

La planificació estratègica de l'activitat estadística de Catalunya

Jordi Oliveres i Prats

Director de l'Institut d'Estadística de Catalunya

Un dels instruments de planificació de l'estadística més importants i més emprats arreu són les lleis, a través de les quals s'aproven les directrius i/o els projectes estadístics que un govern ha de dur a terme en matèria estadística en un període de temps determinat.

Efectivament, les lleis o els plans estadístics són els instruments de gestió que empren els estats més moderns per planificar l'activitat estadística, però no sempre amb el grau d'eficàcia suficient. Moltes lleis de planificació de l'activitat estadística no tenen en compte algunes peculiaritats de la matèria que regulen. L'estadística té un cost econòmic i un grau de complexitat tècnica i de procés de producció elevats que, si no es tenen en consideració a l'hora de legislar, sovint converteixen les lleis de planificació en instruments que no "planifiquen" sinó que simplement "enumeren" les activitats, sense preveure els mitjans disponibles, costos, etc. El resultat, en aquests casos, és l'incompliment de la llei.

L'Idescat ha superat aquest tipus de legislació en matèria estadística per evitar trobar-se en una situació similar a la descrita anteriorment. En aquest sentit, l'Institut d'Estadística ha estat l'impulsor de la incorporació de la metodologia i dels instruments de planificació estratègica a l'hora de crear les lleis del pla estadístic de Catalunya. Una metodologia de planificació que ha permès introduir el grau mitjà de rigidesa i de flexibilitat per adaptar els recursos disponibles a les necessitats en matèria estadística del país, mitjançant propòsits clars i criteris objectius de decisió i prioritització.

En aquest article del llibre s'expliquen detalladament les raons, la naturalesa i el resultat de l'aplicació de la planificació estratègica com a instrument de planificació de l'activitat estadística.

Un primer apartat, "Les lleis del pla estadístic de Catalunya: l'aplicació d'eines de planificació en la definició dels objectius de l'activitat estadística", explica la filosofia, l'estructura i els continguts de les dues primeres lleis del pla estadístic de Catalunya (Llei del pla estadístic 1992-1995 i Llei del pla estadístic 1997-2000).

En el segon apartat, "La nova llei d'estadística: preparant l'estadística catalana del segle XXI", acostia al lector la definició dels objectius de l'estadística pública catalana els anys previs al canvi de segle que el Parlament recull en la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya.

I. Les lleis del Pla estadístic de Catalunya: l'ampliació d'eines de planificació en la definició d'objectius de l'activitat estadística

Els governs de tot el món tenen la responsabilitat de donar solucions als problemes que afecten les societats a les quals serveixen. Però, en qualsevol estat del món, els

governos es troben davant la manca de recursos suficients per resoldre totes les insuficiències i superar tots els reptes que afecten el seu país. La solució en aquests casos passa per la prioritització dels problemes per poder gestionar de la manera més eficaç els recursos disponibles i destinar-los a cercar i a aplicar solucions per resoldre els problemes jutjats més importants o urgents, d'acord amb els objectius polítics, tècnics i/o socials.

La producció d'estadístiques, malgrat la seva utilitat en la gestió pública, té un cost econòmic i de recursos humans i tècnics percebut com a força elevat i, com qualsevol altra activitat de l'Administració pública, pateix també les diferències entre el que voldria produir i els recursos necessaris per fer-ho, i els realment disponibles.

L'èxit en la gestió de la cosa pública depèn, en gran mesura, del major o menor encert en l'ajust entre objectius i recursos, però també depèn de la creació de sinergies entre polítiques (o actuacions) per aprofitar millor els recursos; de la detecció d'oportunitats a temps i de tenir prou flexibilitat per aprofitar-les, a fi d'aconseguir la màxima eficiència i eficàcia en la gestió pública.

Un dels instruments més útils per assegurar una millor adaptació dels objectius desitjables als recursos realment disponibles emprats en els darrers trenta anys, tant en l'empresa privada, com en l'Administració pública, és la planificació estratègica. I, en aquest sentit, l'Institut d'Estadística va adoptar-la com a eina per a la planificació de l'activitat estadística de Catalunya i va incorporar la filosofia, la metodologia i les eines principals per a l'elaboració de les lleis del pla estadístic de Catalunya. Aquesta és una pràctica que ha estat adoptada per altres productors estadístics de l'Estat espanyol, però que a principi dels anys 90 va significar una innovació en l'elaboració de normes de planificació de l'activitat estadística. En aquell moment, l'adopció de la planificació estratègica en aquest camp va suposar un trencament amb els mètodes clàssics de planificació i programació de l'estadística oficial d'un país.

Fins aleshores, la majoria de les lleis de planificació de l'activitat estadística es basaven sobretot en una llista, on s'enumeraven un reguitzell d'activitats estadístiques previstes per a un període determinat de temps, però sense cap tipus de previsió de cost o de prioritització per a aquestes activitats.

Basar la planificació de la producció d'estadístiques oficials en aquest tipus de llei presenta alguns inconvenients:

- **Obligació legal sense estimació de costos.** Una norma d'aquestes característiques genera l'obligació legal per al govern de fer unes determinades activitats estadístiques sense conèixer el cost que suposen, i per tant, sense poder pressupostar-ho i sense la certesa que es puguin dur a terme.
- **Rigidesa sense possibilitat d'adequació.** Qualsevol llei de planificació de l'activitat estadística crea la necessitat de preveure actuacions estadístiques per un llarg període de temps ja que el mecanisme legal (aprovació parlamentària de la llei) és lent i costós. Per tant, una llei basada en una llista d'activitats presenta molts problemes. Si canvien les prioritats o la demanda d'estadístiques: la producció estadística no es pot adequar amb rapidesa i amb flexibilitat a aquests canvis.
- **Sobredimensionament sense prioritització.** El fet que les lleis clàssiques de planificació de l'activitat estadística s'estableixin per un període relativament llarg de temps, en forma de llista i sense càlcul de cost i sense cap tipus de prioritització,

alimenta la tendència dels diferents agents estadístics a afegir-hi el màxim d'estadístiques possibles per tal de cobrir no solament les seves necessitats reals, sinó també perquè serveixin com a instrument de demanda encoberta de recursos o competències. La Llei es converteix, així, en una extensíssima demanda per part dels diferents productors d'estadístiques a través de la qual competeixen per assolir més recursos i més activitats.

- **Risc d'incompliment de la Llei.** A conseqüència de les tres raons anteriors, una llei clàssica de planificació estadística pot portar el Govern (o el responsable de l'aplicació de la llei) a incomplir-la gairebé amb tota seguretat. La no-previsió dels costos i la no-priorització d'unes activitats sobre les altres, pot produir que s'hagi de consentir un marge de discrecionalitat a l'hora de fer unes o altres activitats estadístiques o d'admetre com un fet inevitable la impossibilitat de dur a terme totes les activitats estadístiques. En ambdós casos es produeix l'incompliment de la llei.

Davant d'aquesta situació, l'Institut va optar per cercar una solució alternativa a les lleis habituals per a la planificació de l'activitat estadística i així evitar proposar al Parlament una llei amb una llista rígida d'estadístiques i va treballar per trobar una nova normativa que permetés una millor planificació de l'estadística oficial catalana, que superés clarament els inconvenients de la legislació clàssica emprada per altres sistemes estadístics.

La planificació estratègica en l'elaboració de les lleis del pla estadístic de Catalunya

La planificació de l'activitat estadística de la Generalitat de Catalunya ha estat definida, fins a la data d'avui, en dues lleis, per a dos períodes de quatre anys, anomenades lleis del pla estadístic¹, que són desenvolupades posteriorment per programes anuals d'actuació estadística (PAAE).

En l'elaboració de les lleis, l'Institut d'Estadística és l'encarregat de fer la proposta de llei que posteriorment revisa i presenta el Govern de la Generalitat al Parlament. En aquest procés i en la mateixa estructura i contingut, s'empren diverses eines de planificació estratègica. Aquests elements de planificació apareixen en les dues etapes de confecció de la norma:

- **En la fase de preparació i negociació.** Com en l'elaboració d'un pla estratègic, l'equip directiu de l'Institut va dur a terme **una anàlisi de la situació actual**. Mitjançant una sèrie d'entrevistes personals i d'enquestes entre tots els agents relacionats amb la producció estadística (principalment departaments i altres organismes de la Generalitat), tant en l'àmbit tècnic com polític, l'Idescat va fer una exhaustiva tasca de recollida, d'anàlisi i de sistematització d'informació, per tal de fer una clara **identificació dels objectius** en matèria estadística de cadascun dels agents implicats. El procés també va permetre fer una **diagnosi** de l'estat de la producció estadística i de les seves necessitats i reptes per als propers anys, i establir una **priorització dels objectius** i una **identificació de les sinergies**.

¹ Es tracta concretament de la Llei 30/1991, de 13 de desembre, del pla estadístic de Catalunya 1992-1995 i de la Llei 6/1996, de 15 de juliol, del pla estadístic de Catalunya 1997-2000.

- **En la fase d'elaboració i de redacció definitiva.** Emulant la filosofia i l'estructura d'un pla estratègic, les lleis del pla estadístic de Catalunya no presenten una llista concreta d'activitats estadístiques per dur a terme com les lleis d'estadística clàssiques². No s'hi especifica cap activitat concreta (això es reserva per als programes anuals d'actuació estadística), sinó que es defineixen una sèrie d'objectius i de criteris que han de permetre una òptima planificació de l'activitat estadística d'acord amb les prioritats i els recursos de cada moment (en aquest cas cada any). Les lleis del pla s'estructuren a grans trets de la manera següent:
- **Missió.** Defineix una missió, en la qual s'explica de forma breu i radical l'escenari desitjat que la Llei ha d'assolir. En el cas de la Llei del pla la missió rep el nom d'**objectiu central**.
- **Línies estratègiques o eixos estratègics.** S'hi defineixen una sèrie d'àmbits o línies estratègiques d'actuació en els quals caldrà actuar per tal d'assolir la missió o l'objectiu central. En el cas de la Llei del pla, l'objectiu central es desplega en **línies estratègiques d'activitats estadístiques** i en **línies estratègiques de col·laboració institucional**.
- **Estratègies o polítiques.** També, es defineixen un conjunt d'accions que han de permetre produir resultats mesurables en termes de l'objectiu central. En el cas de la Llei del pla, aquestes estratègies reben el nom d'**objectius operatius**.
- **Criteris de decisió.** I finalment, es defineixen unes regles per a la presa de decisions per tal de prioritzar les estratègies més adients per al compliment de l'objectiu central. En la Llei del pla, els criteris de decisió són de dues classes: **criteris de decisió estricta**, que són les condicions que tota activitat estadística ha de complir íntegrament, i **criteris de decisió de preferència**, que són les condicions que han de complir cada línia estratègica.

Aquesta és l'estructura bàsica de les dues lleis del pla estadístic de Catalunya aprovades fins avui pel Parlament. No obstant això, la seva plasmació concreta és diferent en ambdós casos perquè responen a dos moments molt diferents de l'activitat estadística del nostre país. Mentre que la primera Llei del pla estadístic 1992-1995 responia a un període de posada en marxa de l'Institut d'Estadística i de la consolidació del Sistema estadístic de Catalunya; la segona, la Llei del pla 1997-2000, responia a les necessitats d'aprofundiment de la cooperació i la col·laboració institucionals dins del marc del Sistema estadístic de Catalunya i en relació amb altres sistemes.

Tot seguit abordem amb més detall quina ha estat la concreció de cada llei des del punt de vista d'aquests elements de planificació estratègica.

2 La segona Llei del Pla sí que conté una llista. No obstant això, no es tracta del tipus de llistes que es descriu en el cas de les lleis d'estadística clàssiques. El Parlament de Catalunya va considerar oportú excloure una sèrie de resultats estadístics, que considerava necessaris, del procés regular d'aprovació i de realització, atorgant-los un estatus privilegiat fora de tot procés de replantejament sobre la seva conveniència o no. Es tracta de les "estadístiques consolidades", sèries històriques de resultats estadístics amb prou garanties tècniques i d'idoneïtat que es consignen des d'un primer moment en una llista en la Llei del pla estadístic, i faciliten així la feina d'aprovar i prioritzar altres estadístiques.

Llei del pla estadístic 1992-1995

La primera Llei del pla estadístic 1992-1995 aprovada pel Parlament de Catalunya, és "l'instrument legal del Parlament per a l'ordenació i la planificació de l'activitat estadística" establert per la Llei d'estadística de 1987³.

La Llei estableix una sèrie d'objectius i de criteris per a l'execució del Pla estadístic previstos per al període 92-95 que han de seguir els organismes encarregats de la seva execució: l'Institut d'Estadística, els departaments del Govern de la Generalitat i les entitats territorials. El Pla estadístic es concreta cada any en un Programa anual d'actuació estadística: l'Idescat és l'encarregat de preparar el Programa, el Conseller és el responsable de proposar-lo al Govern, i aquest és el responsable d'aprovar-lo i de donar-ne compte al Parlament (article 29).

La Llei obliga el Govern a complir uns objectius generals i a seguir uns criteris de prioritització estrictes per planificar l'activitat estadística oficial i adaptar-la a la disponibilitat de recursos, amb l'elaboració d'un Programa anual i de la seva consignació al Pressupost.

Els objectius i criteris per planificar l'activitat estadística que apareixen a la Llei del pla estadístic de Catalunya 1992-1995 es presenten amb una estructura similar a la descrita en l'apartat anterior:

- **Objectiu central.** L'objectiu central del Pla estadístic de Catalunya 1992-1995 apareix descrit a l'article 8. La Llei ha d'"aconseguir un conjunt coherent, fiable i actualitzat de dades estadístiques al mínim cost possible, aprofitant al màxim les fonts existents, que permeti conèixer la realitat econòmica, demogràfica i social de Catalunya i que sigui útil per a la presa de decisions de les institucions públiques i dels agents socials, minimitzant les molèsties als ciutadans i garantint el secret estadístic".
- **Desplegament de l'objectiu central en línies estratègiques d'actuació.** La Llei defineix en l'article 10 els àmbits de desplegament de l'objectiu central. Estableix sis línies estratègiques en les quals han d'actuar els organismes responsables de l'execució del Pla (i consegüentment per a l'elaboració dels programes anuals) i per als quals es defineixen objectius operatius. Aquestes sis línies estratègiques són:
 - *Activitats estadístiques en curs.* Estableix un àmbit específic per a totes les estadístiques que han estat produint fins a la data els departaments de la Generalitat i altres organismes públics abans de la creació de l'Idescat i que en el moment de la redacció de la Llei no s'elaboraven amb criteris homogenis.
 - *Activitats estadístiques noves.* Es tracta d'una línia estratègica creada per establir els objectius operatius per a totes les estadístiques de nova creació, a partir de la data d'aprovació de la Llei i assegurar-ne la seva adequació als requisits que s'hi estableixen.
 - *Activitats estadístiques instrumentals exigides per la Llei d'estadística.* La Llei d'estadística de 1987 estableix una sèrie de requisits que l'estadística oficial havia de complir (homogeneïtzació estadística, correcció tècnica, etc.), que la Llei del pla recull sota aquesta línia estratègica, per tal de fixar-ne objectius operatius.

³ Llei 14/1987, de 9 de juliol, d'estadística.

- *Activitats estadístiques instrumentals necessàries per a l'optimització del Sistema estadístic de Catalunya.* La Llei del pla reuneix, en aquesta línia estratègica, una sèrie d'objectius específics per facilitar el desenvolupament de les activitats estadístiques noves.
- *Col·laboració institucional amb les entitats territorials de Catalunya.* La Llei atorga una consideració especial a la col·laboració institucional amb municipis, comarques i diputacions provincials i les inclou en una línia estratègica específica, fomenta que l'Idescat i les entitats territorials, per iniciativa de qualsevol dels dos, cooperin per a l'assoliment dels objectius de la Llei en matèria estadística que siguin d'interès per a alguna de les parts.
- *Col·laboració institucional amb entitats estatals i europees i amb les organitzacions internacionals.* Com en el cas anterior, la Llei també considera d'interès especial la cooperació amb entitats supranacionals i en defineix una línia estratègica específica.
- **Desplegament de l'objectiu central en objectius operatius.** Els objectius operatius són la definició de les fites que s'han d'assolir en matèria estadística en un període determinat. Concretament, defineixen per a cadascuna de les sis línies estratègiques el que és i el que no és una activitat estadística, i és el criteri que els responsables de l'execució del Pla han de complir per destriar allò que pot ser considerat una activitat estadística del que no ho és, abans d'incloure-la dins del Pla. Els objectius operatius no comprometen la Llei, al contrari, atorguen una gran flexibilitat a les institucions per poder complir els objectius que marca, deixant oberta la possibilitat d'emprar diferents camins per complir els objectius, d'acord amb les oportunitats i recursos disponibles en cada moment. En aquest sentit l'article 12 estableix en què consisteix un objectiu operatiu:
 - "una descripció normalitzada de les finalitats i de les prestacions que es pretenen,
 - una descripció breu i molt general de les operacions que permetrien aconseguir les prestacions i les finalitats,
 - una estimació normalitzada del grau de complexitat tècnica, metodològica i organitzativa,
 - una estimació normalitzada del cost directe mitjà anual,
 - una estimació normalitzada del temps que ha de passar entre l'inici efectiu de l'activitat i la disponibilitat dels primers resultats."
 Cada objectiu operatiu ha de complir aquests requisits bàsics. No obstant això, la Llei defineix objectius específics per a cada línia estratègica en els seus annexos⁴. En aquest sentit, aquesta Llei del pla defineix objectius operatius per aconseguir posar en marxa un vertader Sistema estadístic, aleshores inexistent, a través de les diferents línies estratègiques:
 - *Activitats estadístiques en curs.* La Llei estableix els criteris i objectius per homogeneïtzar i homologar, des del punt de vista metodològic, legal, normatiu

⁴ L'annex I de la Llei inclou les regles per descriure, d'una manera normalitzada, els objectius operatius. I la resta, concretament els annexos II, III i IV, inclouen la identificació dels objectius operatius del període 1992-95 per a les estadístiques en curs, les noves estadístiques i les activitats estadístiques instrumentals, respectivament.

i tècnic, la fiabilitat, comparabilitat i l'actualitat i, per tant, la utilitat de les estadístiques oficials que s'estaven produint des de la creació de la Generalitat.

- *Activitats estadístiques noves.* La Llei estableix els requisits bàsics que ha de complir tota estadística de nova creació, perquè els diferents productors d'estadístiques puguin incloure-la en el Programa anual d'actuació estadística i, per tant, ser considerada estadística oficial. Abans d'aquesta Llei no existien aquests requisits.
- *Activitats estadístiques instrumentals exigides per la Llei d'estadística.* La Llei del pla recull una sèrie d'objectius definits per la Llei d'estadística de 1987 per poder ordenar el Sistema estadístic de Catalunya que, fins a l'aparició de l'Idescat no havia estat coordinat per cap organisme, i els desenvolupa marcant quins són els objectius: homogeneïtzació de codis i nomenclatures, sistematització de la documentació d'operacions estadístiques, aprofitament estadístic d'informació d'origen administratiu, preservació del secret estadístic, etc.
- *Activitats estadístiques instrumentals necessàries per a l'optimització del Sistema estadístic de Catalunya.* A més, la Llei aprofita per establir objectius operatius per potenciar i facilitar l'assoliment de resultats que la pròpia Llei fixa per a la línia estratègica d'activitats estadístiques noves, en temes com el desenvolupament tècnic i el perfeccionament metodològic.
- *Col·laboració institucional amb les entitats territorials de Catalunya i col·laboració institucional amb entitats estatals i europees i amb les organitzacions internacionals.* La Llei del pla obre la porta a l'augment i al perfeccionament de la col·laboració institucional a tots els nivells, per aconseguir els objectius que ella mateixa marca en la resta de línies estratègiques d'actuació.

Criteris de decisió. L'article 9 estableix que l'objectiu central és el "criteri bàsic i essencial per a la presa de decisions de tots els organismes implicats en l'execució del Pla estadístic i ha de servir com a criteri interpretatiu primer per a l'aplicació d'aquesta Llei (...)". Tanmateix, l'article 11 defineix uns criteris de decisió més concrets, els quals han de permetre decidir si s'inclou o no una estadística en el Programa anual d'actuació estadística. L'Idescat i la resta d'organismes integrats en el Sistema estadístic de Catalunya han de tenir en compte aquests criteris a l'hora de proposar, de prioritzar, d'aprovar i d'executar estadístiques. Aquests criteris són de dos tipus: per una banda, s'estableixen uns criteris estrictes de decisió que han de complir –un cop aprovada la Llei– tant les estadístiques en curs, com les noves estadístiques; i per una altra banda, s'estableix que hi haurà criteris de decisió de preferència, més concrets en cada línia estratègica d'activitat estadística, i que han de ser tinguts en compte de manera ponderada i per ordre de prelación.

Els criteris estrictes són descrits en l'article 14 i són, bàsicament, les condicions ineludibles perquè una activitat estadística pugui ser considerada una estadística oficial; aquests són:

- Han de disposar d'un projecte tècnic que satisfaci els requisits mínims que assegurin l'obtenció de resultats fiables.
- Han d'ajustar-se a la legalitat i a la normativa tècnica.
- Han de ser comparables amb altres estadístiques similars.
- Han de garantir la seva actualització periòdica.

- No han de duplicar altres estadístiques existents.

Aquest nou tipus de llei, basada en la definició d'objectius i de criteris per a la planificació de l'activitat estadística, ofereix més garanties de compliment de la llei i d'optimització dels recursos que les lleis clàssiques. La incorporació d'elements de planificació estratègica permet, a més:

- Que hi hagi criteris clars de planificació, vàlids per a tots els organismes implicats, i especialment per a l'Idescat que, com a coordinador del Pla estadístic, és l'encarregat de fer-les usar i de fer-les complir per part de tots els organismes implicats en l'elaboració del Pla (i dels programes) i dels productors d'estadístiques integrats en el Sistema estadístic de Catalunya.
- Que hi hagi uns instruments flexibles per donar garantia d'oficialitat i homologació de les estadístiques d'altres entitats a través de la incorporació, com a objectius de la llei, d'activitats que no ha de dur a terme directament la Generalitat i de la introducció de fórmules de col·laboració institucional amb aquests productors.
- Que la prioritització de les activitats estadístiques sigui flexible, cosa que contribueix a la facilitat d'adaptació dels criteris de decisió que permet al Govern (i a la resta d'organismes responsables de l'execució del Pla) planificar anualment segons les necessitats estadístiques de cada moment i els recursos disponibles d'acord amb el Pressupost.
- Que activitats instrumentals, com són la recerca i desenvolupament, la metodologia, la normativa, la formació, etc., rebin el mateix tractament que les activitats estadístiques purament de producció de resultats, reconeixent així la seva importància i el valor que aquestes activitats paral·leles tenen per a la innovació, millora i adaptació de les activitats estrictament de producció.
- Que se simplifiqui, a través de la definició de criteris clars i normalitzats i també de l'ordenació de l'activitat estadística, la tramitació de l'oficialitat d'estadístiques, l'aprovació de resultats i l'homologació tècnica.
- Que s'estableixin criteris i mecanismes per a l'homologació i homogeneïtzació del llenguatge estadístic a Catalunya.

En definitiva, la llei del pla estadístic 1992-1995 reuneix en un sol instrument els avantatges de la planificació d'un pla estratègic i d'una norma amb rang de llei, aprovada pel Parlament. Així, mentre que l'avantatge d'emprar l'eina estratègica permet assegurar el compliment de la llei per part de les persones i organismes implicats, l'eina legal permet el control per part del poder legislatiu d'una matèria de gran utilitat pública.

Avaluació estratègica de la llei del pla estadístic de Catalunya 1992-1995

Durant la implementació de la llei del pla estadístic 1992-1995, l'equip directiu de l'Idescat va utilitzar també la metodologia de planificació estratègica per avaluar la llei des del punt de vista dels objectius estratègics i del seu desenvolupament i compliment.

L'equip de direcció va posar en marxa mecanismes que li permetessin exercir una vigilància estratègica durant la implementació de la llei, una funció derivada de la responsabilitat de l'Institut com a gestor i coordinador del Sistema estadístic de

Catalunya. Durant aquest període es va fer una observació permanent de l'entorn, per a la recerca i detecció d'amenaques i oportunitats que poguessin fer variar les premisses sobre les que es va redactar i aprovar la Llei del pla estadístic de Catalunya 1992-1995.

Aquesta avaluació es va desenvolupar durant el darrer any d'aplicació de la Llei (1995). Aquest procés d'avaluació estratègica va seguir els següents passos:

- **Avaluació dels resultats obtinguts.** Es van analitzar i avaluar els resultats assolits durant el període de quatre anys de vigència de la Llei, especialment la materialització dels objectius operatius de les diferents línies estratègiques d'actuació a través de la programació d'activitats en els quatre PAAE.
- **Avaluació de l'execució de la Llei.** També es va analitzar l'eficàcia de la llei, especialment pel que fa al seu desenvolupament (presa de decisions, priorització, programació) i a la incorporació de la seva lògica i sistemàtica per part de totes les institucions implicades en la seva execució.
- **Avaluació de la vigilància estratègica.** I finalment, també es va avaluar la feina feta per part de l'equip per detectar els canvis en l'entorn estadístic.

En els tres passos l'avaluació estratègica de la Llei del pla estadístic de Catalunya 1992-1995 les conclusions van ser positives. Els PAAE van resultar uns instruments útils per a l'assoliment dels objectius de la Llei; els mètodes, la lògica i la sistemàtica de la Llei van ser ben acollits i implementats per part de totes les institucions implicades i, finalment, la vigilància estratègica va aconseguir establir una anàlisi detallada dels canvis de la realitat i de l'entorn de l'estadística pública catalana.

A partir de la informació obtinguda a través de l'avaluació estratègica de la Llei del pla 1992-1995, l'equip de direcció de l'Idescat va poder engegar, l'any 1996, el procés de redisseny estratègic o en aquest cas, en altres paraules, la fase de preparació i definició de la nova Llei del pla estadístic 1997-2000.

L'any 1996, l'estadística catalana havia avançat a passos agegantats cap a una major ordenació i coordinació a un nivell del tot inexistent quatre anys abans. La nova Llei per al període 1997-2000 tindria en compte aquest progrés i s'adaptaria a la realitat de l'estadística que la Llei del pla precedent havia aconseguit millorar substancialment.

Llei del pla estadístic de Catalunya 1997-2000

La Llei del pla estadístic de Catalunya 1997-2000⁵ hereta la filosofia i l'estructura de l'anterior, però incorpora una sèrie de canvis i novetats que responen a característiques i a necessitats d'un altre moment de l'estadística catalana.

Aquesta Llei del pla 1997-2000 va ser aprovada amb un cert retard. Havia de ser publicada a final de 1995 perquè entrés en vigència l'1 de gener de 1996, però la dissolució del Parlament, prèvia a les eleccions al Parlament de novembre de 1995, no va permetre la seva aprovació a temps. La Llei del pla estadístic 1992-1995 va ser prorrogada un any, mentre la nova s'aprovava -un cop constituït el nou Parlament- el mes de juliol de 1996.

5 Llei 9/1996, de 15 de juliol, del pla estadístic de Catalunya 1997-2000.

El contingut i l'estructura d'aquesta Llei és molt similar a l'anterior ja que utilitza el mateix Sistema de planificació de l'activitat estadística catalana; però incorpora una sèrie de novetats respecte a la primera Llei del pla:

- **S'actualitza l'objectiu central de la Llei.** Als objectius inclosos en el primer objectiu central s'afegeix, en primer lloc, la missió de "desenvolupar i consolidar el Sistema estadístic de Catalunya". El compliment de la primera Llei del pla, que posava un especial èmfasi en la posada en marxa de les activitats estadístiques més bàsiques (producció d'estadístiques, implantació d'activitats estadístiques instrumentals, etc.) permet afegir a l'objectiu central una tasca més: l'aprofundiment de la cooperació institucional i de l'assoliment de resultats al si del Sistema estadístic català.
- **S'introdueix una nova classificació de les línies estratègiques d'actuació.** Si abans les línies estratègiques d'activitats estadístiques eren classificades com a activitats estadístiques en curs, noves i instrumentals, la nova Llei del pla les classifica com a consolidades, experimentals i en projecte. Aquesta nova classificació respon a una necessitat de simplificació de la planificació de l'estadística de la Generalitat a l'efecte, sobretot, de la seva tramitació. Les activitats estadístiques consolidades qualifiquen les sèries històriques que constitueixen el fons bàsic d'estadístiques de la Generalitat amb suficients garanties tècniques i d'idoneïtat i, per aquesta raó, no necessiten un examen basat en els criteris de la Llei per a la seva aprovació. D'aquesta manera se separen de l'altre grup d'activitats estadístiques, experimentals i en projecte, sobre les quals cal assegurar més les garanties tècniques, de fiabilitat, comparabilitat, etc.
- **S'amplien les possibilitats de col·laboració institucional.** En el cas de la col·laboració amb les entitats territorials de Catalunya, s'estableix el conveni com l'instrument de formalització de la cooperació entre l'Idescat i les entitats locals, i s'aprofundeixen en la definició de les obligacions d'una i altra part. Pel que fa a la col·laboració amb les entitats estatals, europees i internacionals, es fa esment explícit de la possibilitat que l'Idescat col·labori amb les entitats amb què comparteix competències estadístiques, a través de convenis, especialment amb l'INE.
- **S'accentua la importància i l'observança de les garanties tècniques en l'elaboració d'estadístiques.**
- **Se simplifiquen els processos de tramitació i d'oficialització d'estadístiques.**
- **S'estableixen criteris de normalització estrictes per a tots els agents.** Es posa especial èmfasi en l'ús homogeni i normatiu de la terminologia, nomenclatures i codis, per tal d'assolir un llenguatge estadístic comú, al si del Sistema estadístic català.
- **Es posa èmfasi en la difusió de resultats estadístics.** A diferència de la llei anterior es dedica un capítol complet a la difusió, per tal d'assegurar el compliment dels principis d'actualitat i de celeritat en la difusió de les dades. En els programes anuals d'actuació estadística, s'obliga a incloure els terminis de disponibilitat dels resultats i se'n fa una classificació per tal de facilitar la seva difusió.

II. La nova Llei d'estadística: preparant l'estadística catalana del segle XXI

La primera Llei d'estadística de Catalunya⁶, aprovada el 1987, desenvolupava les competències exclusives en matèria d'estadística atorgades per l'article 9.33 de l'*Es-tatut* a la Generalitat de Catalunya. Amb aquesta Llei el Parlament de Catalunya va posar les condicions necessàries per posar en marxa l'estadística oficial de Catalunya. Entre aquestes, es preveia la creació de la institució que seria responsable de la coordinació i de la gestió del Sistema estadístic de Catalunya: l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat), que va ser una realitat un parell d'anys més tard, el 1989.

Durant aquests deu anys de funcionament de l'Idescat, la Llei d'estadística ha complert amb escreix els seus objectius, però la realitat sobre la qual es va aprovar i a la qual pretenia regular, ha patit profunds canvis en els darrers anys. Amb el pas del temps, la Llei d'estadística ha anat revelant les seves mancances. En l'àmbit estadístic han aparegut nous instruments normatius que han afectat directament els continguts de la Llei. L'entorn estadístic s'ha vist modificat normativament per diverses lleis de l'Estat, sobre la funció estadística pública⁷ i sobre la modificació dels patrons municipals⁸, així com per una llei orgànica sobre protecció de dades personals⁹ i per una directiva del Parlament Europeu i del Consell Europeu sobre el tractament automatitzat de les dades de caràcter personal¹⁰.

Aquestes mancances s'han pogut esmenar parcialment a través de les dues lleis del pla estadístic redactades fins al moment¹¹, i molts dels canvis introduïts en la normativa espanyola i europea i el mateix desenvolupament de l'activitat estadística a Catalunya van poder ser incorporats al corpus legal del nostre país. A mesura, però, que avançava el temps el Parlament de Catalunya va arribar a la conclusió que calia redactar una nova Llei d'estadística que assumís els canvis legislatius i adequés, de forma ordenada i clara, l'activitat estadística de la Generalitat a la nova realitat. En aquest sentit va aprofitar l'aprovació de la darrera Llei del pla per instar el Govern de la Generalitat a elaborar una nova Llei d'estadística, concretament, mitjançant la disposició addicional primera, que explícitament establia el mandat legal perquè el Govern presentés un projecte d'adequació de la Llei 14/1987.

A més dels canvis legislatius percebuts pel poder legislatiu de Catalunya, l'Institut d'Estadística –i per extensió el Govern de Catalunya–, també havia detectat una sèrie de reptes i de problemàtiques que la nova Llei havia de tenir en compte. Són els següents:

1. Hi havia la necessitat de **consolidar el Sistema estadístic català** i enfortir sobretot la col·laboració en matèria estadística amb ajuntaments, comarques i altres entitats locals catalanes.

6 Llei 14/1987, de 9 de juliol, d'estadística.

7 Llei de l'Estat 12/1989, de 9 de maig, de la funció estadística pública.

8 Llei de l'Estat 4/1996, de 10 de gener, que modificava la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases de règim local.

9 Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal.

10 Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell Europeu, del 24 d'octubre de 1995.

11 Llei 30/91, de 13 de desembre, del pla estadístic de Catalunya 1992-1995, i Llei 9/1996, de 15 de juliol, del pla estadístic de Catalunya 1997-2000.

2. A més, en el transcurs de 1987 a 1997, la **informació estadística havia assolit un pes creixent en la definició de projectes públics i privats**, i apareixia la necessitat d'assegurar la disponibilitat de determinades dades demogràfiques, econòmiques i socials actualitzades i fiables.
3. També es va detectar la necessitat d'establir mesures de control sobre l'aplicació i l'ús de **les noves tecnologies del tractament i de la difusió de la informació estadística**.

La nova Llei d'estadística de Catalunya ha tingut en compte tots aquests canvis, tant legislatius com de la realitat estadística, a més de preparar el marc legal, institucional i organitzatiu per tal que Catalunya compti amb una producció i difusió d'estadístiques oficials capaç d'afrontar els nous reptes del segle XXI. La nova Llei permet simplificar i agilitar la realització d'activitats estadístiques i, al mateix temps, estableix disposicions i mecanismes que permeten ajustar el Sistema estadístic de Catalunya als canvis que tindran lloc els propers anys.

Les novetats introduïdes per la segona Llei d'estadística

La nova Llei d'estadística recull l'herència de la primera Llei d'estadística de Catalunya per la qual la Generalitat de Catalunya assumia competències estadístiques i creava l'Institut d'Estadística de Catalunya, però hi introdueix algunes millores significatives.

Aquestes millores són:

- **L'ampliació del nombre d'institucions, òrgans i entitats que poden elaborar estadístiques oficials** mitjançant la definició del Sistema estadístic de Catalunya. L'article 6 de la Llei defineix el Sistema estadístic de Catalunya com "el conjunt ordenat de les institucions i els òrgans que fan activitats estadístiques i dels processos de relació entre ells que conjuntament produeixen com a resultat les estadístiques d'interès de la Generalitat". Amb aquesta definició del Sistema estadístic de Catalunya s'amplia el ventall d'institucions que poden elaborar estadístiques oficials, com les cambres de comerç, les universitats i altres entitats que treballin o estiguin subvencionades per institucions o entitats públiques.
- **La simplificació en la tramitació de l'oficialitat de les estadístiques**. La Llei estableix que tots els projectes estadístics de caràcter oficial han de passar un nou sistema de revisió tècnica que assegurarà que els procediments i els resultats estadístics del projecte siguin vàlids i fiables, i que al mateix temps ha estat concebut per simplificar els procediments per a la seva oficialització que, fins aleshores, eren poc definits, poc homogenis i més lents.
- **La creació de les condicions legals per al traspàs dels serveis de l'INE a Catalunya cap a l'Institut**. Atesa la consolidació del model autonòmic i les darreres tendències en l'organització de l'Estat sota el principi de l'"administració única", aquesta nova Llei estableix la possibilitat legal que la Generalitat assumeixi les competències estadístiques estatals referides específicament a Catalunya, exercides actualment per l'INE. L'objectiu de la Llei és evitar la duplicitat competencial existent en l'actualitat i posa les bases legals perquè la Generalitat assumeixi les competències estatals, sempre que hi hagi acord entre la Generalitat i el Govern de l'Estat per a una eventual transferència.

- **La creació d'una nova figura: el Registre de població de Catalunya.** L'article 47 de la Llei defineix el Registre de població de Catalunya com "un registre administratiu on figuren les dades actualitzades de caràcter obligatori dels veïns inscrits en els padrons municipals d'habitants de tots els ajuntaments de Catalunya" i preveu la creació d'un mecanisme per tenir-lo contínuament actualitzat. Amb l'anterior Llei d'estadística es va fer evident la utilitat de disposar de dades actualitzades sobre diferents aspectes demogràfics de la societat catalana. Mitjançant aquest nou Registre de població es podrà saber permanentment quants habitants hi ha a Catalunya, i es comptarà amb un instrument útil per portar a terme actuacions, definir polítiques, fer previsions de creixement demogràfic, entre d'altres aplicacions.
- **El ciutadà té garantit l'accés gratuït a les dades fonamentals de Catalunya.** La Llei garanteix aquest accés que, en bona mesura, és més possible avui que fa deu anys, gràcies a l'aparició de nous canals de comunicació a través de xarxes informàtiques (Internet) i a la possibilitat que ha tingut l'Idescat de crear el seu web que permet la consulta de prop del 70 % de les dades oficials econòmiques, demogràfiques i socials de Catalunya.
- **L'ampliació i la definició precisa dels drets i deures estadístics dels ciutadans.** La nova Llei també ofereix als ciutadans de Catalunya una garantia absoluta de confidencialitat sobre les seves dades personals, dins d'una definició més clara dels seus drets i deures envers l'estadística oficial. La Llei fixa unes estrictes condicions per a la protecció de les dades dels ciutadans mitjançant una regulació acurada del secret estadístic. També s'estableix l'obligació d'informar els ciutadans dels seus drets i dels seus deures abans de respondre qualsevol qüestionari estadístic oficial, una espècie de "declaració Miranda"¹² de l'estadística a Catalunya.
- **L'aprovació de l'acrònim "Idescat» per referir-se a l'Institut d'Estadística de Catalunya.** La nova Llei preveu que l'Institut d'Estadística de Catalunya sigui també conegut oficialment a través del seu acrònim i d'aquesta manera evitar les confusions produïdes per la coincidència de les sigles "IEC" entre l'Institut d'Estadística de Catalunya i l'Institut d'Estudis Catalans, una institució coneguda amb aquestes sigles i que ja les utilitzava molt abans de la creació de l'Institut d'Estadística.

Una Llei amb un ampli suport

L'elaboració de la segona Llei d'estadística de Catalunya va seguir un procés llarg i intens perquè es volia conservar l'esperit d'unanimitat i de consens aconseguit en la redacció i l'aprovació de la primera Llei d'estadística. Això va suposar moltes hores de debat en la ponència parlamentària, per tal d'arribar a acords assumibles per tots els grups parlamentaris. Es van debatre cent quaranta esmenes presentades pels diversos grups parlamentaris i, fruit de l'esperit de consens i de cooperació,

¹²L'any 1966, el Tribunal Suprem dels Estats Units va emetre una sentència en el cas *Miranda v. Arizona* que, des de llavors, ha creat el que es coneix com a "declaració Miranda", que preveu una sèrie de procediments obligatoris un dels quals és el d'informar els ciutadans dels seus drets.

se'n van aprovar dues terceres parts, això va permetre introduir significatives millores qualitatives en el text inicial:

- **Augment del nivell de desagregació de les estadístiques oficials.** La Llei insta a augmentar l'esforç per incrementar el nivell de desagregació de les dades estadístiques per comarques i municipis i, fins i tot, per districtes de població. Aquesta decisió es va prendre com una mesura per afavorir la col·laboració de la Generalitat amb els ens locals en l'elaboració d'estadístiques i l'intercanvi d'informació.
- **Foment de la cooperació amb les universitats i els centres de recerca.** La Llei també reforça els vincles i la cooperació de la Generalitat amb el món universitari, atorgant als instituts i centres de recerca universitaris la capacitat d'elaborar estadístiques d'interès de la Generalitat per encàrrec o mitjançant subvenció d'institucions públiques.
- **Normalització de metodologies, codis i nomenclatures estadístiques.** La Llei pretén així assolir una major fiabilitat i nivell de comparabilitat de les estadístiques del nostre país i aconseguir una major integració del Sistema estadístic de Catalunya.
- **Establiment dels arxius i els registres com a fonts prioritàries.** La Llei estableix que els arxius i els registres administratius i estadístics han de ser la font prioritària d'informació de les estadístiques d'interès de la Generalitat per, d'aquesta manera, evitar molèsties als ciutadans fent demandes d'informació innecessàries (a través d'enquestes, per exemple).
- **Augment de la participació i del protagonisme del Parlament en el control de l'activitat estadística.** La Llei d'estadística dona un paper més rellevant al Parlament que haurà de ser informat de l'aprovació i de la finalització dels programes anuals d'actuació estadística, així com de la inclusió de noves estadístiques d'interès de la Generalitat.