

ESTADISTICA

Dos grandes encuestas estadísticas del Instituto de Estudios de Administración Local

En el programa de trabajo del Instituto elaborado para el presente año se ha asignado a la Estadística una misión de gran amplitud y considerable envergadura. Al hacerlo así, el Instituto cumple sus fines estatutarios y, al mismo tiempo, continúa la trayectoria iniciada por el malogrado fundador de los servicios de Estadística municipal, don Olegario Fernández Baños, muerto cuando todavía había esperar de él una labor intensa y fructífera. La obra del señor Fernández Baños ha sido eficazmente secundada y continuada en el Instituto por un selecto grupo de estadísticos profesionales, a los cuales se ha cometido el empeño de llevar a la práctica las importantes encuestas de Estadística municipal que han de efectuarse en el presente ejercicio.

Creemos de interés dar en esta sección de la Revista una breve noticia del fin que se persigue con las dos grandes encuestas estadísticas planteadas, y de la forma como se han planteado para alcanzar los objetivos propuestos.

Ante todo, una observación que acaso hayamos hecho ya en algún artículo anterior, creemos firmemente que no habrá estadística municipal en España mientras no exista en cada Ayuntamiento, aun en los de volúmenes y recursos medianos, un órgano (sección, negociado, o como quiera llamársele) con un experto que se dedique pura y exclusivamente a esta especialidad de trabajo. La Estadística no es una ciencia infusa, ni una técnica reservada, pero requiere, en los que hayan de practicarla profesionalmente, entrenamiento y dedicación completa a ella. Lo que en este campo pueda hacerse, no ya en

los Ayuntamientos de las grandes urbes, sino en otros de volumen y categoría intermedia, lo demuestra la Corporación municipal de Burgos, que ha creado y sostiene un servicio de Estadística que puede considerarse como modelo, y que ha merecido la felicitación pública del Instituto Nacional de Estadística.

Los Ayuntamientos españoles tienen que tener su estadística propia cada uno (por lo menos los de Municipios urbanos o de cierto volumen, como capitales de provincia y aquellos que exceden de cierta masa de población, tal vez 20.000 habitantes). Necesitan plasmar en cifras su actividad y sus necesidades, para encontrar reflejados como en un espejo su estructura y su dinamismo; y también para poderse comparar entre sí y sacar las enseñanzas que de esa comparación se desprendan. Cuando esto ocurra, que parece ha de ser pronto (y en esto nos permitimos un amplio margen de optimismo), el Servicio de Estadística del Instituto de Estudios de Administración Local podrá cumplir su verdadera misión en este campo, que no puede ser otra sino la labor coordinadora de las estadísticas realizadas por todos y cada uno de los Ayuntamientos, y la de suplir la acción de los que por sí mismos no puedan efectuar esta clase de trabajos, así como plantear y efectuar aquellas estadísticas de orden municipal que tengan interés exclusivo o preferente para el Estado.

Volvamos a la realidad presente y digamos algo de las dos grandes encuestas estadísticas que están en el presente año en curso de ejecución.

I.—ENCUESTA ESTADÍSTICA SOBRE HACIENDAS MUNICIPALES

La Estadística de Presupuestos municipales tiene cierta antigüedad en nuestro país; poco antes de la guerra civil dió origen a una publicación de información nutrida y estimable; desde 1941 se ha ampliado y perfeccionado. Pero la Estadística de Presupuestos requiere una segunda Estadística de realidades y no de previsiones; de gastos y de ingresos efectivos, y no de entradas y salidas supuestas. Ahora bien, esta segunda Estadística era mucho más difícil de realizar que la primera por numerosas razones de orden práctico y teórico, y sus dificultades habían impedido hasta el momento presente acometer su ejecución. Veamos de qué manera se ha procurado que quedaran superados o soslayados los obstáculos previsibles. Cuatro normas se han seguido a este fin:

a) Limitar el campo de observación a aquellos Ayuntamientos que tienen servicio de Intervención y en los cuales este servicio se encuentra atendido por un interventor profesional y de carrera. Con ello se pretendían dos cosas: limitar las encuestas a los Ayuntamientos de cierto volumen y cierto grado de organización administrativa, y recoger la información directamente de funcionarios especializados y capacitados no sólo para contestar las preguntas de un interrogatorio estadístico, sino además para darse cuenta de la trascendencia y de los objetivos de la encuesta a realizar, y contribuir a ella con su experiencia profesional y su entusiasmo.

b) Contar con el asesoramiento de los especialistas del Instituto afectados por la encuesta, y muy especialmente con el señor Saura Pacheco, autoridad indiscutible en materias de Hacienda municipal, y del señor Lucas Calvo, estadístico-jefe de la Sección de Estadística del Instituto de Administración Local, cuyo dominio de la técnica estadística es bien conocido y hace innecesarios los elogios.

c) Plantear la recogida de datos como una relación personal voluntaria y directa entre el Instituto de Estudios de Administración Local y los señores Interventores, evitando en lo posible los trámites administrativos intermedios; sin que esto quiera decir que se haya olvidado el derecho y el deber de las autoridades administrativas centrales y locales a tener conocimiento de la información que hayan de proporcionar los señores Interventores.

d) A la encuesta se le ha dado suficiente amplitud, es decir, que las informaciones a recoger son considerables. Al darle esta extensión se ha tenido en cuenta que los datos originales los habían de suministrar funcionarios especializados que los tenían a su disposición, y además que si no se daba a la encuesta la debida extensión ésta no cumpliría su objetivo, porque la Hacienda municipal es una unidad en cada Ayuntamiento y si sólo se enfoca un aspecto de ella se obtendrá una información parcial y de escaso interés, así como una fotografía de una persona en la cual no apareciera la persona entera, sino sólo una parte de ella.

Por las mismas razones se han pedido en los cuestionarios datos de cinco años (1944-48), considerando que las estadísticas de un solo año tienen escasa significación, por faltarles el elemento comparativo en el transcurso del tiempo, y porque las cifras de un sólo año están siempre influidas por factores muy transitorios que pueden ocurrir.

tar, o por lo menos perturbar, la presentación y el conocimiento de los factores y las tendencias permanentes.

Los Ayuntamientos que han de ser objeto de observación, son del orden siguiente:

De menos de 5.000 habitantes...	34
De 5.000 a 9.999 ...	133
De 10.000 a 19.999...	154
De 20.000 a 39.999...	78
De 40.000 a 59.999...	22
De 60.000 a 79.999...	9
De 80.000 a 99.999...	7
De 100.000 a 500.000...	13
De más de un millón...	2
	<hr/>
	452

(Poblaciones de derecho en el Censo de 1940.) Distribuidos por regiones esos Ayuntamiento, aparecen así:

Galicia (cuatro provincias)...	20
Cantábrico (Asturias, Santander, Vizcaya y Guipúzcoa)...	48
Alto Ebro (Alava, Navarra y Logroño)...	13
Aragón (tres provincias)...	11
Cataluña (cuatro provincias)...	46
Valencia y Murcia (cuatro provincias)...	61
Castilla la Vieja y León (nueve provincias)...	24
Castilla la Nueva y Albacete (seis provincias)...	52
Extremadura (dos provincias)...	30
Andalucía (ocho provincias)...	124
Baleares (una provincia)...	10
Canarias (dos provincias)...	11
	<hr/>
TOTAL...	452

Los 452 Ayuntamientos observados incluyen unos 13 millones de habitantes (aproximadamente un 45 por 100 de la población global española).

e) Cuatro cuestionarios se han elaborado para recoger la información numérica de dicha encuesta. Y son los siguientes:

I. *Cuestionario general de liquidación del Presupuesto.*

En él habrán de totalizarse los ingresos de que ha podido disponer el Ayuntamiento durante el ejercicio, bien sean los procedentes del Presupuesto ordinario, bien los procedentes de «resultas» de ejercicios anteriores, y lo mismo en cuanto a los gastos. También en este cuestionario figurará el movimiento global de tesorería, y los resultados de la balanza ingresos-gastos, así como la comparación de los ingresos y gastos previstos con los efectivamente realizados.

En resumen: el *cuestionario de liquidación* pretende recoger las cifras finales de la actividad del Ayuntamiento en materia de cobros y pagos. En la contabilidad de los negocios privados hay una cuenta de «resultados» o de «pérdidas y ganancias», la cual resume toda la actividad del negocio en unas cifras finales, favorables o adversas; después de un año en que los ingresos han sumado tanto y los pagos cuanto, al final del ejercicio ha quedado tal beneficio bruto y neto, o tanta pérdida. En la contabilidad de los Ayuntamientos no hay pérdidas ni ganancias; pero sí puede y debe saberse al final del ejercicio si la Administración municipal ha cumplido sus obligaciones y ha hecho efectivos los créditos a que tenía derecho; si entre unos y otros ha existido constantemente una relación satisfactoria (es decir, una liquidez y una solvencia conveniente), y si lo realizado ha correspondido en proporción razonable a lo presupuestado. La ganancia o la pérdida en dinero, están aquí sustituidas por la fácil liquidez y la perfecta solvencia de la administración municipal y por la ejecución satisfactoriamente cumplida de todos los servicios públicos de orden municipal. Un cuestionario igual habrá de llenarse para cada Presupuesto extraordinario o especial que esté vigente.

II. *Cuestionarios de ingresos efectivos y de pagos liquidados*

En uno y en otro se ha tomado como unidad el artículo en vez del capítulo; los capítulos del Presupuesto son demasiado amplios y generales para permitir un análisis ceñido de las operaciones efectivas; los artículos presupuestarios, por su campo más limitado, encierran un mayor contenido de exactitud y de realidad. Pero acaso lo más importante en uno y otro cuestionario sean los resúmenes finales. En los ingresos se pretende desglosar lo que percibe el Ayun-

tamiento de los propios vecinos del Municipio en concepto de uso o consumo de servicios municipales (por ejemplo, por inspección de artículos alimenticios, o por mercado, matadero o cementerio), y lo que percibe por simple impuesto sobre círculos de recreo o sobre carruajes (caballerías de lujo y bicicletas). Y asimismo desglosar lo que percibe el Ayuntamiento del Estado y de otras Entidades locales, de lo que obtiene de los vecinos del propio Municipio. Con los gastos se intenta el mismo desglose, y además aquí se pretende cifrar con exactitud los costes de personal, distinguiendo los diversos conceptos de retribución del trabajo y los aumentos que por derechos pasivos y por las leyes sociales vigentes se suman hoy a esas retribuciones. Ha parecido también de interés desglosar el concepto de «subvenciones», es decir, de aquellos pagos que se efectúan a particulares no por la prestación de ningún servicio ni la adquisición de ningún objeto, sino como estímulo de una labor o compensación de alguna desgracia o daño catastrófico.

El cuarto cuestionario se refiere a los bienes que componen el patrimonio municipal. Estos bienes, expresados en dinero, son poco significativos, porque los inventarios no son todos de la misma fecha (algunos son muy antiguos), ni se han seguido métodos semejantes en las valoraciones. Así, pues, el cuestionario está enfocado más en el sentido de enumeración de esos bienes como objetos físicos (casas, montes, camiones, etc.), que como valoración separada de cada uno con el fin de obtener el valor global en pesetas de todos ellos. Se pretende saber qué números de edificios poseen los Ayuntamientos observados en esta encuesta, y a qué se destinan (a alquiler, a uso público, etc.); qué número de fincas forestales y de cultivo constituyen su patrimonio inmobiliario, etc. Por otra parte, se ha considerado también fundamental distinguir lo que son bienes rentales (fincas en explotación o arriendo, valores mobiliarios), de lo que son solamente bienes de uso (vehículos, semovientes, instalaciones, etc.). Los bienes de renta son capitalizables sobre la base de estas mismas rentas; en cambio, los bienes de uso sólo pueden capitalizarse a base de su coste (con un coeficiente razonable de amortizaciones) o por comparación con otros semejantes.

Repetimos que la encuesta es ambiciosa y que ha de exigir un esfuerzo considerable de todos: de los que han de rellenar los cuestionarios y de los que han de elaborar los datos recogidos. Acaso los primeros resultados no sean excesivamente satisfactorios; nuestra

experiencia (larga ya de varios lustros) es de que las grandes encuestas estadísticas no alcanzan la perfección normal y la consolidación definitiva hasta la segunda vez que se realizan; sin citar ejemplos más recientes, diremos que el primer censo español de población, hecho por empadronamiento nominal en 1857, hubo que repetirlo a los tres años para conseguir un censo inicial satisfactorio. Esto es causa de que algunos estadísticos se retraigan de emprender estadísticas nuevas y de gran extensión. ¡Lástima, efectivamente, que en estos casos no se pueda empezar por la segunda vez; pero más lástima todavía que por excesivo amor propio profesional no se emprendan trabajos indispensables para la Economía o la Administración española! Aparte de que estas nuevas y grandes estadísticas, aunque no resulten perfectas en su primera ejecución, siempre dan un resultado interesante y útil. Volviendo al ejemplo del censo de población de 1857, hay que añadir que, a pesar de sus defectos, dió una cifra de 15,5 millones de habitantes, cuando los cálculos más optimistas de los contemporáneos no llegaban, ni con mucho, a la cifra de 14 millones. Y, por otra parte, que aun a partir de aquel censo, ya no se ha interrumpido en España la serie censal, o, dicho en otros términos, que el censo de población quedó desde entonces incorporado a nuestras costumbres y a nuestras instituciones y prácticas administrativas.

II.—ENCUESTA ESTADÍSTICA SOBRE EL GRADO DE URBANIZACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS MAYORES DE 20.000 HABITANTES

Esta encuesta acaso sea de menor volumen y complicación que la anterior, aunque tiene igual interés y trascendencia. El propósito aquí es complementar el censo de edificios y viviendas que ha de realizar el Instituto Nacional de Estadística en el próximo año 1950. Por ello se ha concretado el cuestionario en los datos que hacen referencia al casco o núcleo urbano central (a fin de distinguirlo netamente de las superficies de tipo rural del mismo término), y también en los datos de vías públicas y de instalaciones de urbanización; otro grupo de datos solicitados se refieren a la labor realizada por el Ayuntamiento en punto a expropiaciones, y la última parte del cuestionario se dedica a los planes generales o proyectos parciales de urbanización ya aprobados. De cada uno de dichos planes se preguntan sus

características esenciales, y las contestaciones darán a conocer la labor urbanística planteada para lo sucesivo, sirviendo de exponente de las necesidades y aspiraciones de las respectivas Corporaciones, y a su vez de las grandes posibilidades y capacidades de los técnicos urbanistas de España.

* * *

NOTA.—Dejamos pendiente en el pasado número de esta Revista un análisis de las estadísticas recogidas y elaboradas por la Sección especial correspondiente del Ayuntamiento de Madrid. La necesidad de dar a conocer a los lectores el plan de las grandes encuestas estadísticas que se preparan nos ha impedido continuar en este número la tarea que dejamos interrumpida entonces; como el número resumen de fin de año del *Boletín de Estadística del Ayuntamiento* no ha aparecido aún, a causa de las restricciones eléctricas, nosotros, en el número siguiente de mayo-junio, podremos realizar ese análisis con carácter definitivo y completo, a base de los datos que hemos de tener disponibles en muy breve plazo.

JAVIER RUIZ ALMANSA