

## II. SECCION DE ESTADISTICA

### La estadística local

#### Su motivación, finalidad y límites

El Instituto Internacional de Estadística se ha preocupado desde hace largo tiempo de la estadística local y, como expusimos en un trabajo anterior, ha creado una Sección Especial en su seno, con el fin de establecer las bases de coordinación y uniformidad de las estadísticas en este ámbito, impulsarlas con arreglo a normas comunes en todos los países, y favorecer la comparabilidad internacional de resultados.

Como antecedentes de la expresada resolución, en las sesiones bianuales celebradas por el citado Instituto en Río de Janeiro, en el año 1955, y en Estocolmo, en el año 1957, estadísticos de diversos países presentaron interesantes comunicaciones en orden a la estadística local.

Anticipemos que el vocablo «local», que tomamos de la peculiar legislación española, lo debemos interpretar en sentido lato, equivalente a «regional», que es el término utilizado por el mencionado Instituto y la mayor parte de los países extranjeros. En este sentido debe entenderse referido tanto a unidades territoriales naturales —región natural o comarca natural—, concebidas así en el campo de la Geografía, o unidades administrativas —Provincia, Partido judicial o Municipio en nuestro país—.

Vamos a exponer las ideas directrices expuestas en las expresadas reuniones internacionales, que pueden ser de utilidad en relación con el plan nacional de Estadísticas locales, que ha de redactar la Comisión Mixta de Coordinación y Asesoramiento, creada por la Presidencia del Gobierno, por Orden de 26 de octubre de 1960 («B. O. del E.» de 1 de noviembre).

Existe un evidente paralelismo entre la organización estadística de los distintos Estados y su propia estructura político-administrativa. Por una parte, los Estados que constituyen Uniones federales o Confederaciones, tienden a una mayor descentralización de los servicios estadísticos, que se adscriben a organismos de diverso rango y nivel administrativo, cerca de los cuales es necesario realizar una más intensa labor de coordinación de los trabajos mediante convenciones que, en algunos casos, tienen una base legal propia y, en otros, son fruto de deliberaciones entre el organismo estadístico central y los de los Estados que forman parte de federación o confederación, u otros inferiores. Tal es el caso de la India, país de vieja cultura, en el que las diferencias regionales son muy acentuadas, y cuyos planes de trabajos estadísticos se preparan en las Conferencias anuales de Estadísticos de la Administración central y de los Estados.

Estas diferencias regionales se dan también en países modernos, en varios continentes, en especial en el americano y, así, en el Brasil el grado de desarrollo social y económico de las poblaciones asentadas en el litoral, donde se sitúan las grandes ciudades, contrasta con el interior, todavía en fase de colonización.

Esta necesidad se siente también en los países de Europa occidental, de brillante historia, y de organización político-administrativa fuertemente centralizada, en los cuales se señalan las bases de coordinación entre el organismo estadístico central y la Administración local. Tal es el caso de Suecia, que en 1952 redactó unas normas de cooperación entre la Asociación de Ciudades y la Oficina Central de Estadística, en forma tal, que los Municipios suministran datos primarios relativos a gran número de investigaciones a la expresada Oficina Central.

Sin olvidar que los organismos de la Administración local deben disponer de sus servicios estadísticos propios para atender a su función, en estas líneas consideraremos preferentemente su labor como colaboradores en la formación de las estadísticas nacionales.

Es un hecho que los servicios estadísticos oficiales no se limitan en sus publicaciones a consignar los datos referidos al conjunto del país, sino que insertan abundante información, bien referida a circunscripciones administrativas, bien a regiones o zonas naturales o no, que se han considerado convenientes, según la peculiaridad de algunas informaciones. ¿Cuál es su motivo?

El interés por la estadística local, en cuanto expresión numérica de la actividad humana en los órdenes demográfico, económico, sa-

nitario, cultural, social, etc., en áreas más o menos reducidas del territorio nacional, deriva de varios factores:

En primer lugar, como dice Gabriel R. Chevry, del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos de Francia, el territorio nacional no presenta nunca una perfecta homogeneidad en orden a los diferentes fenómenos que constituyen el campo de observación estadística. Existen grandes ciudades y pequeños Municipios, cuencas hidrográficas y regiones montañosas, comarcas y regiones naturales en razón de las condiciones geológicas, climáticas y de acción humana. La población se asienta en el territorio de manera muy distinta en las varias regiones de un país; los movimientos migratorios determinan la fijación de zonas de atracción de mano de obra, con preferencia las zonas industriales y las grandes ciudades; los cultivos se distribuyen según ciertas características peculiares; la industria se concentra generalmente en zonas determinadas; ni la red de comunicaciones es homogénea, como tampoco la distribución de la renta nacional. Los indicadores económicos son expresión clara de esta variedad, cuando se obtienen sobre grandes regiones o unidades administrativas. En suma, las cifras globales referentes al conjunto del territorio nacional no tienen en cuenta la heterogeneidad del medio estudiado.

Por el contrario, la estadística local permite el estudio de las disparidades de los valores respecto a cada valor nacional. La obtención y en su caso publicación de datos por circunscripciones, lo más pequeñas posibles, dentro de los límites de que luego hablaremos, permite conocer las diferencias que las expresadas unidades administrativas o bien las regiones o zonas que se consideren en cada caso, presentan entre sí.

En segundo término, la investigación estadística no está destinada a satisfacer una mera curiosidad intelectual. Debe facilitar a los organismos del sector público, como a las entidades privadas, al gobernante, al dirigente de empresas y, simplemente, al estudioso, los elementos que les son indispensables para fundamentar sus decisiones.

Las estadísticas locales referidas a unidades territoriales bastante pequeñas, son igualmente indispensables a las empresas del sector privado para sus estudios de mercados.

En general, las estadísticas nacionales son útiles para conocer la situación en un momento dado y la evolución de cada fenómeno; pero

no lo son tanto cuando hay que adoptar medidas que se traducen en expresión de una política económica, cultural, sanitaria. Las estadísticas globales de nacimientos, por ejemplo, permiten deducir que en el futuro las escuelas existentes serán insuficientes para absorber toda la población escolar, y que será necesario crear nuevas escuelas; pero hay que señalar, además, los lugares en que estas escuelas son más necesarias, y esto sólo puede obtenerse mediante la elaboración de cifras a escala local.

\* \* \*

Es necesario prefiar qué unidades administrativas o no se han de tener en cuenta en la recogida de información estadística de cada país. Y surge el problema de los límites mínimos que deben ser tenidos en cuenta. Varios son los hechos que influyen en la fijación de estos límites mínimos.

Hay que delimitar sobre el terreno estas unidades, y aparece ante todo el Municipio como la unidad territorial mínima aconsejable en términos generales para la mayor parte de las investigaciones estadísticas. Sin embargo, en las grandes ciudades cabe fraccionarlas utilizando como unidad de investigación, el distrito, el barrio, e incluso la manzana, siempre que queden perfectamente definidas. Y también es frecuente separar el casco de la ciudad de su zona de influencia.

No es conveniente, sin embargo, obtener información para unidades territoriales inferiores, si no es por razones administrativas de índole local.

Aun admitiendo la conveniencia de elaborar cifras absolutas en orden a las expresadas unidades territoriales, no siempre será prudente obtener tasas o cualesquiera otras cifras relativas sobre áreas pequeñas, por carecer de representación.

El empleo cada día más generalizado de los procedimientos de muestreo probabilístico en la investigación estadística, constituye por sí mismo un nuevo motivo de limitación en la obtención de datos locales referidos a territorios demasiado reducidos.

Y, por último, la aplicación del precepto del secreto estadístico, limita claramente las posibilidades de publicación de los datos locales, en cuanto pueden directa o indirectamente ser identificadas las personas jurídicas informantes.

\* \* \*

El moderno desarrollo de la sociedad, de la ciencia y de la técnica, permiten deducir nuevos aspectos en orden a los problemas de la información estadística, que cada día es más solicitada no sólo para el ejercicio de las funciones públicas de orden general o meramente administrativas, sino también para investigaciones científicas y para informaciones privadas.

La estadística local basada en las unidades o circunscripciones administrativas constituye la solución tradicional; pero en el caso de descentralización de funciones, cada organismo debe disponer de los datos estadísticos que necesite a sus propios fines, cuya recogida y elaboración debe responder a un plan armónico.

La Provincia y el Municipio, que ejercen funciones económicas, culturales, sanitarias, sociales en suma, con un sentido amplísimo, necesitan establecer su propio sistema estadístico; pero, lógicamente, ateniéndose a unas normas comunes predeterminadas relativas a la observación y estudio de los hechos.

Si es importante que la recogida del dato primario se lleve a cabo con referencia a unidades administrativas de reducida extensión, o a zonas pequeñas, no lo es tanto que los datos se publiquen con análogo detalle, en especial, en orden a las estadísticas nacionales, ya que dificultaría la fijación de las constantes que rigen el fenómeno estudiado en el conjunto del país o en las grandes regiones consideradas en cada caso.

Hay que frenar la tendencia que se advierte a la creación de micro-organismos estadísticos, pues ello obliga a operar con colectivos pequeños, y el valor de las conclusiones que pudieran deducirse decae.

Por otra parte, un pequeño territorio no puede representar nunca una proyección disminuída de la estructura de un país entero. Hay aspectos, como el comercio exterior, la balanza de pagos, la migración internacional y otros análogos, de evidente alcance nacional, cuyo análisis local no es útil.

Por otra parte, los conceptos, las definiciones y las clasificaciones pueden ser distintas, según se apliquen a las estadísticas nacionales referidas al país en su conjunto o a las Entidades locales. Y las necesidades de información también pueden ser distintas según el ámbito territorial a que se refieran.

Además, según apunta Boustedt, estadístico de la ciudad de Munich, en la estadística local se trabaja sobre pequeñas masas de datos, en relación con aquéllos que son objeto de elaboración en las

estadísticas nacionales, y en ocasiones hay que aplicar esquemas simplificados respecto a los utilizados en niveles superiores. De esta forma, las relaciones entre las fuerzas potenciales del medio físico y los hechos social-económicos derivados de la acción humana sobre aquéllas, se aprecian mejor con respecto a pequeñas unidades administrativas.

Por esto, es posible recoger para estas circunscripciones datos estadísticos que por sus objetivos y periodicidad abren a la investigación un campo más vasto del que actualmente se utiliza.

Por encima de las unidades o circunscripciones administrativas se tiende también a la obtención de una homogeneidad en regiones o zonas, propias de cada investigación peculiar. Así en Francia se llegó a la determinación, por una Comisión de geógrafos, de las «regiones agrícolas» a las que se habían de referir los censos y estadísticas agrarias. Cada una de ellas estaba formada por una pluralidad de unidades administrativas completas, sin truncar.

Algo análogo realizó los Estados Unidos al fijar las grandes «regiones económicas» del país, buscando, en todo caso, agrupar e insertar en cada una de ellas las unidades inferiores con características homogéneas.

Francia ha establecido, dependientes del Instituto Nacional de Estadística, 18 Direcciones regionales, cada una de las cuales publica un Boletín de Estadística, que se contrae a su propio ámbito territorial.

Es lógico que los distritos universitarios, las audiencias, las zonas forestales, los distritos mineros, se conviertan en divisiones locales, propias de las estadísticas referidas a cada una de las actividades peculiares de los expresados órganos. Es decir, que cada estadística viene a reclamar su propia división local.

Se ha preconizado una división socio-económica uniforme para todas las estadísticas; pero no se ha considerado factible. Cuando se quieren confrontar los resultados de estadísticas de diversa índole, desde un punto de vista local, hay que bajar a la unidad administrativa más pequeña de las utilizadas.

Hay que servir al mismo tiempo la diferenciación local y la integración local. La integración exige una documentación estadística local, una publicación de cifras básicas local y un inventario estadístico local, sobre gran número de campos de investigación que recojan todos los aspectos de la actividad de una comunidad social.

Es evidente que las características fisiográficas, económicas y sociales de un país, su estructura político-administrativa, la diversidad de funciones atribuidas a los diversos entes públicos, y las necesidades que se sienten de información, influyen en la manera de disponer y utilizar las cifras estadísticas. Hay también, una cierta influencia histórica y de idiosincrasia.

La aceleración en el desarrollo económico en los últimos años, la complejidad de las cuestiones socio-económicas que afrontan los Estados, aumenta la necesidad de las estadísticas locales.

Como caso típico, no podemos por menos de referirnos al Brasil, la gran nación sudamericana, con grandes reservas potenciales, país del porvenir, que bajo las directrices del Consejo Nacional de Estadística, ha montado una organización modelo, según la cual, cada Municipio tiene una Oficina estadística encargada de recoger los datos y facilitarlos al propio Consejo Nacional, que ha asumido directamente la elaboración de las estadísticas locales, como labor ejecutiva, con carácter excepcional.

IGNACIO BALLESTER ROS