

La planificació de l'estadística pública andorrana

Enric RIPOLL i FONT



L'estadística pública del Principat d'Andorra es troba en un procés decisiu, des del punt de vista institucional i legislatiu, per tal de disposar del seu primer pla estadístic quadriennal.¹ Aquest exercici de planificació detalla i fa inventari de les activitats estadístiques que, amb caràcter oficial, cal desplegar en el quadrienni 2017-2020, tenint en compte les exigències, les necessitats i els condicionants que s'exposen a continuació. Al mateix temps, més enllà de les propostes sobre objectius generals i específics, el projecte de llei estableix el marc i els mecanismes d'execució del pla d'estadística.

En aquest sentit, la ponència exposa, en primer lloc, les principals motivacions que justifiquen la necessitat de disposar d'un pla estadístic en forma de llei, per considerar a continuació el context internacional i nacional que l'envolta. Posteriorment, s'analitza la naturalesa i l'abast dels objectius informacionals i instrumentals que s'inclouen en el projecte esmentat.

1. Motivacions del projecte de llei

La Llei 2/2013, del 18 d'abril, de la funció de l'estadística pública, estableix que s'ha de planificar l'activitat estadística del Principat d'Andorra a l'entorn del Pla d'estadística, el qual s'ha d'aprovar per llei. Així, l'article 27 de l'esmentada llei fa referència a l'articulació del Pla d'estadística en els termes següents:

"1. Amb la finalitat d'ordenar, instrumentar i sistematitzar l'activitat estadística pública d'interès per a Andorra, s'ha d'elaborar el Pla d'estadística. Cadascuna de les estadístiques que formin part d'aquest Pla hauran d'esmentar expressament si són de complementació obligatòria o bé si són de resposta voluntària.

2. El Pla d'estadística s'ha d'aprovar per llei i té una vigència de quatre anys, a excepció que el Pla prevegi un termini diferent.

3. Si, quan s'acabi la vigència de cada un dels plans, no estigués aprovat el que haurà de regir per al període següent, el Pla s'entendrà prorrogat fins que no s'aprovi el nou, amb l'excepció de les operacions que s'hagin d'excloure o incloure en virtut dels terminis preestablerts per al seu inici o acabament."

Per tant, el principal motiu d'articular una llei del pla d'estadística els quatre anys propers és satisfer el mandat legal establert en la legislació andorrana en matèria estadística. Cal notar que formular objectius a mitjà termini a càrrec del Sistema estadístic del Principat en forma d'un (primer) pla d'estadística quadriennal només ha estat possible després del desenvolupament operatiu i institucional de la Llei de la funció de l'estadística pública. Des de la seva aprovació, s'ha procedit a l'articulació de plans de treball anuals del Departament d'Estadística, l'elaboració dels informes anuals sobre la qualitat de l'activitat estadística i l'establiment dels calendaris de difusió de resultats estadístics. D'altra banda, la formalització del conveni de col·laboració amb Eurostat signat el setembre de 2014, l'aprovació del Reglament que regula els convenis entre els organismes del sistema estadístic l'octubre de 2014 i el Decret d'estructuració i funcionament del Departament d'Estadística el juliol de 2015 han esdevingut les accions institucionals prèvies i necessàries a la formulació d'una llei del pla d'estadística.

L'encàrrec que estableix la Llei de la funció de l'estadística pública en relació amb el Pla d'estadística del Principat es justifica, al seu torn, per dues raons importants: d'una banda, la necessitat de fixar i d'identificar les activitats estadístiques oficials derivades de l'establiment dels objectius prioritaris i preceptes associats; d'altra banda, dimensionar els recursos públics i esforços institucionals per assolir-los, fixant una estratègia a mitjà i llarg termini que sigui coherent amb el context nacional i internacional en matèria estadística. Així doncs, aquesta nova disposició legal permet aprofundir en diversos propòsits ja establerts en la Llei de la funció de l'estadística pública, és a dir, eixamplar el marc legal de l'estadística oficial, regular l'activitat estadística, definir l'organització del sistema estadístic per exercir-la i les regles fonamentals per les quals es regiran l'obtenció de les dades, la seva protecció i posterior difusió, i les diverses relacions que aquesta activitat implica. I al mateix temps, promoure l'ús de preceptes, conceptes, classificacions i mètodes de producció emprats en els sistemes estadístics del nostre entorn més avançats amb l'objectiu d'assegurar la coherència i la comparabilitat amb les estadístiques oficials a escala europea i mundial.

1.1. Naturalesa doble: norma legal i planificació estratègica

El projecte de pla d'estadística és una llei i, alhora, també un exercici de planificació estratègica en l'àmbit de l'administració pública. En primer lloc, té format o naturalesa de llei, és a dir, de norma legal en la mesura en què instaura **drets i deures**, així com nous preceptes jurídics, a l'entorn de l'activitat estadística pública. En concret, s'estableixen deures i garanties en relació amb les persones físiques i jurídiques informants en els processos d'obtenció d'informació individual, la delimitació de responsabilitats en l'execució d'estadístiques oficials, incloent-hi la participació en alguna de les seves fases o el subministrament de dades –pròpies o de tercers–, la concertació d'acords de col·laboració entre organismes del sistema estadístic, l'accés i la integració de la informació provinent dels registres administratius, la normalització dels registres administratius als efectes estadístics, la

transmissió de dades estadístiques confidencials entre òrgans del sistema estadístic, l'accés a dades confidencials amb finalitats científiques i els termes de la difusió de resultats estadístics. Igualment, la norma que es proposa estableix un seguit d'obligacions i tramitacions a càrrec del Govern, el Consell General i el Departament d'Estadística als efectes de l'execució i seguiment del pla d'estadística.

Pel que fa als nous **preceptes jurídics** rellevants, cal destacar que el projecte de llei incorpora i desenvolupa, entre d'altres, dues qüestions centrals en el disseny del pla d'estadística i la seva execució: els anomenats *critèris de decisió estrictes i de preferència* per a l'execució d'activitats estadístiques, concebuts com a mecanismes de què es dota la mateixa llei per a l'aprovació de les activitats estadístiques per incloure en el pla d'estadística, la seva concreció en els successius programes estadístics anuals i la incorporació de noves activitats estadístiques en el decurs de la vigència del pla. D'altra banda, instaura l'aprofitament de les dades administratives i estadístiques existents basat en la seva progressiva integració i actualització contínua, i reserva el recurs a la recollida directa d'informació a les accions de caràcter complementari a la informació disponible, mitjançant la recreació de l'anomenat *sistema de registres estadístics*.

També s'aprofundeix en preceptes sobre la protecció de dades personals i la seva convivència amb l'accés i els tractaments amb finalitats exclusivament estadístiques, en la línia apuntada en el recent Reglament 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell de 27 d'abril de 2016 relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE. Finalment, també es materialitza el precepte de *governança estadística*, a través de la creació del Consell Andorrà d'Estadística, nou òrgan de participació social d'informants, productors i usuaris d'estadístiques públiques que ha d'assistir institucions i òrgans del sistema estadístic del Principat. Val la pena assenyalar que aquestes disposicions s'emmarquen i poden configurar-se com a concrecions derivades de l'adopció dels principals preceptes jurídics i operatius continguts en el Codi de les bones pràctiques de les estadístiques europees.²

En segon lloc, el projecte de llei és també un pla en la mesura en què estableix objectius, generals i específics, per al quadrienni de referència així com un conjunt de mesures per poder quantificar el grau d'assoliment dels diferents objectius. Aquest exercici de planificació és àmpliament emprat en la majoria de sistemes estadístics avançats i permet la implementació d'estratègies a mitjà i llarg termini per al millor desenvolupament de l'estadística pública. En concret, es plantegen com a *objectius generals* les orientacions principals que han de regir l'acció dels organismes integrants del sistema estadístic nacional. Al seu torn, els *objectius específics* deriven dels objectius generals i es concreten en termes d'activitats estadístiques, ja siguin des del punt de vista de la producció directa d'informació estadística (objectius informacionals) o d'infraestructura de suport (objectius instrumentals). Per tant, el nivell d'execució de les diferents activitats estadístiques mesura la consecució dels corresponents objectius específics i, conseqüentment, el compliment dels objectius més generals o estratègics.

Així doncs, el projecte de llei del pla d'estadística, primer pla estadístic del Principat, es configura com l'eina fonamental per ordenar, regular i sistematitzar l'activitat del sistema

estadístic del Principat, conformat per totes les institucions i òrgans que duen a terme activitats estadístiques públiques, i les persones físiques o jurídiques que, amb finalitats estrictament estadístiques, hagin subscrit un acord amb algun dels organismes. D'acord amb els preceptes fixats per la Llei de la funció de l'estadística pública vigent, s'estableixen els objectius generals i específics que s'han de desenvolupar en el període de vigència del pla, materialitzats en forma d'activitats estadístiques per assolir-los i que es concreten en els programes estadístics anuals que aprova el Govern. I d'altra banda, estableix o desenvolupa els preceptes jurídics i criteris mitjançant els quals es dissenya i, al mateix temps, s'aplica l'execució del Pla d'estadística.

1.2 Exigències informatives creixents

D'altra banda, ambdues naturaleses de la proposta, norma legal i planificació estratègica, es motiven i es justifiquen, sobretot, per la necessitat de donar una resposta ordenada i adient a les exigències informatives creixents, les quals no se circumscriuen a l'àmbit del Principat, sinó a tots els sistemes estadística actuals. En aquest sentit, cal destacar múltiples elements que actuen en l'exigència d'informació estadística creixent en quantitat i qualitat.

- Demandes informatives internacionals/supranacionals

- Necessitat de dades i informació estadística homogènia amb els sistemes estadístics de l'entorn. En el cas del Principat, l'element de referència és el Pla estadístic europeu vigent i, per extensió, els sistemes estadístics nacionals i regionals integrants de la Unió Europea.
- Necessitat d'informació estadística sectorial: demandes sistemàtiques de resultats, dades i indicadors per part d'organismes internacionals a l'entorn de la salut (OMS), educació i cultura (Unesco), mercat de treball (OIT), turisme (OMT), etc.
- Necessitat d'informació estadística integrada: requeriments d'informació econòmica basada en sistemes de comptes nacionals (europeu o internacional) i altres sistemes d'informació de base.
- Necessitat de sistemes d'indicadors estadístics: demandes d'indicadors integrats en sistemes de propòsit general (Europa 2020, objectius de desenvolupament sostenible de les Nacions Unides, etc.) o específics.

- Exigències d'informació nacionals/internes

- Necessitat d'informació estadística per al disseny i l'avaluació de polítiques públiques.
- Necessitat d'informació estadística per part de molts agents econòmics (empreses, establiments, associacions empresarials) i socials (sindicats, usuaris, consumidors).
- Necessitat de dades i indicadors estadístics per part dels usuaris genèrics d'informació estadística i, amb més intensitat, dels investigadors i/o responsables de programes de recerca científica.

- Augment de la dimensionalitat de la informació

- Necessitat d'augmentar la periodicitat en el subministrament o la difusió de les dades (actualitat), així com la seva desagregació territorial o conceptual.
- Pressió creixent per fer transparents els processos d'elaboració d'informació estadística i la metainformació associada (definicions, conceptes, mètodes, limitacions, etc.).
- Disponibilitat de dades individuals o microdades a disposició dels usuaris d'informació més avançats.

- Conveniència a facilitar la consulta interactiva de les dades, la seva reutilització i, en general, la implantació de plataformes intel·ligents de dades que generin valor analític.

Per tal de fer front al conjunt de pressions informatives esmentades, tenint en compte la limitació de recursos públics i la sostenibilitat de les activitats estadístiques que es despleguin, l'estadística oficial del nostre entorn es dota periòdicament d'una visió estratègica que permeti justificar tant les prioritats en l'atenció de demandes informatives com la selecció d'objectius. En aquest sentit, els plans d'estadística quadriennals representen l'expressió més ajustada d'una visió estratègica a mitjà i llarg termini, motiu pel qual cal plantejar-se l'anàlisi del context actual de l'estadística oficial, a escala internacional, no només per alinear-se en l'establiment d'objectius propis, sinó també per raons de convergència i homologació amb l'entorn.

Per tant, bona part de les motivacions del projecte de llei del pla d'estadística, a més de donar compliment a un mandat legal, són degudes a la formulació d'un instrument de planificació de l'estadística pública andorrana que participa dels reptes i les tendències dels sistemes estadístics de l'entorn. A continuació, doncs, s'examina sintèticament el context internacional i, en particular, l'actual visió estratègica de l'estadística europea que orienta i justifica la formulació del primer pla d'estadística del Principat.

2. Context internacional i nacional de l'estadística pública

Per tal d'orientar adequadament la formulació de les pautes i els objectius prioritaris en matèria estadística per al quadrienni proper, a continuació se sintetitzen els principals trets i tendències de l'estadística oficial a escala internacional, preferentment europea, i després s'esmenten els condicionants en el si del Principat d'Andorra.

2.1. La visió estratègica del sistema estadístic europeu (visió 2020)

A partir de l'entrada en vigor del Reglament CE 223/2009 relatiu a l'estadística oficial europea, la Unió Europea es va dotar d'una estratègia genèrica de creixement a llarg termini reflectida en la *Comunicació 2010/2020 de la Comissió Europa 2020. Una estratègia per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador*. D'altra banda, la Unió Europea s'havia proporcionat un marc de reflexió sobre com suportar la presa de decisions i el seu seguiment mitjançant l'estadística oficial en la *Comunicació 2009/0404 de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell sobre el mètode d'elaboració de les estadístiques de la UE: una visió per a la pròxima dècada*, a la qual va seguir la *Comunicació 2011/0211 de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell vers una gestió sòlida de la qualitat de les estadístiques europees*. Amb caràcter general, els principals reptes que ha d'afrontar el sistema estadístic europeu, i que es poden generalitzar a la resta de sistemes estadístics occidentals, són els següents:

- La revolució de les dades. La transformació digital que està esdevenint en tot el món i que ofereix una disponibilitat creixent de dades. Aquest fet esdevé una importància estratègica en l'elaboració de les estadístiques oficials perquè, entre d'altres, hi ha una necessitat de disposar d'aquesta informació i, a la vegada, d'avaluar i interpretar el seu significat de forma intel·ligent i interactiva. Aquestes fonts de dades ofereixen una gran oportunitat per millorar la puntualitat i rellevància de les estadístiques oficials, i reduir la càrrega de resposta dels

enquestats. Però també planteja reptes sobre el futur de la informació fiable i de qualitat en aquest entorn.

- Els nous indicadors. La globalització creixent imposa una realitat nova i complexa que obliga al disseny de nous indicadors i variables que ha de mesurar l'estadística oficial. Fenòmens com les crisis econòmiques i financeres, noves formes d'organització de la producció, les qüestions associades al desenvolupament sostenible i altres requereixen nous productes estadístics, més enllà d'agregar resultats parcials i que serveixin a múltiples propòsits.

- El cost de les estadístiques. La informació estadística de qualitat no és barata. I, en canvi, les societats modernes mostren poca consciència en la necessitat d'invertir en l'elaboració de les estadístiques de qualitat, alhora que els enquestats mostren poca predisposició per respondre i la reducció dels cabals públics també afecten les agències estadístiques.

Per tant es planteja la necessitat de mantenir (i augmentar progressivament) la qualitat de les estadístiques oficials amb una reducció dels recursos i de la capacitat de resposta de les unitats informants.

La visió per a l'any 2020 del sistema estadístic europeu es basa en un enfocament holístic per aconseguir la qualitat i l'eficiència de les estadístiques oficials, tenint en compte els tres reptes esmentats anteriorment. Concretament, s'identifiquen cinc àrees clau per afrontar la nova visió estratègica, centrades en els mecanismes de cooperació amb els usuaris i actors de l'estadística pública, l'aplicació dels programes de qualitat, l'aprofitament integral de les fonts potencials de dades, així com en els canvis en la infraestructura tecnològica i en els marcs legals per fer el sistema estadístic europeu *apte per al futur*.

- La identificació dels usuaris i la cooperació amb les parts interessades. La nova visió consisteix a participar activament en la promoció d'un diàleg regular amb els usuaris per tal de comprendre profundament les seves necessitats (1). Establir aliances estratègiques amb socis públics i privats que ajudin a respondre amb flexibilitat a les necessitats dels usuaris (2). Reconèixer que hi ha diferents grups d'usuaris amb necessitats diferents, i tractar aquesta diversitat oferint la informació adient de forma correcta (3). Respondre a la necessitat de proporcionar als responsables polítics amb estadístiques fiables, comparables i actualitzades perquè puguin executar les polítiques públiques (4). Esforçar-se per ser un soci respectat i un líder en la conducció de les innovacions i els avenços en la comunitat estadística mundial (5). Per tant, d'entre els actors presents en la producció d'estadístiques oficials, es preveuen endegar accions diferencials per a les empreses (proveïdors d'informació i usuaris de les estadístiques), usuaris genèrics, investigadors i proveïdors d'informació pròpia o de tercers.

- La qualitat de les estadístiques europees. La seva visió consisteix a oferir productes i serveis d'alta qualitat que satisfacin les necessitats dels usuaris (1). Valorar la qualitat no només per als productes i processos centrals, sinó també per a les institucions en el seu conjunt (2). Reconèixer la qualitat com a condició prèvia per mantenir la confiança pública en les estadístiques oficials (3). I per aconseguir-ho es pretén desenvolupar els principis del Codi de les bones pràctiques de les estadístiques europees a través del Marc d'acompliment de la qualitat en el sistema estadístic europeu, repositori de les millors pràctiques i eines per guiar l'aplicació dels seus diferents indicadors. La qualitat i els mecanismes de control s'estableixen en tots els cicles de vida de l'estadística, inclosa la font de les dades, atès que la qualitat

verificable és el principal actiu i avantatge comparatiu del sistema estadístic europeu.

- Noves fonts de dades. La visió Europa 2020 ha de suposar basar els productes i serveis estadístics amb les enquestes tradicionals (1) i les noves fonts (2), incloent dades administratives (3), geoespacionals (4) i, quan sigui possible, en forma de *big data* (5). Les noves fonts de dades complementen les existents i ajuden a millorar la qualitat dels productes. Entenent que l'escenari més probable és que les noves fonts de dades no substituïran totes les enquestes tradicionals, cal explotar intensament la possibilitat d'utilitzar grans volums de dades en la producció d'estadístiques oficials, integrant-los amb els sistemes de dades existents, com per exemple la combinació de les dades geoespacionals amb les estadístiques oficials, en benefici d'una millor informació social i ambiental. Les principals accions per assolir-ho suposen aliances i associacions amb propietaris de les dades, inversions en infraestructura tecnològica per a la recollida i processament de dades, tenint en compte els desenvolupaments web 3.0 i l'alt nivell d'interconnexió, així com la promulgació de legislació que permeti l'ús de les noves fonts de dades en la producció de les estadístiques oficials, considerant la privacitat i la seguretat com a elements claus per minimitzar els riscos d'identificació individual.

- Processos estadístics eficients i robustos. La nova visió procura millorar l'eficiència dels processos estadístics a través de la col·laboració sistemàtica dins el sistema estadístic europeu (1). Intensificant la col·laboració amb l'intercanvi de dades, serveis i recursos (2). Basar la col·laboració en normes acordades i a millorar la infraestructura tecnològica i estadística (3). Aquests plantejaments suposen incrementar l'abast de la normativa de producció estadística a fi de facilitar un procés interoperable, amb l'adopció d'un marc de referència comú expressat com una arquitectura de negoci basada en els principis de normalització, interoperabilitat, reutilització, processos estàndard i metadades. A llarg termini, es planteja la creació d'una àrea d'intercanvi de dades protegides entre organismes del mateix sistema estadístic europeu (sense vulnerar la privacitat i protegint la confidencialitat estadística) i avançar també en l'intercanvi de serveis d'infraestructures i tecnologies de la informació, creant plataformes comunes per emmagatzemar les dades i fer les anàlisis i processaments en xarxa.

- Difusió i comunicació de les estadístiques oficials. La visió Europa 2020, finalment, consisteix a poder satisfer les divergents i canviants necessitats dels usuaris (1), aprofitant les noves tecnologies d'informació (2), oferint varietat de canals de difusió (3), i introduint la marca específica d'*estadístiques europees* (4). I per aconseguir-ho volen adoptar una nova estratègia de difusió i comunicació, basada en dos pilars: el banc de dades de les estadístiques europees en un format de lectura fàcil que permeti als usuaris accedir a les dades estadístiques en funció de les seves necessitats i, en segon lloc, optimitzar diferents productes i serveis, a més del banc de dades, mitjançant visualitzacions, animacions i aplicacions interactives.

2.2. El mode de producció estadística preferent

Un dels trets més fonamentals i renovadors per encarar els reptes que planteja la visió Europa 2020 i, en general, l'avanç sostenible de la producció en els sistemes estadístics més avançats rau en les limitacions i esgotament del model que s'aplica actualment a la generació de resultats.

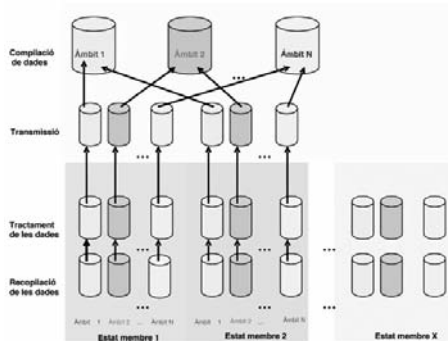
En aquest sentit, l'esmentada *Comunicació 2009/0404 de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell sobre el mètode d'elaboració de les estadístiques de la UE: una visió per a la pròxima dècada* en fa un diagnòstic rotund d'aplicació a l'oficina estadística de la Unió Europea (Eurostat) i, per extensió, a totes les agències estadístiques o sistemes estadístics dels estats membres.

Així, es constata l'esgotament del model de producció estadística basat en el recurs d'enquestes o censos *ad hoc* per estimar cada àmbit temàtic. L'anomenat model de *compartiments estancs* genera sovint

inconsistències entre estimacions de les mateixes variables o atributs, no permet recollir dades sobre fenòmens de múltiples dimensions, augmenta la càrrega informativa, no s'aprofiten les economies d'escala internes o dels processos de normalització comuns entre els productors estadístics i, a més, requereix recursos creixents que ja no són sostenibles ateses les exigències informatives que s'acumulen. Per a cada àmbit temàtic, tot el procés d'elaboració (des del disseny de l'enquesta fins la difusió, passant per la recopilació i el tractament de les dades), s'esdevé amb independència d'altres àmbits i cadascun té els seus proveïdors de dades i grups d'usuaris. Per tal d'elaborar les estadístiques a escala europea, Eurostat recopila les dades trameses per cada agència estadística nacional, així com regió per regió. D'aquesta manera, el mateix model de compartiments estancs es reproduïx pel que fa a l'Eurostat, on les dades harmonitzades en un àmbit estadístic específic s'agreguen per elaborar estadístiques europees en l'esmentat àmbit. El gràfic 1 il·lustra l'enfocament tradicional del procés d'obtenció de les estadístiques europees basat en aquest model i que es pot qualificar com un model de compartiments estancs *ampliat*, atès que al pla nacional s'hi afegeix el pla europeu.

L'estratègia per superar les limitacions i disfuncions del model de producció tradicional es basa en un enfocament holístic (en lloc de fragmentat) i implica la substitució de l'anterior model per un model integrat, és a dir, la integració dels conjunts de dades i la combinació de dades provinents de fonts diferents. Pel que fa als instituts nacionals d'estadística o sistemes estadístics nacionals, les estadístiques sobre àmbits específics ja no s'elaboren independentment les unes de les altres, sinó com a parts integrades de sistemes d'elaboració globals per a grups d'estadístiques (l'anomenat *enfocament estadístic d'emmagatzematge de dades*). Aquests sistemes es basen en una infraestructura (tècnica) comuna, apliquen en la mesura del possible programari normalitzat i utilitzen totes les fonts de dades disponibles que tinguin la qualitat mínima apropiada. Tal com es pot visualitzar en el gràfic 2, més enllà del recurs a la informació administrativa com a alternativa al disseny/recollida *ad hoc*, es planteja la integració permanent de tota la informació pertinent en el procés de producció.

L'exigència de models harmonitzats de producció (reproduïbles entre sistemes estadístics),



Gràfic 1. El model de compartiments estancs "ampliat" (escala europea)

basats en la normalització de conceptes, codis, classificacions i variables, així com la integració de tota la informació d'origen administratiu i estadístic pertinent, suposa la implementació progressiva d'un sistema de registres estadístics. Aquest sistema ja es troba desenvolupat en sistemes estadístics més avançats (països nòrdics, preferentment) i va més enllà del simple aprofitament intensiu dels registres/fitxers d'origen administratiu.

L'adopció d'aquest sistema requereix incrementar notablement la capacitat del personal tècnic i els desenvolupaments tecnològics implicats com a contraprestació a la disponibilitat d'un model de producció estadística més eficaç i eficient.

- Augment de la capacitat tècnica del personal estadístic.

- Manteniment de les capacitats/habilitats en les tècniques tradicionals de l'estadística inferencial, basada en la seqüència disseny-recollida-tractament-elevació de dades.
- Capacitat de tractament de la informació administrativa entesa com a font de dades sobreguda i no-controlada: problemes de cobertura, registres o atributs absents, variables no normalitzades, etc.
- Ús creixent i intensiu de tècniques de combinació d'informació diversa o extramostral: mètodes de calibratge, tècniques d'acarament i de fusió de dades, procediments d'estimació de petites àrees, etc.

- Desenvolupaments tecnològics.

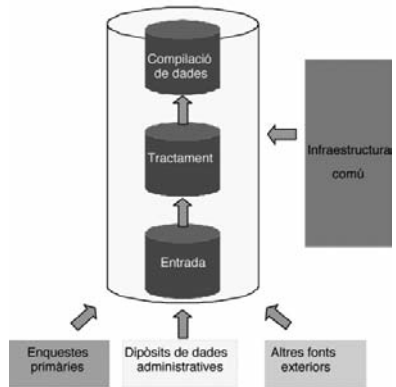
- Inversions continuades en programari i maquinari per a l'accés i el tractament d'informació creixent.
- Esforços en la normalització-estandardització d'informació de base en els registres o arxius administratius, pas indispensable per a la connexió automàtica i eficàcia dels sistemes d'informació.

L'articulació d'aquest sistema en el cas del Principat, a partir del seu primer pla d'estadística, es descriu breument en el capítol tercer d'aquesta ponència.

2.3. El context del Principat d'Andorra

Una vegada descrites les estratègies i les tendències imperants en els sistemes estadístics de l'entorn, cal referir-se als condicionants propis del Principat que envolten la formulació del primer pla d'estadística. D'una banda, ens referim a les exigències informatives en curs i previsible que plantegen els organismes supranacionals i, sobretot, l'acord d'associació amb la Unió Europea.

En segon lloc, les demandes d'informació expressades pels agents econòmics i socials interns, ja sigui amb anterioritat als treballs d'elaboració del pla d'estadística o en ocasió de la seva primera formulació. En tot cas, aquests reptes no són estrictament nous i per això la



Gràfic 2. El model de producció integrat

Llei 2/2013 de la funció de l'estadística pública incorporarà mecanismes com els principis de l'estadística oficial, la utilització dels arxius i registres administratius com a font prioritària de dades, i altres preceptes.

Pel que fa al primer nivell, d'acord amb el que estableix l'article 17 de la Llei 2/2013 de la funció de l'estadística pública, el pla d'estadística ha de determinar quines normes tècniques internacionals i quins agregats estadístics europeus són d'aplicació. Així, el sistema estadístic del Principat ha d'ajustar aquestes normes tècniques a les recomanacions tècniques internacionals vigents i ha d'aplicar prioritàriament un plantejament europeu de les estadístiques públiques. I aquestes normes seran de compliment obligatori per elaborar l'estadística pública d'interès per a Andorra que fan les institucions i els òrgans que componen el sistema estadístic del Principat.

En aquest sentit, la negociació d'un acord d'associació de la Unió Europea (per a una integració progressiva i estructurada d'Andorra dins del mercat interior) comportarà que part de la normativa estadística europea sigui d'aplicació al Principat, atès que les estadístiques oficials (juntament amb la política social, la protecció dels consumidors, el medi ambient i el dret de societats) formen part de les polítiques horitzontals relacionades amb la lliure circulació de béns, persones, capitals i serveis que s'hauran d'assumir, amb la intenció de disposar informació estadística fiable i comparable sobre la situació econòmica, social i mediambiental del Principat.

Per aquesta raó, seguint el Pla de treball sectorial intern UE aprovat per Govern el 14 de gener de 2015, el projecte de llei del pla d'estadística té en compte tota la normativa estadística d'aplicació a la Unió Europea, tant pel que fa a la delimitació dels objectius informacionals (és a dir, quins àmbits són objecte d'estadístiques oficials) com per la metodologia i estandardització que cal aplicar-hi. En aquest sentit, la normativa estadística de la Unió Europea relativa als objectius específics del Pla d'estadística s'inventaria en el mateix projecte de llei, enumerant les directives, reglaments, decisions, resolucions, recomanacions i comunicacions de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu que afecten l'espai econòmic europeu, és a dir, un total de 251 normatives que s'estructuren temàticament amb la classificació d'activitats estadístiques aplicada per les Nacions Unides.

D'aquesta manera, es pretén normativitzar les activitats estadístiques del pla d'estadística seguint els models establerts a Europa, fet que ha de permetre reforçar i consolidar el nostre entorn institucional, així com més coherència i comparabilitat a escala internacional. A més, convé tenir present que, en funció del que determini un futur acord d'associació de la Unió Europea, produirà probablement efectes vinculants pel que fa al nombre, tipus i freqüència d'informació estadística que eventualment s'haurà de transmetre a Eurostat. Per tant, en el projecte de llei es plantegen els criteris de decisió per a la inclusió d'activitats estadístiques i els termes del desenvolupament en forma de successius programes anuals com a mecanismes pel desplegament i execució del pla d'estadística, a fi de facilitar l'adopció de futures novetats o actualitzacions en la legislació estadística comunitària que siguin d'aplicació al Principat.

D'altra banda, el pla d'estadística també procura satisfer les propostes efectuades per institucions públiques, entitats i resta d'agents econòmics i socials, identificades a partir de la

consulta efectuada a la primavera de l'any 2016 a un total de 53 organismes/usuaris del Principat, així com dels acords subscrits amb el Departament d'Estadística o plantejats amb anterioritat. Tal com estableix l'article 29 de la Llei 2/2013 de la funció de l'estadística pública, el Departament d'Estadística ha elaborat el projecte de llei del pla d'estadística prenent com a base les propostes i les peticions efectuades pel sector públic, les institucions i associacions que representen interessos sectorials, així com els agents econòmics i socials.

En relació amb les propostes efectuades en el transcurs de les reunions mantingudes durant els anys 2014 i 2015 amb tots els departaments del Govern d'Andorra i la resta d'organismes del sistema estadístic del Principat, mercès a les quals s'han materialitzat els **protocols de coordinació i els convenis de col·laboració**, cal destacar que algunes institucions varen preferir posposar la signatura d'acords fins a l'aprovació del pla d'estadística, si bé també s'han estimat les seves demandes estadístiques. En la parametrització de les necessitats estadístiques també s'ha diferenciat entre aquells que serien responsables de l'activitat estadística, només col·laboradors i els qui només en serien usuaris.

En segon lloc, l'acció més recent i directament vinculada a la formulació dels objectius específics del pla d'estadística 2017-2020 va ser la **consulta estructurada** adreçada als organismes del sistema estadístic del Principat, els principals agents econòmics i socials del país, i altres usuaris singulars de l'estadística oficial. La consulta es va portar a terme durant els mesos de març a juny de 2016 i tenia per objectiu avaluar l'estadística oficial del Principat actual en diferents aspectes i la identificació de les activitats estadístiques prioritàries de més interès pel proper quadrienni.

En concret, la primera part de la consulta va consistir en una avaluació de la producció estadística actual basada en el grau d'adequació d'alguns dels principis de l'estadística oficial que recull la mateixa Llei de la funció de l'estadística pública: "Pertinència", "Precisió i fiabilitat", "Oportunitat i puntualitat", "Coherència i comparabilitat" i "Accessibilitat i claredat". La segona part de la consulta cercava identificar les estadístiques prioritàries de més interès a incloure en el primer pla d'estadística d'Andorra 2017-2020. Se sol·licitava prioritzar les activitats estadístiques a partir d'una llista temptativa de pla d'estadística d'Andorra, però en el marc de l'estadística oficial europea. A títol informatiu, s'indicava el valor mitjà del principi de "Pertinència" resultant de la consulta feta per l'Institut Nacional d'Estadística d'Espanya en la redacció del seu Pla estadístic nacional 2013- 2016. Igualment, també s'indicava l'existència o no de normativa estadística europea d'aplicació en cada activitat estadística inclosa en la llista. Per últim, a cada organisme o usuari consultat també se li recordava el tipus de col·laboració acordat en el conveni signat amb el Departament d'Estadística.

La consulta va comptabilitzar una taxa total de resposta del 48,8% (42 respostes d'un total de 86 qüestionaris), per bé que la translació de les prioritats estadístiques manifestades en la segona part de la consulta a la formulació del Pla d'estadística no és immediata ni directa. Al marge de la variabilitat i abast de les respostes, també es va considerar l'existència de normativa comunitària, la lògica temporal i conceptual de la seva potencial execució i la dimensió en recursos que suposaria la seva inclusió.

3. Objectius del pla d'estadística

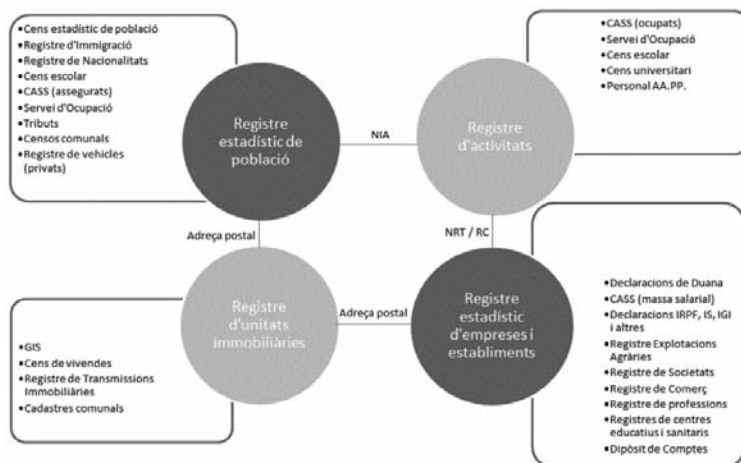
D'acord amb el context internacional i nacional considerat, així com la necessitat d'adoptar una visió estratègica per a l'estadística pública andorrana que participi dels reptes i tendències dels sistemes estadístics de l'entorn, el projecte de llei del pla d'estadística recull els objectius generals i específics per desplegar en el quadrienni proper, procurant l'adaptació contínua dels estàndards o de les bones pràctiques de les estadístiques europees. Com s'ha esmentat, es plantegen com a *objectius generals* les orientacions prioritàries que han de regir l'acció dels organismes del sistema estadístic, mentre que els *objectius específics* deriven dels generals i es concreten en activitats estadístiques, ja siguin en forma de producció estadística (objectius informacionals) o d'infraestructura de suport (objectius instrumentals). Ambdues categories d'objectius formen part d'una estratègia diversificada per gestionar la demanda exponencial d'informació estadística i que es concentra en els elements següents:

- L'ordenació de la producció estadística en base a prioritats i a la informació de base a través de **plans estadístics** que estableixin l'assignació dels recursos i les responsabilitats dins del Sistema estadístic.
- Concreció de les estadístiques, calendaris de disponibilitat i el seu abast sectorial, mitjançant el desplegament del pla d'estadística en **programes anuals**.
- Existència de mecanismes de governança estadística per reforçar la **legitimitat, pertinència i transparència** de les estadístiques oficials.
- Intensificar els processos d'**industrialització** de la producció i difusió estadística, mantenint la capacitat productiva actual.

D'acord amb aquest plantejament, l'articulació dels objectius estratègics per generar estadístiques de qualitat i sostenibles parteix, sobretot, de dos principis bàsics establerts en el projecte de llei, mitjançant els quals es declara, d'una banda, la necessitat d'un accés regulat i la utilització adient de les dades procedents dels arxius i registres administratius (i d'estadístiques disponibles) com a font prioritària per a l'elaboració de les estadístiques públiques. I de l'altra banda, que l'aprofitament de les dades administratives i estadístiques existents s'ha de basar en la seva progressiva integració i actualització contínua, als efectes exclusivament estadístics, reservant el recurs de la recollida directa d'informació només amb caràcter puntual i complementari respecte de la informació potencialment disponible, tal com prescriuen les tendències majoritàries en el procés internacional de producció estadística més avançat.

3.1. Naturalesa dels objectius del pla d'estadística

D'acord amb les premisses anteriors, el pla d'estadística planteja els seus objectius estratègics tractant d'implementar una lògica de la producció estadística basada en el model preferent que s'ha caracteritzat en l'apartat 2.2 i satisfent les prioritats informatives dels usuaris dins d'una lògica conceptual i temporal. En termes sintètics, els principals reptes des del punt de vista informacional es concentren en l'articulació dels registres estadístics de població i d'empreses, la configuració dels comptes econòmics bàsics que proporcionin estimacions anuals i trimestrals de les principals macromagnituds, l'estadística estructural dels sectors productius, la vertebració d'una estadística integral i modular sobre les condicions de



Gràfic 3. El futur sistema de registres estadístics aplicat a Andorra

vida de la població, juntament amb la consolidació i la millora de les estadístiques de caràcter sectorial ja existents. En relació amb les activitats instrumentals, el Pla emfatitza les accions que facilitarien la integració i reutilització de la informació, l'adopció dels estàndards en matèria de metadades i l'ús intensiu de noves tecnologies en plataformes o sistemes d'informació per a l'anàlisi de dades.

Per tal de copsar la lògica interna i la interrelació entre els diferents objectius, i concretar-los més detalladament, cal recórrer al plantejament subjacent que es proposa: una producció estadística basada en informació administrativa de referència (*register-based models*) en el pla d'estadística. En particular, es tracta de recrear un sistema de registres estadístics que, integrat inicialment en l'entorn de la població i les empreses/establiments, permeti integrar i reutilitzar permanentment la informació registral i la combinació amb enquestes/censos estadístics de caràcter complementari.

En el gràfic 3 s'il·lustra la seva aplicació en el sistema estadístic del Principat, en el qual cada registre estadístic es connecta amb la resta de registres mitjançant identificadors de la seva població objectiu (NIA, NRT, adreces postals, etc.) i, al mateix temps, manté una connexió potencial amb els registres administratius i altres fonts d'informació amb qui es relaciona.

La convivència entre la producció estadística basada en la integració d'informació administrativa i l'estadística basada en les enquestes –i altres modalitats de recollida d'informació *ad hoc*– és òptima en la mesura en què aquestes últimes es configuren només amb caràcter complementari.

En la mesura en què es preveu implementar un sistema de registres estadístics, cal tenir en compte els principis fonamentals que inspiren aquests tipus de models de producció.

- Accés complet als registres administratius, amb identificació de poblacions/individus.

- Els registres administratius han de ser transformats en registres estadístics anonimitzats.
- Qualsevol registre estadístic ha d'estar inclòs en un sistema de registres coordinat.
- A fi que els càlculs de les diferents enquestes per registres siguin congruents es requereix consistència pel que fa a poblacions i variables.

En aquesta ponència no es pretén descriure analíticament l'articulació dels sistemes de registres estadístics, però és convenient també tenir-ne present les limitacions. En aquest sentit, cal notar que: 1) la informació administrativa no està prou estandarditzada ni estructurada. 2) Calen igualment operacions de manteniment i actualització de la informació registral; és a dir, efectuar periòdicament treballs de camp. 3) Els canvis legals o normatius en conceptes o la gestió dels registres administratius ocasionen sovint el trencament de les sèries estadístiques. 4) És necessària una elevada capacitat de processament i tractament de grans volums d'informació. 5) És indispensable calibrar la confidencialitat de les dades i la seva fiabilitat tècnica.

3.2. Objectius informacionals

A partir d'aquest marc operacional, es pot considerar el conjunt d'objectius estratègics en matèria de producció estadística com un seguit de peces informatives situades en el nucli del sistema de registres estadístics o connectades en la seva perifèria.

Tal com recull el projecte de llei, en primer lloc es planteja la creació del registre estadístic de població i el registre estadístic d'empreses/establiments. El primer registre es basaria en la integració estructurada d'informació individual provinent dels censos parroquials, moviment natural de la població i fluxos migratoris com a nucli principal. La seva connexió amb altres registres administratius i dades estadístiques sobre persones ha de generar un sistema d'informació demogràfica permanent per a les futures estimacions/projeccions de la població resident i, a més, proporcionar un marc poblacional per a les enquestes a llars i persones. En el segon cas, la seva configuració es basaria en la integració estructurada d'informació individual provinent dels registres administratius en l'àmbit societari, tributari i laboral com a nucli principal. El seu objectiu immediat seria la demografia empresarial, les empreses actives i grups d'empreses i, a més, proporcionaria el marc poblacional per a les enquestes econòmiques complementàries a empreses i establiments.

A partir dels dos registres estadístics esmentats, es consideren els cinc blocs informacionals següents:

- L'articulació del cens estadístic de la població, d'acord amb els estàndards internacionals, es basaria en l'activació del registre estadístic de població amb els registres estadístics i administratius corresponents, i complementat amb les enquestes o recerques puntuals que es requereixin a fi de minimitzar la càrrega informativa a la població i maximitzar els recursos disponibles.

- L'elaboració d'una estadística econòmica de les empreses, inspirada en l'estàndard europeu, per estimar l'activitat dels sectors productius i facilitar l'anàlisi financera a partir de l'activació del registre estadístic d'empreses amb els oportuns registres administratius. El coneixement més detallat d'elements estructurals (activitats secundàries, productes en serveis, R+D+i o usos-equipaments de TIC) o aspectes conjunturals es basarà en enquestes o explotacions de caràcter exclusivament complementari a la informació ja disponible i integrada.

- La construcció d'un marc simplificat de comptabilitat nacional d'Andorra, alineat amb el Sistema Europeu de Comptes 2010, basat en el coneixement de les relacions intersectorials de l'economia andorrana a través d'un marc *input-output* bàsic, el desplegament de la comptabilitat anual i trimestral dels principals agregats macroeconòmics i l'aprofundiment de la demanda agregada de l'economia, singularment del sector exterior-turisme i sector públic.
- La vertebració d'una estadística integral sobre els ingressos i condicions de vida de la població, inclosa la vinculació a l'àmbit formatiu i laboral, a partir d'una enquesta anual central harmonitzada a escala europea que s'acompanya d'enquestes modulars també harmonitzades (seguretat pública, usos-equipaments de les TIC, pràctiques esportives o consums culturals) i que s'executen cada quatre anys, és a dir, una vegada durant la vigència del pla d'estadística.
- La consolidació de les estadístiques existents, preferentment de caràcter sectorial, en matèria de salut, educació, treball, protecció social, turisme, cultura, seguretat, justícia i medi ambient, basades en l'explotació directa de registres administratius, però adoptant millores conceptuals o metodològiques i, amb caràcter complementari, executant les enquestes a llars, persones o empreses que permetin completar-les.

3.3. Objectius instrumentals

Al seu torn, els anomenats *objectius instrumentals* són el conjunt d'accions estratègiques que s'orienten sobretot a facilitar l'articulació del model de producció estadística basat en registres, incloent-hi l'estandardització i reutilització de les dades, i rendibilitzar el valor afegit de l'estadística pública mitjançant l'ús intensiu de noves tecnologies en sistemes d'informació per a l'anàlisi de dades.

En el primer nivell, es destaquen els objectius següents:

- Implementar les principals classificacions, nomenclatures i codis de l'estadística harmonitzada a escala europea o internacional, per tal d'afavorir la integració d'informació administrativa i la màxima comparabilitat dels resultats estadístics, especialment en l'àmbit de les classificacions d'activitat econòmica, productes, consums, ocupacions, salut i nivells educatius.
- Potenciar la integració de la informació estadística mitjançant la construcció progressiva d'un sistema permanent de tres registres estadístics bàsics: població, empreses/establiments i territori, amb les limitacions i garanties en matèria de confidencialitat de les dades individuals.

En particular, el futur registre estadístic de territori ha de constituir la base d'un sistema de georeferenciació estadística del territori i ha de facilitar la integració de la informació relativa a les unitats domiciliàries i la resta d'edificacions.

- Aprofundir progressivament en l'adopció de mètodes estadístics contrastats que garanteixin, en la mesura del possible, tant l'eficàcia dels processos de producció i difusió com la coherència dels resultats estadístics basats en la integració d'informació administrativa, a partir de les tècniques de calibratge, l'acarament de registres i la fusió de dades, entre d'altres procediments.

En el segon nivell, els objectius més significatius són els següents:

- Establir la plataforma d'intel·ligència de dades del Govern d'Andorra, així com la seva versió

pública, a fi d'elaborar i facilitar l'ús dels quadres de comandament sectorials que proporcionin informació als responsables del disseny, seguiment i avaluació de les polítiques públiques. A més, amb els paràmetres de seguretat d'accés a la informació del Govern d'Andorra, les institucions i les empreses podran accedir a les seves dades i posar-les en comparació a les estadístiques del seu sector, proporcionant una anàlisi comparativa (*benchmarking*) amb les empreses o institucions de la mateixa línia de negoci, preservant sempre la confidencialitat de la informació individual.

- Promoure l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació en l'execució de totes les activitats estadístiques previstes en el pla d'estadística, inclosa la difusió de la metainformació i resultats corresponents, i en línia amb els sistemes de metadades vigents en l'estadística pública europea. En aquest sentit, les inversions del Govern d'Andorra en infraestructura de tecnologies de la informació en la recollida de dades, la transferència i l'emmagatzematge han de permetre visualitzar dades en entorns de desenvolupament web 3.0, amb un alt nivell d'interconnexió.

- En l'àmbit de la difusió, l'article 24 del projecte de llei també instaura la divulgació de resultats per Internet de cadascuna de les estadístiques incloses en el pla d'estadística, juntament amb la seva metodologia bàsica i el calendari de difusió. A més, per tal de donar una major visibilitat de les estadístiques públiques, els webs de cada òrgan del sistema estadístic del Principat ha d'incloure un accés redirigit al web del Departament d'Estadística, des d'on s'ofereixi d'una manera sistematitzada la informació sobre l'estadística pública de la qual és responsable. Per últim, també s'estableix, amb caràcter general, que els resultats de les estadístiques que es derivin del pla d'estadística s'han de difondre sota una llicència oberta que permeti utilitzar-los citant-ne la font.

Així doncs, el conjunt d'activitats derivades dels objectius informacionals i instrumentals proposats suposen un total de 210 activitats estadístiques, amb una distribució equilibrada entre els àmbits temàtics i també en el seu grau de consolidació. Tal com recull la taula que segueix a continuació, el pes fonamental recau en les estadístiques demogràfiques, socials i econòmiques, mentre que el grau d'innovació que planteja el primer pla estadístic suposa quasi bé el 40% de les activitats que es desplegaran en el quadrienni.

	Estadístiques demogràfiques i socials	Estadístiques econòmiques	Estadístiques mediambientals i multiàmbit	Activitats instrumentals	TOTAL
Consolidada	24	21	17	2	64
En desenvolupament	28	14	2	22	66
Nova	37	26	13	4	80
TOTAL	89	61	32	28	210

Activitats estadístiques incloses en el pla per àmbits temàtics i tipus d'activitat

Més enllà de l'alineació dels objectius informacionals i instrumentals a la visió estratègica dels sistemes estadístics de l'entorn més avançats, el projecte de llei del pla d'estadística també recull altres preceptes i mesures que faciliten el procés d'homologació i comparabilitat de l'estadística oficial andorrana. En aquest sentit, el Codi de bones pràctiques de les estadístiques europees és un ampli i excel·lent compendi dels estàndards i altres elements d'homogeneïtzació per integrar.

Enric Ripoll i Font,
coordinador del departament d'Estadística del Govern d'Andorra

Notes

1- En el moment d'escriure aquesta ponència, el projecte de Llei del pla d'estadística 2017-2020 es troba en la darrera fase de la seva tramitació parlamentària, una vegada sotmès al Consell General, el mes de novembre de 2016. Atesa la naturalesa i l'abast de les esmenes presentades, les modificacions eventuals del text no alterarien el conjunt de consideracions que recull aquesta presentació.

2- El Codi de bones pràctiques de les estadístiques europees va ser adoptat pel Comitè del sistema estadístic europeu el febrer de l'any 2005, i promulgat en la Recomanació de la Comissió COM (2005) 217 sobre la independència, integritat i responsabilitat de les autoritats estadístiques nacionals i comunitàries. Posteriorment, el Comitè del sistema estadístic europeu va revisar el codi, a final de setembre del 2011. Es basa en 15 principis sobre l'entorn institucional, els processos estadístics i la producció de resultats, a partir dels quals s'estableix un conjunt d'indicadors per avaluar-ne l'adopció efectiva.