

CUARTA PARTE

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

FACULTATIVOS

Servicios Administrativos destinados a poner de manifiesto la población, riqueza y otros datos inherentes al Estado Venezolano

CAPITULO I

SUMARIO: 1. La Estadística: definición. Su formación.—2. Estadística y movimiento de la población; emigración.—3. Estadística de la propiedad.—4. Ley de Estadística y su Reglamento.

1.—La Estadística: definición. Su formación

Etimológicamente *Estadística* deriva de *Status*, tomándose por unos esta palabra en su significado de estado político, estadista, hombre de Estado o dedicado al estudio de las cosas del Estado, y por otros, en el de *conditio rerum*, modo de ser de una cosa, significado el más corriente. Littré derívala del griego *statizein*, establecer. La palabra *estadística* aparece empleada en el siglo XVII: Thurmann, en 1701, habla de *Biblioteca estadística*, y en 1723 fué instituído en la Universidad de Jena (Alemania) un curso de Estadística.

Si como teoría es relativamente reciente —dice el Prof. Gascón y Marín—, como hecho la estadística existía en la antigüedad, hallándose censos y catastros en la India, Egipto, Grecia y Roma, relaciones de hechos y censos de población en las repúblicas italianas de la Edad Media, pudiendo más modernamente citar la información sobre el estado demográfico, económico, social de regiones de España, en tiempos de Felipe II, las tablas semestrales en los de Federico Guillermo I, de Prusia; el censo portugués de 1527, el catastro milanés de 1758, etc.

La *Estadística* podemos definirla, en su *aspecto metodológico*, “como una técnica especial apta para el estudio cuantitativo de los fenómenos de masa o colectivos, entendiendo por tales aquellos fenómenos naturales, económicos, sociales, etc., cuya medición requiere una masa de observaciones de otros fenómenos más simples llamados individuales o particulares” (Corrado Gini, Profesor de la Universidad de Roma, “Curso de Estadística”, 1935). En forma más sencilla defínela el Profesor Royo Villanova, diciendo “que es el estudio numérico de los hechos sociales”. Mas, no debe limitarse la Estadística al mero hecho de la reunión de esos datos, sino que elevando el nivel científico y pasando de la estimación de simple método a la de ciencia, debe abarcar la estimación de *las causas*, las leyes a que obedecen los hechos sociales que examina, pudiendo admitirse como expone Gascón y Marín, el concepto de Colajanni, en el cual indudablemente se apoya la definición de Gini, pues el primero la considera como “ciencia de los hechos atípicos, metódicamente recogidos y observados en masa, de la investigación de sus causas y de sus leyes empíricas”.

En otra oportunidad dijimos que la *Estadística*, cuya formación es obra del Poder Ejecutivo, es una Ciencia con la cual tiene íntimas relaciones el Derecho Administrativo, pues aquélla revela, una vez formulada, datos para apreciar las necesidades del país y los recursos para satisfacerlas.

La estadística se dice *administrativa* siempre que es hecha por la Administración Pública, la cual estudia *directamente* los hechos sociales por la íntima relación que tienen con el interés del Estado y con la realización de su fin, porque parece lógico que la Administración *desee conocer la sociedad* cuyos fines va a proveer y promover. Así tenemos la estadística demográfica, la territorial y la estadística del trabajo.

En otras ocasiones, la Administración Pública conoce los hechos sociales “a través” y *con ocasión de los servicios públicos*: el estudio no se hace, en tal caso, *directamente*, sino en cuanto los hechos sociales

son delatados por el *servicio público mismo*. Tal ocurre con las estadísticas oficiales de carácter especial: estadística judicial, sanitaria, penitenciaria, de instrucción pública, etc.

2.—Estadística y movimiento de la población; emigración

La Administración Pública tiene necesidad de conocer la población del país en su conjunto y convenientemente clasificada, según los múltiples aspectos de la vida social. Así los habitantes que forman la población de una nación, pueden clasificarse: 1º Atendiendo *al sexo*, en hombres y mujeres; 2º Por su edad, en mayores y menores (niños, adolescentes, jóvenes y ancianos); 3º Por su *estado civil*, en solteros, casados, viudos y divorciados; 4º Por *la instrucción* que tengan, en analfabetos, personas que saben leer, personas que saben escribir, personas que saben a la vez leer y escribir; 5º Por *su origen*, en nacionales y extranjeros, especificando respecto de éstos el país a que pertenecen.

El censo es el documento más importante de la estadística relativa a las personas, por ser el conjunto de datos que determinan el número y condiciones principales de todos los individuos de la Nación (Cuesta y Martín).

Movimiento de población.—Esta apreciación relativa y dinámica de la población (nacimientos, matrimonios y defunciones), o puede tomar como término de comparación dos censos generales consecutivos, o puede referirse a otra fecha y tomar otros datos (los del Registro Civil, principalmente). Ahora bien, el movimiento de la población no resulta solamente del número de nacimientos y defunciones (movimiento interior), sino además de la inmigración y emigración (movimiento exterior); aquellos hechos son la entrada o salida de la vida; éstos, la entrada o salida del territorio nacional. La apreciación del movimiento exterior es de suma importancia para comprender el estado del país, por la atracción que ejerce o el abandono que produce, y como medio para que las autoridades puedan proteger a los emigrantes dentro y fuera del territorio nacional contra el espíritu de codicia de las empresas que explotan su miseria y carencia de medios de subsistencia (Santamaría de Paredes, Mellado).

3.—Estadística de la propiedad

Las funciones comunes de la Administración respecto a *la propiedad*, son análogas a las relativas a las personas, pues necesita conocerla

como base de relaciones jurídicas o de servicios administrativos, formando su estadística y llevando los registros correspondientes. El Derecho administrativo acepta la división general de la propiedad en *pública* y *privada*, según se refiere al Estado nacional y corporaciones que de él dependen, o a los particulares, pero no es del caso entrar ahora en más detalles acerca de esta división.

Ya se considere la propiedad como fin o como medio de la Administración, debe ésta conocerla para atender a los intereses que significa en cuanto puedan depender del Estado, y para aprovecharla convenientemente o fundar sobre bases de justicia y de equidad la exacción de los impuestos. Las funciones estadísticas que al efecto desempeñe la Administración serán tan variadas como múltiples son las formas y manifestaciones de la propiedad. Cada Entidad administrativa, según su índole, forma también o contribuye a formar la estadística de la propiedad en lo que de ésta conoce o le interesa, especialmente para instruir a aquellos que están encargados de repartir las contribuciones.

En todos los países existen *Registros* de la propiedad territorial donde se inscriben las transmisiones del dominio de bienes inmuebles, y la constitución, modificación y extinción de los derechos reales sobre los mismos. También existen los Registros de *la propiedad intelectual*, que comprende las obras científicas, literarias o artísticas que pueden darse a la luz por cualquier medio.

Finalmente, la *estadística especial* de la propiedad comprende, además, la de la *propiedad industrial*, a saber: 1º, las *patentes de invención*, mediante las cuales se adquiere el derecho exclusivo de aprovechar todo nuevo invento que dé origen a un producto o resultado industrial, o que, sin ser nuevo, no se haya puesto en práctica en el país de que se trate; 2º, las *marcas de fábrica, de comercio y de agricultura*, para distinguir los productos, y los dibujos y modelos de fabricación; 3º, el *nombre comercial*, o sea, la denominación con que se da a conocer al público un establecimiento agrícola, fabril o comercial; y 4º, las *recompensas industriales* (premios, medallas o distinciones honoríficas, de que sólo pueden hacer uso aquéllos a quienes pertenezcan).

Con los datos que suministre cualquiera de los Ramos de la Estadística, pueden formarse cuadros, gráficas y fórmulas.

4.—Servicio de Estadística en Venezuela: Ley de Estadística y su Reglamento

Conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional (1), los servicios nacionales de Estadística y Censo corresponden al Poder Federal, debiendo los Estados y las Municipalidades cooperar a la realización de dichos servicios.

La materia de que nos ocupamos es objeto de una Ley especial, llamada “Ley de Estadística”, teniendo la vigente fecha 17 de junio de 1935, y su Reglamento fué dictado a 28 de octubre del mismo año (2).

Según esta Ley, “La Estadística tiene por objeto estudiar todos los hechos que caracterizan la actividad de la Nación, desde los elementos fundamentales del Territorio y de la Población hasta las más elevadas manifestaciones de la vida social, susceptibles de ser reducidas a términos numéricos”.

La Estadística, —agrega—, es inherente al desempeño de todo cargo público y, por consiguiente, obligatoria para todos los funcionarios de la Nación, cualquiera que sea el carácter o rango de su empleo. Todos los ciudadanos de la República tienen el deber de colaborar con el Gobierno cuando éste lo exija, enviándole datos referentes a la industria, arte, oficio o profesión que ejerzan, a fin de facilitar el estudio de la vida nacional.

Seguidamente se ocupa la Ley de la “Organización de la Estadística Nacional”, en los términos siguientes:

- a) Estadística particular de cada Estado, del Distrito Federal o de los Territorios Federales;
- b) Estadística particular de cada ramo del Servicio Público, en los Ministerios respectivos;
- c) Concentración de los datos de la Estadística General de la República en el Ministerio de Fomento.

La Estadística a que se refiere la letra a), se llevará en la capital de cada sección, por medio de una Oficina integrada por un Director y los empleados que fueren necesarios; la de la letra b), o sea, la de los Ministerios, en una Dirección determinada o en la Dirección a la cual atribuye este servicio el Reglamento de la Ley de Ministerios. Debe tenerse presente la siguiente regla: “De todo ramo del Servicio Público

(1) Véase el ordinal 10 del Art. 15 de la Constitución Nacional.

(2) Véanse las Gacetas Oficiales de los Estados Unidos de Venezuela, Números 18.681 y 18.789.

se hará uniforme y sistemáticamente la Estadística respectiva, tomando en cuenta los elementos necesarios para el perfecto conocimiento de la materia, a fin de determinar las leyes del desarrollo de cada asunto”.

El Ministerio de Fomento efectuará la concentración de los datos de la Estadística General de la República, por medio de su *Dirección de Industria y Comercio*. Para el logro de este fin, los demás Despachos del Ejecutivo Federal remitirán al de Fomento en los primeros días de cada mes, o en los primeros de cada año, según el Ministerio respectivo, el resumen de la Estadística correspondiente a cada uno de los ramos que conforme a la Ley de Ministerios le estén atribuidos.

Todos los Despachos del Ejecutivo deberán enviar a las Oficinas de su dependencia, con la debida anticipación, los Modelos de Cuadros que juzguen necesarios, a fin de que sean llenados de acuerdo con las indicaciones que el Reglamento de la Ley de Estadística determina.

Las Empresas particulares, industriales, agrícolas, pecuarias, así como los Institutos de carácter económico, están en la obligación de remitir a los Despachos del Ejecutivo correspondientes, al principio de cada mes, los datos estadísticos respectivos.

A fines de cada año, si el Despacho de Fomento lo juzgare procedente, publicará un resumen general que se denominará *Anuario Estadístico de Venezuela*, en el cual constarán los datos y gráficas de la Estadística General de la República.

El Reglamento de la Ley de Estadística precisa los datos que debe comprender ésta; señala la forma en que se efectuarán los trabajos estadísticos; determina los funcionarios a cuyo cargo correrá la labor especial de los servicios administrativos estadísticos, y, finalmente, trata de la publicación del *Anuario Estadístico de Venezuela* (3).

(3) En Venezuela, los resultados de la Estadística Nacional se publican en la Gaceta Oficial, en el Boletín del Ministerio de Fomento y en la Memoria que ese mismo Despacho presenta anualmente al Congreso Nacional. Durante los años de 1908 a 1912 se publicaron libros llamados **Anuarios Estadísticos**, en los idiomas castellano, francés e inglés, que contenían todos los datos del Servicio de Estadística, clasificados por ramos, y que estaban ilustrados de numerosos grabados. La Ley de Estadística vigente, según indicamos, ha dejado a juicio del Ministro de Fomento la publicación del Anuario, disposición que nos parece desacertada. No debía ser facultativa

Estatuye el Reglamento, que la Estadística comprende :

a) TERRITORIO:

1º—Estadística *natural integral* por cuanto se refiere al estudio de los elementos constitutivos del Territorio Nacional, tales como: geografía, geología, topografía, hidrografía (marítima y fluvial), orografía, meteorología, mineralogía, flora, fauna, y, en general, cuantos estudios concurren al mejor conocimiento de los territorios aéreos, terrestres (superficial y subterráneo), lacustres, fluvial y marítimo de la República, incluso la oceanografía y la paleontología de la Nación.

2º—Etnografía venezolana.

b) POBLACION:

1º—La población en su *estado natural* que comprende el censo general de la población en lo que se refiere al movimiento vegetativo de ella, movimiento migratorio, cuadros de mortalidad y de sus causas mediatas o inmediatas, inmigración, colonización, catequización y densidad de la población.

2º—La población en su *estado social* que comprende:

a) Cuanto se relacione con el estado y el movimiento de la población en su carácter social determinados por el censo general y la Estadística sistemática, a saber: edad, estado civil, nacionalidad, profesión, raza y condiciones de vida de los habitantes.

b) Cuanto se relacione con los diferentes signos característicos del estado de sociedad, a saber: religión, educación, instrucción pública y privada, sociabilidad, beneficencia pública, justicia nacional, que comprende las causas civiles, criminales, mercantiles, militares, eclesiásticas y las relativas a lo contencioso-administrativo; así como también las causas fiscales, postales, aeronáuticas y sanitarias; represión de la delincuencia, bibliografía, periodismo, bibliotecas y publicidad comercial.

del Ministro esa publicación, sino obligatoria, pues revisten interés general los datos arrojados por el Anuario.

En lo relativo a Estadística Económica, la publicación más importante es un volumen intitulado "Estadística Mercantil y Marítima", que semestralmente publica el Ministerio de Hacienda. En esta publicación aparecen los datos numéricos relativos al comercio de importación, exportación, tránsito y cabotaje; los datos sobre la navegación internacional y un suplemento en el cual se publican, comparadas, las importaciones y las exportaciones de los últimos seis años.

3º—La población en su *carácter económico*, que comprende: La producción, distribución y consumo de la riqueza nacional, la estadística industrial, agrícola, pecuaria, minera y forestal, con todas sus características para conocer el valor de las tierras, sus propietarios, capital de producción, monto de la misma, salarios, precios, trasportes, plantas maderables, plantas medicinales, plantas industriales; institutos bancarios, montes de piedad; vialidad, moneda, balanza comercial y cambios; movimiento fiduciario.

4º—La población en su *carácter político*, que comprende: El Estado como entidad, que a su vez se subdivide en el Estado en sus elementos constitutivos y el Estado en actividad: a) Parte política, que comprende cuanto se refiere a la Constitución Nacional, a la de los Estados de la Unión, Distrito Federal, Territorios y Dependencias Federales; a la organización y legislación política, civil y municipal; b) Parte administrativa, que comprende las funciones del Estado como factor de la defensa y del progreso social y en general la legislación y reglamentación de los servicios *esenciales* y *facultativos*, tales como: sanidad, ejército, marina y aviación; administración de justicia, policía nacional, estadual, municipal, territorial, de fronteras y aéreas; régimen fiscal, postal y de telecomunicaciones; aviación civil y comercial; vialidad nacional, medios de transporte; bienes nacionales; instrucción pública; instrucción industrial; instrucción agrícola y pecuaria; organización diplomática y consular de la República; tuición y patronato eclesiásticos; cultos.

Una vez que se ha efectuado por los funcionarios de estadística de los Ministerios el examen de los cuadros estadísticos procedentes de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales, y hechas las enmiendas o correcciones a que hubiere lugar, procederán *a resumir* sus respectivos datos en *cuadros especiales*, destinados a continuar el resumen de cada mes del año.

El Reglamento especifica los datos estadísticos que a cada Despacho del Ejecutivo corresponde solicitar, compilar y resumir. En vía de ejemplo, diremos que al Ministerio de Relaciones Interiores le compete formar la estadística del movimiento judicial, admisión, naturalización, expulsión y cómputo de extranjeros residentes en Venezuela; registro público, registro subalterno, registro civil (nacimientos, matrimonios y defunciones), penitenciarías y cárceles, movimiento carcelario, extradición; estadística demográfica de los venezolanos en el exterior; cul-

tos, misiones, resguardo, protección y civilización de indígenas; sistema legal de pesas y medidas; pensiones civiles y jubilaciones; etc., etc.

Al de Educación Nacional, los datos estadísticos sobre: educación primaria, jardines de la infancia, educación secundaria, normalista, especial y superior; institutos de extensión universitaria, museos, escuelas de artes y oficios, bibliotecas, etc.

Al de Fomento, compilar y resumir los datos estadísticos relativos a: Minerías, hidrocarburos, pesca de perlas, propiedad industrial, institutos bancarios, turismo, etc.

Al de Sanidad y Asistencia Social: la estadística sobre sanidad nacional, asistencia pública, profesiones médicas, medicina social, sanidad marítima, cuarentenas, dispensarios, sanatorios, leprocomios, epidemias y endemias, mortalidad en la República, estupefactivos, especialidades farmacéuticas, biológicas y químicas, censo odontológico y veterinario, etc.

Al de Agricultura y Cría: la estadística sobre agricultura, selvicultura, apicultura, etc., sanidad animal y vegetal, epizootias, ganaderías, bosques y aguas, inmigración y colonización, meteorología, etc.

Al Ministerio de Comunicaciones: correos nacionales e internacionales, telecomunicaciones, navegación aérea, radiodifusión, etc.

Los *resúmenes* de los datos estadísticos, mencionados anteriormente, serán enviados al Ministerio de Fomento al principio del mes siguiente o al principio del año siguiente, según el caso. *Deben ser enviados mensualmente* los resúmenes estadísticos correspondientes a nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios, migración, turismo, meteorología, admisión, naturalización, expulsión y cómputo de extranjeros residentes en Venezuela, especialidades farmacéuticas registradas en la República, marcas de agricultura, autorizaciones para el ejercicio de la medicina, de la farmacia y de la dentistería, establecimientos farmacéuticos; inscripción en los colegios de abogados de los profesionales correspondientes; concesiones y explotaciones mineras, de hidrocarburos, de oro, y demás minerales; movimiento bancario, casas de cambio; marcas de fábrica y patentes de invención.

Los datos estadísticos que no figuran en la especificación anterior, deberán ser enviados al Ministerio de Fomento *al principio de cada año*. En todo caso el referido Despacho está autorizado para solicitar en la oportunidad que lo creyere conveniente de los otros Departamentos del Ejecutivo, los datos estadísticos que necesite para los trabajos que lleve a cabo relacionados con la Estadística general de la República.

Como lo hicimos notar, el Reglamento trata de los funcionarios de la Estadística. La formación de ésta constituye una labor especial en los servicios administrativos. Los Directores de Estadística de los Estados, de los Territorios Federales y del Distrito Federal, serán nombrados por los Gobiernos respectivos, eligiéndose para el caso personas idóneas. Estos funcionarios de la Estadística no podrán ser removidos de sus empleos sino por falta de cumplimiento a sus deberes inherentes al ejercicio del cargo y, principalmente, por desatención a las prescripciones de la Ley, a los Reglamentos, a las instrucciones de cada ramo y a las indicaciones que para cada caso particular expidan los Despachos del Ejecutivo Federal, así como también *por falta de veracidad* en los informes que remitan.

Toda persona que ejerza una industria en Venezuela, deberá comunicar mensualmente al Ministerio de Fomento los datos estadísticos relativos al capital industrial, materia prima empleada, productos elaborados, consumo de los mismos, personal empleado, precio de los artículos, salarios de los obreros, maquinarias y sede de las instalaciones industriales.

* * *

Parécenos que el Servicio Nacional de Estadística puede organizarse en forma más perfecta, centralizando en una sola Oficina toda la actividad administrativa que en tal sentido conviene desarrollar.

Podría crearse la Oficina Nacional de Estadística, dependiente del Ministerio de Fomento y con un personal técnico que tratase de modernizar los métodos usados hasta ahora en el ramo.

Como interesa sobremanera la exactitud de los datos estadísticos, es indispensable verificar el *modus operandi* de los empleados subalternos de los Estados de la Unión, lo cual se lograría por medio de la organización de un Servicio de Inspección dependiente de la Oficina Central, semejante al que tienen los ramos del Trabajo, Registro Público, Bultos Postales, etc.

Entre las funciones atribuídas a esos Inspectores estaría incluida la de ilustrar al personal de las Direcciones de Estadística estatales, así como también a los demás empleados que tengan a su cargo trabajos de esta índole, tales como los Jefes Civiles de Distrito y Municipio, en lo que respecta a la estadística demográfica.

Un servicio de estadística organizado en esta forma, daría a conocer con precisión a la Administración pública los datos requeridos para

proveer y promover la realización de los fines sociales que le están encomendados.

B I B L I O G R A F I A

Corrado Gini, "*Curso de Estadística*", (Barcelona, 1935); Gascón y Marín, *Ob. cit.*, T. II; Royo Villanova, *Ob. cit.*; Santamaría de Paredes, *Ob. cit.*; Cuesta y Martín, *Ob. cit.*; Bielsa, *Ob. cit.*, T. I; Colmeiro, *Ob. cit.*, T. I; José M. Gutiérrez, "*Derecho Administrativo*", *cit.*; N. Colajanni, "*Manuale di Demografia*" (Napoli, 1909).