

Revista de Indias, 1986, vol. XLVI, núm. 177

ANTECEDENTES ESPAÑOLES DE LAS ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS MODERNAS: ORDENANZAS REALES PARA INDIAS DE 1573

Se pretende en esta nota dar a conocer lo que fue uno de los antecedentes más claros de las estadísticas modernas (censo, padrón y registros de población) (1).

Los datos económicos y demográficos se han venido produciendo a lo largo de la historia de forma muy desigual en su fiabilidad, extensión o cobertura, organismo y mecanismo o método de recolección, periodicidad, etc. Esa irregularidad e imprecisión ha caracterizado, entre otros rasgos, la denominada etapa preestadística de cualquier país, para diferenciarla de la etapa estadística (o de estadísticas modernas) en la que actualmente se encuentra la práctica totalidad de los países del mundo (2).

Las características formales para considerar a un país en esta nueva etapa son: existencia de un organismo oficial administrativo («ad hoc») encargado de la obtención de estadísticas (sobre todo tipo de variables); la realización de las mismas con el único objetivo de recuento y clasificación, sin una intención económica, política o fiscal apriorística; simultaneidad y periodicidad. Obviamente en todos los países existen otros organismos sectoriales con capacidad para producir estadísticas, y por otra parte, las estadísticas realizadas por éstos y por el propio organismo oficial son utilizadas para finalidades muy diversas.

El censo de población, como conjunto estadístico más completo, es el ejemplo que demuestra mejor ese cambio de etapas y que de-

(1) Definiciones y características de estas fuentes pueden verse en: A. OLIVERA y ANTONIO ABBELÁN GARCÍA: "Fuentes demográficas españolas", en *El estudio de la población*, Madrid, IEAL, 1982, 234 págs.; págs. 197-232; también de los mismos autores «Fuentes demográficas y cartográficas», en *Análisis territorial. Estudio y valoración de efectivos demográficos*, Madrid, CEOTMA, 1981, 291 págs.; págs. 25-84.

(2) Hasta 1974 aún había 25 países que no habían hecho nunca un censo; diez años antes se había levantado por lo menos una vez un censo en 182 países sobre 218. Véase: *Los censos nacionales y las Naciones Unidas*, Bogotá, 1977, 54 págs.; pág. 14.

fine mejor la continua incorporación de naciones, desde el siglo XVIII, al grupo de pueblos estadísticamente modernos. El censo de Suecia de 1749 es considerado como el primero de los modernos, aunque también lo es como tal el de Estados Unidos de 1790, pues a las características del de Suecia añade la periodicidad. España tuvo su primer censo moderno en 1857, un año después de haberse creado la Junta General del Reino (3).

Sin embargo, España había conseguido durante el siglo XVI un alto marco organizativo en la administración estatal y en las estadísticas oficiales. No se puede considerar por ello que inició su etapa estadística, pues no hubo regularidad en las realizaciones, ni muchas veces se abarcó todo el territorio, y sobre todo porque no se cumplieron órdenes e instrucciones que obligaban a la realización de las estadísticas. La mayoría de las veces los procesos de este tipo quedaron en intento o en antecedentes de la etapa moderna, pero que aquí queremos destacar por su importancia, originalidad, primicia cronológica, y porque en el espíritu y la letra de estos intentos estadísticos se cumplen todos los requisitos de cualquier estadística oficial de un país moderno.

Un ejemplo de estos antecedentes tiene una fecha concreta: 1573. De este año son las Ordenanzas Reales e Instrucción de Felipe II que manda llevar a cabo para que se le informe del Estado de las Indias y otras cosas (4). Estas ordenanzas responden a la técnica de cuestionarios-interrogatorios que durante la década del 70 de este siglo XVI alcanza su máximo desarrollo.

Aunque estas ordenanzas abarcan muchos aspectos (135 capítulos), una parte de ellos tiene un contenido de estadística demográfica muy neto, y por las características que a continuación describimos las podemos considerar como el primer antecedente español de los posteriores censos, padrones y registros de población modernos.

(3) Véanse libros del autor citados. También A. B. WOLFE: «Population censuses before 1790», JASA, 1932, núm. 180, págs. 357-370; este autor señala que el recuento más antiguo que conoce es el de Sicilia, en el siglo XV, y otros en siglos posteriores; pero recuentos de hogares, familias, etc., también existen en España desde siglos anteriores de forma parcial; otro carácter tiene el koseki o registro de familias en Japón, del siglo VII, aunque su forma actual data de 1898. Véase también: *Metodología y evaluación de los registros de población y sistemas análogos*, Nueva York, Naciones Unidas, 1971, 73 páginas.

(4) Sobre estas ordenanzas ha realizado un estudio en profundidad la historiadora Pilar Ponce Leiva: contenido, forma, desarrollo, intenciones administrativas y políticas, y su encuadre en la época en que se generan, así como su posible inspirador; le agradezco una copia de las mismas.

La primera característica es la *oficialidad*. Es el rey de España quien ordena la realización de los informes y la confección de libros y padrones (5), a través del Consejo de Indias, que actúa aquí como organismo administrativo y estadístico de rango superior, al que debían enviarse relaciones, informes y sus actualizaciones.

El *contenido* de los informes solicitados es muy amplio y supera el simple de una estadística demográfica. Las cuestiones 14 a 40 describen los temas que se han de cumplimentar en cada relación; la número 20 recoge lo que hoy podríamos llamar «censos y catastros»: viviendas, edificios, equipamiento, tierras, etc. Por otra parte, en la 37 se recoge un auténtico registro de estadísticas vitales o registro, llamado hoy «civil» (6).

Otra característica fundamental adelantada siglos en el tiempo es la *inscripción nominal*. Los censos modernos deben realizarla de este modo. En las instrucciones 92, 94, 119 y 122 se señala claramente que deben inscribirse todos los habitantes, vecinos y ciudadanos, tanto españoles como indios, de forma individual (con el nombre y cognombre), y clasificados según categoría administrativa, social y jurídica (conquistadores, pobladores, encomenderos, habitantes con oficio, sin oficio, etc.) y la situación jurídica del censado en el momento censal (que más que momento era un período): presente o ausente; además añade otras características personales, como el estado civil y la raza.

La *extensión o cobertura* de esta acción censal viene explicitada en el preámbulo de las ordenanzas: debía alcanzar todo el Estado de las Indias, de todas las partes. Además, las instrucciones 79 y 85 especifican que los datos han de ser aportados por circunscripciones administrativas previamente delimitadas; la cuestión 79 habla de los límites de jurisdicción y distrito, y la 85 especifica las diferentes divisiones: provincias de virreyes, provincias de audiencias y chancillerías, provincias de adelantamientos y gobernaciones, de alcaldes

(5) Eran tan numerosos que explica en buena medida el fracaso de estas ordenanzas. Eran: libro de Cosmografía general, de la Historia Natural, de la Historia Moral, de la República cristiana, de leyes y ordenanzas, libro de oficios y, sobre todos queremos destacar los libros de catastro e inventarios de bienes para la Hacienda Real, el libro de los ciudadanos y vecinos y españoles de cada ciudad, villa o lugar de Indias, y el libro de ánimas y feligreses.

(6) Estaba cercana la finalización del Concilio de Trento del que emanaba la norma de llevar en cada parroquia libros de bautismos, confirmación, matrimonios y defunciones. En España, el registro de estadísticas vitales se seculariza, es decir, se hace «civil», en 1871, llevándose libros de nacimientos, matrimonios y defunciones y dependiente de otra autoridad jurídica.

mayores, etc. (7), que habrá de seguirse en los diferentes tipos de información que se solicita.

La *fecha* de realización de estas relaciones, comprendiendo los datos estadísticos demográficos, es más bien un período de tiempo desde que se reciben las ordenanzas, y han de ser devueltas las relaciones siguiendo un ordenado proceso de jerarquías administrativas. En varias instrucciones se señala otra original característica de este cuestionario, cual es la *actualización* anual (8), por lo que se puede considerar la fecha de final de año como el momento estadístico censal de la información demográfica.

Esta consideración de la actualización (al igual que sucede con nuestros padrones de población actuales) nos lleva a otra importante característica estadística: la *regularidad*. Si bien los modernos censos suelen ser quinquenales o decenales según países (9), en las ordenanzas de 1573 se pretendía tener la información actualizada anualmente y con la obligación de su envío y copias a las instancias superiores.

Otra característica propia de la estadística moderna que nos aparece en 1573 es la *responsabilidad* de la acción estadística: trece instrucciones van dedicadas a delimitar y hacer recaer la responsabilidad jurídica y administrativa del proceso (10); partiendo del Consejo Real de Indias como organismo supremo, se llega hasta incluso «...cualquiera de nuestros súbditos y vasallos que estuvieren o residieren o anduvieren por cualquiera parte de las Indias...», pasando por alcaldes mayores, visitadores, prelados, etc. La obligación de mantener los libros y padrones corresponderá al escribano de consejo siempre que lo hubiere.

El *método* de censar moderno, por agente o individual, también está recogido en el documento, aunque se trata sólo el método en el padrón de feligreses (cuestión 124 y 44). Este era un censo «duplicado» realizado por la jerarquía eclesiástica que repite toda la tarea censal, por lo que se puede hablar de un censo civil y otro eclesiástico. En la instrucción 124 se dice que cada cura y ministro de doctrina hará el padrón de su parroquia, «por su propia persona

(7) Por la estructura jerárquica de muchos de los informes solicitados, esta delimitación territorial se solapa desde arriba hacia abajo, lo que no ocurre en un censo normal donde las divisiones conforman un mosaico, agrupadas según categorías administrativas.

(8) Comentadas en la Introducción y cuestiones 41, 49, 59 y 121.

(9) Diferencias y analogías entre censo y padrón vienen explicadas en OLIVERA y ABELLÁN: [1], págs. 207-208.

(10) La instrucción 49 previene de graves sanciones al responsable que no haya realizado lo que le corresponda del proceso.

si fuere posible»; en la 48 también se dice que se compondrán los libros (civiles) por «visitas».

Finalmente se señala la forma de *financiación* de la tarea de empadronamiento (cuestiones 42 y 43). Al tratarse de relaciones y padrones civiles y eclesiásticos, las responsabilidades son diferentes y las costas también; aquellos habrán de ser sufragados por los propios del consejo y comunidad, mientras que los eclesiásticos se harán a cuenta de los bienes de la Iglesia o de los beneficios y bienes eclesiásticos que se describen (pues además de padrón ya dijimos que era también catastro de todo tipo de bienes).

Estas ordenanzas e instrucciones tuvieron escasa respuesta por parte de los responsables en Indias, por lo que el principio de *generalidad*, y el resto de los que configuran una estadística moderna fallaron.

Más de doscientos años después se iniciarían lentamente los procesos que llevaron a los países europeos y Norteamérica a la etapa estadística, tras realizar censos con las características arriba enunciadas. El intento en Indias es digno de señalar como el primer antecedente de las modernas estadísticas demográficas, por su oficialidad, contenido del empadronamiento y registros demográficos, la extensión o cobertura a todas las Indias, su «nominalidad», por su referencia a delimitaciones administrativas, por su permanencia como padrón (libro con las inscripciones depositado en un lugar concreto), por la fecha en que se debía realizar, por la actualización continua que se pretendía, por su regularidad, y por el método de recuento y tipo de financiación de la operación estadística.

ANTONIO ABELLAN GARCIA

Instituto de Economía y
Geografía Aplicada. CSIC.