



INE

CEPAL



CNP

UNFPA

SEMINARIO
ORGANIZACION GERENCIAL Y ESTRATEGIA DE UN CENSO
24-28 Octubre 1988
LIMA-PERU

ORGANIZACION GERENCIAL Y ESTRATEGIA DE UN CENSO



20 EB. 1989

PROGRAMACION Y CONTROL DE ACTIVIDADES

Dr. Antonio José GONZALEZ
Dr. Carlos FERRERO

M/ 178.1
92

INDICE

PROGRAMACION DE ACTIVIDADES	Página
1. 1. Introducción: Censos-Documento y Censos-Instrumento.....	1
1. 2. Un Censo de Población y Vivienda: Para qué?.....	2
. Imagen-Objetivo del Sujeto CPV-90.....	3
. Definición Política.....	4
1. 3. Los Censos Decenales Precedentes. Sus características.....	4
. Síntesis de la evaluación del CPV-80	5
1. 4. Características Relevantes del CPV-90 y Estrategias a seguir para su instrumentación.....	7
1. Características.....	9
. Utilidad Instrumental.....	9
. Confiabilidad.....	9
. Suficiencia.....	9
. Compatibilidad.....	9
. Complementariedad.....	10
. Finalidad.....	10
. Selectividad y heterogeneidad.....	10
. Vigencia.....	10
. Intencionalidad.....	10
2. Estrategias y Proyectos Especiales (PE).....	11
1a Estrategia: de la continuidad.....	11
PE.I : Protagonismo comunitario.....	11
2a Estrategia: de la comunicación.....	12
PE.II: Coordinación programática y control de gestión	
3a Estrategia: de la capacitación gerencial.....	12
PE.III: Análisis de la relación entre Oferta y	
Demanda de la Información para Decidir.....	12
4a Estrategia: de las Concentraciones Coincidentes.....	13
PE.IV : Análisis de la relación entre el destino	
del gasto y el enunciado de la política.....	13
5a Estrategia: de la Eficiencia.....	13
PE.V : Análisis de la relación Costo-Impacto	
en la distribución del PBI.....	13
6a Estrategia: de la integridad y la Integración.....	14
PE.VI : Base Unica de Datos Indispensables.....	14
1. 5. Comentarios sobre la pre-factibilidad técnica y Económico-financiera.....	16
1. 6. Toma de Decisiones.....	17
1. 7. Ubicación Estructural del Programa CPV-90.....	19
1. Organización de la Dirección del Censo.....	21
2. Los Grupos de Trabajo, Misiones y Funciones.....	21
01. Dirección	
02. Programación, Coordinación Interna y Control de gestión	
03. Finanzas y Administración Contable	
04. Recursos Legales y tecnológicos	
05. Diseño Conceptual	
06. Cartografía y Sistemas Geo-referenciales	
07. Muestreo e integración Operativa	
08. Computación	



09. Recursos Humanos y Capacitación	
10. Publicaciones y Difusión	
11. Coordinación Interinstitucional	
12. Recursos Físicos y Logística	
13. Evaluación de la Calidad de los Datos Censales	
I. 8. Ubicación Funcional del Programa CPV-90.....	23
1. Cronología Operativa.....	25
2. El decreto Censal.....	25
3. Etapas Y Fases Censales. Pruebas-Piloto.	
Censo Experimental.....	26
4. Coordinación Interna.....	28
I. 9. Programación de las Actividades Primarias.....	30
1. Listado General y Gráfico de Gantt.....	30
2. Listado Particular de la fase A.....	31
Detalle de cada Actividad Primaria.....	31
Cronología Operativa.....	31
Coordinación Operativa.....	31
Ruta Crítica.....	31
I. 10. Resumen del Capítulo I: Programación de Actividades.....	32
II. VIGILANCIA EN LOS CENSOS	
Conceptos sobre la Vigilancia y el Control	
en los Censos de Población.....	
Criterios Básicos para el Diseño de la	
Vigilancia y Control de los Censos.....	
Los Procedimientos de Medición en la	
Vigilancia de los Censos.....	42
Los Sujetos de la Vigilancia en los Censos.....	47
Áreas de Auditoría y Evaluación de los Censos.....	50
Los Procedimientos de Análisis en la Vigilancia.....	54
Las Estrategias para el Diseño y la Operación	
de un Sistema de Vigilancia del Censo.....	56
ANEXO I : Decreto Censal.	
ANEXO II : Misiones y Funciones de los Grupos de Trabajo	
ANEXO III: Informes Computarizados	

PROGRAMACION DE ACTIVIDADES

1. INTRODUCCION: CENSOS - DOCUMENTO Y CENSOS - INSTRUMENTO

De acuerdo con lo oportunamente convenido con la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), la Dirección Nacional de Estadísticas Sociodemográficas del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC); ofrece a la consideración de los Sres. Directores de Estadísticas de las Américas, este informe general sobre la metodología que se está empleando en nuestro país, para la programación y control de actividades del Censo de Población y Vivienda a realizarse en 1990 (CPV-90).

Nos limitaremos a una comunicación esquemática quedando a disposición de quien lo estime pertinente, la posibilidad de acceder a tres anexos de publicación opcional, y a las ampliaciones que pudieran ser requeridas durante la discusión del tema.

El esfuerzo que la comunidad mundial realiza decenalmente para captar, procesar y publicar información relacionada con los seres humanos que forman parte de ella, no constituye, a nuestro juicio, un fin en sí mismo.

Significa un medio indispensable, de costo considerable, para el logro de un fin. Por lo tanto, la definición de cuál es el objetivo último para cada país que participa en dicho esfuerzo, es una condición previa al diseño conceptual del censo decenal de población.

Aceptando esto la tarea censal no puede agotarse en el recuento de las personas, en su clasificación según algunas variables y en la publicación tabulada de los datos resultantes. Si así ocurriera, se lograría un censo-documento, que como producto final, sería útil pero insuficiente.

Su contenido programado por técnicos dedicados a la oferta de información, tendría el valor de permitirnos conocer un importante aspecto de nuestra realidad. Pero si su programación fuera concebida por quienes forman parte de la oferta, junto con aquellos que constituyen la demanda académica y utilitaria; en especial con los que dentro de ellas toman decisiones, el resultado se vería enriquecido: no solamente conoceríamos esa realidad, habríamos creado un instrumento para contribuir a mejorarla.

De acuerdo con esta hipótesis de trabajo, existiría una diferencia trascendente entre un censo-documento y un censo-instrumento. Ella estaría dada por la magnitud de la intencionalidad del esfuerzo censal. En el primero, ésta se reduce a producir datos; en el segundo se acrecienta hasta seleccionar datos que contribuirán a producir un cambio predeterminado por decisiones de quienes pueden tomarlas.

Es obvio que si se optara por un censo-instrumento, la comunicación oferta-demanda debiera comenzar desde la definición misma del sujeto censal. Si bien el producto del censo realizado por los técnicos de

La oferta siempre sería la información; el objetivo -la intención- de esta ya no sería sólo el de esos técnicos, es decir, informar. A este objetivo técnico se sumaría el objetivo político, es decir, cambiar la realidad, aportado por la demanda desde su nivel decisorio.

El estrato gerencial -tanto el Subsector Público como del Subsector Privado- conjuntamente con el grupo de técnicos especializados en informática y con representantes de la comunidad académica, constituirían un posible soporte, representativo del insoslayable protagonismo comunitario que un censo decenal de población debe tener.

Partir de esa concepción la información sobre la realidad, continuaría siendo el sujeto del censo. Pero el cambio de esa realidad, sería el sujeto de la programación conjunta (Nivel Decisorio, Comunidad Académica, Grupo Técnico en Informática), y el producto del Censo ya no sería sólo un documento con información útil, sería además una información-intencionada es decir, una herramienta de cambio.

1.2. Un Censo de Población y Vivienda: Para que?

Aunque el cambio deseado pudiera parecer inalcanzable en las circunstancias en las que se realizará el censo, su definición -lejos de ser un componente utópico de la planificación- es indispensable para la orientación de las actividades, particularmente para las de corto y mediano plazo. Cuando no se dispone de una precisión política que indique la finalidad de una empresa, es técnicamente imposible el encuadre táctico-estratégico de sus actividades y, consecuentemente, de su producto.

Programar es, en gran medida, compatibilizar recursos reales con acciones coherentes entre si y consistentes con una meta, aunque ésta sólo sea ideal.

Hacer hoy lo que se puede con lo que se tiene, permite anticipar un mañana en que resulte factible hacer lo que se debe hacer y necesite.

La respuesta al "para qué?" del CPV-90 ha de ser, pues, un mandato político del más alto nivel de gobierno. Indicará qué cambios se quiere alcanzar con la herramienta censal.

En nuestro caso se estableció que uno de los ejes principales de la administración; es el que la orienta decididamente hacia la equidad distributiva. Esta meta, hoy distante aún, estará tanto más cercana, cuanto los que se comprometan con ella sean más, más alto nivel de decisión alcancen, y mejor informados estén.

La definición del fin último queda establecido por dicha política de gobierno, y condiciona las respuestas a las restantes preguntas que contribuyen a completar la totalidad de la imagen-objetivo del CPV-90.

IMAGEN-OBJETIVO DEL SUJETO CEN-90

- | | | |
|----|-----------|--|
| 1 | QUE? | HERRAMIENTA
desarrollada por una |
| 2 | QUIEN? | COMUNIDAD PROTAGONISTA
de su desarrollo, para obtener la
información |
| 3 | CUANTO? | INDISPENSABLE AL NIVEL DECISORIO
de sus representantes, con un |
| 4 | COMO? | CONTENIDO CONCEPTUAL ACORDADO
entre la oferta y la demanda de
datos, integrándose con todos los
programas del |
| 5 | CON QUE? | SISTEMA NACIONAL DE ESTADISTICAS
orientados hacia un |
| 6 | POR QUE? | CAMBIO
que los concentre con prioridad en |
| 7 | A QUIEN? | LA POBLACION MAS EXPUESTA
residente en |
| 8 | DONDE? | AREAS DEPRIMIDAS
del país. La vigencia del programa
censal debe considerarse |
| 9 | CUANDO? | PERMANENTE
y su propósito último será contribuir
al logro de la |
| 10 | PARA QUE? | EQUIDAD DISTRIBUTIVA |

El mandato que recibe el grupo de técnicos encargados de programar el PV-90, se deriva de esa imagen-objetivo cuya expresión se reitera:

Definición Política:

Realizar un Censo de Población y Vivienda que constituya una herramienta diseñada por una comunidad protagonista de su desarrollo, con el fin de obtener la información indispensable para el nivel decisorio de sus representantes. Su contenido conceptual será acordado entre la oferta y la demanda de datos, integrándose con todos los programas del Sistema Nacional de Estadísticas, reorientados hacia un cambio que los concentre con prioridad en la población más expuesta, residente en áreas deprimidas del país. La vigencia del programa censal debe considerarse permanente y su propósito último será contribuir al logro de la equidad distributiva".

1.3. Los censos decenales precedentes. Sus características.

Destacando el esfuerzo técnico y financiero que en su momento significaron, los censos de población de los años 1869, 1895, 1914, 1947, y los decenales a partir de 1960, consideramos de utilidad como antecedente de la situación actual, un breve comentario sobre sus características principales.

Cada uno de ellos presenta las particularidades propias de la época en que fueron realizados, y los progresos son evidentes, particularmente en el correspondiente a 1980.

La evaluación del mismo, merece un comentario particular, por tratarse del antecedente más próximo. "Ella puede dividirse en dos etapas: una realizada durante el proceso censal y otra posterior.

La primera incluyó: el control cuantitativo de completitud, a nivel de radio censal; los controles de coherencia de las principales variables y tabulados a nivel de unidades mayores (fracciones, departamentos y provincias); el análisis de cobertura y consistencia, utilizando otras fuentes de información (registro de nacimientos, encuesta permanente de hogares, etc.); y el control y evaluación de la muestra.

El control de la muestra cubrió los siguientes aspectos: a) la evaluación del cumplimiento de las normas e instrucciones referentes a la definición y selección de los segmentos censales; b) control de ubicación geográfica; c) análisis de los procedimientos de estimación y de los errores de muestreo y efectos de diseño. (*)

La segunda etapa se realizó en forma posterior a la publicación de los resultados del Cen-80. Se centró en la evaluación analítica de los mismos.

(*) INDEC, Diseño de la muestra del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, Serie Metodologías 3, INDEC, 1985.

Para esto, se encargaron a un conjunto de técnicos e investigadores del INDEC y de diversas instituciones académicas y del sector público estudios referidos a las siguientes temáticas censales: a) Cartografía y subdivisión espacial; b) Características de las Viviendas; c) Características Demográficas de las Población; d) Características Educativas; e) Hogares y Familias; f) Características Económicas.

El objetivo explícito de estos trabajos fue el de evaluar los resultados del Cen-80 y efectuar recomendaciones, basadas en el análisis de los datos, para el censo de 1990.

Los resultados de estos trabajos se presentaron y discutieron en un taller regional realizado en 1985, con la participación activa de otros países de América Latina, que expusieron aspectos relativos a sus propios censos y de diversos organismos regionales e internacionales." (*)

Intentar realizar un comentario global que incluyera a todos los censos anteriores a 1980 sería imposible. Referirse analíticamente a cada uno, resultaría igualmente inadecuado teniendo en cuenta la finalidad de esta presentación. No obstante, pareciera que algunas características generales fueron comunes a la mayoría de ellos.

(*) INDEC Los censos de población del 80: Taller de Análisis y evaluación, Serie Estudios 2, INDEC, 1985.

Este comentario global, como ocurre con la mayoría de las síntesis, asume el riesgo de generalizaciones imprecisas. Ante esta posibilidad se destaca que la finalidad que persigue no es otra que presentar mediante las diez preguntas anteriormente empleadas, algunos rasgos de dicha imagen-objetivo con utilidad diagnóstica sin formular su crítica, y destacando una vez más, que algunas de las características señaladas, pueden observarse en la mayoría de dichos censos aunque no en todos ellos:

- 1) QUE: El producto del operativo es un censo documento. Su publicación, generalmente demorada, da por terminada la responsabilidad del equipo técnico que constituye la oferta de información censal.
- 2) QUIEN: Se capacita adecuadamente y en todos los niveles operativos a quienes asumen la responsabilidad censal. Se sensibiliza a la comunidad. Su participación es suficiente en cuanto a brindar respuestas, y pasiva en lo referente a generar preguntas del cuestionario censal.
- 3) CUANTO: La profundidad del análisis es heterogénea en los temas que incluyen el contenido conceptual. Su nivel no parece estar condicionado por los requerimientos de un estrato determinado de usuarios con capacidad decisoria, ni por la intención de darle a los datos un carácter instrumental predeterminado.

(*) Comentario del Licenciado Alberto Minujín - Director CPV-90

- 4) COMO: La temática es propuesta por la oferta (grupo técnico) a la demanda (usuarios) produciéndose ajustes modificaciones, supresiones, o agregados, en aproximaciones posteriores. No está definido quien debe decidir conjuntamente las normas metodológicas que limiten dicho contenido. Faltaria, asimismo, precisar el grado útil de detalle con que debe ser obtenido cada uno de los datos censales, para poder ser empleados por los usuarios. Estos debieran previamente haber justificado la inclusión de dichos datos, por estimarlos de interés Nacional.
- 5) CON QUE: La estructura orgánico-funcional especialmente creada para realizar el censo, realiza la programación y ejecución de sus actividades en forma independiente. Cuenta con recursos propios, algunos asignados por decreto y otros extrapresupuestarios. Aquellos programas y estos recursos no se integran ni se coordinan con los que son asignados a otros componentes del Sistema Estadístico Nacional del Sector Público, ni a otras entidades privadas que colectan, procesan y publican información. No se dispone hasta la fecha de un adecuado análisis de costos, aunque existe, desde luego, un registro contable que cumple las normas legales inherentes al origen y destino del gasto.
- 6) POR QUE: La información se obtiene porque es útil y necesaria al conocimiento de la realidad.
- 7) A QUIEN: La concentración homogénea del esfuerzo censal en la totalidad de la población, significa que todos los grupos de edad, en todos los estratos socioeconómicos, tienen teóricamente las posibilidades de ser censados mediante un mismo formulario (básico o ampliado).
- 8) DONDE: El objetivo del censo es la cobertura geográfica total e indiscriminada.
- 9) CUANDO: El censo de Población y Vivienda, siguiendo lo acordado internacionalmente, se realiza cada diez años. En general la etapa precensal ha ido ampliándose gradualmente, lo que ha redundado en beneficio de las tareas de programación, coordinación, apoyo logístico y control de gestión. La etapa post-censal, de duración algunas veces condicionada por la disponibilidad de recursos y por otras circunstancias que han demorado la publicación y difusión de los resultados, concluye con la clausura del operativo censal y la dispersión de los recursos humanos y bienes de capital, hasta el próximo censo.
- 10) PARA QUE: El compromiso tradicionalmente asumido, ha sido aportar información relacionada con la población en general y su vivienda particular. En algunos casos los resultados fueron parcialmente anticipados mediante la publicación

de fascículos conteniendo datos correspondientes a temas considerados prioritarios.

1.4. Características relevantes del CPV-90 y estrategias a seguir para su instrumentación.

La comparación, aún esquemática, entre la imagen-objetivo global de algunos censos anteriores, y la que se propone para el CPV-90, permite señalar las principales características y algunas de las estrategias posibles que su programación debiera tener en cuenta.

-Es necesario señalar que, en la mayoría de los casos, varias de las características que surgen del análisis comparativo que se propone, están presentes en mayor o menor medida en las programaciones de las experiencias anteriores. De lo que se trata, es de poner un énfasis mayor, si ello es posible, en la instrumentación de dichas características, hasta lograr que se constituyan en verdaderos ejes del relevamiento censal y de sus resultados.

Con esto queda dicho que todo lo realizado hasta la fecha, tanto en censos anteriores como en las tareas preparatorias del CPV-90 realizadas cuando aún no se había concretado su definición política, resulta de gran utilidad y ha contribuido a la decisión que las autoridades responsables han adoptado para el próximo relevamiento.

El cuadro siguiente confronta lo comentado en los apartados 1.2 y 1.3, y agrega sendas columnas para el registro de las características esperadas del CPV-90 y para las estrategias de su programación.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114	115	116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182	183	184	185	186	187	188	189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500	501	502	503	504	505	506	507	508	509	510	511	512	513	514	515	516	517	518	519	520	521	522	523	524	525	526	527	528	529	530	531	532	533	534	535	536	537	538	539	540	541	542	543	544	545	546	547	548	549	550	551	552	553	554	555	556	557	558	559	560	561	562	563	564	565	566	567	568	569	570	571	572	573	574	575	576	577	578	579	580	581	582	583	584	585	586	587	588	589	590	591	592	593	594	595	596	597	598	599	600	601	602	603	604	605	606	607	608	609	610	611	612	613	614	615	616	617	618	619	620	621	622	623	624	625	626	627	628	629	630	631	632	633	634	635	636	637	638	639	640	641	642	643	644	645	646	647	648	649	650	651	652	653	654	655	656	657	658	659	660	661	662	663	664	665	666	667	668	669	670	671	672	673	674	675	676	677	678	679	680	681	682	683	684	685	686	687	688	689	690	691	692	693	694	695	696	697	698	699	700	701	702	703	704	705	706	707	708	709	710	711	712	713	714	715	716	717	718	719	720	721	722	723	724	725	726	727	728	729	730	731	732	733	734	735	736	737	738	739	740	741	742	743	744	745	746	747	748	749	750	751	752	753	754	755	756	757	758	759	760	761	762	763	764	765	766	767	768	769	770	771	772	773	774	775	776	777	778	779	780	781	782	783	784	785	786	787	788	789	790	791	792	793	794	795	796	797	798	799	800	801	802	803	804	805	806	807	808	809	810	811	812	813	814	815	816	817	818	819	820	821	822	823	824	825	826	827	828	829	830	831	832	833	834	835	836	837	838	839	840	841	842	843	844	845	846	847	848	849	850	851	852	853	854	855	856	857	858	859	860	861	862	863	864	865	866	867	868	869	870	871	872	873	874	875	876	877	878	879	880	881	882	883	884	885	886	887	888	889	890	891	892	893	894	895	896	897	898	899	900	901	902	903	904	905	906	907	908	909	910	911	912	913	914	915	916	917	918	919	920	921	922	923	924	925	926	927	928	929	930	931	932	933	934	935	936	937	938	939	940	941	942	943	944	945	946	947	948	949	950	951	952	953	954	955	956	957	958	959	960	961	962	963	964	965	966	967	968	969	970	971	972	973	974	975	976	977	978	979	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990	991	992	993	994	995	996	997	998	999	1000
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

CENSOS ANTERIORES		CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA - 1990			
IMAGEN - OBJETIVO			CARACTERISTICAS	ESTRATEGIAS	
CENSO-DOCUMENTO	QUE	CENSO-HERRAMIENTA	UTILIDAD INSTRUMENTAL	I de la Continuidad II de la Comunicación III de capacitación Gerencial IV de las Concentraciones Coincidentes V de la Eficiencia	
COMUNIDAD-PASIVA	QUIEN	COMUNIDAD PROTAGONISTA	CONFIABILIDAD		
ANALISTE	CUALITO	INFORMACION INDISPEN-	SUFICIENCIA		
HETEROGNEO		SABLE AL NIVEL DECISORIO			
TEMATICA PROPUESTA	COMO	CONTENIDO CONCEPTUAL	COMPATIBILIDAD		
FOR LA OFERTA		ACORDADO ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA			
PROGRAMACION Y EJECUCION	CON QUE	RECURSOS INTEGRADOS DEL SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL	COMPLEMENTARIEDAD		
DEPENDIENTES					
CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD	POR QUE	CAMBIO	FINALIDAD		
CONCENTRACION	A QUIEN	POBLACION MAS EXPUERTA	SELECTIVIDAD		
HOMOGENEA					
LIBER PARA SECCIONADA	DONDE	AREAS DEPRIMIDAS	HETEROGENEIDAD		
INDISCRIMINADA					
CADA DIEZ AÑOS	CUANDO	PERMANENTE	VIGENCIA		
APORTAR	PARA QUE	CONTRIBUIR A LA	INTENCIONALIDAD		
INFORMACION		EQUIDAD DISTRIBUTIVA			
Teniendo en cuenta la limitación habitual de los recursos para la administración de				VI DE LA INFORMACION INTEGRAL E INTEGRADA	

8

1.4.1. Características

Constituyen la definición del perfil técnico que se pretende lograr cuando en los años siguientes a 1990, la imagen-objetivo del censo se convierta en imagen-realidad.

La utilidad instrumental es la que autorizará a afirmar que se ha superado la época de los censos-documento, y se dió comienzo a la de los censos-instrumento.

Para poder hacerlo, los datos que ofrezca el CPV-90 deberán cumplir con todas y cada una de las otras características señaladas en la columna respectiva del cuadro que comentamos:

La confiabilidad que resulta de una comunidad que al asumir el rol protagónico del operativo, no sólo interviene a través de auténticos representantes en todas sus etapas; también compromete su empeño en responder con la verdad, según su leal saber y entender, a las preguntas del formulario. Seguramente lograr una comunidad que protagonice un censo, es una de las tareas más arduas. En este campo faltan aún metodologías que, superando la transitoria motivación que circunstancialmente alcanza una difusión eficaz, llegue a involucrar cierta y permanentemente a una población con el sistema estadístico que ha de permitirle conocerse, conocer sus problemas y construir su futuro con soluciones realistas.

La suficiencia es todo lo contrario de la abundancia innecesaria. En el caso de la información, lo que abunda daña. Cada dato publicado y difundido que carezca de utilidad para la acción o para la investigación sería, le resta al sistema recursos que pudieron ser destinados a aquellos fines.

El objetivo impuesto por la decisión política al CPV-90 es "obtener la información indispensable para el nivel decisorio" (1.2) así la atención sobre la necesidad de seleccionar cuidadosamente preguntas censales para que lo superfluo no conspira contra suficiente. Tomar decisiones en los niveles de conducción, tanto en el campo público como en el privado, exige información que cuantitativa y cualitativamente dichos niveles tienen o debieran tener definida. Tomar debida nota si la tienen, o contribuir a su capacitación para que lleguen a tenerla, significa poner en marcha un proceso que, aunque requiera años, brindará finalmente los frutos que de él pueden esperarse.

La compatibilidad es una característica que complementa a la suficiencia, y tiene como origen común con ella, la permanente comunicación entre la oferta y la demanda de datos. No sólo el diálogo, también la discusión resulta un componente necesario de dicha comunicación. El resultado de ésta no debe ser la imposición del criterio del estadístico; pero tampoco cabe aceptar las solicitudes del usuario sólo para mantener la cordialidad en la relación oferta-demanda.

Teniendo en cuenta la limitación habitual de los recursos disponibles para estadística, la administración de los mismos exige

una cuidadosa discusión respecto de las prioridades para su destino, y a su ordenamiento deben llegar productores y destinatarios, de común acuerdo.

La complementariedad es la respuesta que primariamente debe darse a la carencia de recursos, cuando ésta es más aparente que real. Esfuerzos, presupuestos y administraciones compartimentalizadas artificialmente, atomizan dichos recursos y conspiran contra la racionalidad de su empleo. En estos casos, comunicarlos -al menos con una metodología en común para programar y controlar la gestión- significa no sólo sumar sus efectos; sino potenciarlos.

Sólo se podrá argumentar carencia de recursos, cuando los disponibles estén coordinados y bien administrados, resulten insuficientes.

La finalidad es la que determina que una actividad determinada, en este caso un censo, es consistente con la decisión que la origina, y coherente con todas las demás actividades concurrentes a un objetivo común. En nuestro caso, dicha finalidad persigue un cambio. El cambio es, en último análisis, el tema central de la programación.

Todo programa se elabora para lograr o para impedir un cambio.

Definir la finalidad del CPV-90, fue su comienzo insoslayable. Como ya se dijo, puede afirmarse que hasta el presente, en general, los censos han contribuido a conocer la realidad de una comunidad. El cambio que se propone este censo, es contribuir a mejorar esa realidad.

La selectividad y la heterogeneidad a que nos referimos están al servicio de la finalidad antes mencionada, y tratan de concentrar prioritariamente el esfuerzo censal hasta ahora homogéneo e indiscriminado, en la población más expuesta residente en áreas geográficas subdesarrolladas y, por lo tanto, social y económicamente definidas. Sin alterar en nada el objetivo censal de cubrir a toda la población del país con el formulario básico, y a una muestra aleatoria de ella con el formulario ampliado; el CPV-90 y sus proyectos complementarios, serán programados para profundizar selectivamente el estudio de las poblaciones humanas más expuestas al riesgo de inaccesibilidad a los bienes y servicios mínimos indispensables para una vida digna.

La vigencia de la estructura operativa de los censos de población y vivienda, estuvo hasta ahora ligada a la periodicidad decenal de los mismos. A partir del CPV-90, la decisión es mantener una organización reducida que durante los períodos intercensales, continúe sus actividades en programación coordinada con los otros organismos del Sistema Estadístico Nacional. La publicación y difusión de los datos censales se programará con la anticipación que permita su empleo durante la vigencia plena de los mismos.

Si la finalidad del censo es el cambio ya mencionado, la intencionalidad es la característica que le da contenido a ese cambio. Y es la que resume a todas las anteriores.

La equidad en la distribución del producto bruto interno de un país, no es meta que pueda alcanzar un censo. Pero el conocimiento de problemas y recursos, en manos de una comunidad que decida protagonizar sus soluciones, es herramienta que contribuye a alcanzar dicha meta. Esa es la hipótesis central de nuestro trabajo.

Si, por cualquier causa, esa herramienta no alcanza la utilidad para la que es concebida, si su elaboración no es confiable y su ampliación y profundidad no son suficientes, si su empleo no logra compatibilizar todos los intereses en juego, si su desarrollo se produce aisladamente o pretende ser más suplemento que complemento de otros instrumentos de cambio, si en el camino pierde a ese cambio como motivación principal, si se ocupa de todos por igual y no lo hace más con los que tienen menos, si los que deciden sobre ella no le aseguran continuidad; si algo de esto ocurre, el próximo censo se hará igual, pero sólo será un censo-documento.

1.4.2. Estrategias y Proyectos Especiales

Proyectar, programar, ejecutar y evaluar un operativo censal cuyo producto tenga las características mencionadas, requiere precisiones estratégicas que hagan posible luego las definiciones tácticas en el terreno operativo.

La última columna del cuadro, resume seis grandes líneas de acción estratégica. Si bien todas tienen importancia en el logro del perfil del CPV-90 integrado por las diez características comentadas; dos de ellas -las identificadas II y IV- enfatizan su accionar en el campo de algunas características, circunstancia también representada en la mencionada columna.

Las técnicas y procedimientos destinados a operativizar las seis grandes líneas estratégicas, serán desarrollados por grupos de tareas que, fuera de las actividades propias del censo y sin estar presionados por una cronología de metas rígidas, cumplan labores de investigación metodológica, diseñen instrumentos hoy inexistentes para la medición de fenómenos sociales, y apliquen otros que siendo conocidos y útiles, nosotros no empleamos aún. Para ello se estudia la puesta en funciones, a partir de 1989, de seis Proyectos Especiales coincidentes con las Estrategias que seguidamente se detallan.

1ª Estrategia: de la CONTINUIDAD

Proyecto Especial I: Protagonismo Comunitario

Más allá de la dinámica normal de las circunstancias que origina eventuales relevos de conducción, es necesario preservar la continuidad de las actividades programadas y, sobre todo, de las ideas que les dieron origen.

Para que esta estrategia sea viable, el acento será puesto en el desarrollo de una metodología que conduzca al protagonismo comunitario.

En un sistema democrático, la voluntad de la población expresada a

través de sus representantes, puede decidir la interrupción o la continuidad de una determinada línea de acción. Para esto es necesario que esa población sepa distinguir entre lo accesorio y lo trascendente, y crea que esto último es apto para los cambios a que aspira, factible desde el punto de vista técnico; y aceptable por su costo social, político, y económico.

2ª Estrategia: de la COMUNICACIÓN

Proyecto Especial II: Coordinación Programática y Control de la Gestión

Resulta obvio afirmar que ningún plan es posible si los equipos responsables de los distintos programas que lo componen, no están debidamente comunicados entre sí. Tan obvio como comprobar que la incomunicación es la regla en la interrelación de las distintas fuentes productoras de datos, y aún dentro de cada una de ellas.

Para que la comunicación alcance un nivel operativo ut. indispensable: a) que quienes dirijan a las instituciones, organismos, decidan trabajar conjuntamente, b) que convengan metas coincidentes o complementarias, c) que sus intereses no entren en conflicto y d) que encuentren un idioma metodológico común.

En el caso del Sistema Estadístico Nacional -y a estos efectos se deben incluir en tal denominación a los productores públicos o privados de información- aún superando las tres primeras condiciones mencionadas, que aparecen como las más importantes, seguiría faltando una metodología que se constituyera en el idioma común necesario para superar los actuales aislamientos. El desarrollo de ese idioma constituye el eje del Proyecto-Especial II. Si en el corto plazo se convinieran bases técnicas conjuntas para la programación y para los procedimientos de auditoría y evaluación, sería posible esperar avances significativos de coordinación en el mediano plazo. La integración administrativa y la consecuente reducción de costos, si fuera viable, sólo debiera proyectarse entre las metas de alcance y con expectativas de logros parciales.

3ª Estrategia: de la CAPACITACION GERENCIAL

Proyecto Especial III: Relación entre Oferta y Demanda de la Información para decidir:

Educar primero a quienes pueden decidir. Esta podría ser la expresión sintética de la tercera estrategia. Conseguir la continuidad y la comunicación constituiría un logro importante, pero aún asegurado el diálogo permanente, los frutos del mismo sólo serán los esperados, si quienes gerencian la demanda y la oferta de datos, tienen asimismo en común, contenidos educativos en los que las tablas de valores admitidos, muestren un ordenamiento de las propias prioridades que, aunque distinto, resulte compatibilizable.

El Proyecto Especial III está destinado, por lo tanto, a determinar las motivaciones de todos los que representando a la comunidad,

adoptan determinaciones en nombre de ella. Asimismo deberá detectar planos de encuentro entre los intereses de productores y usuarios, a fin de ampliar los actuales espacios en que se alcanzan decisiones conjuntas.

Poner de acuerdo a los dirigentes en lo que respecta a las metas es importante, pero no lo es menos hacer que coincidan en cuál es la información prioritaria para alcanzar dichas metas. Ambos logros son difíciles pero posibles. Sólo serán inalcanzables sin educación previa.

4a Estrategia: de las CONCENTRACIONES COINCIDENTES

Proyecto Especial IV: Relación entre el destino del Gasto y el enunciado de la Política

El destino final del gasto, decidido por la administración de cualquier empresa bien organizada, señala el área en que se concentra el interés de quienes la dirigen.

Sea cual fuere la política declarada de esa empresa, sólo hay una política que tuvo oportunidad de ser cumplida: aquella que concentró directa o indirectamente el grueso de sus recursos valorizables.

En el campo de la información, no siempre se observa una coincidencia total entre la concentración del interés señalado por la política, y la concentración del esfuerzo representado por el destino real del gasto. Es posible que exista una coincidencia parcial, pero ésta generalmente resulta de difícil comprobación y, aún probándola, de difícil cuantificación relativa (porcentaje del gasto total debiera concentrarse el esfuerzo estadístico por identificar, medir y analizar la evaluación, de las variables que afectan a los más expuestos al riesgo de inaccesibilidad o accesibilidad insuficiente, a bienes y servicios indispensables para una vida digna). El monto de dicho porcentaje será particular para cada empresa productora de datos, según su misión y funciones dentro de una comunidad, pero, fijado su límite inferior, el cumplimiento del mismo debe ser eficazmente vigilado, para impedir que dicha empresa deje de prestar el servicio que su política promete a la comunidad que la mantiene.

El análisis de la relación entre la concentración del gasto y la del mencionado riesgo, por su importancia social, justifica la puesta en marcha del Proyecto Especial IV que, como los otros cinco, forman parte del marco referencial del CPV-90, y condicionan la discusión de su contenido temático ya que éste incluiría o dejaría de incluir algunas preguntas, y las formularía de una forma o de otra, según la existencia y la producción de los mencionados proyectos especiales.

5a Estrategia: de la EFICIENCIA

Proyecto Especial V: Relación costo-impacto en la distribución del PBI

Aún suponiendo que un porcentaje significativo del gasto en información, coincidiera con una concentración igualmente importante de riesgo, resultaría muy difícil, con los medios de que disponemos actualmente afirmar una relación de causa-efecto en una más justa aplicación práctica del concepto de equidad distributiva.

El Proyecto Especial V, promoverá el desarrollo de técnicas y procedimientos que contribuyan al conocimiento del rol que la información adecuada produce en la toma de decisiones gerenciales, y la influencia que éstas, a su vez, tendrían en beneficio de los más expuestos al riesgo antes citado. La cuestión central a responder por este Proyecto podría expresarse así: Cuál es el impacto que en la justa distribución del PBI, podría producir una inversión de costo conocido, destinada a producir información seleccionada para la toma de decisiones gerenciales, prioritarias según políticas de alto contenido social?

Tal pregunta es un desafío para el grupo de investigación que seguramente irá elaborando, en sucesivas aproximaciones, instrumentos de medición que en el futuro harán posible cuantificar la eficiencia en la administración de los medios, y la efectividad en el alcance de los fines.

6a Estrategia: de la INTEGRALIDAD Y LA INTEGRACION

Proyecto Especial VI: Base Unica de Datos Indispensables

Este proyecto sirve no sólo a todos los otros proyectos especiales, sino también a todos los programas del Sistema Estadístico Nacional y en la medida que resulte factible y conveniente, a otras fuentes productoras de datos.

Su objetivo es ofrecer con amplitud y profundidad normatizada toda la información que, producida en nuestro país o fuera de él, esté relacionada con el propósito de contribuir a la equidad distributiva.

Esa integrabilidad condicionada se complementaría con programas computarizados que facilitarían integraciones alternativas de los datos, según los requerimientos de los usuarios cuyo acceso a los archivos esté previamente autorizado.

La información del CPV-90 y la de los censos anteriores, que posibilite el análisis de tendencias en la evolución histórica de las variables relacionadas con población y vivienda; se complementará al ingresar a la base, con la proveniente de otros programas de estadísticas sociodemográficas (encuesta permanente de hogares, índice de precios al consumidor, sistematización y estadísticas derivadas), con estudios especiales (investigación sobre la pobreza en Argentina), con otros censos (agropecuario, económico), y con todas las restantes estadísticas de las actividades productivas y del comercio que hoy produce y ofrece separadamente el INDEC.

El diseño, la alimentación y la puesta en funciones de la Base Unica de Datos Indispensables, constituirá un importante instrumento coordinador de la oferta, y se transformará de inmediato en un

apreciado servicio a seleccionados usuarios del ámbito oficial y privado.

5. Comentarios sobre la prefactibilidad Técnica y Económico-financiera

El país cuenta con una adecuada disponibilidad de recursos humanos, muchos de los cuales con apreciable experiencia en censos de población y vivienda, por haber participado en uno o más de los anteriores relevamientos decenales.

La ya mencionada dispersión de los equipos una vez concluidas las tareas de 1970 y 1980, ha sido en parte superada por la estabilidad de los cuadros superiores del INDEC, y por la vocación de servicio de los profesionales que los constituyen.

Esto ha permitido retener valiosos aportes que hoy asumen la conducción de los distintos grupos de tareas, asegurando con su idoneidad profesional y su experiencia, la factibilidad técnica del operativo decenal, en lo que respecta al Nivel Central de conducción.

La reciente selección de delegados nacionales para cubrir las relaciones interinstitucionales en los niveles regional y provincial del Censo Nacional Agropecuario, actualmente en ejecución, permite anticipar, asimismo, la disponibilidad de profesionales en cantidad, calidad y capacidad de trabajo, probada en un terreno en que no sólo los conocimientos sino también el adecuado ejercicio de las relaciones públicas asume relevante importancia. La primera reunión general de trabajo con los Directores Provinciales de Estadística, se llevará a cabo en Buenos Aires, entre el 12 al 14 de octubre del corriente año, inaugurándose así una serie de encuentros periódicos, que serán complementados con la inclusión temporaria de representantes provinciales a los grupos de Trabajo de Nivel Central.

En lo que respecta a la comunicación entre los representantes de la oferta de información y los usuarios que constituyen la demanda de la misma, ya han comenzado los contactos previos estando previsto que se realice el Primer Taller para la discusión del contenido conceptual del CPV-90.

Han sido invitados representantes oficiales de distintos sectores, particularmente de vivienda, educación, trabajo, y salud; así como de instituciones privadas, partidos políticos, asociaciones gremiales y miembros de la comunidad académica.

Se han iniciado los primeros contactos con las autoridades de educación, teniendo en cuenta que el operativo censal se realiza tradicionalmente con el aporte de los maestros, estimándose que en octubre de 1990 deberán movilizarse aproximadamente 350.000, para cubrir las tareas propias de organización, capacitación, supervisión, control y captación de los datos mediante los formularios correspondientes.

Los estudios de prefactibilidad económico-financiera contribuyen igualmente a asegurar la viabilidad del operativo. El gobierno Nacional expidió el decreto Nro. 2240/87 (ver anexo I), mediante el que se dispone la realización del censo decenal en todo el país, se definen responsabilidades y se asignan recursos especiales para concretar el mandato. Estas previsiones incluyen la contratación de una planta de personal transitorio para este fin exclusivamente, en

un momento en que existen rigurosas limitaciones para el ingreso y aún para la permanencia de personal a servicio del estado.

Recursos extrapresupuestarios provenientes del Banco Mundial y específicamente dedicados al Censo de Población y Vivienda o indirectamente vinculados a él, tales como: Sistema Cartográfico Geo-referencial, Encuesta Permanente de Hogares, y Estadísticas Sectoriales Continuas, complementan la cobertura que permite afirmar la prefactibilidad económico-financiera de las operaciones.

Se ha dado comienzo a las primeras actividades para los correspondientes y detallados estudios de factibilidad. Asimismo se han iniciado las acciones tendientes al diseño e instrumentación de un sistema computarizado que además de permitir los registros contables de rutina, haga posible una auditoría de costos que garantice futuros estudios de eficiencia administrativa.

1. Toma de Decisiones.

1.1. ESTADÍSTICAS SOCIALES Y CENSO DE POBLACION: UNA VISION INTEGRADORA

Los Directores del INDEC y de la DNECD han definido oportunamente los lineamientos políticos del CPV-90. En relación con ellos el director del operativo censal, ha expresado:

"Entendemos a las estadísticas sociodemográficas como el conjunto de información orientado a reflejar el complejo entramado social de nuestro país.

Partimos del reconocimiento de que existen en él diversos ejes multidireccionales de los que las estadísticas deben dar cuenta.

Estos ejes parcializan a la sociedad, o a los subgrupos de la misma, de muy diferentes maneras, que van desde la conformación de una determinada estructura social, o la estructura por sexo y edad, hasta la tasa de prevalencia de alguna morbilidad específica, pasando por las condiciones en las que se desarrolla la vida social (Condiciones relativas a la vivienda, infraestructura de servicios como salud, educación etc.).

Esta visión de lo social se corresponde con la idea de que lo social, económico, político, y cultural conforman un todo y por lo tanto algo similar debería ocurrir en el campo de la información, donde las estadísticas sociodemográficas se incluyen en un sistema único, integrado, e interactivo.

Nuestra sociedad presenta desiguales posibilidades de acceso a los bienes y servicios que produce. Parte de los datos que se elaboran deben reflejar cabalmente estas diferencias con el sentido explícito de aportar elementos para el conocimiento, y el diseño y ejecución de políticas que coadyuven a la superación de las mismas.

Para los productores de estas estadísticas, la sociedad es simultáneamente el objeto a partir del cual se obtiene la información y se construyen los datos, y el sujeto que debe usufructuar de los mismos. De este modo el rol de los productores es una suerte de rol intermediario activo, que define el campo de observación y recopila

los datos para luego transferirlos a los usuarios, quiénes podrán tomarlos por tal como están o construir un nuevo dato a partir de los mismos.

La definición de la problemática en estudio y de los campos de observación, se debe dar a través de un proceso de interacción entre usuarios y productores. Este proceso es el que permite modificar y adecuar la información que se produce a las necesidades de la población. Es responsabilidad de los productores la búsqueda de mecanismos explícitos que posibiliten este proceso de retroalimentación.

Si bien los hacedores de políticas y la comunidad académica constituyen los usuarios principales, es necesario avanzar progresivamente para que la información sea de utilidad para los diversos sectores de la sociedad, en particular las asociaciones intermedias, los núcleos comunitarios y las administraciones locales.

Dentro de este contexto el Censo de Población y Vivienda debe verse como un elemento integrado al conjunto de Estadísticas socio-demográficas, e integrador del mismo.

Integrado, porque solo visto en el marco de la totalidad de las estadísticas sociales que se producen y como complemento a otras fuentes, será posible cumplir con los objetivos definido para el conjunto de las estadísticas socio-demográficas.

Integrador, porque abarca la totalidad de las viviendas, los hogares y la población del país, con posibilidades de desagregación en niveles geográficos menores; contiene algunas de las principales variables que hacen a la estructura demográfica y social; y constituye la base para la confección de marcos muestrales.

En términos generales se puede decir que el objetivo del censo es el de cuantificar y caracterizar las viviendas y la población del país, en un momento determinado.

La cuantificación exhaustiva constituye el rasgo de un censo y sus resultados hacen a diversos objetivos entre los que se encuentran la determinación del número de representantes y participa en la determinación de la coparticipación federal.

En cuanto a la caracterización, de acuerdo a lo señalado para el conjunto de la información socio-demográfica, debe, para las temáticas que aborda, reflejar las situaciones diferenciales en las que se encuentran las distintas unidades de análisis.

Se menciona habitualmente al censo como una fotografía, quizá sería más próximo pensar en una radiografía, de una sociedad que está en continuo cambio con algunos aspectos que se modifican muy rápidamente y otros que lo hacen con lentitud. Estos últimos son los que primordialmente capta el Censo y su integración con otras fuentes es lo que permite una visión dinámica más acabada de dicho proceso.

Si bien la información sociodemográfica suele organizarse en forma sectorial (vivienda, salud, educación, etc.) el Cen'90 avanzará hacia una visión integrada, proporcionando información (édita, inédita o en archivos) referida a grupos o sectores específicos de población.

Uno de los ejes fundamentales de este Censo será la búsqueda de una fluida interacción con la población en general y con los usuarios en particular a lo largo de todo el proceso censal, buscando una participación activa en las etapas de formulación y recolección y proporcionando formas simples y flexibles de acceso a los resultados."

1.7 Ubicación Estructural del Programa CPV-90

La Dirección del Censo de Población, depende de la Dirección Nacional de Estadísticas Sociodemográficas (DNESD), organismo que forma parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos(INDEC), junto con otras cinco Direcciones Nacionales:

1) De Coordinación del Sistema Estadístico Nacional, 2) De estudios Estadísticos, 3) De estadísticas de Actividades Productivas, 4) De Estadísticas de Comercio, 5) De computación Estadística. El INDEC depende de la Secretaría de Estado y Planificación, y ésta directamente de la Presidencia de la Nación. La DNESD cuenta además de la Dirección del CPV, con otras tres Direcciones; 1) De Encuesta Permanente de Hogares y otras Encuestas Especiales(EPH), 2) de Sistematización y Estadísticas derivadas(SED) y 3) De encuesta de Gastos e Índice de Precios al Consumidor (IPC). (Fig.1)



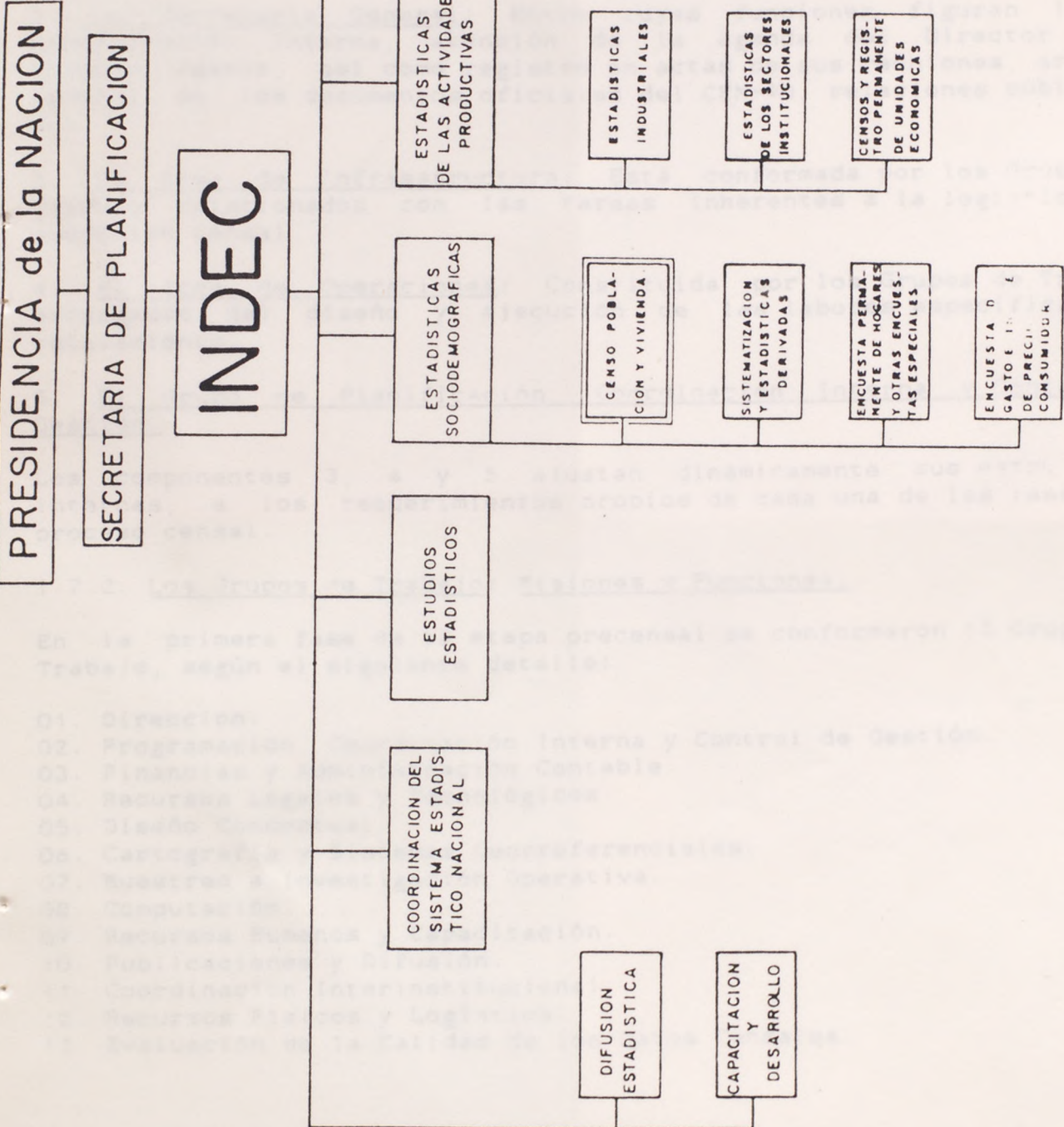


Figura 1

1.7.1. Organización de la Dirección del Censo.

La estructura de la Dirección del CPV-90, presenta cinco dependencias directas: (ver fig. 2)

1. El Consejo Asesor: Presidido por el Director y conformado por miembros permanentes (Responsables de Grupos de Trabajo dependientes de la Dirección CPV-90) y miembros invitados (expertos en temas a ser tratados en una reunión determinada). Sus funciones son: a) de asesoría en los asuntos que les presente el Director y b) de análisis crítico de los resultados que arroje el control de gestión.

Las reuniones ordinarias se realizan semanalmente. Las extraordinarias se formalizan por disposición de la Dirección o por sugerencia de tres o más de sus miembros permanentes.

2. La Secretaría General: Entre cuyas funciones figuran las de normatización interna, atención de la agenda del Director y del Consejo Asesor, así como registro en actas de sus reuniones, archivo general de los documentos oficiales del CEN-90, relaciones públicas, etc.

3. El Area de Infraestructura: Está conformada por los Grupos de Trabajo relacionados con las tareas inherentes a la logística del operativo censal.

4. El Area de Operaciones: Constituida por los Grupos de Trabajo encargados del diseño y ejecución de las labores específicas del relevamiento.

5. El Grupo de Planificación, Coordinación Interna y Control de Gestión.

Los componentes 3, 4 y 5 ajustan dinámicamente sus estructuras internas, a los requerimientos propios de cada una de las fases del proceso censal.

1.7.2. Los Grupos de Trabajo: Misiones y Funciones.

En la primera fase de la etapa precensal se conformaron 13 Grupos de Trabajo, según el siguiente detalle:

01. Dirección.
02. Programación, Coordinación Interna y Control de Gestión.
03. Finanzas y Administración Contable.
04. Recursos Legales y Tecnológicos.
05. Diseño Conceptual.
06. Cartografía y Sistemas Georreferenciales.
07. Muestreo e Investigación Operativa.
08. Computación.
09. Recursos Humanos y Capacitación.
10. Publicaciones y Difusión.
11. Coordinación Interinstitucional.
12. Recursos Físicos y Logística.
13. Evaluación de la Calidad de los Datos Censales.

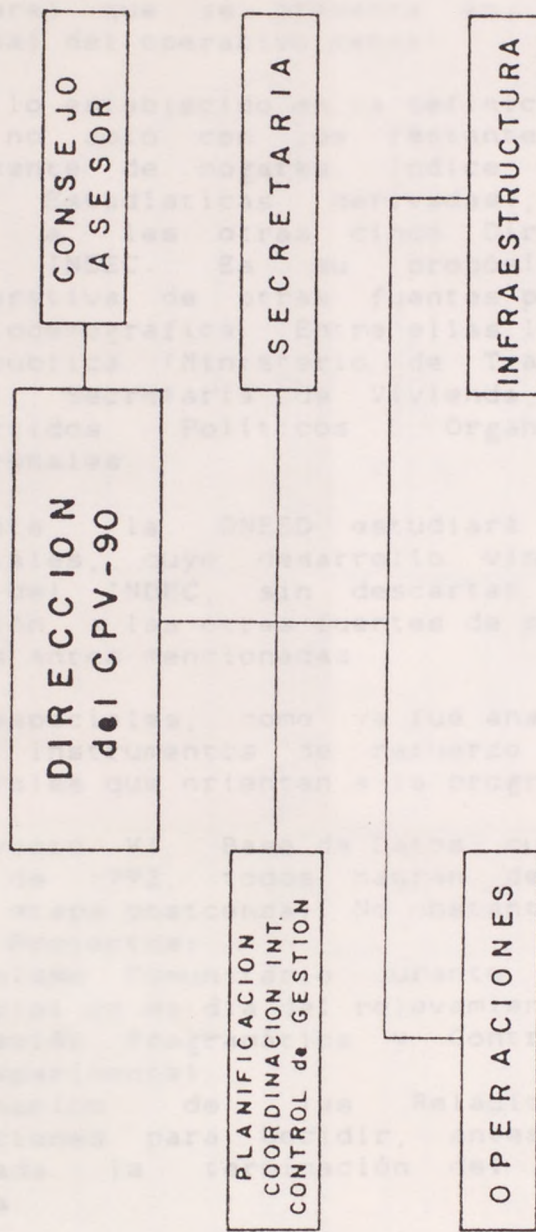


Figura 2

Los grupos 02 al 13 están a cargo de un Responsable y disponen de la planta mínima de personal transitorio, que les permite cumplir con su misión y con las funciones que de ellas se derivan.

El detalle descriptivo de dicha misión y funciones puede ser consultado en el anexo II.

1.8. Ubicación Funcional del Programa CPV-90

El esquema general que se presenta en la figura 3, resume la ubicación funcional del operativo censal.

De acuerdo con lo establecido en la definición política, el mismo ha sido integrado no solo con los restantes programas de la DNESD (Encuesta permanente de hogares, Índice de precios al consumidor, Sistematización, Estadísticas derivadas), sino también con los correspondientes a las otras cinco Direcciones Nacionales que constituyen el INDEC. Es su propósito además, promover la coordinación operativa de otras fuentes productoras de información estadística sociodemográfica. Entre ellas las correspondientes a la administración pública (Ministerio de Trabajo, Educación, Salud, Bienestar Social, Secretaría de Vivienda, etc.), de la Comunidad Académica, Partidos Políticos, Organizaciones Gremiales y Asociaciones Patronales.

Complementariamente, la DNESD estudiará la viabilidad de seis proyectos especiales, cuyo desarrollo vincularía a la totalidad de los organismos del INDEC, sin descartar la posibilidad de que interesara también a las otras fuentes de producción de estadísticas sociodemográficas antes mencionadas.

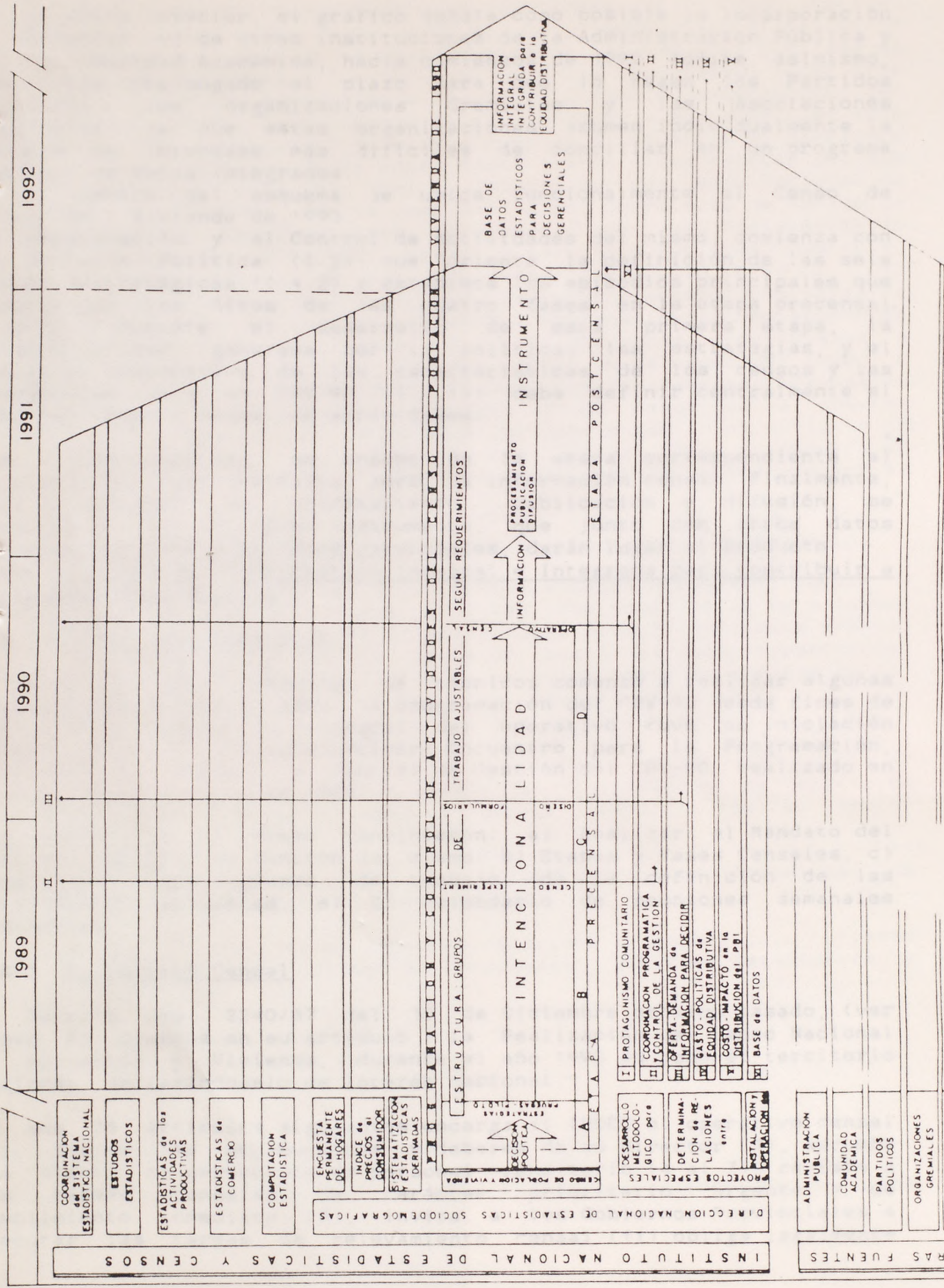
Los proyectos especiales, como ya fue analizado en 1.4.2, han sido concebidos como instrumentos de refuerzo para la concreción de las estrategias generales que orientan a la programación de CPV-90.

Excepto el Proyecto VI, Base de Datos, cuya culminación se propone para comienzos de 1992, todos habrán de prolongarse más allá del término de la etapa postcensal. No obstante, están previsto aportes parciales de los Proyectos:

- I.- Protagonismo Comunitario durante toda la etapa precensal y en especial en el día del relevamiento.
- II.- Coordinación Programática y Control de Gestión, antes del Censo Experimental.
- III.- Determinación de las Relaciones Oferta-Demanda de Informaciones para Decidir, antes de la fecha en que está programada la terminación del formulario censal a la imprenta.

Los proyectos IV y V exigirán seguramente tiempos mayores por la naturaleza de las investigaciones que promueven (Relaciones Gasto-Política y Costo-Impacto respectivamente).

Las líneas verticales ascendentes que en el esquema parten de los Proyectos I, II, III y VI, señalan que los mismos, si bien están gráficamente ubicados en el ámbito administrativo de la DNESD, son propuestos para servir a la totalidad de los organismos dependientes del INDEC.



En su parte inferior, el gráfico señala como posible la incorporación al Proyecto VI de otras instituciones de la Administración Pública y de la Comunidad Académica, hacia comienzos de 1992. Admite, asimismo, como más prolongado el plazo para que lo hagan los Partidos Políticos, las Organizaciones Gremiales y las Asociaciones Patronales, ya que estas organizaciones asumen individualmente la defensa de intereses más difíciles de conciliar en un programa conjunto de datos integrados.

En el centro del esquema se ubica funcionalmente el Censo de Población y Vivienda de 1990.

La programación y el Control de Actividades del mismo, comienza con la Decisión Política (I.2) que orienta la definición de las seis líneas estratégicas (I.4.2) y establece los episodios principales que constituyen los hitos de las cuatro fases en la etapa precensal. (I.8.3). Durante el desarrollo de esta primera etapa, la intencionalidad, generada por la política, las estrategias, y el análisis comparativo de las características de los censos y las proyectadas para el CPV-90 (I.4.1); debe definir centralmente el carácter común a todas las actividades.

Esa intencionalidad es insumo de la etapa correspondiente al relevamiento cuyo producto será la información censal. Finalmente, ésta, mediante su procesamiento, publicación y difusión, se convertirá en el censo-instrumento, que junto con otros datos estadísticos para decisiones gerenciales, darán lugar al producto final programado: "Información Integral e Integrada para contribuir a la Equidad Distributiva."

1.8.1. Cronología Operativa

Si bien un grupo reducido de técnicos comenzó a realizar algunas tareas preparatorias para la programación del CPV-90 desde fines de 1987, la coordinación integral del operativo tuvo su iniciación formal con el llamado Primer Encuentro para la Programación, Coordinación Interna, y Control de Gestión del CPV-90, realizado en Buenos Aires en Junio de 1988.

Los asistentes al mismo convinieron: a) Analizar el Mandato del Decreto Censal y en función del mismo: b) Etapas y Fases Censales, c) Constitución de grupos de trabajo, d) La definición de las actividades primarias, e) El calendario de reuniones semanales ordinarias.

1.8.2. El Decreto Censal.

El Decreto Nro. 2240/87 del 30 de Diciembre próximo pasado, (ver Anexo I) dispone en su artículo 1 la "Realización del Censo Nacional de Población y Vivienda, durante el año 1990 en todo el territorio nacional, declarándose de interés nacional."

En sus 25 artículos siguientes encarga al INDEC el operativo censal (2), define las atribuciones y deberes de su Director (3), aprueba una planta no permanente de personal transitorio (4 al 7), reviste a las tareas censales de carácter prioritario, urgente y de cumplimiento inmediato (9), invita a los Gobiernos Provinciales a ejecutar las tareas de relevamiento censal (11), obliga legalmente

(Ley Nro. 17.622) al cumplimiento de las tareas que el censo imponga, y reglamenta su acatamiento (13 al 16), estructura al operativo censal sobre la base de la organización de las escuelas públicas de la enseñanza primaria (17 y 18), obliga a las autoridades superiores de los organismos nacionales a conceder, a simple requerimiento del Director del INDEC, la colaboración del personal a su cargo, así como la afectación transitoria de bienes muebles e inmuebles al operativo censal, desde cuatro meses antes hasta cuatro meses después del día del censo (19); crea el comité Coordinador del Censo Nacional de Población y Vivienda, con la presidencia del Secretario de Estado de Planificación y Representantes permanentes de los Ministerios de Interior, Defensa, Economía, Obras y Servicios Públicos, Justicia, Salud y Acción Social y actuando como Secretario Ejecutivo el Director del INDEC. Prevé, asimismo, la incorporación transitoria de representantes de otras instituciones y la constitución de grupos de trabajo "ad-hoc" (20), invita a los gobiernos provinciales a constituir Comites Censales Locales, con un delegado del INDEC, y faculta al Director del INDEC a reunir Comités Censales Regionales (21), obliga a las Fuerzas Armadas y de Seguridad a prestar colaboración durante un lapso igual al mencionado en el artículo 19 (23), determina la imputación de los gastos (24) y faculta al Ministerio de Educación y Justicia para disponer asueto escolar el día del censo.

1.8.3. Etapas y Fases Censales. Pruebas Piloto y Censo Experimental.

El proceso censal se ha dividido en tres etapas: precensal, censal, y poscensal. La primera de ellas, a su vez, fue subdividida en 4 fases: A) Desde Junio/88 hasta la primera prueba piloto (Noviembre 6/88) B) desde la terminación de la anterior hasta el censo experimental (Julio 7/89) C) desde el fin de la anterior hasta la entrega de los formularios censales definitivos a la imprenta (Diciembre desde esta última fecha hasta un día aún no determinado D) 1990, en que será realizado el censo.

1ª PRUEBA PILOTO: prueba integral de instrumentos de captación (cuestionarios e instructivos) y primer contacto con el sector educativo.

Objetivo General: orientar la elaboración definitiva de los instrumentos de captación de información.

Se evaluarán, entre otros, aspectos relativos a: capacidad - tiempo de relevamiento, dificultad de respuesta, calidad estadística y calidad analítica.

Fecha: 6 de noviembre de 1988.

Lugar: 2 áreas en Capital Federal.

Tamaño: aproximadamente 1200 viviendas.

2ª PRUEBA PILOTO: prueba del operativo censal.

Objetivo General: ajustar las principales actividades del operativo censal.

Se evaluarán: los tiempos de capacitación y relevamiento, la capacitación, los instrumentos de captación, los de control de gestión, de evaluación, el muestreo y la logística.

Fecha: Mayo-Junio 1989.

Lugar: distintas áreas del país.

Tamaño: entre 1.000 a 3.000 viviendas.

CENSO EXPERIMENTAL: Prueba integral del operativo censal.

Objetivo General: probar y ajustar el conjunto total de actividades del censo.

En esta prueba se incluye al total de actividades que conforman el censo desde la capacitación hasta la obtención de resultados y la difusión.

Para algunas actividades, como logística y procesamiento, ésta será una prueba de gran significación. Para otras, como diseño conceptual, capacitación y control de gestión, será confirmatoria de lo ya elaborado y aprobado con anterioridad.

Fecha: Septiembre de 1989.

Lugar: algunas áreas completas (fracciones o radios) en distintas partes del país.

Tamaño: 5.000 a 10.000 viviendas.

EL CENSO DEFINITIVO DEBE SER UNA REPLICA DEL CENSO EXPERIMENTAL

De ser necesario se programará un nuevo censo experimental a comienzos de 1990. El mismo sólo estará justificado si el censo experimental de 1989 marca la necesidad de ajuste en el censo global. Aspectos tales como: instrumentos de captación, capacitación, evaluación, muestreo y publicidad, deben haber sido definidos previamente y en 1990 no serán objeto más de pruebas.

En resumen, la primer y segunda prueba tienen como objetivo principal el definir los instrumentos de captación y la metodología de capacitación y como objetivos secundarios el de adquirir experiencia para el resto de las tareas censales.

En la segunda prueba se ensayarán la mayor parte de las actividades que componen el operativo censal y sus resultados deben permitir confeccionar los instrumentos definitivos y orientar en forma precisa el diseño de las otras actividades.

El diseño estará definido para el momento del Censo experimental, el que será confirmatorio de su adecuación.

Este conjunto de actividades centrales definidas por la Dirección no elimina la posibilidad que los grupos propongan y realicen pequeñas pruebas con fines específicos.

Los objetivos específicos de las actividades posteriores a la primera prueba piloto serán elaborados y propuestos a la Dirección por grupos de trabajo nombrados a tal fin. Los mismos estarán coordinados por los Grupos de Trabajo 02 y 12.

Estos dos grupos prepararán antes del 11-11-88, una primera propuesta de fecha, lugar y tamaño para la segunda prueba piloto y el Censo experimental, así como de la conformación de los grupos y las fechas de entrega de los documentos con los objetivos específicos y las características de las tareas.

Además, la propuesta se elaborará en consulta con todos los grupos, y la determinación del tamaño participarán los Grupos de Trabajo 05, 07 y 13; y respecto al lugar, los Grupos 05 y 09.

En la elaboración de estas propuestas se tendrá en cuenta que se trata de completar la etapa de diseño para fines de 1989.

8.4. La Coordinación Interna.

La coordinación interna, ha dado, ya comienzo entre los diferentes organismos del INDEC. A título de ejemplo se cita el caso del apareamiento de viviendas entre varios registros. Oportunamente, fue planteada la necesidad de aparear, por vivienda, los datos del Censo de Población con los de otros relevamientos o registros de la encuesta Permanente de Hogares (EPH), para el estudio de las características de los rechazos y para el cotejo de datos comunes; de relevamientos ad-hoc para el análisis de calidad de los datos y para la cobertura del Censo; También de registros utilizados por el registro Nacional de Unidades Estadísticas (RENUE), dependiente de la Dirección Nacional de Actividades Productivas.

Este "matching" posibilita el trabajo, fundamentalmente, para zonas urbanas en donde existen nombres de calles y número de puerta. En el caso de zonas urbanas de viviendas precarias, donde es posible que no se tenga nombre de calles ni número de puerta, el cotejo puede realizarse al nivel de número de manzana, permitiendo ubicar el conjunto de viviendas pertenecientes a una misma manzana o sector.

Para superar las dificultades de obtener un nexo directo de domicilios entre los cuestionarios censales y otros registros, se sugirió usar como nexo intermedio las planillas del censista (ej. planilla Nro.1 del Censo del '80 o planilla Nro.2 del Censo del '70). Se ha diseñado una planilla que podría ser utilizada en el próximo Censo.

Si estas planillas fueran remitidas al INDEC, junto con las cédulas censales, sus datos podrían ser grabados, en un proceso totalmente independiente, para configurar un archivo de direcciones.

Este archivo podría aparearse con los archivos del Censo a través del código de ubicación geográfica (Pcia., Fracción, Radio, Segmento, Bloque de manzana o sector y el número de orden de la vivienda), dado por el censista en dicha planilla y que, a la vez, se reitera en el cuestionario.

Las planillas del censista deberían ser remitidas con el croquis del segmento correspondiente, de modo que este material posibilite corregir nombres de calle registrados o grabados con error.

Es importante que la numeración de la manzana se realice de una manera coherente con la utilizada para la actualización de la cartografía censal que se está llevando a cabo en las localidades de mayor población, vía convenios RENUÉ. De la misma manera, deberá mantenerse la coherencia con el manual de normalización de calles del RENUÉ.

Es conveniente puntualizar que en la medida que la experiencia explicitada en el primer párrafo, no sea transferida a un registro que funcione permanentemente con el objeto de mejorarlo y mantenerlo como el marco muestral básico, los datos censales quedarán desactualizados muy rápidamente.

Si el uso más inmediato de estos apareamientos es para la EPH o para evaluaciones de calidad y cobertura del Censo, se podrá grabar en una primera etapa, las planillas de segmentos que corresponden a determinadas fracciones y/o radios, en determinadas localidades.

Es de notar que este procedimiento permitiría un apareamiento automático del archivo de direcciones con el archivo de datos censales. Pero el apareamiento de éstos con algún otro archivo de encuesta (por ej. de EPH) parecería todavía de difícil automatización total.

El esquema RENUÉ prevé apareamientos de este tipo, a través de las distintas pruebas piloto.

El ejemplo anterior es representativo de todo un proceso de intercomunicación entre organismos, que hasta la fecha no había sido logrado en la dimensión en que hoy puede observarse. A las reuniones ordinarias que semanalmente realiza el plenario de grupos de trabajo para evaluar el cumplimiento de los programas, concurren como miembros naturales los responsables de las otras Direcciones de la DNESD. Además, son especialmente invitados a reuniones extraordinarias los Directores Nacionales de las Direcciones Nacionales del INDEC: o quienes dentro de ellas son responsables de programas vinculados con el CPV-90.

Programación de las Actividades Primarias

efectos de homogeneizar el nivel analítico de las actividades del programa CPV-90 cada uno de los 3 subprogramas (uno por cada Grupo de Trabajo mencionado en 2.2) que lo componen, han expresado sus propias actividades de acuerdo con las siguientes normas:

- que se denomine actividad primaria a la que tenga una duración no menor de quince días.
- que para evitar superposiciones o carencias simultáneas, cada actividad primaria corresponda a la misión y funciones propias de cada grupo.
- que para cada actividad primaria se señalen las homólogas que la precedan y que sean condicionantes de aquella (necesarias para su ejecución) dentro del propio subprograma, o de otros subprogramas (gráfico PERT: Program, Evaluation and Review Technique).
- que se proceda en forma similar a c) para aquellas actividades que sean consecuencia de una anterior.
- que al indicar la extensión esquematizada en semanas (gráfico de Gantt), se individualicen aquellas actividades primarias cuya ejecución no tiene previsto tiempo de holgura (actividades críticas) (trazado CPM: Critical Path Method).

En las primeras aproximaciones se identificaron 287 actividades primarias para todos los subprogramas en funciones y para la etapa precensal.

Posteriormente se han producido ajustes por fase, que facilitan la lectura de los gráficos y como consecuencia de ello, el empleo de los mismos en el control de gestión que ya se ha iniciado en forma experimental para la fase A de la primera etapa. En el Anexo III pueden consultarse algunos ejemplos de las impresiones computarizadas relacionadas con el análisis que nos ocupa. Son:

9.1. Listado General y Gráfico de Gantt

Esta salida de computadora permite analizar en detalle, las 287 actividades primarias ya mencionadas que corresponden a la etapa precensal (Junio 1988 - Octubre 1990).

Una línea vertical interrumpida, señala el estado de ejecución programada o la fecha del control de gestión que motivó la impresión (Septiembre 20/1988).

Las actividades primarias están ordenadas por el orden creciente del número de grupo de trabajo responsable de su ejecución. Luego de su enumeración correlativa (1-287), se ubica el código identificador de cada actividad. Consta de cuatro dígitos: los dos primeros corresponden al Grupo de Trabajo (01-13), los dos restantes numeran en orden creciente las actividades primarias de cada grupo (01-).

Las líneas horizontales indican la duración de cada actividad. Las líneas señalan aquellas que, según el responsable de cada grupo, fueron identificadas como actividades primarias críticas (sin tiempo de holgura).

9.2. Listado Particular de las Actividades Primarias de la FASE A

A título de ejemplo, el anexo III sólo incluye el informe computarizado relacionado con la fase A. Esta fase consta de 37 actividades primarias que, en este ejemplo son analizadas en el informe correspondiente al 23 de Septiembre de 1988, según los siguientes listados:

1. Detalle de cada actividad primaria que incluye: a) número de orden, b) código, c) nombre, d) comienzo y término tempranos, e) comienzo y término tardíos, f) comienzo y término programados, g) duración en días, h) cantidad de actividades predecesoras, i) ídem de sucesoras, j) tiempo de holgura y k) recursos asignados.

En relación con el punto k) debe señalarse que actualmente comienza el desarrollo de un sistema contable que tiene como objetivo, además de los registros habituales requeridos por la legislación en vigencia, aquellos otros que hagan posible analizar el destino del gasto y la determinación de costos por Grupo de Trabajo y por Actividad primaria. (Ver Proyectos Especiales IV y V en 1.4.2.). Hasta lograr ese grado de detalle para dicha información, la computadora está programada para anotar "ninguno" como recursos asignados por actividad, ya que los mismos lo están por Grupo de Trabajo, es decir, por subprograma.

2. Cronología Operativa

Se adjuntan tres gráficos de GANTT: a) Cronología de la totalidad de las actividades críticas de Fase A (Junio a Noviembre 1988), b) ídem de las actividades primarias críticas, y c) ídem de las actividades primarias no críticas.

Todos ellos con el corte vertical correspondiente al control de gestión de Septiembre 27 de 1988.

3. Coordinación Operativa

El PERT que se incluye en el Anexo III registra la relación existente entre las 37 actividades primarias de la fase que comentamos.

Para cada una de las actividades informa: a) número correlativo de orden, b) código de identificación por Grupo de Trabajo responsable, c) nombre reducido, d) fecha y hora de comienzo, e) ídem de término, f) duración total en días y g) tiempo de holgura.

4. Ruta Crítica

Cuando las actividades primarias de una fase o de una etapa en su conjunto, se presenta en un número tal que complican la lectura rápida del gráfico, se adopta una versión reducida del

mismo (ver Anexo III.9.2.4).

En ella las actividades solo se identifican por el número correlativo de listado, lo que es suficiente para el análisis si se cuenta con la información 9.2.4. La ruta crítica resulta así más fácilmente visible que en el PERT completo donde, como en esta sinopsis, está identificada por interconexiones dobles para las actividades primarias predecesoras y sucesoras de aquella cuya gestión se controla.

10. Resumen del Capítulo II

Se presenta un análisis de la metodología de Programación que será utilizada para la realización del Censo de Población y Vivienda de 1990, por la Dirección Nacional de Estadísticas Sociodemográficas del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

En ella se detallan técnicas y procedimientos destinados a la instrumentación de un mandato político, que establece la necesidad de realizar un censo que constituya una encuesta diseñada por una comunidad protagonista de su desarrollo, a fin de obtener la información indispensable para el nivel decisorio de sus representantes. Su contenido conceptual será acordado entre productores y usuarios de datos, integrándose con todos los programas del Sistema Estadístico Nacional, reorientados hacia un cambio que los concentre con prioridad en la población más expuesta residente en áreas deprimidas del país. La agencia del programa censal debe considerarse permanente y su propósito último, será contribuir al logro de la equidad distributiva.

II. VIGILANCIA EN LOS CENSOS CONCEPTOS SOBRE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL EN LOS CENSOS DE POBLACION Y VIVIENDAS

En el contexto de este documento se engloba en la "vigilancia" a todo el conjunto de acciones que permiten conocer si los programas se desarrollan tal como estaba previsto, si se producen las acciones esperadas y si éstas logran los cambios que deberían producir. Así, vigilancia es esencialmente conocimiento en torno a lo que debería alcanzarse, lo que realmente se hizo, y las causas de las discrepancias que eventualmente aparezcan.

La vigilancia (supervisión, monitoria, evaluación) genera los conocimientos necesarios para orientar las acciones de cambio, de tal suerte que éstas se concentren en resolver los problemas que impiden los logros de los programas censales. El campo del control, en cambio, es el que regula las actividades de los integrantes de los programas y las entradas (insumos, recursos financieros, personal, etc.) del sistema.

Conviene pues diferenciar netamente la vigilancia del control de los sistemas, independientemente de que estos puedan ser realizados por una misma persona o por estructuras diversas. Ahondar sobre estas diferencias no es un tecnicismo, por el contrario, es un conocimiento de gran ayuda cuando se desea rediseñar un sistema para asegurar que se logre el cumplimiento de las metas esperadas.

Por razones de sistematización se consideraran los siguientes componentes de la vigilancia: la supervisión, la monitoria y la evaluación de las actividades, y la propia vigilancia de las políticas y estrategias que se adoptaron para dar vigencia al diseño del programa. Al control se lo considera básicamente como parte inherente del proceso de decisiones de los proyectos. Es una actividad propia del administrador.

Se acepta que el acto de evaluar consiste en la emisión de juicios de valor que, cuando debidamente comparados con patrones de referencia, generan conocimientos que permiten inferir sobre los logros o efectos producidos por una actividad específica, proyectos o programas. Esto requiere tres componentes básicos: 1) el conocimiento de las actividades del sistema, "salidas", que generan datos sobre las acciones realizadas, su producción y los efectos causados; 2) el conocimiento del "patrón de referencia" para valorar las salidas (acciones) del sistema, esto es para compararlos y emitir juicio sobre los resultados alcanzados; 3) finalmente disponer de criterios suficientes para identificar los factores causales de las discrepancias que eventualmente se encuentran.

Además el proceso de evaluación debe disponer de dos componentes adicionales: 1) un conjunto de procedimientos de análisis predefinido para valorar las discrepancias y establecer su significancia si son de valor práctico; y a la vez apoyar las inferencias que se realicen durante la comparación de lo observado con lo esperado; 2) un

II. VIGILANCIA EN LOS CENSOS CONCEPTOS SOBRE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL EN LOS CENSOS DE POBLACION Y VIVIENDAS

En el contexto de este documento se engloba en la "vigilancia" a todo el conjunto de acciones que permiten conocer si los programas se desarrollan tal como estaba previsto, si se producen las acciones esperadas y si éstas logran los cambios que deberían producir. Así vigilancia es esencialmente conocimiento en torno a lo que debería alcanzarse, lo que realmente se hizo, y las causas de las discrepancias que eventualmente aparezcan.

La vigilancia (supervisión, monitoria, evaluación) genera los conocimientos necesarios para orientar las acciones de cambio, de tal suerte que éstas se concentren en resolver los problemas que impiden los logros de los programas censales. El campo del control, en cambio, es el que regula las actividades de los integrantes de los programas y las entradas (insumos, recursos financieros, personal, etc.) del sistema.

Conviene pues diferenciar netamente la vigilancia del control de los sistemas, independientemente de que estos puedan ser realizados por una misma persona o por estructuras diversas. Ahondar sobre estas diferencias no es un tecnicismo, por el contrario, es un conocimiento de gran ayuda cuando se desea rediseñar un sistema para asegurar que se logre el cumplimiento de las metas esperadas.

Por razones de sistematización se consideraran los siguientes componentes de la vigilancia: la supervisión, la monitoria y la evaluación de las actividades, y la propia vigilancia de las políticas y estrategias que aportaron para dar vigencia al diseño del programa. Al control se lo considera básicamente como parte inherente del proceso de decisiones de los proyectos. Es una actividad propia del administrador.

Se acepta que el acto de evaluar consiste en la emisión de juicios de valor que, cuando debidamente comparados con patrones de referencia, generan conocimientos que permiten inferir sobre los logros o efectos producidos por una actividad específica, proyectos o programas. Esto requiere tres componentes básicos: 1) el conocimiento de las actividades del sistema, "salidas", que generan datos sobre las acciones realizadas, su producción y los efectos causados; 2) el conocimiento del "patrón de referencia" para valorar las salidas (acciones) del sistema, esto es para compararlos y emitir juicio sobre los resultados alcanzados; 3) finalmente disponer de criterios suficientes para identificar los factores causales de las discrepancias que eventualmente se encuentran.

Además el proceso de evaluación debe disponer de dos componentes adicionales: 1) un conjunto de procedimientos de análisis predefinido para valorar las discrepancias y establecer su significancia si son de valor práctico; y a la vez apoyar las inferencias que se realicen durante la comparación de lo observado con lo esperado; 2) un

mecanismo permanente para incorporar esos conocimientos finales a canales apropiados de comunicación para que lleguen con oportunidad a los usuarios predeterminados. Esto implica, además, que los administradores deben estar apropiadamente adiestrados para interpretar esos datos, conjugarlos, analizarlos, y obtener conocimientos adecuados para el proceso de decisiones.

Corresponde aquí una pregunta: Quién debe crear la información apropiada para la toma de decisiones? Si se entiende por "información" al conocimiento generado por la valoración de eventos o asociación de conocimientos, es evidente que es el propio administrador responsable por la operación de los sistemas quien debe producir esos conocimientos para mejorar sus decisiones. En el área de gerencia censal no es tan importante tener estadísticos con grandes conocimientos, sino administradores que cuenten con los datos necesarios para orientar adecuadamente sus acciones, en los momentos apropiados.

Sintetizando, información es configuración mental en torno a algo o alguien. Es conocimiento, significado. Los sistemas de información manejan datos, los cuales, cuando son apropiadamente transferidos entre niveles, generan información en los usuarios. Las necesidades de información son diferentes entre estos estamentos; mientras los inferiores requieren conocimientos sobre la marcha de las actividades programadas (monitoria), los superiores generalmente requieren conocer cifras globales sobre el logro de metas, para asociarlas con la planificación y programación realizada y así valorar los resultados.

La OMS afirma que "La evaluación es una manera sistemática de aprender mediante la experiencia y de aprovechar sus elecciones para mejorar las actividades en educación y fomentar una mejor planificación seleccionando cuidadosamente las diferentes posibilidades de acción futura. Todo aquello requiere la serie de valoraciones analíticas a lo largo de las diferentes fases del proceso de gestión". Estos análisis se refieren a la pertinencia de los programas, a su suficiencia, al progreso de las acciones, y a la eficacia y eficiencia de sus actividades.

Con la finalidad de lograr un criterio taxonómico uniforme, se procura diferenciar, conceptualmente, qué se entiende por supervisión, monitoria, evaluación y control, así como sus componentes más importantes.

En tal sentido se dice que "supervisión" es una acción continua de adiestramiento y control, destinada a mantener y mejorar los procedimientos de los programas. Básicamente implica enseñanza y capacitación en servicio con una relación directa entre adiestrador y adiestrado en la cual uno, con mayor grado de conocimiento, observa y orienta las acciones de cada miembro del equipo bajo su supervisión. Es una actividad constante que busca el cambio de conducta por medio del aprendizaje y resulta de la interrelación entre adiestrador y supervisado.

La "monitoria" es un proceso de observación periódica de actividades específicas que se lleva a cabo en una población censada, en la que se comparan los valores esperados con los observados para detectar la existencia de discrepancias de orden práctico. Si las hay, la monitoria tiende a identificar las posibles causas responsables y retroalimenta a los administradores para que modifiquen los cursos de acción que sean específicos.

Si las metas programadas no se cumplen, el sistema de monitoria procura determinar las causas de las discrepancias e informarlas a los niveles gerenciales para facilitar la toma de decisiones. Si se determina que existen errores reiterados (sistemáticos), entonces el proceso se orienta hacia los otros niveles responsables por la toma de decisiones para que éstos ajusten los componentes incluidos en esos programas.

Cuando se pasa al área de "evaluación" la situación varía si se trata de valorar un programa que comienza sus actividades o de otro que ya esté en plena operación. Cuando se está en el primer caso, a pesar que se vayan llevando a cabo las acciones según se las preveía en la programación, la demostración de sus efectos tiene un período de latencia de algún tiempo. Para conocer si se están desarrollando todos los etapas que aseguran el alcance de esos efectos, se usa la "evaluación de progreso" que entiende por tal al proceso de verificación del alcance de los hitos o los jalones de los programas censales, que se supone conducen al logro del resultado-efecto esperado. Si esos hitos no fueron logrados, el proceso de evaluación también tiende a identificar las posibles causas responsables y así inducir acciones de cambio específicas. Se trata de un mecanismo de valorización del alcance logrado en las actividades, en función de los objetivos del programa.

Cuando las actividades del programa se vienen realizando desde hace algunos meses o años y ya es viable esperar resultados, se echa mano de la "evaluación del impacto". Es el proceso mediante el cual se valora la producción de cambios generados a raíz del desarrollo de un programa específico. Si no se detectan esas modificaciones, el sistema de evaluación procura determinar los posibles factores causales para nuevamente inducir la generación de decisiones específicas en los niveles gerenciales del sistema.

Como ya se dijo las actividades de monitoria y evaluación tienen como finalidad generar conocimientos para aportar criterios para mejorar la toma de decisiones; los administradores responsables por la gerencia de los censos, por ejemplo, son quienes adoptan las acciones de cambio. Es por esto que se entiende por "acción de control" a la actividad realizada por un administrador censal dirigida a modificar el curso de las operaciones del censo, si los procesos de monitoria y evaluación determinaron que aquél no funciona como se espera. Esta acción de control modifica activamente el curso de las actividades, la magnitud o tipo de las entradas o su propia programación. Tiende a asegurar que el censo produzca lo esperado. El control es un producto del controlador que procura cambiar los recursos de acción basándose en la acumulación de información y en la toma de decisiones.

Un componente de la evaluación, frecuentemente omitido, es la evaluación de las políticas y estrategias" que originan esos censos. Esta consiste en el seguimiento de las enunciaciones de política y de su cumplimiento posterior, para asegurar que las actividades que se formulan a partir de ellas tengan un respaldo sistemático y sostenido. Este componente importa porque es frecuente ver que se enuncian políticas censales que luego nunca se evalúan para saber si realmente se efectivizaron y si mantienen su apoyo a los programas que originan. En muchos casos el no cumplimiento de las metas bien puede deberse a la falta de apoyo de los niveles políticos.

No siempre es posible que esas funciones de monitoria, evaluación y control sean realizadas por personas o grupos diferenciados. Esto depende del nivel de complejidad en aquellas que se llevan a cabo. A veces hay diferentes responsables, y a veces todo lo hace un mismo agente censal.

Una de las razones principales del uso de la vigilancia es el facilitar y dar especificidad al proceso de control. Sin embargo tiene, además, otro objetivo: determinar responsabilidades. Si bien el primero de ellos es universalmente conocido; el segundo en cambio, es frecuentemente conocido u ocultado para evitar la asignación de corrección de los sistemas. Esto no debe entenderse como señalar culpabilidad a alguien por el no cumplimiento de algo. Por el contrario, se trata de un proceso que ayuda a identificar a los responsables para reorientar sus acciones, para darles mayor capacitación o en última instancia, para asignar otro personal para que los apoye.

Consecuentemente se entiende por responsabilidad a la obligación de las personas o las instituciones de llevar a cabo las acciones a su cargo se les asigna según las pautas que se establezcan al respecto.

Rossi en su libro "Qualitative Evaluation" analiza diferentes razones sobre la importancia del establecimiento de responsabilidades y las asocia con el proceso de vigilancia. Con relación a ambas destaca su importancia en el conocimiento de la evolución de las acciones y la identificación de los sectores que completan (o no) las metas establecidas.

Muchas veces las causas se pueden identificar rápidamente y requieren estudios especiales que permitan su detección. Esos estudios para detectar responsabilidades suelen ser de diferente naturaleza y referirse al análisis del impacto real de los programas, a la cobertura alcanzada, a la entrega de servicios, a su eficacia y eficiencia, etc. En otras oportunidades, ahora sí con una connotación fiscalizadora, se realizan otras investigaciones de un carácter fiscal y legal.

CRITERIOS BASICOS PARA EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE LA VIGILANCIA Y CONTROL EN LOS CENSOS DE POBLACION

Para diagramar un buen sistema de vigilancia es indispensable identificar en profundidad al sujeto de la programación censal y a los caracteres de la gestión esperada. Las actividades que conducen al conocimiento de las acciones que se realizan, su nivel de adecuación a los valores esperados, y las acciones conducentes a su reordenamiento para asegurar el logro de los objetivos programados, es sólo posible si se cumple el enunciado del comienzo del párrafo. En otras palabras, no debe ser válido diseñar un sistema de vigilancia y control en un sujeto que se desconoce total o parcialmente y/o sobre cuyas acciones se tiene un detalle poco preciso.

Los enunciados de políticas se agrupan en dos grandes categorías: los que hacen a la organización, estructura y fines últimos de los censos y los que se refieren a las áreas específicas de las aperturas programáticas. Los primeros definen políticas generales, los segundos precisan cursos de acción para asegurar el logro de aquellos fines.

La gestión de las actividades programadas y puestas en operación se organizan en torno a las siguientes áreas: estructura acordada del sistema, operación de los sectores y de sus componentes, organización de sus unidades, objetivos y metas a alcanzar, actividades finales, intermedias y generales previstas en las unidades y los sectores, organización de la vigilancia y del control, la operación de las estructuras que vigilan y controlan, y finalmente la evaluación de la propia vigilancia y del control.

En cada una de las tres áreas nombradas: políticas, programas y gestión, hay que identificar a continuación a sus componentes y subcomponentes a fin de asegurar la propiedad y pertinencia de los sistemas e indicadores de vigilancia que se propongan. Los niveles de suficiencia, eficacia y eficiencia sólo podrán lograrse si el diseño y operación de los sistemas transitan exhaustivamente sobre cada uno de los componentes antes mencionados.

La supervisión

Anteriormente se precisó que la supervisión es una actividad continua de vigilancia y control destinada a mantener y mejorar los procedimientos de las actividades que se realizan. Hay una relación directa entre supervisor y supervisado y un componente dominante de capacitación en servicio. El supervisor generalmente acompaña al supervisado mientras este realiza las actividades y observa y registra; luego analiza con el supervisado las desviaciones de las acciones y las posibles causas responsables. Cuando se trata sólo de una mala interpretación de procedimientos, el supervisor indica nuevamente la forma correcta de realizarlos; cuando los problemas se deben a la carencia o inexistencia de recursos o insumos, el supervisor debe comunicarlo al nivel correspondiente para procurar una solución pronta del problema.

En el proceso de supervisión pueden identificarse áreas en las cuales deben existir conocimientos o acciones. Se requiere que el supervisor conozca el trabajo que debe acompañar, y que fundamentalmente tenga siempre presente las normas que se deben seguir. A continuación debe observar, interpretar, valorar y generar un juicio sobre las actividades realizadas por el supervisado. Este análisis se basa en la comparación de las actividades realizadas con respecto a las normas que existan para cada una de ellas. Conjuntamente identifican los problemas y las causas y se buscan los mecanismos de solución más eficientes, para ser aplicados "in situ" o elevado a otros niveles.

El supervisor no ejerce una función policiaca. Por el contrario debe orientar y ayudar para estimular el buen cumplimiento de las regulaciones existentes. Para ello la supervisión debe ser preparada y programada y debe seguir etapas preestablecidas. La improvisación de las observaciones connota anarquía en la función; por lo tanto debe existir, siempre que sea posible, una guía de supervisión que obligue a la estandarización de las observaciones. Por lo tanto el supervisor debe registrar las consideraciones para hacer un análisis posterior con el supervisado.

La monitoría

Este tipo de vigilancia sobre la implementación de los programas puede realizarse de diferentes maneras y en diversos momentos de la evolución del mismo. La monitoría de la implementación de programas es vital cuando éste vigila sus acciones y procesos y procura retroaccionar para asegurar el logro de los objetivos (retroalimentación)

El monitoreo de la implementación se refiere al esfuerzo sistemático para valorar las "salidas" del programa. Son salidas las actividades del programa censal. Estas salidas están por la adecuación del proceso de las actividades, y por la de la población a la que cubren. Es indispensable no confundir salidas con efectos, ya que mientras la primera presupone la producción de una acción, la segunda implica el efecto que esta produce en la población ("outputs" y "autcomes" o "impact" de los autores de habla inglesa).

Un programa adecuadamente desarrollado requiere la producción de los manuales de operación que sean necesarios en cada nivel, el detallamiento de los procesos administrativos, la especificación de los servicios que serán producidos, la calificación y adiestramiento que deberá tener el personal, los formularios en que se registrarán los resultados, los procesos de retroacción, etc. Como la monitoría es una actividad que se realiza en los diferentes niveles de los censos, es indispensable programar el origen, flujo y análisis de los formatos que consolidan resultados para que ellos puedan ser usados en cada nivel, con la agregación que corresponda.

Los datos que genera esta actividad de vigilancia son cruciales cuando los programas cubren todas las áreas geográficas o temáticas.

Para reproducir efectos es indispensable conocer las relaciones de acción/reacción de los componentes de los programas que se buscan expandir. Para ello conviene identificar puntos críticos de la implementación que requieren consideración especial; lineamientos de procedimientos gerenciales específicos, calificación del personal, etc. Si todo esto se documenta apropiadamente en manuales y se registran los resultados, las desviaciones y las posibles causas responsables, es evidente que la capacidad de reproducir fielmente el programa estará fuertemente incrementada.

Conviene recordar que tanto la monitoría como la evaluación, dentro de un proceso gerencial con retroacción, deben identificar con precisión cinco componentes: las salidas producidas, las salidas esperadas, el análisis de las discrepancias, la identificación de posibles agentes o factores causales, y la incorporación de los conocimientos dentro de una red de comunicación del propio programa. Como ya se estableció anteriormente la monitoría usa todo esto para controlar las salidas y los procesos; la evaluación en cambio lo requiere para valorar la producción de efectos. Nuevamente, la esencia de ambos procesos es similar, aunque diferente en los sujetos en que se aplican y en las intenciones de lo que se busca caracterizar.

Una consecuencia muy importante es que la monitoría, cuando está apropiadamente diseñada, da la posibilidad de identificar las áreas que eventualmente son responsables por el logro o fracaso del cumplimiento de las acciones. Aquellos a quienes se asigna "responsabilidad" por ese suceso o fracaso, deben ser tenidos en muy especial cuenta, porque de la propiedad de su interpretación podrá derivarse al conocimiento que impida un nuevo fracaso en otros componentes o áreas del mismo programa.

Mientras que la monitoría orientada hacia la gerencia de programas permite conocer los defectos para posibilitar su corrección "durante su marcha"; los estudios para identificar responsabilidades primariamente generan criterios sobre la capacidad de trascendencia real de los proyectos, esto es, analizando independientemente la inducción de los cambios esperados. Estos criterios, más que corregir los procedimientos, apuntan a generar criterios sobre la cosecución lógica de los proyectos. Si bien ambas críticas apuntan a fortalecer los proyectos, las intenciones o intereses primarios son diferentes en ambas.

La evaluación

Rossi, en el libro citado, diferencia "salidas" de "efectos" (outputs y outcomes). Esta diferencia es válida ya que los sujetos a vigilar son distintos, así como también lo son los resultados finales; asimismo ambos son tributarios de procedimientos de valoración diferentes. Ya se dijo que las salidas son monitoreadas, consecuentemente los efectos deben ser evaluados. El juicio de valor acá no se refiere a la comparación de lo realizado (producción, cobertura) contra los valores esperados por norma; sino el resultado de esas acciones sobre el nivel de efecto, sobre la adecuación de

las políticas para resolver problemas, sobre la capacidad de los grupos para generar acciones con mayor efectividad, etc.

Aclarado el concepto de evaluación, y antes de entrar a una sistematización de este proceso, conviene diferenciar ciertos conceptos. El "efecto final total" de la aplicación de un conjunto de acciones, destinado a modificar una situación está compuesto generalmente por dos partes: el "efecto neto" y los "efectos encubiertos" que son debidos a factores intercurrentes que frecuentemente no están apropiadamente controlados en los diseños de evaluación. Esto se verá más en detalle cuando se analice la validez de estos procesos de valoración.

El efecto final total es el impacto global medido por la evaluación. Es el primer resultado valorado sobre los efectos de las actividades de un componente de salud. Está compuesto por el efecto neto, que como ya se vió, es la porción directamente atribuible al accionar del componente; y por los factores intercurrentes que son los que actúan incrementando los efectos buscados pero que obedecen a factores diferentes de los que se están valorando. En cierta medida tienden a aumentar (exagerar) el efecto verdadero de las intervenciones de los componentes.

De esto se desprende también el concepto "confiabilidad" que se refiere a la capacidad de un censo para producir resultados consistentes. La aptitud de repetición de los mismos efectos, cuando las mismas intervenciones se aplican por diferentes sujetos, asumiendo que los factores relevantes controlados son los mismos, es lo que indica el nivel de confianza que se puede asignar a un proceso de evaluación. La confiabilidad es un criterio pocas veces medido por la dificultad para diseñar su valoración. Generalmente hay que triangular diseños para confirmar que resultados semejantes se logran por diferentes observadores; o que los mismos observadores llegan a iguales resultados aplicando técnicas de evaluación diferentes. La validez de los resultados está intimamente ligada a la confiabilidad de los procedimientos. Esto asegura la precisión de que los efectos observados se deben básicamente a las intervenciones realizadas. 5/

Conviene diferenciar los componentes de los efectos encubiertos. Estos provienen de dos grandes tributarios: los efectos atribuibles al azar (probabilísticos) y los debidos a la interurrencia de otros factores potenciadores que magnifican los efectos. Entre ambos hay una diferencia enmarcada en las acciones que usualmente se realizan en el campo de los censos. Mientras que el azar generalmente actúa en forma probabilística, esto es, que no acusan tendencias específicas; los factores intercurrentes, en cambio suelen ser sistemáticos por naturaleza y frecuentemente responsables por una buena parte de los efectos encontrados.

Estos componentes que intervienen en la valoración de los resultados finales son los que tornan más dificultosa la identificación de las relaciones de presumible causalidad. Generalmente cuando se aplican ciertas acciones, se espera algún resultado preestablecido. El mismo puede, a la postre, ser o no logrado. Si se lo alcanza, esto fue

efecto de las intervenciones realizadas por el sistema? O tal vez haya otras que igualmente incidieron? Como un sistema de evaluación, es un instrumento para mejorar la gestión, es indispensable que haya validez en la evaluación realizada. Sino es así, en lugar de apoyar la administración del sistema, puede hasta confundir o dificultarla.

Los componentes agregados que pueden modificar el resultado neto de la evaluación, suelen agruparse en dos categorías: factores extraños no controlados y cambios en el comportamiento de la propia variable evaluada. El primero es el más fácil de identificar.

LOS PROCEDIMIENTOS DE MEDICION EN LA VIGILANCIA DE LOS CENSOS

Hay dos grandes componentes a considerar en la vigilancia de los censos de población y vivienda: los métodos de vigilancia cuantitativos y los cualitativos. Si bien los primeros nombrados, (los métodos de monitoria y evaluación cuantitativos), son los más frecuentemente aplicados, los cualitativos son indispensables en ciertas etapas en que se desea medir la magnitud y alcance de las decisiones. Por ello se los considera en dos secciones separadas.

Los métodos Cuantitativos en la Vigilancia de los censos.

En general las estadísticas descriptivas e inferenciales que se aplican en todos los campos del manejo numérico son las mismas que se usan para la evaluación y seguimiento de los procesos de programación y ejecución censal. Esta aclaración comprende tanto a las estadísticas descriptivas de las medidas de tendencia central y de variabilidad como a las inferencias basadas en métodos paramétricos o no paramétricos. Es por eso que se remite su consideración a cualquiera de las numerosas publicaciones existentes. Su consideración sería aquí redundante.

Los métodos Cualitativos

Mientras que la evaluación cuantitativa consiste en analizar las medidas numéricas tomadas de una o varias variables, que por su propia naturaleza son fácilmente cuantificables; la evaluación cualitativa, en cambio, consiste básicamente en la obtención de criterios o juicios de valor sobre variables que en esencia no son susceptibles de ser fácilmente cuantificadas o sobre las cuales se requieren criterios sobre actitudes, percepciones, niveles de satisfacción, etc.

Es importante destacar que un tipo de evaluación (cuantitativa o cualitativa) no es mejor que el otro, sino por el contrario, se desea dejar claramente especificado que la mayor valoración es la que resulta de la aplicación de una mezcla de esas técnicas, cuantitativas o cualitativas. Muchos creen, sin embargo, que se pueden aceptar como válidos sólo aquellos juicios que fueron manipulados para posibilitar valoraciones cuantitativas.

Cuando las conclusiones provienen del uso de datos analizados con métodos probabilísticos, las relaciones de causalidad, a las cuales muy frecuentemente se arriba, suelen ser tan subjetivas como lo son las técnicas cualitativas y muchas veces pueden conducir a conclusiones en que no se puede diferenciar el sistema de valores del que hizo la prueba y la "interpreta", y la realidad misma que está tratando de valorar.

Existe una gran cantidad de procedimientos cualitativos susceptibles de ser analizados, acá se consideran sólo aquellos que puedan tener una aplicación directa a las áreas de valoración de los programas integrados de atención de salud. Se consideran las siguientes: 1) Informantes clave; 2) Observación participantes; 3) Paneles o comités

de expertos; 4) Juicio grupal ponderado. Eventualmente el estudio de casos puede también ser de utilidad en estas circunstancias.

El método de informante-clave se materializa a través de un individuo que por su formación, educación, experiencia o posición social en la comunidad o en los programas, está íntimamente informado acerca del funcionamiento de los proyectos de las comunidades, y sobre los problemas, hábitos o exigencias de unos y otros. Por lo tanto, un informante-clave es un experto acerca de ciertos aspectos de los programas o de la sociedad de que está operando.

Los informantes-clave no hacen las evaluaciones sino solamente proveen el conocimiento necesario para el trabajo del evaluador. Su papel es suministrar datos y criterios, clarificar problemas o definir situaciones desde su punto de vista. Cada informante-clave puede sostener una perspectiva diferente. La meta del evaluador es trasladar los aspectos sobresalientes de los problemas evaluados para llegar a conclusiones válidas.

Observación participante. Nuestra propia cultura prejuicia nuestras observaciones sobre la percepción de los problemas. La observación participante requiere que el investigador de campo se convierte, o realmente sea, un miembro del grupo o población que está siendo estudiado. Este es un método de recolección más activo que el anterior. El objetivo de la observación participante es llegar a tener una visión más global de los conocimientos compartidos por los miembros de la comunidad o del programa que está en estudio. La meta final es producir una lista de observaciones acerca de la situación en estudio que permita la solución de las áreas problema de los programas considerados.

A fin de facilitar el proceso de recolección de datos, conviene proporcionar al entrevistador una lista de los diferentes lineamientos para la observación. Sus componentes más destacados se agrupan en las siguientes etapas: trabajo antes de participar en la reunión, trabajo durante la misma y análisis posterior de los hechos observados y discutidos en conjunto.

Los juicios por comités de expertos son procedimientos muy conocidos en que se reúnen especialistas de ciertas áreas, con reconocida idoneidad, y se les presenta un tema para ser analizado desde diferentes posiciones, a fin de obtener conclusiones acordadas por el grupo y así poder realizar recomendaciones de acción de los administradores de los programas. Estos paneles o comités de expertos tiene la ventaja que operan por sí solos y sólo requieren información sobre las áreas específicas que deben ser valoradas y las recomendaciones que de ellos se espera.

En el área de los censos tienen gran importancia ya que suelen ser los receptores finales de las valoraciones y juicios obtenidos por otros métodos, a los cuales analizan, y de los cuales obtienen criterios para recomendar nuevos cursos de acción.

Por último, la técnica de juicio grupal ponderado busca agrupar expertos sobre los programas en valoración, reunirlos para lograr su

juicios sobre la evolución de los acontecimientos, y luego, mediante un manejo numérico de diferentes ponderaciones, obtener caracterizaciones sobre la magnitud de suceso del programa que se está analizando.

La interacción de la emisión de los juicios individuales y su consideración posterior en conjunto, permite escaparse de los simples juicios individuales y alcanzar criterios que expresen conceptos compartidos por el grupo. Indudablemente que esto otorga mayor representatividad a los resultados. En otras palabras, los integrantes emiten juicios, éstos son considerados en forma individual por todos los componentes del grupo y posteriormente ponderados individualmente y en conjunto. Se les asigna luego un nivel de éxito (o fracaso) global. Con esto se llega a un criterio que es la expresión del conjunto respecto a la evolución del programa. Es algo así como lograr un promedio de los criterios emitidos por cada uno de los componentes del grupo que evalúa.

Esta técnica clave dentro de la evaluación cualitativa, cuando es realizada independientemente, tiene, al igual que las restantes, la limitación de su capacidad de comparabilidad en el tiempo o entre diferentes áreas. Como en las tasas crudas de mortalidad o morbilidad, o las de muchos otros hechos vitales, cuando son analizadas individualmente, expresan un juicio promedio de una consolidando los criterios de análisis (los temas de consideración) y aplicándolos en diferentes momentos por grupos con estructuras de conocimiento homogéneas.

Sobre la subjetividad de los métodos cualitativos.

Una idea frecuentemente sostenida es que los métodos cualitativos al basarse en criterios individuales y subjetivos, son menos rigurosos que la evaluación cuantitativa y que, consecuentemente, ésta debe ser preferida a aquella. Esto no es cierto, ya que la primera también se basa, en algún eslabón de metodología, en alguna percepción de la realidad por parte del individuo que observa. Esto también es subjetivo.

Un ejemplo claro se obtiene en la aplicación de los procedimientos probabilísticos de muestreo en que se desarrollan métodos matemáticos muy afinados para disminuir al máximo el error de muestreo. Sin embargo, cuando los encuestadores salen a recoger los datos, la magnitud de los errores que ellos cometen (o pueden cometer) es infinitamente mayor que el error de la técnica de muestreo seleccionada, por más supervisión que de los mismos se haga. Por ejemplo hay tanta subjetividad en la valoración del nivel de ingreso de los encuestados, como en el juicio individual de un experto que emite una opinión sobre la marcha de un programa, a menos que se disponga de evidencias concluyentes.

En algunas circunstancias los métodos cualitativos tiene, sin embargo, algunas ventajas sobre los cuantitativos, ya que al reconocer la indudable subjetividad de los criterios con que trabaja, trata por todos los medios de eliminar los prejuicios personales que

eventualmente afectan a quienes realizan las evaluaciones de este tipo. Estos métodos se aplican a situaciones en que se deben valorar hechos que no son realmente cuantificables, aunque eventualmente se los pueda transformar en números. El Plan de Acción de la OPS/OMS destaca claramente estas situaciones y enfatiza la necesidad de uso de este abordaje no numérico.

La evaluación cualitativa, por su propia naturaleza, usualmente trabaja con juicios de "expertos" que se expresan normalmente en forma verbal. La tarea básica de esta metodología se relaciona con el uso de procedimientos empíricos sistemáticos para recolectar codificar y analizar los datos en consideración. No es infrecuente que use valoraciones numéricas para construir rangos u otros artificios de técnica, a fin de facilitar el manejo de esos juicios. Esto no implica, necesariamente, que busque el apoyo de la cuantificación para dar mayor "seriedad" a sus resultados.

Tanto en los procedimientos cuantitativos como en los cualitativos, los métodos que se apliquen deben ser explícitos y manejables para posibilitar su reproducibilidad por otros experimentadores y para facilitar el manejo de los mismos.

Dijo Valadez que "los métodos simples facilitan la aplicación de técnicas analíticas elegantes para producir resultados claros". Además, que la subjetividad en los análisis se reduce siempre que se usen procedimientos claros y sistemáticos que permitan la recolección de datos en una forma manejable, que faciliten la homologación de criterios, a la par que su estandarización y facilidad de comparación.

CONSIDERACIONES ESPECIALES SOBRE CIERTAS TECNOLOGIAS.

La necesidad de controlar la evolución de programas multifacéticos como son los censos de población y vivienda hace indispensable la aplicación de técnicas de control de gestión como los cronogramas (GANTTS), las Técnicas de revisión y valoración de programas (PERTS), y los métodos de análisis de las secuencias críticas (CMP).

La conjunción del uso de cualquiera de estos métodos está particularmente indicada en situaciones como la del control de la gestión de los censos de población y vivienda, en que existen numerosas secuencias de actividades cuyo encadenamiento es vital para el buen logro de los resultados. Las indicaciones principales de los PERTS y los CPM se dan cuando los proyectos consisten en un conjunto bien definido de actividades y tareas, que cuando son completadas indican la finalización del programa cuando esos conjuntos de acciones pueden ser iniciados y terminados independientemente de los otros, dentro de ciertas secuencias aceptables; y cuando las actividades son ordenadas y pueden ser realizadas siguiendo un encadenamiento tecnológico.

Estas son las técnicas de elección para el proceso de programación, definición de secuencias y cronologías de las mismas y para la valoración de su oportunidad de ejecución. En la fase de programación

facilitan el ordenamiento de las secuencias que tienen relaciones técnicas de continuidad; el ordenamiento cronológico se refiere a dos aspectos: la definición temporal de los periodos de realización de cada conjunto de acciones y al ordenamiento de las tareas en el tiempo y en la secuencia en que deben ser completadas; finalmente, la comparación entre los plazos y las secuencias programadas y las realmente realizadas, constituyen instrumento de control de gestión de los censos de mayor importancia.

Los detalles técnicos del modelo PERT, así como otras consideraciones específicas deben ser consideradas en las publicaciones especializadas en este tema. Wiest J. D. y Levi F. K. en su libro "A Management Guide to PERT/CPM" dan una excelente visión sobre los temas citados. Se sugiere referirse a ellos para el análisis de casi todos los aspectos específicos a estas metodologías.

LOS SUJETOS DE LA VIGILANCIA EN LOS CENSO

La monitoría y la evaluación son los instrumentos básicos del proceso de control de gestión. La supervisión juega un rol también muy destacado en ciertas etapas de la preparación de los operativos censales. Como el control de gestión es un sujeto capital de la planificación censal, sus instrumentos de operación deben ser planificados y programados desde las etapas iniciales de la programación de estos eventos. Inclusive es muy recomendable llegar hasta programar la vigilancia de la propia programación.

Los responsables de esta vigilancia organizada no son miembros externos del grupo que realiza las tareas de programación y gestión, sino los mismos integrantes del diseño y operación censal. Esto es muy importante porque determina que tanto la estructura como la operación de la vigilancia deben estar en mano de grupos integrados a esos diseños y en la de los propios integrantes de los equipos de los componentes censales. De esta forma las responsabilidades de la operación del proceso de vigilancia se extiende desde las personas que actúan en las bases hasta a aquéllas que son responsables por la dirección general del censo.

Como la vigilancia debe tocar todas las áreas, incluso aquellas consideradas delicadas o discutibles, las Naciones Unidas en su documento "La Evaluación de los Programas de Salud" (Serie Salud Para Todos para el año 2000, NO.4.) destaca la necesidad del desarrollo de registros suficientes para contabilizar todas las actividades que hagan a los indicadores que se usen en la vigilancia y además registrar las decisiones o adopción de opciones cuya naturaleza pueda implicar dudas sobre la conducta que se adopte. Igualmente conviene consignar las razones que indujeron a la adopción de las alternativas tomadas.

Si bien el desarrollo de ambos tipos de registros no es una mayor compenetración sobre el significado de la vigilancia. No es fácil hacer que los responsables de cada programa adopten sistemáticamente la costumbre de documentar sus decisiones. Sin embargo la existencia de los documentalistas en los diferentes grupos puede ayudar a la generación de estos registros. Si se tiene en cuenta que en el operativo censal de 1990 se acordó la imprescindible necesidad de estos integrantes, es evidente que este tipo de registros es fundamental para orientar a los miembros de censos futuros, cuando eventualmente dedan enfrentarse a situaciones similares que requieran soluciones a situaciones muchas veces conflictivas.

La vigilancia no supone la supervisión, monitoría y evaluación de todas las actividades censales, sino de aquellas definidas como críticas que están estrechamente ligadas a las características de los resultados que se observen. No obstante deben ser sistemáticamente valorados:

- 1.- La pertinencia.
- 2.- La suficiencia.
- 3.- Los progresos.

- 4.- La eficiencia.
- 5.- La eficacia.
- 6.- Los efectos.
- 7.- La cobertura.

La pertinencia está relacionada con las razones que llevan a adoptar ciertos componentes de la programación que son considerados como los más adecuados para determinar la propiedad de las opciones adoptadas. Esta es un área muy poco considerada en el desarrollo de los contenidos conceptuales, pero que posee una muy marcada relación entre lo que los censos recolectan y aquellas áreas de conocimiento que los planificadores y administradores nacionales necesitan conocer para el mejor manejo de las políticas y los programas nacionales.

La suficiencia implica poder determinar si los contenidos recolectados son cuantitativos o cualitativos apropiados como para poder tener una visión adecuada de los problemas que los censos deben hacer conocer. Esto implica necesariamente conocer cuales son los cursos de acción que deben ser formalmente "abastecidos" por los datos censales. De otra manera nunca un censo será suficiente como para dar a conocer todos los hechos que todos los administradores necesitan conocer. Es importante destacar aquí el papel trascendente que le corresponde a la existencia de un sistema integrado de recolección de estadísticas sociodemográficas, ya que gran parte de las demandas presentadas a los responsables por el diseño censal pueden ser resueltas por otros instrumentos entrelazados con los censos (encuesta permanente de hogares, registros continuos, estudios especiales, etc.).

Los programas son, tal vez, uno de los atributos de mayor significado para asegurar el éxito de un operativo censal. La determinación de las características de los avances de cada componente es uno de los aspectos de mayor trascendencia para asegurar el avance armónico de los equipos. Sería irrelevante pensar que se puede programar la fecha en que las cédulas censales van a ser impresas si sus contenidos no han sido exhaustivamente analizados y probados en terreno. Como éste hay innumerables ejemplos que demuestran que la consideración detallada y sistemática de este componente es tal vez el de mayor trascendencia para la vigilancia de la programación y ejecución de los censos.

La eficiencia manifiesta la relación entre los resultados obtenidos en el programa del censo y los resultados utilizados para llegar a esos logros. Estos recursos cubren toda la gama de los elementos humanos, presupuestarios, tecnológicos usados para el logro de esas finalidades. Poder valorar la eficiencia no es fácil ya que en situaciones como las de los censos de población y vivienda, en que normalmente se movilizan decenas o centenas de miles de agentes censistas, las opciones no son muy abundantes. Sin embargo son muy numerosas las áreas en que la valoración de la eficiencia puede llegar a tener una importancia crucial. Verbigracia, el procesamiento de las cédulas censales.

La eficacia es la capacidad del sistema para reducir los efectos

negativos de ciertos componentes a fin de lograr los resultados que más convengan al proceso del censo. La organización de un sistema logístico posee mayor o menor eficacia cuando tiene la capacidad efectiva de poner los recursos requeridos, en el lugar adecuado, en el momento oportuno, de tal modo que se asegure el desarrollo normal de las actividades previstas. No confundir esto con los caracteres de oportunidad de todo el sistema debe tener. Acá la eficacia está asociando la oportunidad con la calidad de los resultados que se logren.

Los efectos son valoraciones que se realizan como extrapolaciones de los resultados de los censos. ¿El material que se produce es suficiente como para cumplir con los requerimientos de los planificadores, o se hubieran requerido otros contenidos que hubieran facilitado más las acciones que dependían de los resultados censales? Es más, si se producen los datos requeridos, son estos aplicados a los problemas cuya solución dependían de la provisión de esos datos? En otras palabras, son realmente usados para resolver problemas y diseñar políticas? Esto, si bien es casi una metaevaluación, es de muy destacada importancia para analizar no sólo en censo sino el encuadre operativo en el cuál está situado.

La universalidad, por último, es otra de las condiciones que deben ser evaluadas para determinar si los resultados que se están publicando corresponden a todos los integrantes de las áreas censadas, o si hay omisiones de cierta consideración. No por ser el último de los caracteres analizados es el de menor importancia, por el contrario tal vez sea el más importante ya que el problema mayor que los censos enfrentan es su capacidad para asegurar el cubrimiento de todas las áreas, la entrevista a todos y cada uno de sus habitantes (o sus representantes naturales), el procesamiento del cien por ciento de los documentos, y la seguridad de la no "pérdida" de ninguna porción de la documentación manipulada.

AREAS DE MONITORIA Y EVALUACION DE LOS CENSOS

Las áreas citadas en el acápite han sido ordenadas según la división del trabajo que se efectuó para la realización de la operación censal. Se consideran siete etapas básicas y dos asociadas. Ellas son:

- 1.- Fase preparatoria.
- 2.- Fase de programación.
- 3.- Fase de recolección.
- 4.- Fase de procesamiento.
- 5.- Fase de análisis y evaluación.
- 6.- Fase de publicaciones y disseminación.
- 7.- Fase de evaluación del uso del CEN-90.

Las etapas asociadas se refieren a las actividades de interrelacionamiento de la estructura censal con el resto de los componentes sociodemográficos y con los otros estamentos de las estadísticas económicas, de comercio y de producción; y con el rediseño futuro de las funciones y relaciones de la propia unidad de los censos de población y vivienda.

A su vez las fases se han dividido en etapas y éstas en componentes. Cada uno de ellos definió sus misiones y funciones y programó sus actividades siguiendo una pauta uniforme generada por el grupo de programación y control de gestión. Conjuntamente con las actividades, cada uno de esas agrupaciones comenzó la preparación de los criterios de monitoria y evaluación que deberán ser usados para la valoración del cumplimiento de sus metas y del logro de sus objetivos. Sin embargo, como se verá más adelante, las actividades de monitoria de las acciones de los grupos se centralizó en el de programación quien produjo los instrumentos básicos para ese control: el cronograma de actividades de todos los grupos para la etapa de programación, y el diagrama de redes (PERT) de cada uno de ellos.

La programación propiamente dicha y la preparación de los criterios de vigilancia, en esta primera parte del operativo, se circunscribieron a las dos primeras etapas: la preparatoria y la de programación. La primera se extiende desde el momento en que se toma la decisión política por parte del Gobierno de llevar a cabo el censo de población y vivienda en Octubre de 1990; y la segunda cuando se constituyeron los grupos operativos de los programas y comenzaron sus actividades. Las divisiones fueron las siguientes:

Para la Fase Preparatoria:

- 1.- Etapa de evaluación del operativo censal anterior (1980).
- 2.- Etapa de enunciación de políticas y decisiones legales del CEN-90.
- 3.- Etapa de preparación de la financiación y de la asignación real de recursos.
- 4.- Etapa de designación del director del CEN-90 y de los jefes de los programas.

Para la fase de Programación:

- 1.- Integración de los grupos centrales de cada programa.
- 2.- Descripción y aprobación de las misiones y funciones de cada uno de ellos.
- 3.- Identificación de las macroactividades de las etapas precensal (de dos o más semanas de duración).
- 4.- Distribución cronológica e identificación de relaciones.
- 5.- Confección de cronogramas y redes.

La lista de los grupos organizados es la siguiente:

- 1.- Dirección del CEN-90.
- 2.- Programación, coordinación y control de gestión.
- 3.- Finanzas y administración contable.
- 4.- Diseño conceptual.
- 5.- Cartografía y sistemas geo-referencias.
- 6.- Muestreo.
- 7.- Computación.
- 8.- Recursos humanos y capacitación.
- 9.- Difusión.
- 10.- Coordinación interinstitucional.
- 11.- Logística y recursos físicos.
- 12.- Evaluación de calidad del CEN-90.

Para poder comenzar el proceso de control de gestión de las actividades de los grupos, estos debieron integrar sus listados de macroactividades, de tal suerte que se obtuviera el primer conjunto de acciones a realizar y se las pudiera distribuir cronológicamente y confeccionar las redes correspondientes. Este proceso se comenzó a computar usando el paquete de gerencia de proyectos "Microsoft Project" y luego se lo cambió por el "Time Line - Graphics", que ofrece mejores condiciones de operación. Las sesiones de los grupos de trabajo de los programas citados eran acompañadas por un ingeniero de sistemas, quién en una computadora tipo PC-AT, iba introduciendo las conclusiones grupales, las macroactividades y sus relaciones. Con estos datos posteriormente procedía a la confección de los Gantt's y de los Perts y con ellos se realizaban reuniones semanales para analizar el grado de cumplimiento de las metas propuestas por cada grupo. Esto constituyó la esencia del proceso de control de gestión de la segunda etapa y puede sumarse afirmando que el procedimiento aplicado fue de muy buen nivel y ofreció excelentes resultados.

Hasta este momento la fase precensal, anterior a la preparatoria, no fue aún evaluada, sólo se controló el proceso de gestión. Sin embargo se están preparando los diferentes criterios de valoración, así como las técnicas a aplicar para la evaluación cualitativa a realizar en pocos días.

La evaluación que sí se llevó a cabo fue la correspondiente a la etapa preparatoria. Para la fase de la evaluación del desarrollo del operativo censal anterior de 1980 se constituyó un grupo bajo la dirección del propio director del CEN-90 quien está considerando las áreas y situaciones que arrojan resultados positivos y negativos en aquel operativo censal.

Para la fase de evaluación de la enunciación de políticas y decisiones legales del CEN-90 se hicieron reuniones de evaluación cualitativa en que se aplicó el método de "observación participante" integrando todos aquéllos que habían desarrollado actividades en los procesos mencionados. Los sujetos de valoración fueron la caracterización del instrumento legal básico (el decreto del censo de 1990) y las decisiones posteriores sobre constitución de los grupos y las decisiones requeridas.

La evaluación de la primera parte no arrojó ningún hecho relevante ya que el desarrollo global acontecido tal como se lo había provisto. Las estructuras burocráticas del Poder Central de Argentina hacen que un Decreto de excepción como el citado lleve casi un año de gestión antes de su aprobación final. No fueron iguales los resultados de la segunda parte ya que las decisiones sobre constitución de los equipos de los programas estaban atadas a la propia estructura del INDEC y a la capacidad financiera de los primeros meses de operación. Debido a esos contenidos y a su extensión en el tiempo, el primer grupo que se instituyó fue el de contenido temático que fundamentalmente se formó con personal externo cuyos sujetos operativos estaban claramente definidos.

La fase más interesante fue la de valoración de la preparación y desarrollo del financiamiento y de la asignación real de los recursos. Se aplicaron acá dos técnicas: juicio grupal ponderado para analizar si la distribución de la presupuestación era apropiada; y consultas a "observadores clave" para determinar si la asignación había sido equitativa. Con relación a la distribución de los recursos financieros para la primera parte de la primera etapa tampoco hubieron discrepancias fundamentales ya que se procedió según lo requerían las estrategias de posible contratación de recursos humanos de alto nivel en Argentina.

Finalmente la evaluación de la designación del director del Programa del Censo fue realizada entre el Director del INDEC y el Director de Estadísticas Sociodemográficas quienes, como "expertos", realizaron los análisis que permitieron seleccionar al Director. Este fue un procedimiento sui-generis que no ofreció muchas alternativas tecnológicas.

En el anexo se presentan las 287 macroactividades que fueron identificadas para concluir la etapa de programación y prueba del censo. El anexo siguiente muestra el PERT preparado para la realización de las prueba piloto de campo de la primera versión del cuestionario.

Los criterios y técnicas de monitoria y evaluación de las etapas

posteriores se irán desarrollando a medida que se comiencen las programaciones respectivas. Es por detalles de las áreas ya puestas en operación.

LOS PROCEDIMIENTOS DE ANALISIS EN LA VIGILANCIA

La base de un sistema de monitoría y evaluación está dada por el proceso de comparación entre valores (o conductas) observados en un componente versus los esperados según norma. Esto implica que alguien, quién evalúa, analiza esos resultados, adjudica valor práctico a las discrepancias, procura inferir sobre las relaciones de causalidad, y luego transmite el mensaje a los administradores para que ellos adopten los cursos de acción que consideren más apropiados. La "calidad" de todo el proceso de vigilancia tiene su punto crítico en este momento: cuando el evaluador analiza los resultados y hace inferencias.

Esto se debe a la existencia de tres niveles de interpretación de los hechos evaluados: el del que mide las salidas o procesos, quién en más o en menos, es el primero de esta cadena; el que valora y asigna causalidad es el segundo y el expuesto a la mayor cantidad de errores sesgos; y finalmente el tercero es el administrador que interpreta los juicios de valor del anterior y que los debe transformar en cursos de acción que tiendan a eliminar efectivamente los factores causales de las discrepancias. Todo esto suponiendo que los sistemas sociales se desarrollan con "lógicas administrativas" coherentes, cosa que frecuente o normalmente no es así. No obstante para los fines de sistematización del análisis, se asume la existencia de un proceso congruente.

En general puede afirmarse que las amenazas a la validez de las evaluaciones provienen de dos fuentes principales: el propio evaluador y el diseño del sistema de vigilancia. Ambos están sujetos a la posibilidad de inducir o cometer errores que eventualmente hacen espureo el proceso de evaluación.

En relación al evaluador se puede decir que hay tres niveles en que este puede inducir juicios falsos: en los procedimientos de análisis que usa, en la proyección de su propio sistema de valores (prejuicios), y en su capacidad para identificar los factores causales verdaderamente responsables por los desvíos con relación a lo esperado.

El primero se minimiza si se analiza con detenimiento, previamente al comienzo de la valoración, que tipo de técnicas de medición se usarán. En capítulos anteriores se distinguieron las cuantitativas y las cualitativas. Hay una gran cantidad de procedimientos a aplicar, algunos de los cuales tienen mayor especificidad respecto a los caracteres que se valorarán en el sistema vigilado.

Lo importante es seleccionar los más apropiados y diseñar el sistema para asegurar que se lograrán resultados apropiados al aplicar las técnicas seleccionadas. Este proceder maximiza las posibilidades de lograr juicios válidos. Lo opuesto, observar los resultados encontrados y luego buscar instrumentos de análisis que se adapten a la naturaleza de los datos disponibles, es el camino más seguro para llegar a conclusiones que pueden tener una cantidad indeterminada de falsas opciones.

Entre la primera situación óptima y esta última, hay una gama de estados intermedios que cuando son manejados con lógica pueden llegar a dar en general buenos resultados. En esta circunstancia el acierto de los juicios, depende de la capacidad técnica del evaluador y no del sistema montado para tal efecto.

La segunda área potencialmente productora de sesgos es el nivel de capacidad del evaluador para adoptar una actitud neutral en que evite al máximo la incorporación de sus propias creencias o expectativas. Acá no hay normas que recomendar, excepto asegurarse que quien emite los juicios de valor tenga la capacidad suficiente como para advertir esta amenaza y asegurarse sistemáticamente que sus propios valores no interfieren en los juicios finales.

Este es un terreno para psicólogos y especialistas en lógica. Son ellos los que mejor pueden orientar al comportamiento profesional de los evaluadores. De alguna manera la meta-evaluación, cuando está apropiadamente diseñada, puede apoyar la detección de este tipo de sesgos.

La tercera fuente de origen de errores está en la capacidad del evaluador para identificar los factores causales reales de las discrepancias. En ésta área sí hay mucho para aplicar a fin de evitar esos juicios o asignaciones erróneas. Básicamente todo depende del diseño de la evaluación y de la utilización de instrumentos que permitan identificar esas causas. Si aquella tiene en cuenta la incorporación de los factores considerados potencialmente responsables, y si éstos fueron adecuadamente medidos, la probabilidad de identificar las causas reales aumenta proporcionalmente.

Cuando se usan procedimientos cualitativos, la posibilidad de error en esas áreas es potencialmente mayor; es igualmente más fácil lograr un criterio promedio que exprese las apreciaciones de muchos conocedores o expertos en los puntos evaluados. Además el diseño de buenas triangulaciones es de importancia capital para asegurar la selección causal apropiada. El uso de técnicas cuantitativas es más espinoso ya que los tests de inferencia suelen ser muy específicos y miden sólo muy pocas causas. Además el resultado de un test indica "probabilidad de asociación, correlación", etc., y nunca que "A es debido a B". Como la necesidad de inferir o asignar relaciones es indispensable, y como generalmente los estadísticos están adiestrados principalmente hacia el manejo numérico, es indispensable incorporar evaluadores que puedan agregar técnicas que faciliten las identificaciones.

La consideración de las fuentes de error atribuibles al del sistema evaluado pueden agruparse en tres fuentes de origen: el diseño del propio censo; el diseño del sistema de evaluación censal adoptado; y su capacidad para incorporar y analizar todas las áreas que sean relevantes al objetivo de la evaluación. Para la primera se considera regularmente lo relacionado con la validez interna, de construcción, externa y de conclusiones estadísticas, además de la triangulación para verificación de la vigilancia.

LAS ESTRATEGIAS PARA EL DISEÑO Y OPERACION DE UN SISTEMA DE VIGILANCIA DEL CENSO DE POBLACION

guiendo el marco conceptual mencionado al comienzo del documento, el sistema de esta naturaleza debe tener, especificaciones sobre las características en él esperadas, sobre cuándo debe diseñarse, y sobre cuál estrategia conviene seguir para su puesta en operación.

En respecto a la primera puede citarse que el proceso de puesta en operación tiene que ser activo y participante, a fin de que todos aquellos que vayan a estar incluidos cooperen y se integren a su diseño. Tiene que adaptarse tanto a las características del programa que evalúe, como a las necesidades del evaluador, a fin de generar acciones más pertinentes. Además debe ser multidisciplinario para asegurar que el sistema sea factible y viable; de valor práctico y de utilidad real para el proceso de decisiones del programa; debe tener la capacidad de preparar "multiplicadores" a fin de extender el proceso a otros programas y finalmente conviene que tenga impacto político para que los resultados alcanzados sean analizados por los niveles más altos del sistema y así facilitar el proceso de aplicación y generalización.

En relación al momento en que debe preverse y realizarse el diseño del sistema de vigilancia y evaluación, conviene establecer que una idea claramente definida sobre su constitución y funciones debe estar presente desde el momento mismo en que se hace la apertura de programas y se definen las áreas que deben tener algún tipo de monitoría de evaluación. (ver diagrama)

Una vez definidos los programas, el diseño del sistema de monitoría y evaluación debe acompañar continuamente a la organización de aquéllas. Es la forma más fácil de internalizar el concepto de "vigilancia-control-cambios-responsabilidad". Es evidente que en este nivel debe existir un conocimiento claro sobre la magnitud del alcance del seguimiento esperado a fin de no incurrir en el error de procurar evaluar todo. Un componente indudable es la selección de áreas a monitorear y evaluar y la elección de indicadores, a fin de par aquéllos que mejor demuestren los resultados de las acciones, con un mínimo de complejidad.

Cuando los programas están ya en terreno y cuando las acciones cumplen, "opera" el sistema de monitoría. Además periódicamente se mide su progreso y efectos, y esto constituye su propia evaluación. Cuando se tienen esos resultados y el proceso de retroacción indica la necesidad de ajustar acciones, los responsables por el diseño deben tomar las medidas de cambio que sean posibles. (ver diagrama 4 y 6).

En relación al diseño del sistema de monitoría y evaluación se requiere: 1) una justificación de su estructura con respecto a los requerimientos del sistema general; 2) el análisis de las variables seleccionadas para controlar entradas, procesos y salidas; 3) los requerimientos para el sistema de información, en cuanto a recolección, procesamiento y transmisión de datos; 4) identificación

de los niveles de monitoría y evaluación; 5) especificación de las secuencias de acciones de validación, consolidación de criterios de monitoría y momentos de su introducción al sistema de informes; 6) valoración de la adquisición de equipos; 7) capacitación de personal en todos los niveles; 8) diseño final del subsistema, con pruebas en terreno y ajustes.

El sistema de información deberá definir los procedimientos de recolección, áreas de captura, métodos de transmisión y procesamiento, estructuras del sistema de informes y finalmente establecimiento de la valoración de la adecuación de los datos recolectados a las variaciones de los indicadores de monitoría.

La operación de la monitoría y evaluación requiere el desarrollo de manuales para capacitación de personal, la selección y adiestramiento del personal, el análisis de los indicadores y las pruebas de su valor, la operación del sistema de monitoría y la verificación de su uso por parte de los administradores. Esto incluye rediseños cuando sean necesarios.

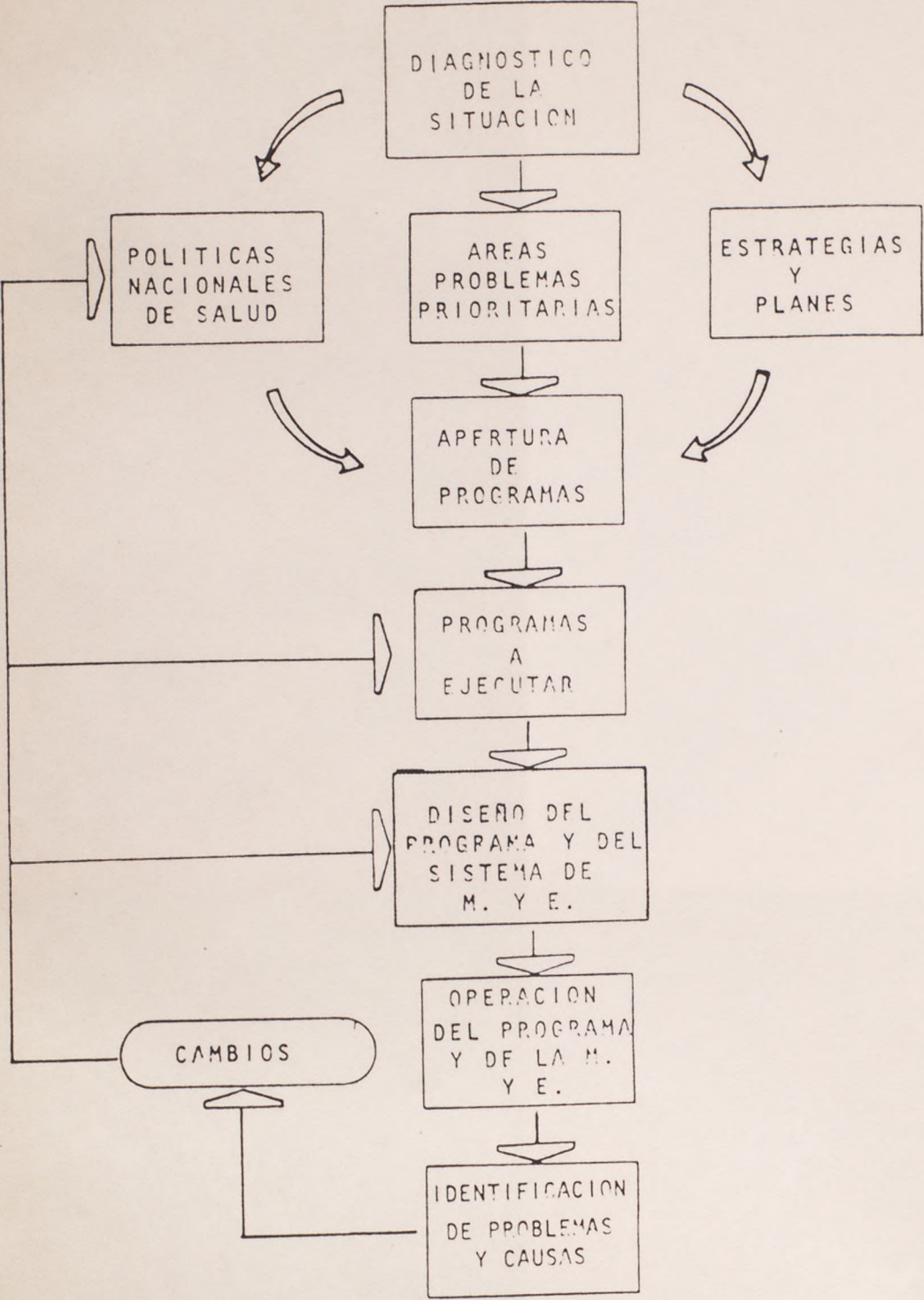
La siguiente etapa, de evaluación del sistema de evaluación, o meta-evaluación, contiene el análisis crítico de la pertinencia de las variables e indicadores seleccionados, los caracteres del sistema de retroacción, el uso de los datos y eventual información registrada por los administradores, y los efectos que ellas producen sobre el proceso gerencial. Esta es la parte que requiere mayor ingenio para encontrar nuevas formas de valoración que faciliten la emisión de juicios sobre su real valor.

Como todo proceso con poco y variada historia, su implementación requiere el aprovechamiento de cualquier coyuntura para su puesta en operación. En este caso coyuntura implica dos hechos: existencia de un administrador censal que realmente quiera vigilar y la existencia de un programa censal organizado sobre el cual se pueda trabajar. Con estos dos elementos disponibles, el resto se logra con poco esfuerzo.

Las actividades más importantes comprenden la creación de un grupo de trabajo que defina, discuta y analice con los otros integrantes del sistema de servicios, el alcance y efectos esperados de este subsistema. A continuación producir un instrumento legal que requiera la instauración de este tipo de procedimiento en todos los programas. Complementariamente se debe comenzar a diseñar estos sistemas de vigilancia en los programas ya existentes, si las condiciones en ellos lo permite. Finalmente asegurar la disponibilidad de los datos necesarios para el proceso decisorio, tanto del propio programa como los de otras instituciones o de otros sectores que produzcan datos pertinentes al programa.

Todas las etapas del diseño y operación de un sistema de información necesitan indispensablemente la existencia de un modelo de retroacción que asegure la incorporación de las valoraciones que se logren sucesivamente a los componentes de control de los procesos y de las salidas.

DIAGRAMA Nº1
DISEÑO DEL COMPONENTE DE MONITORIA Y EVALUACION
DEL PROCESO DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION



M.Y E.: Monitoría y Evaluación