístiques importants sobre Catalunya són produïdes per organismes del sistema estadístic del Govern central. El bon sentit de l'eficàcia administrativa condueix a evitar la duplicitat en la producció i per tant a la col·laboració interinstitucional. D'aquí que es persegueixi la coherència entre les estadístiques a dur a terme, qui ha d'assumir la responsabilitat d'executar-les i com s'han de difondre. Tot això s'ha de concretar en els convenis.

És d'interès políticoadministratiu notar que la coherència entre els sistemes estadístics autonòmics i del Govern central es podria haver produït mitjançant diferents fórmules de relació. A títol d'exemple il·lustratiu que estalviarà raonaments extensos es pot citar l'organització estadística descentralitzada alemanya entre l'activitat estadística dels Ländes i l'Institut Central d'Estadística. Són aquells els que nodreixen d'estadístiques el propi govern i el govern federal per bé que la coordinació és, de vegades, complexa. Podria també haver-se adoptat en termes teòrics el model francès que, com ja és sabut, és centralista tant pel que fa a l'INSEE com dels ministeris. En aquest cas l'Institut central té les seves delegacions en les regions sense cap problema de coordinació i coherència de la producció estadística però l'autonomia i l'adaptació a les necessitats regionals són escasses. És també notable el fet que a l'Estat espanyol de les autonomies la majoria dels serveis estadístics dels ministeris centrals han seguit un model de relació amb els seus homònims de les autonomies més semblant al sistema

²⁴Llei del pla estadístic de Catalunya esmentada. Art. 3.

²⁵Llei del pla estadístic de Catalunya esmentada. Art. 3.

alemany. En general, juntament amb la transferència de competències sectorials es va produir també el traspàs de les activitats estadístiques. En aquests casos, les estadístiques són fetes per les respectives conselleries de les comunitats autònomes, les quals envien els resultats als ministeris per tal que aquests realitzin les agregacions pertinents i obtenir, així, les estadístiques d'àmbit estatal. Atesa l'heterogeneïtat competencial de les comunitats autònomes i el seu desenvolupament estadístic diferent, les situacions són també diferents. S'han posat de manifest problemes de coordinació que, en alguns casos, han derivat en la interrupció d'algunes sèries estadístiques importants²⁶.

Tota aquesta problemàtica organitzativa de la producció estadística espanyola és conseqüència de la indefinició normativa en les relacions entre sistemes estadístics, la gran diferència de recursos tècnics i econòmics entre les comunitats autònomes entre elles mateixes i amb el Govern central i la concurrència de competències exclusives en matèria estadística. En principi, l'única via, tant des de l'òptica de l'INE com des del sistema estadístic català per tal d'aconseguir la coherència de l'activitat estadística és la del conveni de col·laboració.

El segon objectiu que persegueixen els convenis de col·laboració institucional entre la Generalitat de Catalunya i les entitats públiques estatals és l'homogeneïtat metodològica.

Existeixen dos aspectes a distingir en relació amb l'homogeneïtat metodològica. Un aspecte instrumental tècnic i un altre de caràcter normatiu. El primer està obert a la llibertat de l'exercici professional estadístic i s'orienta a la consecució de la correcció tècnica en aplicació dels coneixements i de les experiències més avançades que serveixin millor a l'objectiu d'investigació. L'aspecte de caràcter normatiu es refereix a classificacions, nomenclatures i codis que s'han d'observar en el sistema estadístic.

La col·laboració institucional per aconseguir l'homogeneïtat metodològica no és un problema si es decideix que aquests aspectes han de ser definits pel responsable de l'activitat estadística i aquesta responsabilitat ja està assignada. En aquesta hipòtesi la institució responsable de l'activitat decideix el disseny metodològic i, per tant, la institució col·laboradora accepta la metodologia prevista com una qüestió de fet. Per tant, el tema de l'homogeneïtat metodològica es remet al tema de la coherència i l'evitació de la duplicitat que hem descrit. Ara bé, quan es tracta d'activitats estadístiques diferents en cada sistema estadístic,

²⁶ Casco Robledo, José A. "La coparticipación como condición para la eficacia de la estadística pública, estatal, autonómica y local", 1988. Ponència encarregada per a les JIAL, publicada en el llibre d'actes. Barcelona 1988. Existeix separata distribuïda pel CIDC, Barcelona 1988. L'autor defineix un model operatiu no estanc, amb distribució variable de funcions entre les administracions públiques sense duplicitat d'estadístiques.

la col·laboració per a l'homogeneïtat metodològica o bé es refereix als aspectes conceptuals —definicions operatives— i passa a ser un tema de comparabilitat, o bé es refereix a classificacions i codis que corresponen a l'aspecte normatiu.

El tema de fons, quant a la col·laboració per a l'homogeneïtat tècnica no està resolt en les relacions inter-sistemes estadístics. Això no s'ha d'interpretar en el sentit que no existeix homogeneïtat en les estadístiques —cosa que passa amb escassa freqüència— sinó que el que no existeix és la col·laboració interinstitucional formal per al disseny homogeni de les estadístiques que ho requerissin. No hi haurà una efectiva col·laboració fins que no s'anivellin les institucions respecte dels recursos tècnics.

En relació amb l'homogeneïtat de les normes tècniques referides a codis territorials, nomenclatures i classificacions del sistema estadístic català i el sistema estadístic espanyol de l'INE i ministeris, no existeixen problemes pel que fa a la teoria. La pròpia Llei d'estadística de Catalunya estableix que les activitats estadístiques s'han d'atendre a les normes tècniques estatals de compliment obligat i a les normes tècniques internacionals vigents. Per tant, teòricament no es requereix la via dels convenis perquè existeix imperatiu legal. Però aquest imperatiu legal afectaria només la part obligatòria imprescindible per aconseguir l'homogeneïtat i la comparabilitat²⁷.

En l'aspecte pràctic, en canvi, existeixen dos ordres de problemes que poden requerir la via del conveni inter-sistemes. D'una part, s'ha de considerar l'aspecte jurídic ja que és la Generalitat, a proposta de l'òrgan estadístic, la que ha d'establir l'obligatorietat de determinades normes tècniques per als agents del sistema estadístic català. Això vol dir, pràcticament, que s'han de repetir els instruments jurídics. D'altra part, hi ha el tema de la llengua catalana com a llengua pròpia de Catalunya, per la qual cosa es requereix la traducció normalitzada de la terminologia que no és un tema menor en el cas de les nomenclatures i les classificacions²⁸.

Per últim, els convenis institucionals entre el sistema estadístic català i l'estatal han de perseguir la comparabilitat dels resultats estadístics. És evident que es tracta d'una conseqüència dels dos objectius anteriors però, a la vegada, té el valor d'un principi. Les estadístiques han de ser comparables.

No obstant això, sense ànim de complicar el tema, hem de recordar que en estadística, dues o més metodologies homogènies no ofereixen resultats iguals en

²⁷Llei d'estadística de Catalunya. Art. 19.2.

²⁸La supervisió lingüística correspon a organismes específics de la pròpia Generalitat. De vegades no existeix una correspondència biunívoca entre els termes i s'ha de buscar el sentit exacte dels ítems per aconseguir una plena correspondència.

ser aplicades en moments o en àmbits diferents. Això és així perquè l'estadística no és una ciència exacta i els seus resultats poden variar. Però la variació ha d'estar dins d'uns límits controlats, si no s'hauria de procedir a un procés de validació recíproc. Això sí que ha de ser objecte de conveni. Seríem al capítol de la difusió de resultats.

De tota manera, l'aspecte més important en la comparabilitat de les estadístiques consisteix en la utilització de conceptes i definicions operatives uniformes. Si no fos així, seria preferible dissenyar dues operacions estadístiques separades ja que no es tractaria de duplicitat de l'estadística perquè serien diferents.

Un element a destacar en aquest apartat es refereix a l'Institut d'Estadística de Catalunya com a interlocutor únic o part signant en els convenis amb l'INE i els ministeris. És cert que el plantejament inicial de la Llei del pla estadístic de Catalunya fa referència genèrica a la Generalitat i les entitats dependents, d'una part, i a altres entitats estatals, de l'altra. Però la Llei és taxativa quan assenyala l'Institut d'Estadística en el procediment de relació i conveni amb altres sistemes estadístics. Així doncs, els convenis entre sistemes no es fan entre ministeris i conselleries, per exemple, sinó entre l'Institut d'Estadística i cada ministeri. Això no invalida els convenis signats amb els ministeris anteriors a la Llei del pla estadístic²⁹.

Un altre element important referit a les relacions entre el sistema estadístic català i el sistema estadístic espanyol el constitueix la creació per la Llei de la funció estadística pública, del Comitè Interterritorial d'Estadística. És un organisme del sistema estadístic estatal presidit pel president de l'INE i en el qual són presents els representants dels serveis estadístics dels ministeris, els representants dels òrgans estadístics de les comunitats autònomes i altres representants de l'INE. Aquest Comitè té per objecte vetllar "per la coordinació, la cooperació i l'homogeneïtzació en matèria estadística entre l'Estat i les comunitats autònomes".

El Comitè Interterritorial d'Estadística no té homònim en el sistema estadístic català. Entre altres raons, la Llei d'estadística de Catalunya es va aprovar dos anys abans que l'estatal, per la qual cosa no es coneixien encara les orientacions del sistema estadístic estatal respecte a les relacions amb altres sistemes estadístics.

A diferència de la via dels convenis que és individualitzada i bilateral, les relacions per mitjà del Comitè són col·lectives. Es tracta de donar informació i de rebre opinions. El tema bàsic és el Pla estadístic nacional i els programes

²⁹Llei del pla estadístic de Catalunya esmentada. Art. 28.2

anuals. De tota manera, encara és aviat per jutjar la seva eficàcia. Sembla que podria resultar amb potencialitat de coordinació en el futur.

En relació amb organismes internacionals o amb sistemes estadístics d'altres països de l'entorn, la doctrina derivada de la legislació catalana no és diferent respecte al que hem explicat. La via de col·laboració és el conveni que ha de signar l'Institut d'Estadística en representació del sistema estadístic català. L'aspecte més important i viu és el relatiu a les classificacions internacionals. En aquest cas, no és necessari el conveni, perquè la pròpia Llei d'estadística de Catalunya preceptua la seva utilització si aquestes classificacions són de compliment obligat per a l'INE, el que succeeix en el marc de la Unió Europea, com a mínim per a algunes i fins a un nombre determinat de dígit. La tendència des dels anys setanta es troba en la línia de la universalització de les classificacions estadístiques a escala mundial. No és estrany, doncs que la legislació catalana obligui en aquesta línia. Un altre tipus de relacions amb països del nostre entorn té a Catalunya, per raons de proximitat, una vigència experimental respecte a regions del sud de França. Una de les col·laboracions s'ha materialitzat en una publicació conjunta que ha servit també per posar de manifest la necessitat d'homogeneïtzar els mètodes per tal de fer possible la comparació de les estadístiques³⁰.

REFERÈNCIES

- Llei 14/1987, de 9 de juliol, d'estadística de Catalunya (DOGC núm. 869, de 27 de juliol de 1987).
- Llei 30/1991, de 13 de desembre, del pla estadístic de Catalunya 1992-1995 (DOGC n.º 539 de 10 de gener de 1992).
- Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública (BOE n.º 112, de 11 de mayo de 1989).
- Decret 341/1989, d'11 de desembre, de creació de l'Institut d'Estadística de Catalunya (DOGC n.º 1.241, de 12 de gener de 1990).
- Decret 123/1992, d'11 de maig, pel qual s'estableix el Programa anual d'actuació estadística per a 1992 en desplegament de la Llei 30/1991, de 13 de desembre, del Pla estadístic de Catalunya 1992-1995 (DOGC n.º 1.605, d'11 de juny de 1992).

³⁰Aquesta publicació *Memento Statistique. Memòria estadística. Euroregió. Catalunya, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*, serà distribuïda per l'Institut d'Estadística de Catalunya en un futur immediat.

Decret 320/1992, de 14 de desembre, pel qual s'estableix el Programa anual d'actuació estadística per a 1993 en desplegament de la Llei 30/1991, de 13 de desembre, del Pla estadístic de Catalunya 1992-1995 (DOGC 1.694, de 14 de gener de 1993).

Decret 331/1993, de 28 de desembre, pel qual s'estableix el Programa anual d'actuació estadística per a 1994 en desplegament de la Llei 30/1991, de 13 de desembre, del Pla estadístic de Catalunya 1992-1995 (DOGC 1.857, de 8 de febrer de 1994).

ENGLISH SUMMARY:

OFFICIAL STATISTICS AND COORDINATION OF THE CATALAN STATISTICAL SYSTEM

Josep A. Casco Robledo

The first part of this text is devoted to define the "official statistics" concept. According to the author, the statistical activities of the modern States began on the 18th and 19th centuries. At that time, statistics-especialized governmental bodies were created, which realized population censuses, different from those previously carried out by other administrative agencies for military or fiscal purposes. The new censuses were intended for statistical information, with special rules to grant respect for the citizens rights.

When a specific legislation governs statistical activities, these are then legitimized as "official statistics". As a consequence, all official statistical activities are public, although this does not mean that all public statistical activities are official. Only the official ones are subject to specific principles and rules. More recently, from the second half of the current century, rules oblige to plan statistical activities. This is the case of Catalonia, among other countries.

Accordingly, the "official statistics" concept is applied only to the statistical activities carried out, either directly or indirectly, by the public institutions subjected to the regulations and plans established by law. The mandatory cooperation expected from citizens is justified because of parliament's and government's

statements about the general interest that some statistical activities have, as well as the granted statistical secrecy of the professionals involved in them, in front of any one else, the State included. To these basic principles there are other to be added regarding publicity of the results, technical accuracy, proportionality and others taken into account in the more recent legislation, being one among them the requirement that the statistical activities be described in a specific plan and programme.

The second part deals with the description of the Western countries statistical systems and, particularly, the Catalan statistical one. It has been only in this century that statistics have been organized systematically and referred to as "statistical systems". The most recent statistical regulations already includes this expression.

The Catalan statistical system agents are the various Generalitat's Departments and the public institutions depending on them, together with other bodies of the Local Administration. All them participate in the statistical system through the statistical Plan, its ruling tool.

The basic legislation of the Catalan statistical system is composed of: "Llei d'Estadística de Catalunya" (Catalan Statistical Law) of 1987, and "Llei del Pla Estadístic de 1992-1995" (Statistical Plan Law 1992-1995). Each year, the Catalan Government pass a bill with the statistical activities to be carried out during the year, in order to accomplish the 4-year Plan. There exist statistical activities out of the Plan, but these are not under the Statistical Law and therefore are not official statistics.

An important feature of the Catalan statistical system, is the influence of the Parliament in its operation, and the rol assigned to "Institut d'Estadística de Catalunya" (Catalan Statistical Institute). Indeed, the Catalan Parliament declares the public interest of the statistics, knows the yearly statistical operational programmes, receives submitted reports about their implementation and receives the results. The Institute has a two fold mission: as a system's agent, it produces the statistics assigned by the Plan and its programmes; and as a specialized body, it manages the entire statistical system.

Besides the "Institut d'Estadística de Catalunya", the Catalan statistical system has a consultative body: the "Consell Català d'Estadística" (Catalan Statistical Council). This is composed by an ample representation of the country's academic, social and economic bodies, as well as of the local public administrations and the Institute's Steering Board itself.

The third and last part of this article relates to the official statistical activities coordination, carried out by the Catalan Statistical Institute. To this

purpose, the main tool used is the Statistical Plan, both in its preparation and proposals design phases, and in its execution monitoring and control. Another coordinating tool are the Institute's technical standardization tasks, specially nomenclatures, classifications and coding systems. These standards are translations of the EUROSTAT ones into Catalan language.

As a coordinating agent, the Catalan Statistical Institute acts directly on the Generalitat's Departments, through its Steering Board. This Board is composed of an exhaustive representation of all Catalan Government's Departments, and it is chaired by the "Conseller d'Economia i Finances" (Economy and Finance Councillor), the Department on which the Institute is depending. The Institute has also a single-person body, the Director, who cares of the execution of the agreements passed by the Board, and manages the Institute.

The most characteristic activity of the Catalan Statistics Institute is the technical advice provided to the system's agents. It consists on technical support given to the participating institutions in the Statistical Plan, in order to assure the technical quality of the operations, comparability of the results and statistical legality. So, it is an important coordination component of the whole system.

Finally, it is observed that the Catalan system is no closed on itself. Although it is not an INE's nor State government ministeries subsystem, it is linked to them by mean of cooperation agreements.

